

Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia 2030

Tartalom

Vezetői összefoglaló.....	5
A. Alapok, bevezetés, helyzetkép.....	8
A.1. Bevezető	8
A.2. Általános helyzetkép és a Stratégia alapelvei.....	9
A.3. A társadalmi befogadás nemzetközi szintű megjelenése, az Európai Roma Keretstratégia.....	28
A.4. Jövőkép 2030-ra	35
B. A stratégia beavatkozási területei	39
B.1. Születés és gyermekkor	39
Helyzetelemzés és elért eredmények.....	40
Kihívások.....	48
Beavatkozási irányok	49
B.2. Köznevelési, szakképzési, felsőoktatási rendszer – óvodától egyetemig	50
Helyzetelemzés és elért eredmények.....	51
Kihívások.....	64
Beavatkozási irányok	65
B.3. Ifjúsági ügyek, gyermekvállalás, családalapítás, életmód	70
Helyzetelemzés és elért eredmények.....	70
Kihívások.....	88
Beavatkozási irányok	89
B.4. Foglalkoztatás, munkavállalás, felnőttképzés, szociális gazdaság	92
Helyzetelemzés és elért eredmények.....	92
Kihívások.....	105
Beavatkozási irányok	105
B.5. Területi egyenlőtlenségek, településfejlesztés – lakhatási- és energiaszegénység – környezettudatosság, környezetvédelem	107
Helyzetelemzés és elért eredmények.....	108
Kihívások.....	124
Beavatkozási irányok	125
B.6. Testi-lelki egészség, egészségügyi ellátás	127
Helyzetelemzés és elért eredmények.....	127
Kihívások.....	137
Beavatkozási irányok	138

B.7. Roma identitás, közösségépítés, szemléletformálás, jogérvényesítés.....	140
Helyzetelemzés és elért eredmények.....	140
Kihívások.....	155
Beavatkozási irányok	155
B.8. A Stratégia megvalósításának intézményrendszere, hazai és Kárpát-medencei partnerség	157
Helyzetelemzés és elért eredmények.....	157
Kihívások.....	168
Beavatkozási irányok	170
B.9. A stratégia nyomon követése, monitoring	171
Helyzetelemzés és elért eredmények.....	172
Kihívások.....	177
Beavatkozási irányok	178

Ábrák jegyzéke

1. ábra. Relatív jövedelmi szegénységben élők aránya a romák körében és a lakosság egészében 2015-16-ban az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége (FRA) kutatása alapján	15
2. ábra. A nagyon alacsony munkaintenzitású háztartásokban élők aránya a romák körében és az ország egészében 2015-ben az FRA kutatása alapján.....	15
3. ábra. A kisgyermekkorú nevelésben részt vevő, 4 év és a tankötelezettség (országoként meghatározott) alsó korhatára közötti gyermekek aránya az FRA kutatása alapján, 2015-16.	16
4. ábra. Intergenerációs kereseti mobilitás és jövedelmi egyenlőtlenség	18
5. ábra. Roma és nem roma nők és férfiak számított korfája, 2016.	71
6. ábra. Fiatalkori terhességek aránya a roma népesség körében járásonként, 2016.....	73
7. ábra. Teljes termékenységi arányszám a roma népesség körében járásonként	75
8. ábra. A fiatalok legégetőbb problémái, 2018-2019.....	76
9. ábra. A megszületett gyermekek száma a nők születési éve és iskolai végzettsége szerint, 2011	78
10. ábra. Addiktív szerek használata a 16 évesek körében.....	80
11. ábra. Közfoglalkoztatottak aránya a foglalkoztatottak között.....	96
12. ábra. A roma népesség aránya, 2016.....	109
13. ábra. A hátrányos helyzetű, fejlesztendő térségek és települések fejlesztési célterületei	119
14. ábra. Az MNTFS II. és kapcsolódó stratégiai dokumentumai	157
15. ábra. A társadalmi felzárkózási intézkedések egymásra épülő jellege.....	162

Táblázatok jegyzéke

1. táblázat. A Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia 2030 stratégia fő célja, a szociális és anyagi nélkülözésben élők arányának alakulása a 25 évesnél fiatalabb gyermekkel együtt élő háztartások körében	7
2. táblázat. Az MNTFS 2030 célrendszere	25
3. táblázat. A főbb indikátorok alakulása.....	26
4. táblázat. Az MNTFS 2030 számszerűsített céljai.....	36
5. táblázat. A rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülők és a hátrányos és halmozottan hátrányos minősítéssel rendelkezők számának alakulása, 2010-2019.....	43
6. táblázat Megállapítottan hátrányos helyzetűek és halmozottan hátrányos helyzetűek száma, 2019	44
7. táblázat. A közfoglalkoztatottak éves átlagos létszáma, 2020	96
8. táblázat. A szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatási rendszer	112
9. táblázat. A szociális szolgáltatások igénybevevői, 1993-2018	112
10. táblázat. A teljes állású alkalmazotti bruttó átlagbér és a szociális, egészségügyi és közoktatási ágazatok bruttó átlagbérének alakulása, 2008-2018	113
11. táblázat. A roma nemzetiségi oktatás adatai	149
12. táblázat. Roma nemzetiségi támogatások.....	150
13. táblázat. A felzárkózás-politika egyeztetési mechanizmusai	163

Vezetői összefoglaló

A társadalmi felzárkózási stratégia Magyarország legátfogóbb, a szegénység elleni küzdelmet és a roma népesség¹ felzárkózását szolgáló stratégiája.² Célja, hogy a társadalomtudományos kutatásokra, szakstatisztikákra is tekintettel bemutassa a szegénységgel összefüggő társadalmi problémákat, és a következő évtizedre kijelölje a szegénységből fakadó, a roma népességet fokozottan érintő társadalmi hátrányok csökkentésének főbb irányait.

A stratégia megalkotásával több hazai és uniós szabályozásban rögzített szakpolitikai elvárásnak felelünk meg. A stratégia célkitűzéseivel, beavatkozási irányjaival és intézkedési terveivel **megerősítjük a magyar kormányzat elkötelezettségét a szegénység felszámolása és a cigányság felemelkedése mellett.**³

A stratégia a szegénység szempontjából meghatározó társadalmi problémák áttekintésével, a kezelésükre meghatározott beavatkozási irányok és szakpolitikai célok kijelölésével járul hozzá a fejlesztéspolitikai források felhasználásához szükséges, az uniós jogszabályokban meghatározott feljogosító feltételek teljesítéséhez. A dokumentum előzménye a 2020-ig szóló hazai felzárkózási stratégia, az ugyancsak 2020-ig érvényben lévő, a 2011-es magyar elnökség alatt elfogadott uniós roma keretstratégia és utódja, az 2030-ig tartó európai uniós roma keretstratégia,⁴ a 2032-ig szóló „Legyen jobb a gyermekeknek!” stratégia,⁵ valamint a Telepszerű lakhatás kezelését célzó stratégia⁶.

A stratégia szerkezeti, tartalmi felépítését tekintve megfelel az Európai Tanács roma-szakpolitikai ajánlásainak,⁷ amelyek az alapját jelentik a következő tíz évre szóló uniós roma keretstratégiának is.⁸ A dokumentum figyelembe veszi az Európai Szemeszter keretében született országajánlásokat is.

A dokumentum egységes kormányzati stratégiai keretbe foglalja a társadalmi felzárkózás szempontjából meghatározó hazai részstratégiákat, így a „Legyen jobb a gyermekeknek!” stratégiát, az Új roma stratégiát,⁹ valamint az ezek végrehajtását szolgáló szakpolitikai eszközöket.

A stratégia célkitűzéseiben építünk az elmúlt tíz évben elért eredményekre, a kialakított felzárkózáspolitikai intézményrendszerre, szakmapolitikai eszközrendszerre, valamint számolunk a koronavírus nyomán kialakuló társadalmi problémákkal. A fő célkitűzés a szegénység csökkentése, a roma és nem

¹ A dokumentumban a *roma* és *cigány*, valamint a *roma népesség* és *cigányság* megnevezéseket egyenértékűnek tekintjük. Az időnként változó szóhasználat csupán az eltérő köznyelvi gyakorlatot jelzi.

² A stratégia nem terjed ki valamennyi a szegénység szempontjából veszélyeztetettséget jelentő élethelyzetre, így a hajléktalanságra, az időskorra vagy a fogyatékosokra. Ennek oka, hogy a felzárkózási stratégiát tartalmilag meghatározó uniós és/vagy hazai stratégiai keretekben ezek a szakpolitikai területek más stratégiai keretekben jelennek meg.

³ A társadalmi felzárkózás folyamata egyaránt jelenti a célcsoportok saját aktivitását helyzetük megváltoztatására és, azzal párhuzamosan és egyenlő fontossággal, a többségi társadalom aktív, befogadó hozzáállásának érdekében tett intézkedéseket.

⁴ 2011. április 5-én az Európai Bizottság elfogadta a nemzeti romaintegrációs stratégiák uniós keretrendszerét (COM (2011) 173), majd 2011. május 19-én a Tanács jóváhagyta az erről szóló tanácsi következtetést, amellyel a tagállamok elkötelezték magukat a keretstratégiában való részvétel mellett. Az új uniós roma keretstratégia címe: „A Tanács ajánlása a romák egyenlőségéről, társadalmi befogadásáról és részvételéről”.

⁵ 47/2007. (V. 31.) OGY határozat a „Legyen jobb a gyermekeknek!” Nemzeti Stratégiáról, 2007-2032

⁶ 1686/2015. (IX. 25.) Korm. határozat a 2014-2020 közötti időszakra vonatkozó, a telepszerű lakhatás kezelését megalapozó szakpolitikai stratégia elfogadásáról

⁷ A Tanács ajánlása a romák integrációját célzó hatékony tagállami intézkedésekről (2013. december 9.)

⁸ „A Tanács ajánlása a romák egyenlőségéről, társadalmi befogadásáról és részvételéről”, elfogadva 2021. március 12-én.

⁹ 1426/2019. (VII. 26.) Korm. határozat az Új Roma Stratégiával (2019-2030) összefüggő feladatok meghatározásáról

roma népesség közötti különbségek csökkentése a legfontosabb szegénységi és társadalmi mobilitást meghatározó mutatókat tekintve.

A felzárkózási stratégia alapelve, hogy a munkaerőpiaci integráció, a társadalmi felzárkózási és a kapcsolódó humán szolgáltatások, a társadalmi mobilitás lehetőségeinek megerősítése az egész társadalom javát, jólétét szolgálják a hátrányos helyzetű társadalmi csoportok, köztük a romák felzárkózásának előmozdításával. A beavatkozásokban különös hangsúlyt fektetünk a problémákhoz legközelebbi, a segítő szakemberek közvetlen és intenzív jelenlétén alapuló térségi, települési beavatkozásokra. **A „Felzárkózó Települések” program (illetve az ahhoz is kapcsolódó Gazdaságélénkítő program) kiemelt beavatkozási terület a stratégiában.** E programok hatékony működtetési feltételeinek biztosítását, a beavatkozások kiterjesztését kiemelt stratégiai feladatként kezeljük.

A stratégia céljai alapvetően megegyeznek a 2011-ben született, első felzárkózási stratégia céljaival, összhangban vannak a strukturális alapok felhasználására szóló tervekkel, valamint a stratégiai környezetben kapcsolódó stratégiai dokumentumok célkitűzéseivel.

A stratégia fő indikátorai továbbra is a szegénység vagy társadalmi kirekesztődés által veszélyeztetettek számát, arányát mutató indikátor, illetve annak részmutatói,¹⁰ azaz

- a relatív jövedelmi szegénységben élők aránya,
- a nagyon alacsony munkaintenzitású háztartásban élők aránya, valamint
- a súlyos anyagi nélkülözésben élők aránya.

A stratégia kiemelt indikátora a szociális és anyagi nélkülözésben élők aránya.¹¹ Cél a gyermekes háztartások körében e mutató 10 százalékpontos csökkentése 2019-hez képest 2030-ra. Az indikátor csökkenése folyamatos az elmúlt években.

¹⁰ A mutatók az Európai Unió által használt legfőbb, stratégiai jelentőségű szegénység mutatók. *Relatív jövedelmi szegénységben élnek* azok az emberek, akik a medián jövedelem (ha a jövedelem nagysága szerint sorba rendezzük a lakosságot, akkor a közepén álló jövedelme) 60 százalékánál kevesebből élnek. *A nagyon alacsony munkaintenzitású háztartásban élők* aránya mutató azoknak a 0-59 éves személyeknek az arányát adja meg, akiknek a háztartásában az aktív korúak lehetséges munkaidejük legfeljebb ötödét töltik munkával. *A súlyos anyagi nélkülözés* azokat jellemzi, akikre kilenc állítás közül legalább négy igaz: 1. hiteltörlesztéssel vagy lakással kapcsolatos fizetési hátralék; 2. a lakás megfelelő fűtésének hiánya; 3. egyszeri váratlan, nagyobb összegű kiadás fedezetlensége; 4. legalább kétnaponta hús, hal vagy azzal egyenértékű tápanyag fogyasztásának hiánya; 5. évi egyhetes, nem otthon töltött üdülés hiánya; 6-9. anyagi okból nem rendelkezik személygépkocsival, mosógéppel, színes televízióval, telefonnal.

A szegénység vagy társadalmi kirekesztődés kockázata a fenti három dimenzió bármelyikébe beletartozókat jelenti. A mutatót a KSH az Európai Unió egységesített módszertana alapján minden év tavaszán gördülő mintán felvett kérdőíves felmérés alapján készíti el (HKÉF/SILC), és jelenteti meg saját, illetve később, független ellenőrzés után, az Eurostat honlapján.

¹¹ Az új mutató párhuzamba vonható az összetett mutatóban használt anyagi nélkülözés mutatóval, de nem annak szokványos, *súlyos*, hanem a „szimpla” változatával. Az indikátor háztartási tételei megegyeznek a korábbi 1-5. tétellel, a továbbiak: 6. személygépkocsihoz hozzáférés; 7. elhasználdott bútorok cseréje. Az új, személyes szintű tételek: 8. elhasználdott ruhák cseréje; 9. két pár saját cipő; 10. hetente magára költött kis összeg; 11. rendszeres szabadidős tevékenység; 12. havi egy baráti/családi találkozó megrendezése; 13. internetkapcsolat. Akkor tekintünk valakit anyagi és szociális nélkülözésben érintettnek, ha a 13-ból legalább 5 tételt említett a felmérés során. A mutató „*súlyos változatában*” egyelőre nincs módszertani egyetértés az uniós statisztikusok között. Az eddig használt súlyos anyagi nélkülözés mutató kiszámítását az Európai Unió várhatóan 2020 után beszünteti, ennek helyét veszi át a súlyos anyagi és szociális nélkülözés indikátora. Az Eurostat módszertani útmutatásai alapján a „szimpla” anyagi és szociális deprivációs indikátor mutatja megfelelően a depriváció mértékét, míg a „súlyos” változat csak a szegénység vagy társadalmi kirekesztettség kockázatának kitettek aránya (AROE) mutató részeként, a többi dimenzióval együtt értelmezendő és veendő figyelembe.

1. táblázat. A Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia 2030 stratégia fő célja, a szociális és anyagi nélkülözésben élők arányának alakulása a 25 évesnél fiatalabb gyermekkel együtt élő háztartások körében

A mutató alakulása							Célkitűzés
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2030
Magyarország	44,7%	40,2%	37,1%	27,5%	22,9%	22,9%	13%
Európai Unió	21,4%	19,0%	17,5%	14,9%	13,6%	12,9%	

Forrás: Eurostat

Valamennyi mutató esetében kiemelt figyelemmel követjük nyomon a gyermekes háztartásokat, illetve a roma és nem roma népesség közötti különbség alakulását, amely lebontások – utóbbi esetben Európában egyedülálló módon – évekre visszamenőleg rendelkezésre állnak. A stratégia célja, hogy a tízéves időszak végére valamennyi meghatározó mutatót illetően számottevő mértékben javuljon a helyzet, és csökkenjen a roma és nem roma népesség életkörülményeit és munkaerőpiaci helyzetét jellemző statisztikai mutatók közötti különbség.

A stratégia kilenc beavatkozási területen fogalmaz meg cselekvési irányokat:

- B.1. Születés és gyermekkor
- B.2. Köznevelési, szakképzési, felsőoktatási rendszer – óvodától egyetemig
- B.3. Ifjúsági ügyek, gyermekvállalás, családalapítás, életmód
- B.4. Foglalkoztatás, munkavállalás, felnőttképzés, szociális gazdaság
- B.5. Területi egyenlőtlenségek, településfejlesztés – lakhatási- és energiaszegénység – környezettudatosság, környezetvédelem
- B.6. Testi-lelki egészség, egészségügyi ellátás
- B.7. Roma identitás, közösségépítés, szemléletformálás, jogérvényesítés
- B.8. A Stratégia megvalósításának intézményrendszere, hazai és Kárpát-medencei partnerség
- B.9. A stratégia nyomon követése, monitoring

Az új stratégiában, a korábbi dokumentum beavatkozási területeivel összevetve új témaként, hangsúlyosabb területként jelennek meg az éghajlatváltozás, a lelki egészség, az információs társadalom, valamint a határon túli együttműködések kérdései.

Valamennyi beavatkozási területnél átfogó helyzetelemzést adunk, amelynek nyomán azonosítjuk a kihívásokat és kijelöljük a szükséges beavatkozási irányokat. A stratégia végrehajtását többéves intézkedési tervek szolgálják.

A Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia 2030 stratégiában foglalt beavatkozási irányokhoz tartozó, a vonatkozó intézkedési tervekben részletezésre kerülő intézkedések végrehajtása minden esetben a rendelkezésre álló költségvetési források figyelembevételével történik.

A. Alapok, bevezetés, helyzetkép

A.1. Bevezető

A 2011-ben elfogadott Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia és annak 2014-es frissítése (a továbbiakban: MNTFS II.) 2020-ig határozták meg a szegénység vagy társadalmi kirekesztődés kockázatának leginkább kitett célcsoportok – *a romák, a mélyszegénységben élők és a szegénységben élő gyermekes családok* – helyzetének javításával kapcsolatos intézkedések koncepcionális keretét. Az e dokumentumok alapjául szolgáló Európa 2020 Stratégia és a nemzeti romaintegrációs stratégiák uniós keretrendszere szintén 2020-ig jelölték ki a stratégiai kereteket. A 2021-től 2027-ig terjedő új európai uniós programozási időszak forrásai igénybeviteléhez meghatározott feljogosító feltételek teljesítéséhez szükség van a fejlesztési irányokat meghatározó dokumentumra, amely az Unió számára tájékoztatásul, míg a magyar program-megvalósítók részére iránymutatásul szolgál a kormányzat szakpolitikai szándékait illetően. Fontos a korábbi társadalmi felzárkózási stratégia eredményeinek, és a gazdasági fellendülés következtében bekövetkező pozitív társadalmi változásoknak a megjelenítése is; ezek szintén indokolnak egy új szemléletű, a végrehajtás tapasztalatait felhasználó tervezést. Mindezek okán indokolt egy új stratégia, a **Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia 2030** (a továbbiakban: MNTFS 2030) megalkotása.

Az új stratégiát nem az eddigi átírásával, hanem – az időközben összegyűlt tapasztalatokat és elkészült ágazati koncepciókat messzemenően figyelembe véve – az alapoktól igyekeztünk felépíteni az említett célcsoportok társadalmi befogadásának aktív elősegítésére. Az így elkészült dokumentum – a korábbiakhoz hasonlóan – elsősorban a szegénység elleni küzdelmet szolgáló stratégia, és egyúttal felzárkózási stratégia is a hazai roma népesség szegénységben élő csoportjaira vonatkozóan.

A dokumentum szerkezete probléma- és megoldás-centrikus. Az egyes ágazatokon belül a helyzetelemzést követően a kulcsproblémákat emeljük ki, majd az azok megoldása felé vezető lépések, az intézkedési irányok bemutatása következik. Az átfogó, horizontális nemzeti stratégia egyben illeszkedik a stratégiák évek óta kialakult rendszerébe, ami vertikálisan az országostól a települési szintig terjed, és emellett szerves részét képezi az utóbbi években született szakterületi részstratégiák is.

A stratégia felépítése a beavatkozási területek logikáját követi. Ugyanakkor vannak olyan társadalmi problémák, amelyek több beavatkozási területnél is megjeleníthetők lennének. Ezeket a beavatkozási logika szerinti legmegfelelőbb helyen fejtjük ki, míg másutt utalunk rájuk.

A stratégia által elsősorban megcélzott célcsoportok meghatározása során az esélyegyenlőségi törvényben elfogadott 20 védett tulajdonság¹² közül tudatosan törekedtünk a nemzetiség, a társadalmi származás és vagyoni helyzet, valamint az „egyebek” közül a lakóhely (amelyen itt az elmaradott térségekben, továbbá a szegregált körülmények között élőket értjük) kiemelésére, és e szempontok mentén határoztuk meg a stratégia célcsoportjait.

A stratégia tematikus rendjével azon szakpolitikák körét jelöljük ki, amelyeken belül végrehajtott fejlesztésekkel közvetlenül és aktívan segíthetjük a célcsoportok helyzetének javulását. Miközben meghagytuk a korábbi stratégia főbb hangsúlyait és beavatkozási irányait, az elmúlt időszakban a szakterületen hangsúlyosabb szakpolitikai részterületekként merültek fel a környezettudatosság, az életmód, a testi-lelki egészség és az információs társadalom kérdései. A társadalmi felzárkózás témája az elmúlt évtizedben – részben magyar kezdeményezésre – európai és egyéb nemzetközi téren is hangsúlyosabbá vált. Ez a folyamat indokolja egy külön szakasz szerepeltetését a nemzetközi vonatkozások ismertetésére is.

¹² 2003. évi CXXV. törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról 8.§.

A stratégia megalkotása során felhasználtuk a rendelkezésre álló és érvényben levő hazai és nemzetközi, stratégiákat, koncepcionális dokumentumokat – bár többségük nem fedi le az MNTFS 2030 teljes időtartamát –, különös tekintettel arra, hogy az anyag teljesíti az uniós források lehívásához szükséges ún. feljogosító feltételeket 2027-ig a társadalmi befogadás és szegénység csökkentése, illetve az aktív munkaerőpiaci szakpolitikák terén.¹³

A.2. Általános helyzetkép és a Stratégia alapelvei

A következőkben a stratégia mögött álló, részben elvi jelentőségű gondolatokat, társadalmi jelenségeket ismertetjük. Szólunk a célcsoportok jelenlegi helyzetéről, a stratégia kontextusáról, a gazdasági-társadalmi-demográfiai mutatókról, a célcsoportok tagjainak napi tapasztalatairól és megélhetési stratégiáiról, a társadalmi mobilitás és az esélyegyenlőség jelentőségéről, valamint a roma népesség mint kiemelt célcsoport kirekesztődésének költségeiről. A stratégia alapelveinek, bevált módszereinek és megközelítésének ismertetése és a végrehajtást segítő célok rendszere az egész stratégia megvalósulásának folyamatát illusztrálja. Az előző társadalmi felzárkózási stratégia eredményeinek bemutatásával a már korábban megkezdett, tudatos szegénységellenes folyamat előrehaladását kívánjuk érzékeltetni.

A célcsoport helyzete Magyarországon, a stratégia gazdasági-társadalmi-demográfiai kontextusa¹⁴

Magyarország társadalmi viszonylag kedvező társadalmi-gazdasági mutatókkal kezdi a 2020-as éveket. A gazdasági fejlődés 2019-ben az Európai Unióban az egyik legmagasabb volt, a GDP 4,9%-os éves növekedése messze meghaladta nemcsak az Unió átlagát (1,4%), hanem a szomszéd országok teljesítményét is. 2010-hez képest a GDP növekedése 2020-ra több mint háromszorosa volt az Unió átlagának (23,5,1% vs. 6,8%). Az alacsony folyó költségvetési hiány (2019-ben 2,1%) és javuló eladósodottság (2019 végén 66,4%, egy év alatt 4%-os csökkenés) bizakodásra adnak okot egy esetlegesen mutatkozó kisebb válság esetén is. Az előzetes adatok szerint 2020-ban a gazdaság a vártnál kevésbé, 5,1%-kal esett vissza (az uniós átlag -6,4% volt), az ország tehát uniós összehasonlításban sikeresen védekezett a járvány negatív gazdasági hatásaival szemben.

Mindamelllett a gazdasági növekedés az Európai Bizottság értékelése¹⁵ szerint hamarosan elérheti korlátait, amennyiben eddig elsősorban extenzív jelleget öltött, miközben kevésbé mutatkoztak az intenzív növekedésbe (termelékenységbe, innovációba) fordított beruházások eredményei. A termelékenységet fokozó beruházások és az innováció egyik fő akadály a rendelkezésre álló szakképzett munkaerő hiánya, amely kihívásra a legújabb szakpolitikai stratégiák¹⁶ nyomán a kormányzat intézkedéseket tett. A hazai lakosság lélekszáma 2021 elején mintegy 2,8%-kal volt kevesebb a 2010-es értéknél, és mintegy 9,731 millió fő volt. 2010-hez képest 2020-ra a gyermekek korosztályának aránya 0,2 százalékponttal csökkent 14,55%-ra (viszont a 2014-es mélypont óta fokozatosan növekszik), az aktívnek tekintett 15-64 éveseké 3,07 százalékponttal esett 65,57%-ra, míg

¹³ Itt kell megemlítenünk az Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Koncepció 2.0. Kormány által elfogadott módosítási tervezetét, amely számos ágazati beavatkozási irány tekintetében irányadó a jelen stratégiában.

¹⁴ A fejezetrész írásakor felhasználtuk a következő irodalmat: Bernát Anikó – Gábor András *Társadalmi folyamatok Magyarországon a Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia időszakának első felében – 2009-2017*. TÁRKI, Budapest, 2018. Pp. 3-7. Az adatok a KSH legfrissebb, a 2018-ra vonatkozó HKÉF/SILC adatokat bemutató kiadványából származnak: *A háztartások életszínvonala, 2018*. KSH, Budapest, 2019.

¹⁵ Európai Bizottság 2020. évi országjelentés – Magyarország, 2020. február 26.

¹⁶ Kiemelten ide tartozik a Digitális Oktatási Stratégia, a Szakképzési Stratégia 4.0, a Digitális Gyermekvédelmi Stratégia, a Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégia, a 2030-ig szóló Köznevelési Stratégia, Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Koncepció.

az idős korosztály aránya a 16,61%-ról 19,88%-ra nőtt – folytatódott az idősödés. Mindezzel együtt Magyarország nem tartozik a legidősebb társadalmak közé Európában.

Magyarország néhány mutatótól eltekintve teljesíti az Európa 2020 Stratégiában vállalt célkitűzéseit, amennyiben a foglalkoztatottság a koronavírus-járvány előtti utolsó időszakban (2020. I. negyedév) a 20-64 éves korcsoportban 75,0%-ra emelkedett (az Európai Unió 2020-ra 75%-os célértéket tűzött ki, ezeket az eredményeket befolyásolják a járvány várható hatásai¹⁷), hazánk teljesítette a stratégia szegénységi célkitűzéséhez tett vállalását (részletesebben ld. lejjebb), teljesítettük az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentésére (1990-hez képest 10% helyett 2018-ban 32,2%-os – a 2013 óta fokozatosan romló tendenciát megtörő – csökkenésnél jártunk; 2018-ra az EU is teljesítette az összességében 20%-os vállalását, és 22,3%-nál járt), és lényegében az oktatás területén a 30-34 évesek körében mért diplomások arányára (magyar cél 34%, tényadat 2020-ban: 33,2%) tett vállalásunkat. Továbbra is feladatot jelent a kutatás-fejlesztési ráfordítások arányának növelése (cél: 1,8%, tény 2019-ben: 1,48%, EU cél: 3%, EU átlag 2019-ben: 2,14%) és a 18-24 évesek körében a korai iskolaelhagyók arányának csökkentése (cél: 10%, tény 2020-ban: 12,1%; EU-átlag 2019-ben: 10,3%).

Az MNTFS 2030 kiemelt célcsoportjai közül a roma népesség lélekszámára vonatkozóan csak becslések vannak, amennyiben a népszámlálási adatok – bár a valós értéket közelítő módszertannal – még mindig jelentősen alulbecsülik a romák számát. A 2011-es Népszámlálás során 316 000 ember vallotta magát a roma nemzetiséghez is tartozónak (a 2016-os mikrocenzus szerint 310 000), míg ez a szám 2001-ben csak 206 000 volt, miközben mértékadó becslések a romák arányát jelenleg legalább mintegy 550 000-re teszik.¹⁸

A szegénység vagy társadalmi kirekesztődés kockázatával érintett gyermekes családok aránya a 2010-es 35,3%-ról 2019-re 16,0%-ra zuhant, és immár alulmúlja a gyermektelen háztartások szintén jelentősen csökkenő adatát (27,4%/19,1%). Különösen jelentős a javulás a nagycsaládosok esetében (50,0%/20,3%). Jelentősen kedvezőbb lett a kvázi-munkanélküliséggel érintett családok aránya (a teljes lakosság körében 9,7%/3,6%), és a 15-74 éves tartós munkanélküliek aránya (5,6%/1,1%) is. Sokat javult a gyermekek már közel egynegyedét nevelő egyszülős családok kirekesztődése, akik esetében az AROPE mutató a 2010-es 57,4%-ról alig kétharmadára, 38,7%-ra csökkent.

A demográfiai és szegénységi helyzet alakulását külön is elemezzük.

Népességi helyzet Magyarországon

Magyarország népessége közel 40 éve folyamatosan csökken részben az alacsony fertilitási ráta, illetve a 2015-ig számottevő, majd 2016-tól lassuló elvándorlásnak is köszönhetően. A népességszűkülés nem csak hazánkra jellemző, hisz egész Kelet-Európa népessége 1990 óta 4,5%-kal csökkent az Eurostat adatai szerint (ezen belül hazánké jelentősebb mértékben, 5,5%-kal). A két legutóbbi népszámlálás (2001 és 2011) között több mint 260 ezer fő volt a népességvesztés, 2017-ig azonban a Központi Statisztikai Hivatal (a továbbiakban: KSH) adatai szerint már a 400 ezer főt is meghaladta. A rendszerváltás után egy fokozatosan kibontakozó demográfiai mintaváltás volt megfigyelhető, ami a családalapítás és a gyermekvállalás területén a nyugat-európai országokhoz való közeledésben nyilvánult meg. Csökkent a fiatalok gyermekvállalása, és ezzel együtt kitolódott az

¹⁷ Az uniós adat 2020. III. negyedévében 72,4%, míg ugyanekkor Magyarországon 75,5% volt.

¹⁸ Az egyidejűleg több nemzetiséghez való kötődés kifejezése 2001-től lehetséges a népszámlálás során. Az adatok forrása a KSH, az említett becslés a KSH NKI-nek a romakötődésűek számára vonatkozó 2018-as számítása, ld. Obádovics Csilla – Bálint Lajos – Durst Judit – Szabó Laura – Spéder Zsolt *A roma népesség előreszámítása 2050-ig*. KSH NKI. Budapest, 2019. július 31.

anyák első gyermekvállalásának átlagos életkora (Magyarországon 28,2 év¹⁹), mindez gyorsan és viszonylag rövid idő alatt következett be. A hátrányos helyzetű csoportoknál, a roma népesség körében is láthatók ezek a tendenciák – bár esetükben az első gyermekvállalás átlagos életkora még mindig jóval alacsonyabb. Ennek demográfiai következménye egy erősen csökkenő, majd alacsony szinten stagnáló termékenység és születésszám – az évenkénti születésszámból hiányoztak a fiatal anyák gyermekei. Az elmaradt születeket az 1990-es években egyáltalán nem, az ezredfordulót követően pedig csak többé-kevésbé ellensúlyozta az „idősebb” nők növekvő termékenysége. Az élveszületések száma – a nemzetközi tendenciáknak megfelelően – évtizedekig csökkent, de a 2010-es években már enyhe növekedés volt tapasztalható.²⁰

Hazánk népessége 2021. január 1-jén 9 millió 731 ezer fő volt. Ez 982 ezer fővel alacsonyabb, mint az eddigi legnagyobb, 1981-es népességszám, azaz 9,2%-kal csökkent a népességünk 40 év alatt, ami átlagosan évente közel 25 ezer fős csökkenést jelent. A KSH Népeségtudományi Kutatóintézete (a továbbiakban: KSH NKI) által végzett népességbecslés eredményei szerint, amennyiben a tendencia folytatódna, 2070-re 8,5 millió lakosa lenne Magyarországnak. A demográfiai öregedés hatása, amely a népességfejlődés alapfolyamata, csak lassan bontakozik ki, megfelelő kezelése csak előrelátó, komplex intézkedésekkel lehetséges. Magyarország jövőjét alapjaiban érintő kérdés, hogyan sikerül konszolidálni a népesedési helyzetet.²¹ Az élveszületések száma az elmúlt évek enyhén csökkenő trendje után 2020-ban mintegy 3,4%-kal 92 233-ra nőtt, és 2010 óta a második legkedvezőbb értéket mutatja.

A célcsoportok helyzete néhány kiemelt területen

A TÁRKI Társadalomkutatási Intézet Zrt. (a továbbiakban: TÁRKI) 2018-as vonatkozó tanulmányának megállapításai szerint a szegénység és a társadalmi felzárkózás folyamatainak szempontjából a 2009 utáni időszak (azaz az EU2020 Stratégia időszaka) két szakaszra osztható: egy 2012-2014-ig tartó romló és az azt követő javuló tendenciát mutató időszakra. A szakaszolás egyértelműen összefügg a 2008-as pénzügyi és gazdasági válsággal, majd az azt követő konszolidációval.²² A legfrissebb, 2019-re vonatkozó indikátorok túlnyomó részben már kedvezőbb képet mutatnak a kiinduló állapotnál, de természetesen nem mutathatják a 2020 elején kibontakozott világméretű koronavírus-járvány mértékét tekintve még nehezen becsülhető, de tendenciájában előre jelezhető (negatív) hatásait.²³

Az Európa 2020 stratégia szegénységscsökkentési céljában definiált indikátor, vagyis a szegénységben vagy társadalmi kirekesztődésben (jövedelmi szegénység vagy súlyos anyagi nélkülözés kockázatában, vagy alacsony munkaintenzitású háztartásban) élők aránya jelentős mértékben, 29,6%-ról 34,8%-ra növekedett Magyarországon 2009 és 2013 között. Ezt követően, 2019-re szintén jelentős

¹⁹ Eurostat *Mean age of women at birth of first child, 2018*.

²⁰ Monostori, Judit – Öri, Péter – Spéder, Zsolt (szerk.) *Demográfiai portré 2018*. KSH NKI, Budapest, 2018.

²¹ Monostori, Judit – Öri, Péter – Spéder, Zsolt (szerk.) *Demográfiai portré 2018*. KSH NKI, Budapest, 2018.

²² Bár az első felzárkózási stratégia csak 2011-ben készült el, az annak alapját képező Európa 2020 Stratégia megírása idején csak a 2008-as adatok álltak rendelkezésre, ezért lehet 2009-ről mint kiindulásról beszélni.

²³ Ezt – a szinte folyamatosan érkező gazdasági adatok mellett – legkorábban a negyedévente felvett Munkaerőfelmérés, valamint a 2020 egészére vonatkozó, 2021 tavaszán felvett és az év végén publikált HKÉF/SILC adatok jelezhetik. A várható hatásokról ld. az EUROFOUND igazgatója írását: https://www.eurofound.europa.eu/publications/blog/a-blog-post-from-eurofound-executive-director-on-the-coronavirus-crisis?utm_campaign=covid-19&utm_content=ef20051&utm_source=notification&utm_medium=email&cldee=bGFzemxvLnVsaWNza2FAa2tLmdvdi5odQ%3d%3d&recipientid=contact-bdc971fb5d54e411941100505682489a-ad6910c8147349d2a09eb12cb56703da&esid=24a3baca-116e-ea11-9479-00505682489a, letöltve 2020-03-25-n

mértékben, 17,8%-ra csökkent ez az arány. Az összetett mutató változását összességében elsősorban a súlyos anyagi nélkülözés kockázatának kitett és az alacsony munkaintenzitású háztartásokban élők arányának alakulása mozgatta. Az eleve viszonylag alacsony relatív jövedelmi szegénységi arány kevésbé változott – bár a válság negatív és az azt követő konszolidáció pozitív hatásai e mutató esetében is megfigyelhetők. Ez összességében azt jelenti, hogy a kiinduló állapothoz képest 2019-re Magyarország – a kezdeti távolodást követően, a kormányzati intézkedések eredményeképpen – már bőven elérte, sőt, túl is teljesítette az EU2020 Stratégiában tett nemzeti vállalását.

A szegénység vagy társadalmi kirekesztődés kockázatának kitettek aránya változatlanul Észak-Magyarországon, Dél-Dunántúlon és Észak-Alföldön a legmagasabb (2019-ben 25,7/24,7/24,1%, ugyanakkor itt történt a legnagyobb javulás is, amennyiben az érték 2012-ben még 43,5/45,1/37,3% volt), míg Közép-Dunántúlon, Dél-Alföldön, Budapesten és Nyugat-Dunántúlon a legalacsonyabb (2019-ben 13,2/16,5/11,2/17,8%; a 2012-es adatok: 27,6/33,6/32,4/23,7% – Budapest ekkor még a Közép-Magyarországi Régió része).

Az EU 2020 szegénységi célt alkotó három összetevőből a jövedelmi szegénység kockázatának kitettek aránya igen jelentős mértékben, 12,4%-ról 15%-ra emelkedett 2009 és 2013/14 között, ezt követően viszont 2019-re 12,3%-ra csökkent. Az alacsony iskolai végzettséggel rendelkezők relatív helyzetében is megfigyelhetjük ugyanezt a trendet: 2013-ig e csoport átlaghoz viszonyított kockázata 2,1-ről 2,6-ra nőtt, majd 2018-ra jelentősen, 1,5-re csökkent. Míg 2014-ben a gyermekek jövedelmi szegénységi kockázata 10 százalékponttal magasabb volt az átlagnál (25 vs. 15%), addig 2019-ben már 2,7 százalékponttal alatta maradt (9,5 vs. 12,2%), veszélyeztetettségük tehát számottevően csökkent. 2009 és 2019 között a felére, 8,6%-ról 4,3%-ra csökkent a tartós jövedelmi szegények aránya, ezen belül a gyermekek érintettsége kevesebb, mint nyolcadára, 16,6%-ról 2,0%-ra zuhant – az aktív korcsoportba tartozók szintén jelentős javulásával (7,8/4,1%), amelyet valamelyest ellensúlyozott az idősebbek közt tapasztalható arány növekedése (3,2/6,5%).

A súlyos anyagi nélkülözésben élők aránya 2009 és 2013 között egyértelműen nőtt 20-ról 28%-ra, ezt követően viszont csökkent, és 2019-ben már csak a népesség 8,0%-a élt súlyos anyagi nélkülözésben. A jelentős kormányzati intézkedések mellett a csökkenésben szerepet játszott az általános civilizációs fejlődés is, amely viszont – azáltal, hogy az alapvető javak az országok többségében már általánosan rendelkezésre állnak – csökkentette az indikátor relevanciáját is. Ennek is köszönhető, hogy az Eurostat által újonnan kifejlesztett, továbbra is elsősorban háztartási szinten értelmezett (de már felerészben egyéni szintű tételeket is tartalmazó) *anyagi és szociális nélkülözés mutatója* – amely a korábbi nélkülözési indikátor anyagi és vagyoni dimenziója mellett fokozottan veszi figyelembe a társadalmi integrációhoz szükséges javak rendelkezésre állását is – először 2014-ben került felvételre,²⁴ de ekkor még nem állt rendelkezésre a gyermekekre vonatkozó külön indikátor. A legfrissebb, 2019-re vonatkozó adatfelvétel szerint az anyagi és szociális nélkülözés mutatójának

²⁴ Az új mutató elődjének nem az összetett mutatóban használt *súlyos* anyagi nélkülözés, hanem a „szimpla” anyagi nélkülözés feleltethető meg (a korábbi 9 tételből legalább 3-ban való érintettség, míg a *súlyos* minősítés legalább 4 tétel említését jelenti; értéke Magyarországon 2014/18-ban: 40/19,6%, az EU átlaga: 19,0/13,4%). Az új mutató háztartási szintű tételei: 1. Váratlan kiadások fedezete; 2. Évi egy hetes szabadság az otthontól távol; 3. Fizetési késedelmek; 4. Kétnaponta húsétel (hús, hal, vagy vegetáriánus megfelelője); 5. Az otthon klimatizálása; 6. Személygépkocsihoz hozzáférés; 7. Elhasználandó bútorok cseréje. Személyes tételek: 8. Az elhasználandó ruhák cseréje; 9. Két pár saját cipő; 10. Heti zsebpénz; 11. Rendszeres szabadidős tevékenység; 12. Legalább havi egy baráti/családi találkozó megrendezése; 13. Internetkapcsolat. Akkor tekintünk valakit anyagi és szociális nélkülözésben érintettnek, ha a 13-ból legalább 5 tételt említett a felmérés során. A *súlyos* anyagi és szociális nélkülözés mutatója képzése egyelőre nem történt meg. A háztartásban élő gyermekekre vonatkozó anyagi és szociális nélkülözés indikátora egyelőre a fenti tételek eltérő súlyozásával képződik, de folyamatban van egy a gyermekekre vonatkoztatott önálló indikátor elfogadása is. Ld. Guio, A., Gordon, D., Marlier, E. et al. „Towards an EU measure of child deprivation.” *Child Ind Res* 11, 2018. Pp. 835-860.

értéke Magyarországon 18,53% volt (az EU átlaga 2018-ban 12,1%), amely igen jelentős, az átlagot messze meghaladó javulás az első, 2014-re érvényes 41,0%-hoz képest (EU: 19,3%). Ugyanakkor a 16 évesnél fiatalabb gyermekekre vonatkozó értékek is nagymértékű, bár a lakosság egészétől némiképp elmaradó javulást mutattak (2014/2019: 48,9/24,5%; EU: 21,9/13,7%).

A 2009 és 2020 közötti időszak egészében – annak első felében a közfoglalkoztatási programok bővítésének is köszönhetően, egyébiránt pedig elsősorban az elsődleges munkaerő-piacon történt bővülés, és kismértékben egyéb tényezők nyomán – folyamatosan nőtt az EU2020 Stratégia foglalkoztatási céljaként megfogalmazott (20-64 évesekre vonatkozó) foglalkoztatási ráta a 2009-es 60,1%-ról 2013-ra 63,0%-ra, 2020 III. negyedévére pedig 75,5%-ra.²⁵ Míg az alacsony iskolázottak foglalkoztatási rátája az időszak első részében rendkívül alacsony (az átlag 46%-a) maradt, addig e csoport foglalkoztatási hátránya – az átlag 57%-a – érezhetően csökkent.

Az időszakban a nagyon alacsony munkaintenzitású háztartásokban élő munkaképes korúak (0-59 évesek) aránya – hasonlóan az előző mutatókhoz – először növekedett (12,8%-ról 13,6%-ra), majd drasztikusan csökkent, 2019-ig 5,0%-ra. A fent bemutatott kedvező foglalkoztatási trendek ellenére az alacsony iskolai végzettséggel rendelkező háztartásfővel élők körében még 2016-ban is 2,46-szoros volt a kockázat, igaz, két évvel később már csak 2,13-szoros.

A szegénység vagy társadalmi kirekesztődés kockázata mélységének mutatói közül kiemelendő, hogy az érintetteknek – 140 000 fős csökkenés után – mintegy háromnegyedét, 1 218 000 főt (71,9%) csak egy szegénységi tényező érintette 2019-ben, 27,6%-uk volt egyszerre két kockázatnak kitéve, és 110 000 fővel (1,2%) stagnál azok száma, akik mindhárom szegénységi dimenzióknak ki voltak téve.

A dolgozói szegénység aránya, azaz a foglalkoztatottak relatív jövedelmi szegénysége csökkent, 2019-ben 7,8% volt, és az uniós átlag (2018-ban 9,2%) alatti értéket mutat évek óta. Az indikátor értéke ugyanakkor némi növekedést mutat a 2010-es 6,2%-hoz és a mélypontot jelentő 2011-es 5,7%-hoz képest.

Az állam szociális kiadásai jelentősen, az európai uniós átlag feletti mértékben csökkentik a rászoruló társadalmi csoportok jövedelmi szegénységét, ezek nélkül a relatív szegénységi arány 2019-ben 21,9%-ot tett volna ki. A szociális transferek a gyermekek szegénységének csökkentésében játsszák a legnagyobb szerepet, nélkülük közel két és félszer több gyermeket érintene a jövedelmi szegénység.

A KSH 2013 óta vizsgálja a szegénység alakulását a roma népesség körében. Körükben a szegénység vagy társadalmi kirekesztődés kockázatának kitétek aránya 2019-ben 52,9% volt, 37 százalékponttal alacsonyabb, mint 2013-ban, de arányuk még így is háromszorosa az országos átlagnak. A roma népesség jelentősen csökkenő, legnagyobb hányadát, 30,9%-át a három részmutató közül a súlyos anyagi nélkülözés kockázata érintette. Bár a relatív jövedelmi szegények aránya a romák körében csökkent, szegénységi kockázatuk még így is közel háromszorosa volt az országosnak (34,7 vs. 12,2%, ami jelentős javulást jelent a korábbi 4,5-szörös lemaradáshoz – 67,9/15,0% – képest). A kvázi-munkanélküliség az összes roma háztartás 15,2%-át (országos átlag: 3,6%, 4,2-szeres lemaradás) érintette, ami szintén javulás az országos átlaghoz képest 2013-ban tapasztalt ötszörös lemaradáshoz képest.

A társadalompolitikai nagy rendszerek keretében működő közszolgáltatásoknak, a társadalom fenntartható fejlődéséhez biztosított hozzájárulása mellett, jelentős szerepe van a hátrányos helyzetű társadalmi csoportok hátrányainak kiegyenlítésében, az esélyteremtésben. Az MNTFS 2030 stratégia megalkotását megelőző időszakban, 2015-től a társadalompolitikai nagy rendszerek (szociális védelem, koragyermekkori ellátások, köznevelés, szakképzés, foglalkoztatási támogatás, egészségügy,

²⁵ Az adatok frissítése folyamatosan történik.

közösségi közlekedés, lakhatás támogatása, kultúra) feladatainak átstrukturálására került sor elsősorban az egészségügy és az oktatás, valamint a szociális védelem területén a szubszidiaritás, a hatékonyság és az egyenlő esélyű hozzáférés jegyében. Több esetben a feladatellátás az önkormányzatoktól átkerült magasabb területi, illetve központi, állami szintre. Így az önkormányzatok aktuális helyzetétől függetlenül azok finanszírozása, és az áttekinthetőbb rendszerben szélesebb lehetőség nyílik a szükségletek szerint differenciált, a társadalmi esélyegyenlőséget szem előtt tartó fejlesztésekre. Az átalakításokkal kapcsolatos kritikák elsősorban az átalakítás módját, az esetenként nem teljeskörű hatásvizsgálatot, illetve az érintettek nem mindig megfelelő bevonását érintették, nem pedig a közszolgáltatások feladatellátás-átalakításának szükségességét.

A társadalmi felzárkózás és a szegénység generációs átöröklésének megtörése szempontjából egyik kulcsterületen, az oktatás területén, többirányú folyamatok zajlottak. Az EU2020 Stratégia korai iskolaelhagyást vizsgáló célmutatója 2009-től 2015-ig nagyjából állandó volt, 11,5% körüli, ezt követően viszont 12,4%-ra ugrott, amely szinten stabilizálódott, majd 2020-ra 12,1%-ra csökkent. A 30-34 éves népességen belül a felsőfokú képesítéssel rendelkezők aránya a kezdeti emelkedés után visszaesett, de a 2020-as adatok szerint Magyarország még így is a vállalt 34%-os érték közelében van (33,2%). Az Unió egészére vonatkozó célkitűzés 40%.

A PISA felmérés adatai szerint 2015 és 2018 között kismértékben javultak a tanulói eredmények. Magyarország a résztvevő 79 országból a szövegértésben a 29-38. helyet (2015-ben 35-47.), a matematika területén a 31-37. helyet (2015-ben 35-39.), a természettudományokban a 29-34. helyet (2015-ben 34-39.) érte el. Az alacsonyan (2. képességszint alatt) teljesítők aránya csökkent a PISA2015 és PISA2018 mérések eredményeinek összehasonlításában: a szövegértés területén 27,5%-ról 25,3%-ra, a matematika esetében 28%-ról 25,6%-ra, a természettudomány területén 26%-ról 24,1%-ra. Az iskolai eredményeknek a tanulók szocioökonómiai háttérétől való erőteljes függése terén pozitív irányú elmozdulás mutatkozik: a családi háttér iskolai teljesítményre gyakorolt hatásának mértéke a PISA2018 mérés szerint a teljesítménykülönbségek 19,1 százalékát magyarázza, 2015-ben ez a mutató 21,6 százalék, 2012-ben 23, 2009-ben pedig 26 százalék volt. (OECD PISA2015, PISA2018).

2010 és 2020 között nőtt az óvodába járó 3-5 éves gyermekek aránya 87,8%-ról 92,7%-ra, nem utolsósorban a 3 éves kortól kötelező óvodáztatás 2015-ös bevezetése nyomán.

Összességében a főbb indikátorok alakulása U-alakú trendet követett 2009 után: 2013/2014-ig romló, majd azt követően időnként jelentősen javuló tendenciákat figyelhetünk meg elsősorban az anyagi életkörülmények területén.

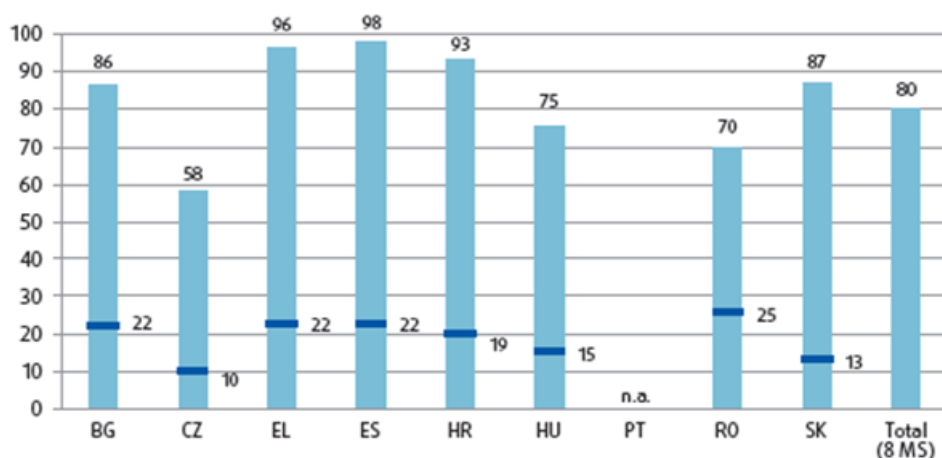
Mindamellet megállapítható, hogy Magyarországon a társadalmi felzárkózás intézményesült megjelenése (2011) óta jelentősen csökkent a szegénység vagy társadalmi kirekesztődés aránya, és 2019-re **Magyarország 1099 ezer fős csökkenéssel bőven teljesítette az Európa 2020 Stratégiában tett vállalását, ami a 2008-as értékhez képest mintegy 460 ezer fővel csökkent érintett népességet írt elő 2020-ra.**

A célcsoport, azon belül kiemelten a romák helyzetének összehasonlítása az Európai Unió néhány tagországában

Az Európai Unióban élő roma népesség társadalmi-gazdasági helyzetére vonatkozó legfrissebb, de így is 5-6 évvel ezelőtti adatok szerint a romák adatai lényegesen rosszabbak voltak a többségi társadalomhoz képest, de ezen belül a magyar roma népességre vonatkozó indikátorok viszonylag jó helyzetet mutattak be. Az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége (FRA) által a jelentősebb roma

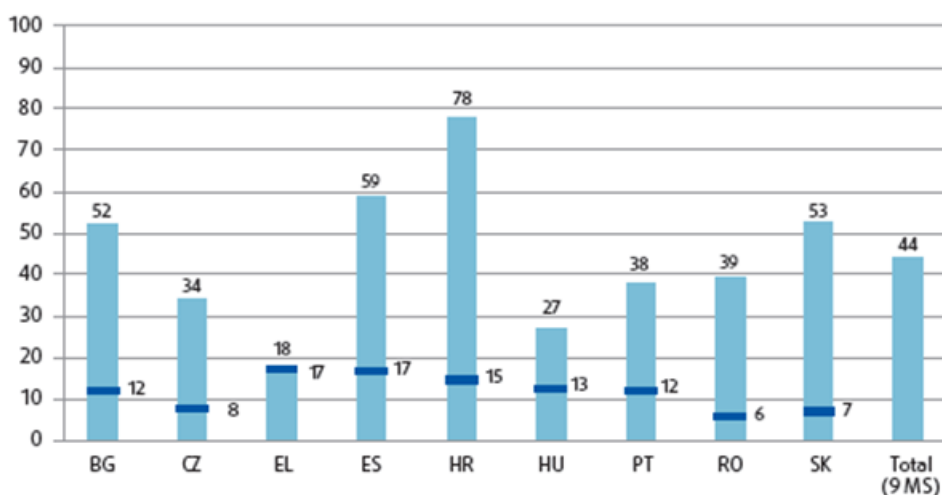
népességgel bíró országokban 2015-16-ban végzett EU MIDIS II. kutatás alapján a romák relatív jövedelmi szegénységi mutatója az országok átlagában 80%-os volt.²⁶

1. ábra. Relatív jövedelmi szegénységben élők aránya a romák körében és a lakosság egészében 2015-16-ban az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége (FRA) kutatása alapján



A 20-64 évesek körében a legmagasabb foglalkoztatottságot Magyarországon mérték (44%, az átlag 30%), míg a nem dolgozó, nem tanuló („Not in Employment, Education or Training”, a továbbiakban: NEET) 16-24 éves fiatalok aránya Csehországgal együtt Magyarországon volt a legalacsonyabb, 51% (átlag 63%). A magyar roma háztartások a második legalacsonyabb értéket mutatták a nagyon alacsony munkaintenzitású háztartásokat illetően (27%, az átlag 44%).

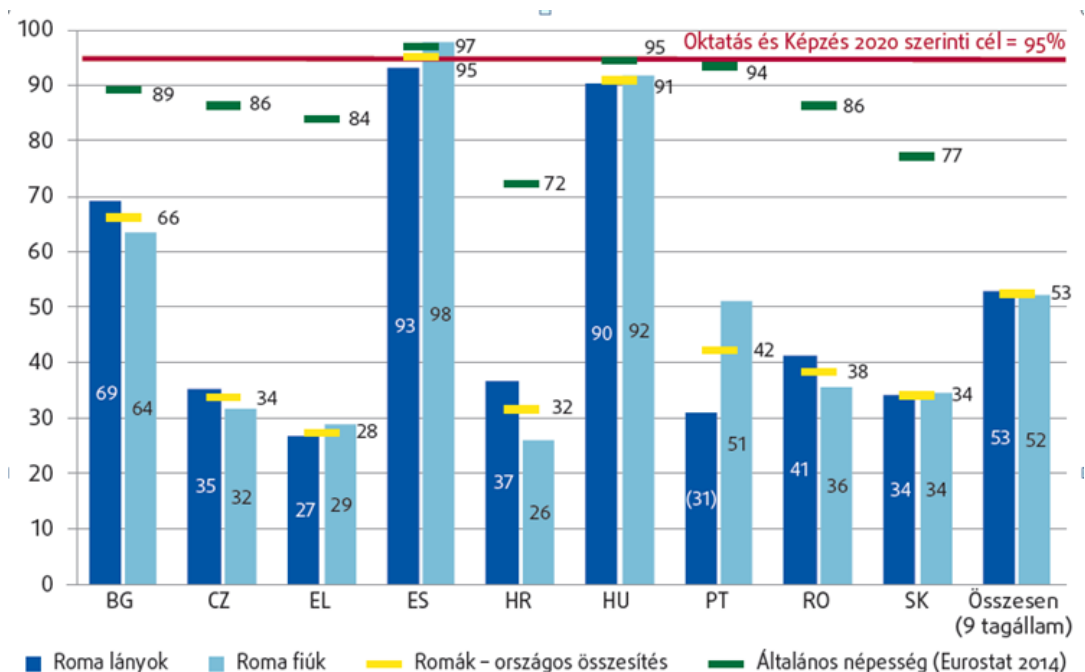
2. ábra. A nagyon alacsony munkaintenzitású háztartásokban élők aránya a romák körében és az ország egészében 2015-ben az FRA kutatása alapján



²⁶ Az Európai Unió kisebbségi és diszkriminációs felmérés (European Union minorities and discrimination survey) második hullámában 9 országban (Bulgária, Horvátország, Cseh Köztársaság, Görögország, Magyarország, Portugália, Lengyelország, Románia, Szlovákia, Spanyolország) 34 000 roma háztartásban élő személyről gyűjtöttek adatokat olyan térségekben, ahol a romák aránya meghaladta a lakosság 10%-át. A résztvevők önmagukat roma származásúnak vallották, legalább 16 évesek voltak és önálló háztartásban éltek, melyet szintén romának vallottak, és az EU területén éltek legalább egy éve. Az egyes országokban eltérő felmérési módszertant alkalmaztak, ami miatt az eredmények csak korlátozottan összehasonlíthatók. Bővebben ld. <https://fra.europa.eu/en/project/2015/eu-midis-ii-european-union-minorities-and-discrimination-survey/publications>.

2015-16-ban a rendelkezésre álló utolsó összehasonlító felmérés alapján a 4-6 évesek intézményi nevelését tekintve – a már akkor kötelező óvodáztatásnak is tulajdoníthatóan – Magyarország kiugróan jó mutatókkal rendelkezett a jelentősebb roma népességgel bíró országok között.

3. ábra. A kisgyermekkori nevelésben részt vevő, 4 év és a tankötelezettség (országoként meghatározott) alsó korhatára közötti gyermekek aránya az FRA kutatása alapján, 2015-16.



Megjegyzés: ^a A roma háztartásokban élő összes személy közül, 4 éves kortól az általános tankötelezettség országosan meghatározott alsó korhatáráig (n = 1776); súlyozott eredmények.

^b A felmérés kérdését a válaszadó töltötte ki minden gyermekre, ha rendszeresen járnak állami vagy magán gyermekgondozó intézménybe (beleértve a bölcsődét, iskola-előkészítőt stb.).

^c A kisgyermekkori nevelésben való részvétel országoként eltérő korcsoportjai: Bulgáriában és Horvátországban 4-6 év; a többi országban 4-5 év.³⁰ Az életkort éves alapon számítják, így a számadatok nem veszik figyelembe az adott gyermek általános iskolai tanulmányainak korábbi vagy halasztott megkezdését.

Kiemelkedő továbbá, hogy az FRA kutatása alapján Magyarországon az iskolaköteles korú roma gyermekek 98-99%-a járt iskolába 2015-16-ban (átlag: 90%). Az említett felmérés szerint a 18-24 éves romák korai iskolaelhagyását tekintve a magyar adat megegyezett az átlaggal (68%). A befejezetlen tanulmányokkal rendelkező felnőtt roma népesség aránya Magyarországon nagyjából megegyezett az átlaggal, 15% körüli. A társadalombiztosításban részesülő romák aránya pedig Magyarországon sokkal jobb volt, 86% (az átlag 74%). A lakáskörülményeket tekintve a hazai roma népesség helyzete átlagosnak volt mondható. A diszkriminációs tapasztalatot tekintve az átlagnál némiképp jobb mutatókkal rendelkezett az ország, a jogtudatosság szintje azonban az uniós átlag alatti volt.

Kirekesztődés, mélyszegénység, és az emberre és társadalomra gyakorolt hatásai

Az MNTFS 2030 célja a megjelölt célcsoportok helyzetének javítása, társadalmi befogadásuk aktív segítése. Mindezek mögött az a felismerés áll, hogy a mélyszegénység az életmódot meghatározóan alakító jellemző, ami nem egyszerűsíthető le a jövedelmi szegénységre. A szegénység meghatározóan korlátozza az egyén autonómiáját, cselekvési lehetőségeit, az egyéni tehetségek kibontakoztatását – ami pedig minden esélyteremtési, esélyegyenlőségi törekvés célja.

A mélyszegénységben élők tapasztalatait a szociológiai-szociálpolitikai szakirodalom leggyakrabban a *társadalmi sérülékenység* kifejezéssel írja le.²⁷ Nem egyszerűen a létbizonytalanságról van szó, hanem a létbiztonság egymással összefüggő rendszereinek megrendüléséről. A társadalmi sérülékenység kiterjedése összefügg a jóléti állam²⁸ visszaszorulásával, az esélyegyenlőség csökkenésével, a társadalmi egyenlőtlenségek növekedésével. Ez különösen érinti az egyébként is hátrányokkal indulók fizikai és társadalmi életesélyeit.

Az életutak tervezhetetlensége, a korai iskolaelhagyás, az alacsony munkavállalói kompetenciák, a kitartás és a figyelemkoncentráció hiánya, a családi problémák, a tartozások, a szegénységgel járó pszichés terhek, a fizikai állóképesség, a szociális készségek, az alkalmazkodóképesség vagy a szabálytartás hiánya, az egymásban is erősített negatívumok mind olyan ismerős jelenségek és tulajdonságok, amelyek jellemzik a társadalmi sérülékenységben élőket. A legszélsőségesebb kiszolgáltatottságban élők napi tapasztalata az uzsora és az emberkereskedelem, a prostitúcióra való kényszerítés, a modern kori rabszolgaság, az iskoláskorú gyermekvállalás.

Társadalmi mobilitás és esélyegyenlőség²⁹

A társadalmi mobilitás az esélyegyenlőség egyik legfontosabb mutatója. Azt jelzi, hogy az egyén – csupán a tehetsége és erőfeszítései eredményeképp, vagy épp ezek hiánya miatt – mennyire mozog a társadalmi rétegek között, illetve mennyiben húzza vissza (szegényebbek esetén), vagy tartja meg (gazdagabbaknál) a családi háttere. Az ezt mutató indikátorok egyben arra is utalnak, hogy a társadalom egészét tekintve az ember mennyire képes pusztán a tehetsége révén érvényesülni. Bár a szakirodalom jellemzően üdvözli a relatíve magas mobilitást, arra viszont nincs magyarázat, amikor az alacsony mobilitás az élettel való magas szintű elégedettséggel párosul (azaz összességében az általános passzivitással).

A szocializmus időszakában Magyarországot alacsony jövedelmi egyenlőtlenségek, de egyben alacsony mobilitás is jellemezte, és a rendszerváltás idején reálisnak tűnt az az elvárás, hogy a lojalitás helyett az érdem és a teljesítmény veszi át az előrejutásban a meghatározó szerepet – amiben sok tekintetben előrelépés is volt.³⁰ Ma a magyar társadalmi mobilitás viszonylag alacsony, ami viszonylag közepes szintű jövedelmi egyenlőtlenségekkel párosul. Az egyenlőtlenségek nem tekinthetők kirívónak sem a környező országokéval, sem általában az európai országokéval összevetve.³¹

²⁷ A szakirodalom a jelenséget a leggyakrabban a *prekariátus* kifejezéssel illeti, ennek magyar megfelelője a *társadalmi sérülékenység*.

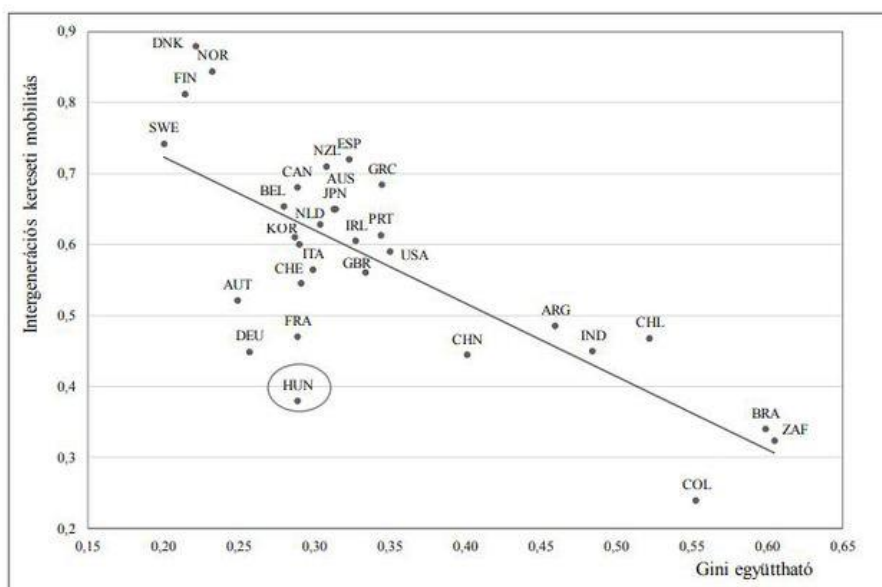
²⁸ Amelynek részei a társadalombiztosítás, a munkajog, a szociális (gazdasági és kulturális) jogok, továbbá a hosszabb és egészségesebb élettartam, a színvonalas gyermek- és közoktatási szolgáltatások, az időskori anyagi biztonság, a minőségi segítő szolgálatok.

²⁹ A fejezettrész írásakor elsősorban a következő két irodalom megállapításaira támaszkodtunk: Huszár, Ákos – Záhonyi, Márta „Egyenlőtlenség és társadalmi mobilitás.” Esély 29. évf. 5. sz. (2018). Pp. 25-47. *Társadalmi riport 2018*. TÁRKI, Budapest, 2018.

³⁰ *Társadalmi riport 2018*. TÁRKI, Budapest, 2018.

³¹ *Társadalmi riport 2018*. TÁRKI, Budapest, 2018.

4. ábra. Intergenerációs kereseti mobilitás és jövedelmi egyenlőtlenség³²



A rendszerváltás után nőtt a felső 10%-ra jutó jövedelem, majd a gazdasági válság okozta korrekció után ismét növekedett és növekszik, vélhetően, a mai napig. Ezzel szemben az alsó 10% részesedése évtizedek óta stagnál, esetleg – a közfoglalkoztatással összefüggésben – kissé növekedett az elmúlt években. Magas a szülő és a gyermek iskolázottsága közötti korreláció, egyre többen azonos társadalmi rangban házasodnak.³³ 2011 és 2018 között a legszegényebb háztartások reáljövedelme nőtt a legnagyobb mértékben, míg a középső és a felső decilisekben élők reáljövedelmének növekedése kiegyensúlyozottnak tekinthető.³⁴

A lakosság leggazdagabb 10-20%-ának helyzetében szerepet játszik a vagyon – döntően ingatlanvagyon – átöröklődése, a társadalmi különbségeket nem kellően csökkentő oktatási rendszer, valamint a jellemzően azonos társadalmi csoportból történő párválasztás. Az iskolaimobilitás-vizsgálatok szerint Magyarországon magas a szülő és a gyermek iskolázottsága közötti korreláció, erős a származás hatása a diplomaszerzésre, és magas a kedvezőbb szülői háttérhez kapcsolódó képzettségi prémium.

A társadalmi csoportok megmerevedésének természetes tendenciáival a társadalompolitikának külső környezeti körülményekként kell számolnia, ugyanakkor feladata – s ez egyben a szegénység elleni küzdelem leghatékonyabb eszköze is – a társadalmi mobilitás csatornáinak „megnyitása”, a mobilitás, a szegénységből való kiemelkedés támogatása. Ebből a szempontból a legfontosabb az oktatási rendszer mobilitást és befogadást támogató megerősítése, a rugalmas és a mobilitást támogató lakáspolitikai, az átmenetekben megfelelő színvonalú védőhálót nyújtó szociálpolitika. Emellett a társadalmi rétegek közötti átjárhatóságra hatással van az általános közvélekedés és nyilvánosság is, amely elismeri, díjazza az egyéni teljesítményt, és közvetíti a lehetőségeket.

³² Forrás: OECD: A Broken Social Elevator? How to Promote Social Mobility. OECD, Párizs 2018. Pp. 196.

Idézi: Társadalmi riport. TÁRKI, Budapest, 2018. Pp. 28.

³³ Társadalmi riport. TÁRKI, Budapest, 2018.

³⁴ Háztartások életszínvonala, 2018. KSH, Budapest, 2019. A KSH lakossági adatgyűjtései a leggazdagabb és legszegényebb lakossági csoportokat eltérő okokból nem érik el. A hajléktalanok éppúgy kimaradnak az adatgyűjtésből, mint a legjobb módúak.

Főbb társadalmi-gazdasági folyamatok Európában

Globalizálódó világunkban, benne Európában több nagy jelentőségű párhuzamos folyamat zajlik, amelyek hatással vannak a társadalmi felzárkózás részterületeire és a felzárkózási folyamatok egészére is.

Demográfiai és társadalmi változások, digitalizáció és a robotizáció

A modern társadalmakban általánosan javuló életminőség, ennek nyomán a várható élettartam növekedése, az egészségben és időskorban eltöltött évek kitolódása olyan társadalmi változások, amelyek a munkaerő-kereslet, a munkaformák jelentős megváltozását is jelentik. (Például a korábban családi kötelezettségként végzett tevékenységek szolgáltatásként a munkaerőpiacon való megjelenését.) Mindez erőteljes hatással van a szociális védelmi rendszerekre, nyomás alá helyezi a nyugdíjrendszerek fenntarthatóságát, és megnöveli az igényt a tartós időskori ápolás-gondozásra. Ez egyben új foglalkozások iránti igényeket is eredményez. E folyamatok új lehetőségeket nyitnak, nyithatnak meg a társadalmi felzárkózás célcsoportjai előtt is – ezeket érdemes célzott intézkedésekkel támogatni.

A demográfiai és társadalmi változások egyben felhívják a figyelmet a *szociális beruházás* elvére, ami arra mutat rá, hogy a jóléti intézkedések és kiadások eredményeiket tekintve nem tekinthetők csupán kiadásnak, hanem gazdaságilag megtérülő beruházások. Egyebek mellett erre is utal az Európai Unió Tanácsa 2019 őszén elfogadott tanácsi következtetése a jóléti gazdaságról, amely koncepció paradigmaváltást jelent annak érdekében, hogy a hangsúly a gazdasági növekedésről mint kizárólagos szemponttól áthelyeződjön az emberek jólétére – amely az Európai Unió egyre fontosabb célja.³⁵

A munka változó világára és az új munkavégzési formák megjelenésére tekintettel az Európai Unió Tanácsa 2019 nyarán fogadott el tanácsi következtetéseket, amelynek középpontjában a munkahelyi egészségvédelem és biztonság áll a digitalizáció, a robotizáció, a mesterséges intelligencia alkalmazása és a digitális platformgazdaság összefüggésében.³⁶ A dokumentum szerint a folyamatokhoz való alkalmazkodásban felértékelődik a köznevelés, továbbá az általános és nem kognitív készségek szerepe, ugyanakkor relatíve leértékelődik a konkrét szaktudás jelentősége. Az idejében, helyében és konkrét tartalmában egyre kevésbé meghatározható, de eredményességét tekintve továbbra is kiemelkedő jelentőségű munkavégzés a hátrányos helyzetű társadalmi csoportok és a leszakadó országrészek számára is lehetőségeket nyújt. Az újonnan megjelenő munkavégzési formák ugyanakkor komoly kihívásokat jelentenek a hagyományos foglalkoztatási formák, valamint a megfelelő szociális védelem biztosítása tekintetében. Utóbbi jelentősége emelkedett az évtized második felében a környező országokból történő munkavállalási célú bevándorlás, valamint a magyar állampolgárok visszavándorlása következtében.

Napjainkra bebizonyosodott, hogy a digitális eszközök terjedése a korai várakozásokkal szemben nem képes felszámolni vagy legalábbis csökkenteni a fennálló társadalmi egyenlőtlenségeket, sőt tovább növeli a megosztottságot. Míg azonban az ezredforduló környékéig a hozzáférés esélye képezte az egyenlőtlenség alapját, az infokommunikációs (a továbbiakban: IKT) eszközök szélesebb körű elterjedésével egyre inkább az lett a kérdés, ki mire és mennyire hatékonyan képes használni azokat. A digitális kompetencia tekintetében további fejlesztésre van szükség, különösen az ebből a szempontból hátrányos helyzetű társadalmi csoportok tagjai körére. A megfelelő szintű jártasság a digitális

³⁵ *A Tanács következtetése a jóléti gazdaságról.* Európai Unió Tanácsa ST 13171 2019 INIT HU

³⁶ *A Tanács következtetése a munka változó világáról: gondolatok az új munkavégzési formákról és a munkavállalók biztonságára és egészségére gyakorolt hatásaikról.* Európai Unió Tanácsa ST 9686 2019 INIT HU

technológiák használatában kulcsfontosságú az új és a jövőben megjelenő munkakörök betöltésében. Az Európai Bizottság által kidolgozott DigComp 2.1 digitális kompetencia-keretrendszer magyarországi adaptációja (a magyar rendszer neve Digitális Kompetencia Keretrendszer, DigKomp) olyan digitális alapkészségek leírását, mérésének és fejlesztésének módszertanát is tartalmazza, amelyek a képzetlen, hátrányos helyzetű csoportok fejlesztését szolgálják.³⁷

Az emberi tevékenység, az üvegházhatású gázok kibocsátása által, jelentős szerepet játszik a klímaváltozásban. A jelenség természeti hatásai Magyarországot az átlagnál jobban érintik, a lakosságon belül kiemelten a szegénységben, társadalmi hátrányokkal élő népességet. A nem megfelelő fűtőanyagok használata, a háztartási szemét elszállításának problémái, az ivóvízminőséggel, a szélsőséges időjárási jelenségekkel, hőséggel, hideggel, viharokkal, csapadékkal, árvizekkel kapcsolatos problémák mindennapi gondjai egyes hátrányos helyzetű területeken élő csoportoknak, köztük a roma népesség jelentős részének.³⁸ E problémákat a szegénység kezelését célzó intézkedésekkel összhangban, a tudatosság fejlesztésének szükségességét is figyelembe véve szükséges kezelni.

A fenntartható, klímasemleges fejlődést célzó uniós törekvéseket kifejezi az eddigi Európai Unió Éves Növekedési Jelentése átkeresztelése Éves Fenntartható Növekedési Jelentéssé, amelynek alapja az éghajlat szempontjából semleges, azaz nettó nulla üvegházgáz-kibocsátású gazdaságot megcélzó Európai Zöld Megállapodás (European Green Deal).

A világméretű koronavírus járvány várható gazdasági és társadalmi következményei

A 2020 elején kibontakozott, és a világ szinte összes országában komoly problémákat okozó, koronavírus-járvány sok esetben nemcsak az eleve hátrányos helyzetben lévő társadalmi csoportokat, de még a gazdagabb országokat is felkészületlenül érte. A koronavírus-járvány továbbterjedésének megakadályozására kijárási korlátozásokat vezettek be, aminek folytán drasztikusan csökkent először a nem létfontosságú ágazatok (turizmus, szórakoztató-ipar, személyi légiközlekedés), majd fokozatosan egyes, az immár megbízhatatlanná vált beszállítói hálózatok által érintett termelői ágazatok teljesítménye is (elsősorban az autóipar, de a gumiipar, az üvegipar, a fémipar, az optikai cégek, az építőipar, stb.), amelynek szereplői sok esetben egy-egy hátrányos helyzetű térség egyetlen jelentős munkaadói Magyarországon is. A csökkenést nem tudta ellensúlyozni a gyógyszeripar, az internet-szolgáltatás és az élelmiszer-kereskedelem elsősorban elemi biztonsági szükségletek nyomán növekvő, illetve egyes ágazatok – pl. mezőgazdaság és társ-ágazatai, kormányzat és közszolgáltatások, közüzemek – szinten maradó vagy növekvő kibocsátása. Ez akár napi több száz ember elbocsátását is jelenti, elsősorban olyanokat, akik eleve bizonytalan helyzetben vannak (fekete- vagy szürkegazdaságban, átmeneti vagy határozott idejű foglalkoztatásban stb. dolgoznak). A legfrissebb adatok szerint 2020 egészét tekintve a 15-74 éves munkanélküliek átlagos létszáma 198 000, a munkanélküliségi ráta 4,3% volt, ami a koronavírus-járvány ellenére csupán 0,9%-os, az Európai Unió átlaga alatti növekedés 2019-hez képest. 2020. utolsó negyedét összehasonlítva 2019 azonos időszakával a ráta Dél-Dunántúl kivételével valamennyi régióban nőtt. Nyugat- és Közép-Dunántúl régióban volt a legalacsonyabb, 1,9, illetve 2,3%-os értékkel, míg Észak-Alföldön volt a legmagasabb, 7,4%. Mindazonáltal, az KSH előzetes adatai szerint 2020-ban a gazdaság a vártnál kevésbé, 5,1%-kal esett vissza, míg az uniós átlag ennél nagyobb, -6,4% volt. Ezzel olyan országokat előztünk meg, mint

³⁷ A DigComp adaptációját a Digitális Pedagógiai Módszertani Központ munkacsoportja végzi. A Digitális Jólét Programon belül a kifejezetten a digitális kompetenciával nem rendelkezők részére fejlesztett képzési program a Digitális Rámpa nevet kapta.

³⁸ Tóth, István János (szerk.) *A klímaváltozás várható gazdasági hatásai Magyarországon 2020-2040*. MKIK Gazdaság- és Vállalkozáskutató Intézet, Budapest, 2015. augusztus

Ausztria, Belgium, Franciaország, Olaszország vagy éppen Csehország. Magyarország tehát uniós szinten is eredményesen védekezett a járvány gazdasági hatásaival szemben.³⁹

Szakértői elemzések szerint a járványt elsősorban a turizmusra leginkább alapozó járások, térségek gazdasága érzi meg leginkább, amennyiben a (szinte) leállás – más munkaalkalom híján – a helyi munkaerőpiac számára sokkot okoz, amelynek elhúzódása esetén a kormánynak területfejlesztési eszközöket is be kell vetnie a helyzet kezelésére.⁴⁰ A visszaesés különösen érzékenyen érinti a tartalékokkal nem rendelkező népességsz csoportokat, amelyeknek akár jelentős pótlólagos terhet is jelenthet a védekezés anyagi költségei (higiénia és preventív táplálkozás, elkülönítés esetén jövedelemcsökkenés) fedezete – és ebben az egyébként is nehéz pénzügyi helyzetbe került települési önkormányzatok sem tudják őket segíteni. A leginkább rászorultak felzárkózását támogató programok – így a közmunkaprogramok – számára plusz terhet jelent a rendszeres vírusesztelés szükségessége, amelyet nem minden esetben sikerül maradéktalanul érvényesíteni. A vírushelyzet néhány esetben társadalmi, közösségek közötti feszültségeket is okozott, miközben sok esetben mozgósította a helyi erőforrásokat a járvány közös leküzdése érdekében. A leginkább érintett térségek közül ugyan kevés hátrányos helyzetű, de például az ország szegényebb, északkeleti térségeiben is található olyan terület, ahol az amúgy kisebb volumenű turisztikai forgalom – az egyéb lehetőségek szűkössége okán – mégis jelentős.

A helyzet rövid távú kezelésére a kieső jövedelmek valamilyen szintű pótlása és a rugalmas foglalkoztatás támogatása, illetve – a válság hosszabb elhúzódása esetén – a beruházás ösztönzés, likviditáskezelés, illetve célzott ösztönzők bevezetése lehet a leghatékonyabb megoldás, amelyeket – nyitott gazdaság lévén – Magyarországon természetesen a külföldi folyamatokra tekintettel, szelektíven célszerű alkalmazni. Bármilyen legyen ez, ennek költségvetési hatásait az egész közösség viseli.⁴¹

Felismerve a helyzet súlyosságát, a magyar Kormány első intézkedései között szerepelt a hitelekre vonatkozó fizetési moratórium, a lejáró családtámogatási jogosultságok (GYES, GYET és GYED) meghosszabbítása a 2020. március 11-től 2020. június 30-ig terjedő időszakban, a kilakoltatások és egyes ágazatokban a járulék- és adófizetési kötelezettség felfüggesztése.

Meglévő források átcsoportosításával – az államháztartási hiányokra vonatkozó átmeneti korlátozás felfüggesztése mellett – az Európai Unió is támogatja a bajba jutott hátrányos helyzetű társadalmi csoportokat elsősorban a Rászoruló Személyeket Támogató Európai Segítségnyújtási Alapon (a továbbiakban: FEAD) keresztül. Cél, hogy a FEAD által nyújtott támogatások a járvány idején is eljussanak a leginkább rászorulókhöz oly módon, hogy mind a támogatást nyújtók, mind a támogatottak számára biztosítható legyen a járványügyi intézkedések betartása. Az Európai Unió SURE válságkezelő alapja a munkahelymegőrzést célozza a csökkenő munkaórák miatt kieső jövedelmek biztosításával.

³⁹ A legutóbbi, 2008-12-es válság legrosszabb éveiben (2009 és 2012) Magyarországon 6,7, illetve 1,5%-os volt a gazdasági visszaesés; ugyanakkor az EU átlaga -4,3, illetve -0,7% volt.

⁴⁰ Hétfa Kutatóintézet „A járványügyi válság mely hazai térségek gazdaságát teszi leginkább sebezhetővé?” [www.hetfa.hu](http://hetfa.hu/2020/03/26/a-jarvanyugyi-valsag-mely-hazai-tersegek-gazdasagat-teszi-leginkabb-sebezhetove-1-a-hetfa-elemzese/) 2020-03-26. <http://hetfa.hu/2020/03/26/a-jarvanyugyi-valsag-mely-hazai-tersegek-gazdasagat-teszi-leginkabb-sebezhetove-1-a-hetfa-elemzese/> Letöltve 2020-04-06. A turizmus GDP-ben való közvetett és közvetlen részesedése mintegy 10%, de a foglalkoztatásban ennél nagyobb, mintegy 12,5% a jelentősége, és akár 400 ezer ember munkahelye is veszélybe kerülhet. Szintén ld. Balás, Gábor – Csité, András „Nem a magyar csomag mérete, hanem a tartalma és az időzítése a fontos!” [www.hetfa.hu](http://hetfa.hu/2020/04/06/nem-a-csomag-merete-hanem-a-tartalma-es-idozitese-a-fontos-szemponatok-egy-elhuzodo-jarvany-miatt-szukseges-gazdasagi-beavatkozas-csomag-kialakitasahoz/) 2020-04-06. <http://hetfa.hu/2020/04/06/nem-a-csomag-merete-hanem-a-tartalma-es-idozitese-a-fontos-szemponatok-egy-elhuzodo-jarvany-miatt-szukseges-gazdasagi-beavatkozas-csomag-kialakitasahoz/> letöltve 2020-04-06.

⁴¹ Hétfa Kutatóintézet „A járványügyi válság mely hazai térségek gazdaságát teszi leginkább sebezhetővé?” [www.hetfa.hu](http://hetfa.hu/2020/03/26/a-jarvanyugyi-valsag-mely-hazai-tersegek-gazdasagat-teszi-leginkabb-sebezhetove-1-a-hetfa-elemzese/) 2020-03-26. <http://hetfa.hu/2020/03/26/a-jarvanyugyi-valsag-mely-hazai-tersegek-gazdasagat-teszi-leginkabb-sebezhetove-1-a-hetfa-elemzese/> Letöltve 2020-04-06.

A hazai felzárkózási és szociális szolgáltatások rendszerében a rászorulókat egyébként is támogató, „biztos pontként” működő, megszokott szolgáltatások felértékelődnek a veszélyhelyzet idején. Így a gyermekétkeztetés, a népkonyha, szociális konyha, a tanodák, és programszinten a Jelenlét pontok, Csillagpontok, fürdőházak és közösségi házak mind-mind részt vállalnak – a járványügyi előírások betartásával – a járvány gazdasági hatásai által leginkább veszélyeztetett mélyszegénységben élők napi megélhetési gondjainak megoldásában, az élelmiszerek eljuttatásában, a gyermekek folyamatos tanulásának biztosításában. A veszélyhelyzet felhívja a figyelmet ezen ellátások kiterjesztésének fontosságára, valamint az egyelőre programként működő kezdeményezések ellátórendszerbe illesztésének jelentőségére.

A roma népesség kirekesztődésének társadalmi-gazdasági költségei, számítási módszertanok

Az MNTFS 2030 kiemelt célcsoportja, a roma népesség társadalmi kirekesztődésének tényleges költségeiről a Világbank 2010-es tanulmánya óta nem készült friss elemzés.⁴² Az akkori becslést alapul véve Magyarországon az éves GDP mintegy 2,4-2,5%-a, azaz 2018-ban mintegy 3,2-3,3 milliárd euró GDP (1040-1080 milliárd forint; a közép- és kelet-európai, valamint a balkáni országok esetében összesen mintegy 3,4-9,9 milliárd euró) veszett el a népcsoport nem megfelelő munkaerőpiaci integrációja nyomán.⁴³ Az anyag a roma népesség kirekesztődéséből fakadó alacsonyabb termelékenységet a roma és a többségi társadalomhoz tartozók közötti bérkülönbségeként becsülte. Az összeg nagyságrendje alapján a felzárkózásra fordított kiadások, (szociális) befektetésként értelmezve, nemzetgazdasági szinten magas hozadékkal bírnak.

A romákra vonatkozó frissebb adatok híján érdemes figyelembe venni a más kirekesztődött társadalmi csoportokra készült, hasonló számításokat és módszereiket. A Világbank szerint a megbélyegzés és kirekesztődés gazdasági hatásai a következő részekre bonthatók az oktatás, a foglalkoztatás, valamint a családi és egészségügyi szolgáltatások terén:⁴⁴

- alacsonyabb termelékenység és teljesítmény a foglalkoztatási megkülönböztetés és a korlátozott munkaerő-kínálat miatt; az így be nem folyt adók;
- a humán tőkébe történő nem hatékony beruházás az oktatás alacsonyabb eredményessége és az oktatás során tapasztalható megkülönböztetés miatt;
- kiesett teljesítmény a kirekesztődéssel kapcsolatos egészségügyi különbségek eredményeként;
- a kirekesztődés következményeinek kezelését szolgáló szociális és egészségügyi szolgáltatások költségei.

Az egyes programok megtérülésének számításához a szakirodalomban elterjedt a „sokszínűségbe és a befogadásba fektetett beruházások megtérülése” (ROI of Diversity and Inclusion) mutató, illetve hasonlóan mér a „befogadási hozadék” (inclusion dividend) is.⁴⁵

A romák kirekesztődésének, illetve más, hasonló társadalmi jelenségek gazdasági költségeinek vizsgálata egymással összevethető eredményeket mutat. Egyes kutatások szerint a nemek közötti

⁴² Világbank *Roma Inclusion: An Economic Opportunity for Bulgaria, the Czech Republic, Romania and Serbia*. 2010. szeptember. Egy részterületet, a gyerekházak munkájának megtérülési vizsgálatát végezte el a HÉTFÁ elemzése: *Biztos Kezdet program hatásvizsgálata*. HÉTFÁ Kutatóintézet, Budapest, 2015.

⁴³ A számításhoz az említett tanulmány mellett a KSH NKI becsléséből és a KSH GDP adatából indultunk ki. Az eredmény nagyságrendileg megegyezik a rasszizmus számított költségeivel, ld. „Closing the Racial Inequality Gaps. The Economic Cost of Black Inequality in the U.S.” *Global Perspectives & Solutions* Citi GPS, September 2020.

⁴⁴ Ld. pl. Badgett, M. V. Lee. *The Economic Cost of Stigma...* World Bank, Washington, DC, 2014.

⁴⁵ Maria, Yapp "Measuring the ROI of talent management" *Strategic HR Review* (2009) Vol. 8 Iss. 4. Pp. 5-10. és Kaplan, Mark – Donovan, Mason *Inclusion Dividend* Routledge, New York, 2013.

oktatási egyenlőtlenség csökkentése, a magasabb szintű oktatás befejezése 0,5 százalékkal növelné a nők bértömegét és így a GDP-t.⁴⁶

A stratégia alapelvei, horizontális szempontok, a beavatkozások már bevált módszerei, ágazatköziség

Az MNTFS 2030 alapelvei, melyek túlnyomórészt megegyeznek a 2011-ben elfogadott stratégia szakpolitikai elveivel:⁴⁷

1. *A felzárkózás összkormányzati prioritása:* a felzárkózási politikának megalapozottnak, átfogónak és gyakorlatiasnak kell lennie, minden vonatkozó feladatnak világosan tartalmaznia kell a felzárkózási szempontokat, és folyamatosan mérlegelni kell, hogy az intézkedések megfelelnek-e ezeknek a követelményeknek.
2. *Átfogó megközelítés:* az ágazati intézkedések jogi, finanszírozási és szakmai összehangolása a komplex fejlesztések indítása érdekében.
3. *Felzárkózás elvű fejlesztéspolitika,* amely a hazai és uniós fejlesztési forrásokhoz való hozzáférést kötelezően megalkotandó helyi esélyegyenlőségi programhoz köti.
4. *Az integráció elve:* a felzárkózási politika célja a társadalmi és nemzeti összetartozás és szolidaritás erősítése, a szegregációs jelenségek és a diszkrimináció csökkentése.
5. *Komplexitás és koncentráció:* összehangolt, egymást kiegészítő programok szükségesek, amelyekhez erős központi és helyi koordinációra van szükség, és amelyek megalapozzák a rendszerfejlesztések lehetőségeit.
6. *Innováció és fenntarthatóság:* a projektszerű fejlesztésekben megjelenő sikeres innovációknak a jóléti rendszerek részeivé kell válniuk.
7. *Hatásosság:* a legnagyobb szükségben a legjobb minőségű szolgáltatások biztosítása. A leginkább hátrányos helyzetűek célzása és a leghatékonyabb intézkedések előresorolása.
8. *Biztos kezdet, biztos jövő:* az életutat támogató, annak kritikus fordulópontjain való segítségnyújtás.
9. *Személyes felelősségen, részvételen, az emberi méltóságon alapuló programok:* az érintettek aktivitásának, személyes részvételének előmozdítása személyre szabott, differenciált eszközökkel, önmaguk és családjaik helyzetéért viselt felelősség megerősítése.
10. *Semmit rólunk, nélkülünk* – a közösségi részvétel és támogatás elve az egyenlő jogok alapján: a bizalomra, aktív részvételre, partneri együttműködésre építve a programok tervezésébe, végrehajtásába és ellenőrzésébe be kell vonni a célcsoportok, így a roma közösség, a helyi önszerveződések és a közigazgatás képviselőit. E programok romák és nem romák számára kölcsönösen megélhető sikerélményt kínálnak.
11. *A megkülönböztetés és elkülönítés fokozatos megszüntetése, a szolgáltatások megkettőzésének elkerülése.*
12. *A romák befogadása kétirányú folyamat, amelyben szerepet kell vállalnia a nem roma közösségnek is – ez a közösségek számára kölcsönös értékteremtés.*

⁴⁶ Chaaban, Jad – Cunningham, Wendy *Measuring the economic gain of investing in girls: the girl effect dividend*. Policy Research working paper no. WPS 5753. World Bank, Washington, DC, 2011. és Vyas, Seema *Estimating the association between women's earnings and partner violence: evidence from the 2008-2009 Tanzania national panel survey*. Women's voice, agency, and participation research series no. 2. World Bank, Washington DC, 2013. Duvvury, Nata – Callan, Aoife – Carney, Patrick – Raghavendra, Srinivas *Intimate Partner Violence: Economic Costs and Implications for Growth and Development*. Women's voice, agency, and participation research series no. 3. World Bank, Washington, DC, 2013.

⁴⁷ *Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia – mélyszegénység, gyermekszegénység, romák – (2011-2020)* KIM Társadalmi Felzárkózásért Felelős Államtitkárság Budapest, 2011. november. Pp. 53-57. A stratégia szövege elérhető a romagov.hu oldalon.

13. *Megalapozott tervezés, a hatékonyság rendszeres mérése:* a célcsoport helyzetéről, számáról, az elért eredményekről folyamatosan mérhető, érdemi információk szükségesek.
14. *Kiemelten, de nem kizárólagosan:* a felzárkózási stratégia romákról szóló stratégia, de nem csak roma stratégia, amennyiben a társadalmi problémák nem csak a cigányságot sújtják, és nem is kezelhetők kizárólagosan a cigányság körében.

Az MNTFS II. horizontális szempontja volt a közszolgáltatásokhoz való **egyenlő esélyű hozzáférés** és a **roma nők helyzete**, amelyeket megtartunk a jelen koncepcióban is. Ez kiegészül a digitalizációval, amennyiben a digitális megoldások bizonyos területeken képesek pótolni, kiegészíteni a hiányzó humán erőforrást, csökkentik a költségeket és hatékonyabbá teszik a munkát. A digitalizáció mára nem terület vagy cél, sokkal inkább az élet minden részét átható elv és módszer.

A társadalmi felzárkózás horizontális szempontjai érvényesülése leginkább az eredetileg kísérletképpen indult programoknak a már **meglévő szolgáltatási rendszerbe való beillesztésével**, valamint a felzárkózási szempontok jogszabályokban való érvényesítésével – a mainstreaming⁴⁸ eszközeivel – érhető el. Ehhez kapcsolódik a koncepcionális munka, amely – akár a társadalmi felzárkózás egészét, akár annak részterületeit illetően – szintén erősíti a felzárkózási szempontok meggyökerezését a szakpolitika-alkotásban.

A fejlesztés szempontjából a végrehajtás során elért eredmények tekinthetők a legfontosabbaknak, amint azt a független értékelések is bizonyítják.⁴⁹ Fejlesztési megfontolások szerint egyes specializált intézménytípusoknak is helye van a szolgáltatási rendszerben, amelyek célzottan képesek egyes célcsoportok igényeinek kielégítésére. Sok szempontból jó tapasztalatként említhetők a kiemelt projektek, amelyek – gördülékeny projektmenedzsment mellett – képesek a célcsoportok hatékony elérésére és bevonására, a megvalósítók szakmai támogatására, a programok országos szintű összefogására, nyomon követésére, visszacsatolásra a szakpolitika részére. Törekszünk a megvalósult jó probléma megoldási gyakorlatok tapasztalatainak hasznosítására, elterjesztésére.

Az ágazatközi mint a társadalmi felzárkózás kiemelt jellemzője a később ismertetendő egyeztetési fórumok keretében valósul meg, továbbá abban a tényben, hogy a társadalmi felzárkózási szakpolitika igen nagymértékben megkívánja a kapcsolódó, nem kisszámú szakpolitikával és szakmai partnerrel való folyamatos egyeztetést és együttműködést.

A stratégia célrendszere

Elődjéhez hasonlóan az MNTFS 2030 is hierarchikus célrendszert követ, amelyben az egyes – operacionalizálható, a mindennapi életre lefordítható – alcélok hozzájárulnak a fő célok teljesítéséhez. A stratégia két, a társadalmi felzárkózás esélyeinek javítása szempontjából kulcsfontosságú célcsoportra fókuszál: a mélyszegénységben élők (különös tekintettel a romákra) és a gyermekekre. A stratégia egyúttal tovább viszi az Európai Unió lejáró Európa 2020 növekedési stratégiája logikáját, amelynek célrendszerében megjelent a társadalmi integráció erősítése is.⁵⁰

Az MNTFS 2030 a legfontosabb társadalompolitikai célokat hierarchiába rendezetten sorolja fel. A stratégia kiemelt, átfogó céljai a következők:

⁴⁸ A kifejezés magyar fordítása a „főáramba helyezés”, de a szakirodalom jellemzően az angol szót használja.

⁴⁹ *A Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia (MNTFS) érvényesülésének értékelése. Értékelő jelentés. Véglegesített változat.* Kopint-TÁRKI, Budapest, 2020. január 15. *Biztos Kezdet program hatásvizsgálata.* HÉTFÁ Kutatóintézet, Budapest, 2015.

⁵⁰ Az Európa 2020 stratégiában az Unió célkitűzése egyebek mellett az volt, hogy a szegénységben vagy társadalmi kirekesztődésben élők száma 20 millióval csökkenjen 2020-ig (ezen belül, nemzeti vállalásként, Magyarországon 450 000-rel).

1. az anyagi és szociális nélkülözés kockázatának kitettek arányának csökkentése, különös tekintettel a roma népességre;
2. a szegénység, szociális kirekesztődés újratermelődésének megakadályozása;
3. a társadalmi gazdasági javakhoz történő egyenlő esélyű hozzáférés javítása, a társadalmi összetartozás erősítése.

Mindegyik átfogó célhoz különböző részcélok, az adott átfogó cél elérését szolgáló, részterületenkénti vállalkozások tartoznak. Az egyes átfogó célok alapján a teljes célrendszert a következő táblázat mutatja:

2. táblázat. Az MNTFS 2030 célrendszere

Célok	
1.	Az anyagi és szociális nélkülözésben élők arányának csökkentése, különös tekintettel a roma népességre.
1.1	A romák, tartósan rászoruló munkaeő-piaci integrációjának elősegítése, foglalkoztatottsági szintjük emelése.
1.1.1	A roma és a tartósan rászoruló aktív korúak képzettségi szintjének emelése.
1.1.2	Gazdaság- és vállalkozásfejlesztés a hátrányos helyzetű, alacsony iskolai végzettségű emberek foglalkoztatása érdekében (magas élők munkai igényű ágazatok, szociális gazdaság, atipikus foglalkoztatási formák).
1.1.3	A munkaeő-piaci integrációt támogató munkaügyi és szociális ellátások, szolgáltatások elérhetőségének, minőségének, hatékonyságának fejlesztése.
1.1.4	A közfoglalkoztatás mint a közösségért végzett értékteremtő munka fejlesztése személyre szabott szolgáltatási elemekkel, a közfoglalkoztatottak nyílt munkaeő-piaci reintegrációjának további ösztönzése.
1.1.5	Az aktivitást erősítő, a munkavállalásra ösztönző segélyezési rendszer.
1.1.6	A munkahely és a család összeegyeztetése az atipikus foglalkoztatási formák támogatásával.
1.1.7	A jövedelmi egyenlőtlenségek növekedésének megakadályozása.
1.2	A kiemelt célcsoportok helyzetének javítását célzó szakpolitikák, beavatkozások tervezését, nyomon követését, értékelését szolgáló adminisztratív és statisztikai adatforrások, információs rendszerek fejlesztése.
2.	A szegénység, szociális kirekesztődés újratermelődésének megakadályozása.
2.1	A gyermekek szegénységének csökkentése.
2.1.1	A családokat érintő jóléti transzferek szinten tartása.
2.1.2	A gyermekjóléti, gyermekvédelmi ellátások, szolgáltatások elérhetőségének, minőségének, hatékonyságának fejlesztése.
2.1.3	A fejlődési eltérések időben történő felismerése, kezelése, a korai képességgondozás, a koragyermekkori nevelés, gondozás fejlesztése.
2.2	A roma és tartósan rászoruló gyermekek befogadó és integrált oktatáshoz való hozzáférése javítása.
2.3	A végzettség nélküli iskolaelhagyás csökkentése.
2.3.1.	Az iskolai lemorzsolódás csökkentése
3.	A társadalmi-gazdasági javakhoz történő egyenlő esélyű hozzáférés javítása, a társadalmi összetartozás erősítése.
3.1	A közszolgáltatásokhoz való egyenlő esélyű hozzáférés biztosítása
3.2	A lakhatási körülmények, a lakhatás biztonságának javítása, lakhatási lehetőségek bővítése (bérlet).
3.3	A települési és térségi szegregáció csökkentése.
3.4	A romák, tartósan rászoruló és gyermekek egészségi állapotának javítása, a születéskor várható élettartam növelése, valamint az egészségügyi ellátórendszerhez való hozzáférésük javítása.
3.5	A társadalmi együttélés alapját jelentő bizalom erősítése, a romákkal szembeni diszkrimináció csökkentése, áldozatvédelem.
3.6	Az érintettek bevonása a programok tervezésébe, végrehajtásába, értékelésébe.

A fenti célokhoz tartozó főbb, kiindulásképp használt indikátorok alakulása a következő:

3. táblázat. A főbb indikátorok alakulása⁵¹

	Év	Lakosság egésze	Alacsonyan iskolázottak	Romák	Gyermekek	Falvakban élők
			kockázati tényezője az átlaghoz képest*			
Anyagi és szociális depriváció kockázatában élők aránya	2014	41,0%	1,53	n.a.	1,19	1,11
	2019	20,3%	1,99	n.a.	1,35	1,29
Foglalkoztatási ráta (15-64)	2010	54,9%	0,46	n.a.	x	0,92
	2014	61,8%	0,51	0,54	x	0,95
	2019	70,1%	0,57	0,66	x	0,96
	2020 I-III.	69,5%	0,54	0,63	x	0,96
Nagyon alacsony munkaintenzitású háztartásban élők aránya a (0-59)	2010	12,8%	1,29	n.a.	1,17	1,20
	2014	9,4%	1,35	2,54	1,19	1,06
	2019	5,0%	1,00	2,04	1,06	1,17
A szegénység vagy társadalmi kirekesztettség kockázatának kitettek aránya	2010	31,5%	0,47	n.a.	1,28	1,13
	2014	28,2%	0,69	2,97	1,28	1,22
	2019	17,7%	0,99	2,99	1,00	1,29
Jövedelmi szegénység kockázatában élők aránya	2010	14,1%	2,30	n.a.	1,65	1,36
	2014	14,9%	2,59	4,27	1,67	1,49
	2019	12,2%	2,02	2,84	0,78	1,25
Tartós szegénységben élő gyermekek aránya (0-17)	2010	17,3%	n.a.	n.a.	x	n.a.
	2014	13,4%	n.a.	n.a.	x	n.a.
	2019	6,5%	n.a.	n.a.	x	n.a.
Az óvodába járó, 3-5 éves gyerekek aránya	2010	87,8%	n.a.	n.a.	x	n.a.
	2014	90,2%	n.a.	n.a.	x	n.a.
	2019	92,1%	n.a.	n.a.	x	n.a.
A standardizált teszteken az 1-es vagy az alatti szintet elérők aránya a 6. évfolyamon	Év	Szövegértés összesen	Matematika összesen	Szövegértés	Matematika	
				a legfeljebb alapfokú végzettségű anyák gyermekeinek kockázati tényezője az összesen-hez képest*		
	2010	10,0%	17,1%	1,32	1,15	
	2014	9,6%	15,2%	1,53	1,18	
	2019	6,3%	12,9%	1,84	1,65	

* az érték az átlaghoz képest való eltérés mértékét mutatja, pl. 2010-ben a jövedelmi szegénységben élő alacsony képzettségűek aránya $14,1 \cdot 2,30 = 32,4\%$ volt

Bár az MNTFS II. céljai teljesültek, az MNTFS 2030 időszakában is érvényesnek tekintjük a fenti, a korábbihoz nagyon hasonló célrendszert, és annak területein további érdemi előrelépéseket várunk. Az időközben bekövetkezett stratégiai, szervezeti és finanszírozási változások mentén ugyanakkor némiképp módosult ágazati struktúrában és fókusszal tervezzük a stratégia intézkedéseit.

A célok kitűzését és számszerűsítését a roma emberek tekintetében az Európai Unió 2030-ig terjedő roma keretstratégiája segíti (ld. később), ugyanakkor általában a szociális helyzetre vonatkozóan nincs olyan egyértelmű támpont, mint az Európa 2020 Stratégiához és kiemelten annak szegénységi, foglalkoztatási és oktatási/képzettségi céljaihoz kötődő MNTFS II. esetében.

A társadalmi felzárkózás szempontjából relevánsabb, számszerűsített célokat nem tartalmazó, de a főbb irányokat jelző, és az összehasonlító indikátorokat (benchmarking) használó Szociális Jogok Európai Pillére dimenziói közül stratégiánk leginkább az „egyenlő esélyek és a munkaerőpiachoz való hozzáférés” dimenzióhoz tartozó területek fejlesztéséhez tud hozzájárulni, amelyek a következők:

- oktatás/képzettség
- nem tanuló, nem dolgozó fiatalok (NEET)
- szegénység vagy társadalmi kirekesztődés kockázatának kitettek
- egyenlőtlenségek
- nők és férfiak egyenlő esélyei

⁵¹ A hiányzó adatok egy részét a KSH vagy nem számítja, vagy az adott évben nem történt ilyen adatfelvétel, vagy a csekély mintaelemszám miatt nem megbízható az adat.

- lakhatási feltételek

Emellett fontos az MNTFS 2030 szerepe a „közszolgáltatások, szociális védelem és befogadás” dimenzió területein elért javulásban is:

- szociális védelem elégségesége
- koragyermekkorai szolgáltatások
- megfelelő egészségügyi hozzáférés

Az ENSZ-nek elsősorban a fejlődő országok lehetőségeit figyelembe vevő Agenda 2030 stratégiája és annak mérőrendszere, a Fenntartható Fejlődési Célok (a továbbiakban: SDG) közül stratégiánkhoz szorosan a következő célok kötődnek:

- (1) szegénység felszámolása
- (3) egészség és jóllét
- (4) minőségi oktatás
- (5) nemek közti egyenlőség
- (7) a megfizethető és tiszta energia
- (8) tisztességes munka és gazdasági növekedés
- (10) egyenlőtlenségek csökkentése
- (11) fenntartható városok és közösségek.

Említendő még az Európai Unió Zöld Megállapodása (European Green Deal), melynek fő fókusza kevésbé a szegénység és az összetartó társadalmak, hanem inkább a környezeti fenntarthatóság, ugyanakkor ennek is része a társadalmi integritás.

Az MNTFS II. megvalósulásának előzetes értékelése

Bár még az időszakon belül, a záróévre vonatkozó statisztikai adatok híján vagyunk,⁵² megállapítható, hogy az MNTFS 2030 előzményének tekinthető, alapvetően az Európa 2020 Stratégiához kötődő MNTFS II. legfontosabb céljai ez idő szerint teljesültek. Amint azt az Állami Számvevőszék vonatkozó megfelelési és teljesítmény-ellenőrzése is megállapítja, a vonatkozó stratégiák eredményesek voltak.⁵³ A 2020-ra vonatkozó nemzeti vállalást jelentősen meghaladóan csökkent a szegénység vagy társadalmi kirekesztődéssel érintettek száma és aránya: a relatív jövedelmi szegénység mérséklődése mellett jelentősen alacsonyabb lett a súlyos anyagi nélkülözés és a kvázi-munkanélküliség kockázatainak kitettek száma és aránya. A számvevőszéki jelentés külön kiemeli a célok megvalósulásának következetes nyomon követését (folyamatosan karbantartott monitoring rendszer és indikátorok), valamint a megvalósításhoz szükséges intézkedések egyértelmű felelősségi rendszerét (tevékenységek, határidők, felelősök, források).

A számvevőszéki jelentésben szerepel ugyanakkor az is, hogy „... a téma nem lezárható ... továbbra is működtetni kell a kialakított, a szegénység elleni küzdelmet eredményesen szolgáló társadalmi felzárkózási mechanizmust, figyelemmel az aktuális kihívásokra és azok cselekvési tervekben való megjelenítésére.”⁵⁴

⁵² Az MNTFS 2030 szövege 2020-ban készült. A 2020-ra szóló szegénység-statisztikai adatok 2021 második felében lesznek elérhetők.

⁵³ *A szegénységi küszöb alatt élők felemelkedésére tett intézkedések ellenőrzése.* Állami Számvevőszék, Budapest, 2020. március.

⁵⁴ *A szegénységi küszöb alatt élők felemelkedésére tett intézkedések ellenőrzése.* Állami Számvevőszék, Budapest, 2020. március.

A szegénység elleni stratégia számszerű céljainak teljesülése ellenére nem mondható ki, hogy azokat csak és kizárólag az MNTFS II. intézkedései eredményezték. Erre az Állami Számvevőszék vizsgálata is rámutatott, amellet, hogy a megvalósult intézkedések jelentősen hozzájárultak a célok teljesítéséhez.

A.3. A társadalmi befogadás nemzetközi szintű megjelenése, az Európai Roma Keretstratégia

A társadalmi felzárkózás témájának megjelenése nem újkeletű a nemzetközi szakpolitika-alkotásban és a nemzetközi szervezetek működésében. Ennek legfontosabb elemeit mutatjuk be a következőkben.

A társadalmi felzárkózás uniós szintű megjelenésének megágyazó szabályozási környezet⁵⁵

Az MNTFS 2030 létrehozása és végrehajtása nem független a világban és ezen belül az Európai Unióban tapasztalható általános folyamatoktól. Az egyik, szakpolitikai szempontból meghatározó folyamat az, hogy az eredetileg alapvetően gazdasági közösségként induló Unió – felismerve a jólét gazdasági jelentőségét és a jóléti rendszerek gazdaságpolitikára gyakorolt hatását, a gazdaság- és társadalompolitika elválaszthatatlanságát – a Szerződések tiszteletben tartásával egyre inkább magára vesz a társadalompolitika területéhez tartozó feladatokat.⁵⁶ Mivel a terület a Szerződések értelmében elsősorban tagállami kompetencia, ezért ezt leginkább olyan, ún. puha eszközökkel teszi, mint az egymástól való tanulás, a célok és irányok meghatározása, az összehasonlításra alkalmas mérési módszerek kialakítása és alkalmazása.

Az ún. szociális Európa gondolata napjainkban leginkább a Szociális Jogok Európai Pillérében⁵⁷ – közkeletű nevén *szociális pillér* – testesedik meg, a felvetés azonban messze nem új. Közvetlen szakpolitikai elődjének tekinthető a 2010-ben elfogadott Európa 2020 Stratégia és céljai (köztük kiemelten a szegénység vagy társadalmi kirekesztődés kockázatának kitettek számának csökkentése), valamint a 2013-as szociális beruházási csomag. Mindazonáltal a szociális Európa gondolata jóval korábban megjelent, amennyiben Nyugat-Európa jóléti rendszerei számos közös vonással rendelkeztek már a 20. század során, és az 1980-as évek közepétől már lehet egységes európai szociális modellről beszélni – amelynek jóléti megoldásai jelentősen eltértek más fejlett országok és régiók rendszereitől. A foglalkoztatáshoz kapcsolódó bizonyos szociális területeken már a Római Szerződés is egységes szabályozást vezetett be, az 1990-es évektől kezdve pedig a szociálpolitikai egységesítési törekvések – például a nyitott koordináció és a szociális teljesítmény egységes mérése révén – új lendületet kaptak.

Az egységes piaccal összhangban levő szociális dimenzió még hangsúlyosabbá tétele a Gazdasági és Monetáris Unió (GMU) mélyítése keretében merült fel először 2012-13-ban. 2015-ben az Öt Elnök

⁵⁵ A fejezetrész írásakor támaszkodtunk a következő irodalomra: Andor Csaba „A Szociális Jogok Európai Pilléréről.” *Egészségfejlesztés*. LIX. évfolyam, 2018/1. Pp. 26-30.

⁵⁶ „Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata” *Hivatalos Lap* 2012/C 326/01, 2012. október 26. Pp. 1-390.

⁵⁷ A pillérben szereplő jogok: 1. oktatás, képzés és egész életen át tartó tanulás; 2. nemek közötti egyenlőség; 3. esélyegyenlőség; 4. foglalkoztatás aktív támogatása; 5. biztonságos és rugalmas foglalkoztatás; 6. megfelelő bérek; 7. tájékoztatás a munkaviszony feltételeiről és elbocsátás esetén védelem; 8. szociális párbeszéd és munkavállalói részvétel; 9. a munka és magánélet közötti egyensúly; 10. egészséges, biztonságos és megfelelően kialakított munkakörnyezet és adatvédelem; 11. gyermekgondozás és a gyermekek támogatása; 12. szociális védelem; 13. munkanélküli ellátás; 14. minimumjövedelem; 15. időskori jövedelem és nyugdíjak; 16. egészségügyi ellátás; 17. a fogyatékossgal élő személyek társadalmi befogadása; 18. tartós ápolás-gondozás; 19. lakhatás és segítségnyújtás a hajléktalanok számára; 20. alapvető szolgáltatásokhoz való hozzáférés. Ld. https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_hu, letöltve 2020. január 21-n

Jelentése⁵⁸ szintén nyomatékosította, hogy a foglalkoztatási és szociális kérdéseknek nagyobb szerepet kell kapniuk az alapvetően a gazdaságpolitikai koordinációt szolgáló európai szemeszterben. Ez annak a nézetnek az erősödését is jelzi, hogy a szociális szempontok önmagukban, a gazdaságtól függetlenül is érvényesítendő célok. 2017. március 25-én a Római Szerződés aláírásának 60. évfordulóján elfogadott ún. Római Nyilatkozat szerint olyan Unióra van szükség, amely a fenntartható fejlődés alapjain nyugszik, és amely előmozdítja a gazdasági és társadalmi fejlődést, a kohéziót és a konvergenciát, ugyanakkor megőrzi a belső piac integritását.

A szociális pillér létrehozását célzó végleges javaslatcsomagját – eredetileg az euró övezeten belüli országokra – az Európai Bizottság 2017. április 26-án tette közzé. A pillér elfogadását a három uniós jogalkotó intézmény (Európai Parlament, Tanács, Bizottság) által 2017. november 17-én Göteborgban ünnepélyesen kihirdetett ún. intézményközi proklamáció képezi, amely ugyan jogi kötőerővel nem bír, de a vele egyetértő tagállamok elfogadják céljait és alapelvei. Politikai kötelezettségvállalásról van tehát szó, amely keretet ad az Unióban a munkajogi és szociális vívmányok (*acquis*) továbbfejlesztésére, és amelyet az egyes tagállamok maguk töltenek meg tartalommal. A kezdeményezés alapvetően a munkaerőpiac és a szociális jóléti rendszerek működtetését célzó, már meglévő főbb jogokat, alapelveket kívánja megerősíteni és továbbfejleszteni három témában (esélyegyenlőség és munkavállalási jog; tisztességes munkafeltételek; szociális védelem és társadalmi befogadás) összesen húsz területen. A szociális pillér az egyes területeken történő előrehaladást az ún. szociális eredménytáblával méri.⁵⁹ A pillérben rögzített alapelvek – a munkavállaláshoz kapcsolódó, illetve a más ágazati stratégiák által kifejezetten tárgyaltak (fogyatékosokhoz, idős korhoz, hajléktalansághoz, menekültekhez kötődők⁶⁰) kivételével – intézkedés szintjén megjelennek a hazai társadalmi felzárkózási politikában, így a jelen stratégiában is. A szociális pillér Bizottság által 2021 márciusában közzétett intézkedési terve három fő célt tűz ki: a 20-64 évesek foglalkoztatási arányának 78%-ra való emelését (a 2019-es 75,3%-ról), a felnőttoktatásban résztvevők 60%-ra emelését (2016: 37,4%), illetve a módosított tartalmú mutatóval mért szegénység vagy társadalmi kirekesztettség kockázatának kitettek számának (AROE) 15 milliós csökkentését (2019: 91 millió). A szociális pillér területein elért haladást mérő szociális eredménytábla – reflektálva az Európai Oktatási Térség (a továbbiakban: EEA) létrehozását célzó stratégiai keretről szóló tanácsi állásfoglalásra – további, az alulteljesítők arányára, a tanulói teljesítménykülönbségekre vonatkozó indikátorokat is magában foglal. Az Európai Oktatási Térség keretrendszeréhez kapcsolódó mutatók között – a korai iskolaelhagyás csökkentésének fő célját (2030-ra 9%) kiegészítendő – megjelenik a középfokú végzettséggel rendelkezők arányára vonatkozó cél is,⁶¹ amely szerint a legalább felső középfokú végzettséggel (ISCED 3) rendelkező 20-24 évesek arányának 2030-ra el kell érnie a 90%-ot (Magyarország adata 2019-ben 86,6%, EU: 83,5%⁶²). Az EEA további, a társadalmi felzárkózás szempontjából releváns célja a 15 évesek körében az olvasásban, matematikában és

⁵⁸ Az Európai Bizottság, az Európai Parlament, az Európai Tanács, az Európai Központi Bank és az Eurócsoport elnökei. „Az európai gazdasági és monetáris unió megvalósítása”. 2015. június 22. https://ec.europa.eu/commission/publications/five-presidents-report-completing-europes-economic-and-monetary-union_en letöltve 2020. január 21-n.

⁵⁹ Ld. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/european-pillar-of-social-rights/indicators/social-scoreboard-indicators> letöltve 2020. január 21-n.

⁶⁰ A fogyatékossgal élő emberek tekintetében *A fogyatékossgal élő személyek számára ápolást-gondozást nyújtó szociális intézményi férőhelyek kiváltásáról szóló 2017-2036. évekre vonatkozó hosszú távú koncepció és az Országos Fogyatékossgügyi Program 2015-2025*, az idős emberek ellátása témájában az *Egészséges Magyarország 2021-2030*, a *Tartós ápolási-gondozási stratégia és a Demencia akcióterv*, a hajléktalan emberek esetében a koncepcionális jellegű *1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról*, míg a menekültek helyzetét érintően a *2007. évi LXXX. törvény a menedékjogról* tekinthető stratégiai dokumentumnak.

⁶¹ <https://ec.europa.eu/education/sites/default/files/document-library-docs/communication-european-education-area.pdf>

⁶² https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/EDAT_LFSE_03_custom_440274/default/table?lang=en

természettudományban az alulteljesítők arányának – a PISA teszt alapján – 15% alá csökkentése, az óvodáskorú gyermekek legalább 96%-ának intézményesített nappali ellátása (2018-ban az EU átlag 92.2% volt), a szakképzésben végzetteknek 60%-a rendelkezzen munkahelyi gyakorlattal 2025-re, illetve a 25-34 évesek esetében a 45%-os felsőfokú végzettségi arány elérése.

A szociális pillér mellett – a 2019-ben megválasztott új Európai Bizottság kezdeményezésére – egyre fontosabb az ENSZ 2015-ben elfogadott Agenda 2030 keretrendszer (hivatalos nevén: *Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development*) használata, amely a szegénység megszüntetéséhez, az egyenlőtlenségek leküzdéséhez, Földünk környezeti rendszerének megóvásához vázol fel elképzeléseket. Az új keretrendszer egyik fő jellegzetessége, hogy – szemben a korábbi fejlesztési együttműködési tervekkel – átveszi a fenntartható fejlődési programok átfogóbb szemléletét, és minden ország és régió számára célokat, feladatokat ír elő. Az Agenda 2030 középpontjában az SDG-k állnak, amelyek minden nemzetre érvényesek, és senkit nem hagynak ki a célok megvalósulásából. A kezdeményezés a társadalmilag, gazdaságilag és környezetileg egyaránt fenntartható fejlődés szemléletének terjesztésére és mérésére szolgál, és – az Európai Unió már egy évtizede hangoztatott elképzelésének megfelelően – elveti a GDP mutatóval mért gazdasági növekedést mint kizárólagos célt. Az Agenda 17 célt, ezeken belül pedig összesen 169 részcélt és közel 230 indikátort tartalmaz, amelyek a fenntartható fejlődést minél több szempontból (pl. egészség, képzettség, lakhely, környezet és társadalom, gazdaság állapota, az alapvető szükségletek kielégítése) igyekeznek mérni és 2030-ig folyamatosan monitorozni.⁶³

Az Európai Roma Keretstratégia és kialakulása

Az Európai Unió 2011-ben emelte prioritásai közé a roma népesség társadalmi befogadását, elősegítve a szakpolitika-alkotást, és letéve ezzel az európai roma integráció alapjait. A keretstratégia kialakítása azonban egy már jóval korábban megkezdett folyamat eredménye volt.

Az Európai Roma Keretstratégia előzményei

A Keretstratégia közvetlen előzményének tekinthető a *Roma Integráció Évtizede Program 2005-2015* (a továbbiakban: RIÉP), amely egy az Európai Bizottság közreműködésével a roma emberek társadalmi-gazdasági helyzetének, társadalmi befogadásának erősítése céljával létrejött nemzetközi együttműködés a jelentős roma lakosságú európai országok között, és amely kormányzatokat, civil szervezeteket és kormányközi szervezeteket egyaránt tömörített.⁶⁴ A RIÉP az oktatás, foglalkoztatás, egészségügy és lakhatás prioritásokra összpontosított, és a szegénység elleni küzdelem, valamint az antidiszkrimináció szükségességére hívta fel a figyelmet. Megalakulása egy 2003-as budapesti konferenciára vezethető vissza, amelynek eredményeként 2005 februárjában az első nyolc résztvevő tagállam miniszterelnökei aláírták a Roma Integráció Évtizede Deklarációját. A 12 tagország – kiegészülve a megfigyelői státuszú országokkal – vállalta, hogy releváns szakpolitikáit a RIÉP céljainak megfelelően alakítja, és ennek érdekében kétéves akcióterveket állít össze. A program utolsó évében, 2015-ben a Nemzetközi Irányító Testület felkérte a tagállamokat, hogy hangolják össze a romák integrációját célzó nemzeti stratégiáikat, és a tervezési időszakot hosszabbítsák meg 2020-ig.

Az Európai Unió szakpolitikái között a roma ügyet tekintve az első lépésnek a *romák társadalmi befogadásának 10 közös alapelvét* tekinthetjük, amelyet az Európai Tanács 2009-ben fogadott el – a

⁶³ Ld. <https://www.ksh.hu/sdg> és <https://unstats.un.org/sdgs/indicators/database/>

⁶⁴ A program nemzetközi partnerszervezetei között megtalálható volt a Világbank, több, az ENSZ-hez tartozó program és szervezet, az Európa Tanács és fejlesztési bankja, valamint nemzetközi civil szervezetek.

2008-ban megalakult a *romák befogadásának európai platformja* javaslatára – tanácsi következtetések formájában.⁶⁵ Az alapelvek összefoglalóan a következők: konstruktív, gyakorlatias, tényeken alapuló és diszkriminációmentes szakpolitikák, amelyek nem kizárólagos célzottjai a romák; interkulturális megközelítés és mainstreaming; a nemi szempont figyelembevétele; uniós eszközök használata; a regionális és helyi hatóságok bevonása, a civil társadalom és a romák aktív részvétele.

Az Európai Roma Keretstratégia 2011-2020 között

Az Európai Parlament elsőként 2005-ben fogadott el egy állásfoglalást arról, hogy az Európai Bizottság adjon ki egy közleményt a romák helyzetének javítására irányuló törekvések összehangolásáról.⁶⁶ 2008-ban a Parlament lefektette egy a romákkal kapcsolatos keretstratégia alapelveit („Hatpárti határozat”).⁶⁷ A 2008-as európai uniós roma csúcstalálkozón az Európai Bizottság a roma közösségek helyzetének javítását, megkülönböztetés és kirekesztődés leküzdését szorgalmazta közös kötelezettségvállalás formájában.⁶⁸ A 2010-es második roma csúcstalálkozón a résztvevők a romák integrációjával kapcsolatban addig bevezetett politikák felülvizsgálatáról és további lépésekről egyeztettek.⁶⁹ A 2010-es évek elejétől az uniós strukturális alapok támogatásainak rendszerében figyelembe veszik a romaintegráció horizontális (alapvető jogok, nemek közötti egyenlőség, hátrányos megkülönböztetés) és ágazati szempontjait.

Az Európai Bizottság 2011-ben a magyar uniós elnökség javaslatára elfogadott „A nemzeti romaintegrációs stratégiák uniós keretrendszere 2020-ig” című dokumentumban arra kérte fel a tagállamokat, hogy készítsék el, vagy vizsgálják felül nemzeti romaintegrációs stratégiájukat, az Európai Tanács jóváhagyta az erről szóló tanácsi következtetést a tagállamok elköteleződéséről.⁷⁰ A keretrendszer alapján készült stratégiáknak elsősorban az *oktatással, a foglalkoztatással, az egészségüggyel, a lakhatással, a diszkrimináció elleni küzdelemmel, és a szegénységet újratermelődő folyamatok megfékezésével* kell foglalkozniuk – a roma lakosság részarányának megfelelő súlyú intézkedésekkel. A tagállamok erőfeszítéseinek támogatására rendelkezésre állnak uniós források és az antidiszkriminációs jogi keretek. Az elmúlt időszakban a fenti beavatkozási területek mellett új tématerületként körvonalazódott az anticiganizmus és a romák Európán belüli migrációja. A romaintegráció érdekében kiemelten fontos a téma európai és nemzeti szintű prioritásként történő kezelése, a roma integrációban érdekelt felek közötti együttműködés előmozdítása, a nemzeti stratégiákkal egybehangzó integrációs intézkedések végrehajtása és nyomon követése, a megkülönböztetés elleni küzdelem, továbbá az ezt szolgáló jogi, politikai és finanszírozási eszközök mobilizálása.⁷¹ A keretrendszer szerint a Bizottság éves jelentésekben és bizottsági közleményekben elemzi a romaintegrációs folyamatokat, és már 2012-ben bizottsági közleményben („a nemzeti romaintegrációs stratégiák: az uniós keretrendszer végrehajtásának első lépéséről”) megfogalmazta az első intézkedéscsomagot az oktatás, a foglalkoztatás, az egészségügyi ellátás és a lakhatás, illetve a strukturális követelmények (együttműködés, nyomon követés, megkülönböztetés elleni küzdelem és

⁶⁵ 10394/09 + COR 1.

⁶⁶ Horváth, Melinda „Az európai roma keretstratégia és az Európa 2020 stratégia lehetséges összefüggései – Az Európai Unió a romák integrációjáért.” *Európai tükrök* XVI. évfolyam 3. szám (2011. március). Pp. 47-48.

⁶⁷ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2008-0035&language=HU>

⁶⁸ Brüsszel, 2008. szeptember. 16. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-08-1326_hu.htm

⁶⁹ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+MOTION+B7-2010-0225+0+DOC+XML+V0//HU>

⁷⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?qid=1444910230246&uri=CELEX%3A52012DC0226>

⁷¹ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak – A nemzeti romaintegrációs stratégiák uniós keretrendszerének felülvizsgálata. Brüsszel, 2017.8.30. COM(2017)458 final.

nemzeti kapcsolattartó pont létrehozása) terén.⁷² A 2013-as bizottsági közlemény az országokban szükséges szervezeti fejlesztésekre összpontosít, illetve egy tanácsi ajánlásban az uniós keretrendszert erősíti meg a folyamat felgyorsításának céljával, iránymutatással és konkrét intézkedésjavaslatokkal.⁷³ A 2014-es „Jelentés a nemzeti romaintegrációs stratégiák uniós keretrendszerének végrehajtásáról” első ízben mérte fel az országokban tapasztalható előrehaladást a kulcsterületeken, illetve értékelte az uniós szintű eredményeket is. A 2015-ös jelentés fókuszában a strukturális javulások álltak. A jelentés ajánlásokat fogalmazott meg a nemzeti romaintegrációs stratégiák és az uniós finanszírozási eszközök összehangolására, és áttekintette a tagállamokban a stratégiák végrehajtásához szükséges strukturális előfeltételek megvalósítását (együttműködési és ellenőrzési mechanizmusok, antidiszkriminációs küzdelem). Vizsgálta azt is, hogy a tagállamok hogyan használják az uniós alapok által kínált új lehetőségeket a 2014-2020-as programozási időszakban.⁷⁴ A nemzeti romaintegrációs stratégiák uniós keretrendszerének végrehajtásáról szóló 2016-os jelentés első alkalommal vizsgálta meg a romaintegrációs intézkedéseket a vonatkozó tanácsi ajánlás alapján. Megerősítette az uniós keretrendszert, valamint felhívta a tagállamokat éves beszámolók készítésére.⁷⁵ A 2017-es „Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanács felé – Félidős áttekintés az Európai Keretstratégia nemzeti romaintegrációs stratégiáról” vizsgálja az uniós keretrendszer előrehaladását, továbbá azonosítja azokat a lehetséges prioritásokat, amelyek az európai keretrendszer megerősítésével és módszereivel foglalkoznak.⁷⁶

Amint az uniós keretrendszer félidős értékelése is megfogalmazza, a legfontosabb eredmények közé tartozik a romák integrációjának európai és nemzeti szintű prioritásként való kezelése, az érintett felek között kialakult együttműködés és koordináció, a nemzeti stratégiák és a hozzájuk kapcsolódó intézkedések kidolgozása, végrehajtása és nyomon követése, továbbá a megkülönböztetés elleni küzdelem és a romák társadalmi befogadását célzó, jogi, politikai és finanszírozási eszközök megerősítése.⁷⁷

Az Európai Roma Keretstratégia 2020-2030

Az Európai Bizottság 2020. őszén hozta nyilvánosságra a 2030-ig tartó keretstratégiáját a romák társadalmi befogadására.⁷⁸ A korábbi keretstratégiára épülő, „Az EU roma keretstratégia az egyenlőség, a befogadás és a részvétel megvalósulásáért 2020-2030” c. dokumentum középpontjában **hét kulcsfontosságú terület áll: egyenlőség, befogadás, részvétel, oktatás, foglalkoztatás, egészség, lakhatás.** A Bizottság minden területen új célkitűzéseket és ajánlásokat terjesztett elő a tagállamok számára a célok elérésének módjára vonatkozóan. Ezek fontos eszközként szolgálnak majd az előrehaladás nyomon követése és annak biztosítása során, hogy az EU jelentős előrelépést érjen el a romák támogatása terén.

⁷² A nemzeti romaintegrációs stratégiák: az uniós keretrendszer végrehajtásának első lépése. Brüsszel, 2012.5.21. COM (2012) 226 final.

⁷³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1444910230246&uri=CELEX:52012DC0226>
⁷⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?qid=1444909812175&uri=CELEX%3A52010DC0133>

⁷⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52015DC0299>

⁷⁶ „A nemzeti romaintegrációs stratégiák uniós keretrendszere és a romák integrációját célzó hatékony tagállami intézkedésekről szóló tanácsi ajánlás végrehajtásának értékeléséről 2016.” Pp. 2.

⁷⁷ https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/roma-and-eu/roma-integration-eu-countries_en

⁷⁸ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak – A nemzeti romaintegrációs stratégiák uniós keretrendszerének félidős értékelése. Brüsszel, 2017.8.30. COM(2017)458 final. Pp. 2.

⁷⁹ A Union of Equality: EU Roma strategic framework for equality, inclusion and participation. SWD(2020) 530 final

A Bizottság 2030-ra a korábbi keret alapján elért eredményekre építve minimálisan elérendő célként a következőket javasolja:

- **A hátrányos megkülönböztetéssel kapcsolatban tapasztalatot szerzett romák arányának legalább felére csökkentése.**
- **A hátrányos megkülönböztetést bejelentő romák arányának megkétszerezése.**
- **A romák és a lakosság többi része közötti szegénységi rés legalább felére csökkentése.**
- **A kisgyermekkorai nevelésben részesülő roma gyermekek aránya tekintetében meglévő szakadék legalább felére csökkentése.**
- **A szegregált általános iskolákba járó roma gyermekek arányának legalább felére csökkentése a jelentős roma népességgel rendelkező tagállamokban.**
- **A foglalkoztatási szakadék és a nemek közötti foglalkoztatási különbség legalább felére csökkentése.**
- **A várható élettartam terén meglévő szakadék legalább felére csökkentése.**
- **Az elégtelen lakáskörülmények között élők aránya terén fennálló szakadék legalább egyharmadával való csökkentése.**
- **A romák legalább 95%-a férjen hozzá vezetékes vízhez.**

Az MNTFS 2030 stratégiában is visszaköszönő célok eléréséhez a Bizottság iránymutatást nyújt a tagállamoknak, és listát állított össze azokról az intézkedésekről, amelyeknek meg kell valósulniuk a tagállamokban annak érdekében, hogy a romák egyenlősége, befogadása és részvétele felé tett előrelépés az ediginél gyorsabban megvalósuljon. Az iránymutatás és az intézkedések a hátrányos megkülönböztetés roma áldozatait támogató rendszerek kialakításától az iskolai figyelemfelkeltő kampányokig, a pénzügyi jártasság támogatásáig, a romák közintézményekben való foglalkoztatásának előmozdításáig, valamint a roma nők minőségi orvosi vizsgálatokhoz, szűrésekhez és családtervezéshez való hozzáféréseinek javításáig terjednek. A javasolt intézkedések megjelennek a 2030-ig szóló hazai stratégiai dokumentumban is.

A tagállamoknak 2021 szeptemberéig kell benyújtaniuk nemzeti stratégiáikat a Bizottság felé, és két évente kell jelenteniük azok végrehajtásáról. A 2030-ra kitűzött célok megvalósítása terén elért eredmények nyomon követése az FRA által tervezett felmérések (2020, 2024, 2028) eredményei és a civil társadalomtól származó információk alapján történik. Az új tízéves terv mélyreható felidős értékelésére is sor kerül. Az új uniós roma keretstratégia az első közvetlen hozzájárulás a 2020-2025-ös időszakra vonatkozó, rasszizmus elleni uniós cselekvési terv végrehajtásához, az egyenlőségközpontú Unió létrehozása érdekében tett kötelezettségvállalás szellemében. Kapcsolódik az áldozatok jogaira vonatkozó és a nemi esélyegyenlőségi stratégiákhoz is.

A romák egyenlőségének, befogadásának és részvételének javításához kapcsolódó szakpolitikai területek elsősorban nemzeti hatáskörbe tartoznak, de az EU is fontos szerepet vállal szakpolitikai iránymutatások nyújtása, a tagállami intézkedések koordinálása, a végrehajtás és az előrehaladás nyomon követése, az uniós alapokon keresztül történő támogatás nyújtása, valamint a bevált gyakorlatok tagállamok közötti cseréjének előmozdítása terén.

Társadalmi felzárkózás a nemzetközi szervezetek munkájában

Az uniós roma keretstratégiával párhuzamosan több szervezet vállal jelentős szerepet a roma népességet érintő problémák kezelésében.⁷⁹

Az Európa Tanácson belül működő Társadalmi Kohéziós Platform (Platform for Social Cohesion) ad hoc bizottságként a Tanács társadalmi integrációs tevékenységeinek eredmény- és hatásértékelését végzi, lehetőséget biztosít a területet érintő jó gyakorlatok megvitatására is. A Tanács a Platform révén az Európai Szociális Karta elveinek figyelembevételével támogatja a tagállamok szerepvállalását a szakterületen.

A szintén a Tanács keretein belül működő ADI-ROM a korábbi CAHROM (Ad Hoc Committee of Experts on Roma and Traveller Issues, az Európa Tanács roma ügyekkel foglalkozó szakértői bizottsága) átalakulásával jött létre. Célja a romákat érintő nemzeti szakpolitikák körüli tapasztalatcsere élénkítése, a szakpolitikák értékelése, a jó gyakorlatok és tapasztalatok cseréje az antidiszkrimináció, a befogadás, a nemzeti kisebbségek és kisebbségi nyelvek témájában.⁸⁰

A Bizottság Jogértvényesülési és Fogyasztópolitikai Igazgatósága (DG JUST) felel az alapvető jogok érvényesülésére, a fogyasztói jogokra és a nemek közötti egyenlőségre vonatkozó szakpolitikákért.⁸¹ A DG JUST koordinációjával működő Nemzeti Roma Kontaktpontok (NRCP) hálózata a romaintegrációs politikaért felelős állami szervek kapcsolattartóinak testülete.⁸²

A DG JUST által működtetett rendszeres finanszírozás nyomán az Európai Nemzeti Roma Platformok⁸³ azért jöttek létre, hogy alsóbb területi szinteken is széles körben ösztönözzék a párbeszédet, a kölcsönös tanulást a romákat érintő kérdésekben. A hazai felzárkózás-politika területi (megyei szintekre történő) kiterjesztését szolgálja a Roma Platform kezdeményezés, amelyet az Európai Bizottság 2015-ben, majd 2017-ben a tagállami Roma Kontaktpontok számára kihirdetett pályázata támogatott (ld. részletesebben később).⁸⁴

Az ugyancsak az Európai Bizottság által működtetett EURoma Hálózat célja a romaintegrációt érintő fejlesztéspolitikai tapasztalatcsere előmozdítása, a társadalmi felzárkózás, az esélyegyenlőség és a roma közösség megkülönböztetése elleni küzdelem elősegítése.

Az ENSZ Faji Diszkrimináció Felszámolásával Foglalkozó Bizottsága (Committee on the Elimination of Racial Discrimination, CERD) független szakértők testülete, amely figyelemmel kíséri a faji megkülönböztetés kiküszöböléséről szóló egyezmény végrehajtását.⁸⁵ Szintén az ENSZ-hez kötődik a már külön is említett Agenda 2030.

⁷⁹ Európai Számvevőszék *A romák integrációjával kapcsolatos uniós szakpolitikai kezdeményezések és pénzügyi támogatás: az elmúlt évtizedben jelentős előrelépések történtek, de gyakorlatban további erőfeszítésekre van szükség. Különjelentés 2016.* Pp. 18.

⁸⁰ *MINISTERS' DEPUTIES - Terms of Reference of Intergovernmental Structures* CM(2019)131-addfinal; 26 November 2019.

⁸¹ https://ec.europa.eu/info/departments/justice-and-consumers_hu

⁸² https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/roma-and-eu/roma-integration-eu-country_en Megtekintve: 2020. január 28.

⁸³ <http://2010-2014.kormany.hu/hu/emberi-eroforrasok-miniszteriuma/tarsadalmi-felzarkozasert-felelos-allamtitkarsag/hirek/roma-platform-attores-lesz-az-europai-roma-integracioban>

⁸⁴ <https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/opportunities/topic-details/rec-rdis-nrcp-ag-2019;freeTextSearchKeyword=;typeCodes=0,1;statusCodes=31094502;programCode=null;programDivisionCode=null;focusAreaCode=null;crossCuttingPriorityCode=null;callCode=Default;sortQuery=openingDate;orderBy=asc;onlyTenders=false>

⁸⁵ <https://www.ohchr.org/en/hrbodies/cerd/pages/cerdindex.aspx> Megtekintve: 2020. január 27.

Az EBESZ roma és szinti kérdésekkel foglalkozó kapcsolattartó pontja (OSCE/ODIHR, Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatala) együttműködik a települési önkormányzatokkal, a civil társadalommal és a nemzetközi szervezetekkel a roma és szinti emberek esélyegyenlőségének és emberi jogainak védelme érdekében.⁸⁶

A.4. Jövőkép 2030-ra

Az MNTFS 2030 alapján és szellemében végrehajtandó – és külön középtávú intézkedési tervekben részletezendő – kormányzati intézkedések hatására is jelentős, érzékelhető eredményeket várunk a célcsoportok életében. A korábbival megegyező szerkezetben, de részleteiben mégis attól némiképp eltérő hierarchiában képzeljük el az MNTFS 2030 legfontosabb célkitűzéseit és indikátorrendszerét. A változtatás legfontosabb oka, hogy az Európai Unió 2020 után már nem méri a súlyos anyagi nélkülözés mértékét az egyes országokban, hanem helyette az elmúlt években kifejlesztett és elfogadott anyagi és szociális nélkülözés indikátorát használja majd a szegénység vagy társadalmi kirekesztődés egyik mérőszámaként – amelynek eddigi összetett mutatója az MNTFS II. egyik kiemelt indikátora volt.⁸⁷ Emellett az új indikátor sokkal inkább mutatja a felzárkózást szolgáló kormányzati intézkedések hatását, és kevésbé érzékeny az attól független, általánosabb változásokra. A stratégia célcsoportjai szempontjából fontosnak tartjuk a gyermekekre kifejlesztett, de még elfogadás alatt levő uniós, harmonizált anyagi és szociális nélkülözés mutatójának követését, valamint a mutató még rendelkezésre nem álló roma/nem roma bontását.

A 2030-ra vonatkozó jövőképet illetően természetesen igen sok bizonytalanság van. Amellett, hogy egyre gyorsuló és összetettebb világunkban egyre nehezebb a gazdasági-társadalmi és természeti (mint külső környezeti) folyamatok előrejelzése, a stratégia szövegezésének idején egyre inkább terjed, és már láthatóan erősen negatív gazdasági-társadalmi hatásokkal bíró, világméretű koronavírus-járvány. Ennek következményei pedig nem csupán az említett dimenziókat, hanem a folyamatok aktív befolyásolására fordítható források arányát, nagyságát és összetételét is érinthetik.

Nem lévén egyéb átfogó hazai társadalompolitikai stratégia, az MNTFS 2030-nak szükségszerűen együtt kell működnie a társ-ágazatok hosszú távú – akár még alakulóban lévő – koncepcióival is. Mindezen okokból jelenleg inkább csak várható tendenciákat tudunk felvázolni, amelyekből összeáll egy jövőkép; konkrét, számszerű részvállalások a jelen bizonytalan helyzetben csak néhány területen reálisak. Az egyes beavatkozási területeken zajló folyamatok ugyanakkor egyértelműen jelzik a magyar kormányzat elköteleződését a helyzet javítására, a társadalmi és területi egyenlőtlenségek csökkentésére.

2030-ra általános jövőképként célunk a roma emberek egyenlőségének, befogadásának és részvételének jelentős előmozdítása, amely a különböző szakterületeken (gyermekjólét, köznevelés-oktatás-képzés, foglalkoztatás, egészség, lakhatás és közszolgáltatásokhoz való hozzáférés, közösségfejlesztés, kulturális és nemzetiségi jogok), valamint az említett horizontális területeken elért előrehaladásban válik valóra. Megközelítésünk alapja, hogy nem minden roma van társadalmilag kizorított helyzetben, de mindannyian tapasztalhatnak megkülönböztetést, továbbá meg kell erősíteni a roma népegyenlőséget abban, hogy előmozdítói legyenek a változásnak. A valódi egyenlőséghez és befogadáshoz ugyanilyen fontos a többségi társadalom közreműködése is.

⁸⁶ <https://www.osce.org/odihr/roma-and-sinti> Megtekintve: 2020. január 28.

⁸⁷ Jelenleg arról sincs megegyezés, vajon az összetett szegénységi mérőszám – akár módosult tartalommal – publikálásra kerül-e.

4. táblázat. Az MNTFS 2030 számszerűsített céljai

	kiinduló érték (év)	2026	2030
Anyagi és szociális szegénység a gyermekes családok esetében	22,9% (2019)	19%	13%
Szegénységi rés	38,7% (2020)	30%	20%
Biztos Kezdet Gyerekház látogató gyermekek száma	2379 (2019)	2700	3400
A roma tanulók körében a korai iskolaelhagyás mértéke	64,6% (2019)	58%	45%
Felsőfokú képzésben résztvevő 15-24 éves roma diákok száma	2,2% (2019) ⁸⁸	3%	4%
NEET a roma fiatalok körében	41,0% (2019)	36%	30%
Alacsony iskolai végzettségűek aránya a 15-74 éves romák körében	77,4% (2019)	70%	60%
Foglalkoztatás a 15-64 éves romák körében	45,5% (2019)	51%	60%

Az MNTFS 2030 számszerűsített céljai az uniós mutatókkal együtt fedik le az összes, az európai roma keretstratégiához kötődően a Bizottság által javasolt célt. A hazai mérésekből származó értékekkel le nem fedett célok tekintetében irányadónak tekintjük az uniós célkitűzéseket, azzal a kiegészítéssel, hogy az indikátorok megalapozott méréséhez, a részletes helyzetképhez, az uniós célokat megalapozó FRA kutatások mutatói mellett célzott hazai méréseket tartunk szükségesnek. Erre vonatkozóan lásd a *B.9. A stratégia nyomon követése, monitoring* fejezetben megfogalmazott kutatásfejlesztési célkitűzéseket.

Az MNTFS 2030 fő célkitűzéseiként, a 2020-as értékhez képest jelentősen, 10 százalékponttal csökkentjük az anyagi és szociális szegénységet a gyermekes családok esetében, és közelítjük a roma és nem roma népességre vonatkozó adatot. 20% alá csökkentjük a szegénységben élők relatív helyzetét mutató szegénységi rést (2020-ban 38,7%).⁸⁹

A gyermekjólét és gyermekek esélynövelése területén 1000-rel növeljük a legkorábbi életkorban segítséget nyújtó gyerekházakat látogató gyermekek számát, a bölcsődei hálózat bővítésével és fejlesztésével ösztönözzük a hátrányos helyzetű, köztük roma kisgyermekek minőségi napközbeni ellátását is.

A célzott nevelési és oktatási intézkedésekkel megerősítjük a leghátrányosabb területeken működő bölcsődéket és óvodákat, különös tekintettel azokra, amelyekben nagy számban nevelnek hátrányos helyzetű, köztük roma gyermekeket. Erősítjük a köznevelési intézmények esélyteremtő szerepét, segítséget nyújtunk a roma és hátrányos helyzetű tanulók oktatása tekintetében legnehezebb helyzetben lévő iskoláknak. Iskolán belüli és iskolán kívüli beavatkozásokkal növeljük a legalább középfokú végzettséggel és szakképzettséggel, illetve szakképesítéssel rendelkezők arányát a hátrányos helyzetű, köztük kiemelten a roma fiatalok körében.⁹⁰ Működő kollégiumok bázisán felzárkózást segítő plusz funkció fejlesztésével hidaljuk át a nehéz családi körülményekből adódó, tanulást nehezítő gondokat. Támogatjuk a hátrányos helyzetű gyermekek tehetséggondozását, valamint a minőségi nemzetiségi neveléshez való hozzáférést és a nemzetiségi kultúrák minél korábbi

⁸⁸ Alacsony megbízhatóságú KSH adat!

⁸⁹ Figyelemmel a „Jelentés a Kormány részére a kohéziós célú támogatások felhasználása során 2030-ig érvényesítendő nemzetstratégiai célokról” c. anyag „2.6. A társadalmi felzárkózás” pontjának vállalásaira.

⁹⁰ Az új szakképzési rendszerben (ld. a szakképzésről szóló 2019. évi LXXX. törvényt) az iskolarendszerben szakmát kapnak a tanulók (ez középfokú végzettséget és szakképzettséget jelent), míg iskolarendszeren kívül államilag elismert szakképesítést szerezhetnek –ami önálló végzettségi szintet nem tanúsít.

életkorban való megismerését a szemléletformálás és a társadalmi befogadás erősítése érdekében. Erősítjük a hátrányos helyzetű tanulók/hallgatók digitális és nyelvi kompetenciáit, valamint az egészség- és környezettudatos viselkedési kultúrájának kialakítását.

Az intézkedések nyomán lényegesen több hátrányos helyzetű, köztük roma gyermek fogja befejezni iskoláit, a roma tanulók körében a korai iskolaelhagyás aránya 45% alá csökken (2019-ben 64,6%). Több roma és hátrányos helyzetű hallgatónak nyújtunk segítséget, hogy felsőfokú végzettséget szerezzen, a felsőfokú képzésben részvevő 15-24 éves roma diákok arányát 4% fölé növeljük. Kiemelt figyelmet fordítunk a roma lányok végzettség nélküli iskolaelhagyásának megelőzésére és továbbtanulására. 30% alá csökkentjük a roma fiatalok NEET rátáját, és növeljük a felnőttképzésekben résztvevő hátrányos helyzetű munkavállalók, így a romák számát.

A foglalkoztatás terén tovább, 60% fölé növeljük a leghátrányosabb helyzetű munkaerőpiaci csoportok, köztük a romák foglalkoztatottsági mutatóját egyebek mellett az elhelyezkedést segítő bölcsődei férőhelyek számának növelésével. Felnőtt- és felzárkózási képzési programokkal tovább, 60% alá csökkentjük körükben az alacsony iskolai végzettségűek arányát. Erősítjük a közfoglalkoztatás célzását és szociális jellegét, hogy valóban azok számára jelentsen védelmet jelentő foglalkoztatást, akik ideiglenesen vagy tartósan nem tudnak elhelyezkedni az elsődleges munkaerőpiacon, továbbá ezzel is támogatjuk a helyi munkahelyteremtést azokon a hátrányos helyzetű településeken, ahol nincs elsődleges munkaerőpiac. Kiemelt részcélként tovább növeljük a hátrányos helyzetű, köztük roma nők foglalkoztatottságát a szociális, egészségügyi, oktatási és más közszolgáltatásokban.

Növeljük a közszolgáltatások minőségi és mennyiségi hozzáférési lehetőségeit az ország hátrányos helyzetű területein. Javítjuk a leszakadó térségek, települések közlekedési elérhetőségét, ezzel is csökkentve a területi elmaradottságot. A 300 legrosszabb helyzetű településen hosszú távú felzárkózási programot indítunk, és 2022-re 180, 2024-re már mind a 300 helységben elindítjuk a szolgáltatásokat. Ennek keretében fokozzuk a közszolgáltatások differenciált elérését és a leszakadó településrészekben élő hátrányos helyzetű, köztük roma családok (szülők és gyermekeik) hatékony és fenntartható felzárkózását a Jelenlét modellprogram eszközeivel, személyre szabottan, komplex és ágazatokon átívelő, holisztikus megközelítésben.

Hatékony beavatkozásokkal növeljük a hátrányos helyzetű, szolgáltatáshiányos területeken élő emberek egészségügyi szolgáltatásokhoz való hozzáférését, egészségműveltségét és egészségtudatosságát. A szenvedélybetegségek megelőzése és kezelése érdekében megkereső programokkal és egyéni konzultáció lehetőségével javítjuk az addiktológiai problémák megoldását. Több orvos és védőnő lesz a romák által lakott, jelenleg hátrányos helyzetű területeken, a jelenlegi felére csökkentjük a helyettesítéssel ellátott védőnői körzetek számát, és csökkentjük a rájuk nehezedő terheket. A telemedicina szolgáltatások és a tömeges lakossági digitális kompetencia-fejlesztés együttes alkalmazása tovább csökkentheti az egészségügyi szolgáltató szektorra nehezedő nyomást. Intézkedéseink révén javul a romák szubjektív egészségi állapota.

Komplex beavatkozásokkal javítjuk a nehéz lakhatási körülmények között a szegregátumokban és szegregációval veszélyeztetett területen élők helyzetét, valamint a legnehezebb helyzetű településen élők felzárkózási esélyeit.

Erős, összetartó közösségeket építünk olyan intézkedésekkel, amelyek nyomán a romákat a korábbinál jobban bevonják a települések sorsáról, jövőjéről való tervezésbe, illetve erősítjük a magyar roma identitást és közösségeket, a különféle nemzetiségek együttélését szolgáló kulturális szférát azáltal, hogy láthatóbbá tesszük a roma gyökerű értékteremtő kultúrát. A roma nemzetiségi önkormányzatok

célirányos képzésével és fejlesztésével erősítjük hatékonyabb feladatellátásukat és a roma közösségek érdekképviselését.

A világban zajló folyamatokkal lépést tartva tovább növeljük a szélessávú internet elérhetőségét és a kedvezményes mobilinternet-előfizetések arányát,⁹¹ amely különösen a korlátozott mobilitású alsó jövedelmi negyedhez tartozó háztartások esetében jelent érdemi segítséget hatósági ügyeik intézésében és az információhoz való hozzájutásban. Ehhez tömeges és célzott módszertanú lakossági digitális kompetencia-fejlesztéssel mindenki számára megteremtjük a digitális alapkészségek elsajátításának lehetőségét, és emeljük a magasabb digitális kompetenciaszinttel rendelkezők arányát. A stratégiában kifejtett beavatkozások mentén növeljük a digitalizáció szerepét a hátrányos helyzetű csoportok életében, és ezzel párhuzamosan az internetbiztonság és az online médiatudatosság fejlesztésével csökkentjük az online kockázati kitettség mértékét (cyberbullying, gyűlöletbeszéd, online függőségek).

⁹¹ Pl. a Digitális Jólét Alapcsomagon keresztül. Ld. <https://digitalisjoletprogram.hu/hu/tartalom/dja-digitalis-jolet-alapcsomag>

B. A stratégia beavatkozási területei

A következőkben az egyes beavatkozási területek helyzetét ismertetjük, benne elsősorban a kormányzati intézkedések elért eredményeit és fejlesztendő területeit, melyek alapján megfogalmazzuk a kihívásokat és a hozzájuk kapcsolódó beavatkozási irányokat. Terjedelmi és lehatárolási okokból a helyzetelemzés nem, vagy csak érintőlegesen terjed ki a társadalmi partnerek, civil és egyházi szervezetek, továbbá az egyes önkormányzatok felzárkózásban végzett munkájára, miközben a kormányzat elismeri az intézkedések tervezésében, megvalósításában és értékelésében betöltött elengedhetetlen szerepüket, valamint az alulról jövő, szükségletvezérelt kezdeményezések szükségességét. Tíz évre szóló, átfogó stratégiai dokumentumként az MNTFS 2030 nem vállalkozik konkrét beavatkozások ismertetésére, csupán azok irányait szabja meg. A stratégia szellemében megfogalmazott intézkedéseket az először 2024-ig, majd 2027-ig és 2030-ig szóló intézkedési tervek tartalmazzák, amelyek mutatják az intézkedéseknek az SDG-khez való hozzájárulását is.

B.1. Születés és gyermekkor⁹²

A szegénység átörökítésének megakadályozása az egész társadalom szempontjából kulcsfontosságú. A gyermekjóléti szolgáltatások, a gyermekek esélynövelő szolgáltatásai,⁹³ a gyermekek napközbeni ellátási formái és számos más gyermekjóléti intézkedés alapvető célja, hogy a megszülető és a már megszületett gyermekek olyan minőségi koragyermekkorai nevelésben, fejlesztésben, szociális, egészségügyi, pszicho-szociális és mentálhigiénés támogatásokban részesüljenek, amelyek megteremtik számukra az egészséges fejlődéshez szükséges feltételeket. Társadalmi integrációjuk alapfeltétele, hogy minél korábbi életkorban, a szülők bevonásával és a szülői kompetenciák fejlesztésével, komplex szemléletben, az életútjukat végig kísérve, a születéstől a szakmaszerzésig megkapják a megfelelő segítséget. Ehhez megfelelően felkészült, az új társadalmi kihívásokat kezelni tudó szakemberekre és segítőkire van szükség.

Az ország hátrányos helyzetű régióiban a jobb helyzetű családok elvándorlása és a helyben maradó családok magasabb gyerekszáma, kedvezőtlen jövedelmi helyzetük, tartós munkanélküliségük, lakáskörülményeik, valamint a minőségi, hatékony szolgáltatások és más gazdasági-szociális tényezők együttesen növeli a szegénységgel veszélyeztetett gyermekek arányát. A hátrányos helyzetű, köztük roma gyermekek aránya a válságövezetekben hosszú ideje magasabb az országos átlagnál. A rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre jogosultak száma évről-évre csökken, de a hátrányos vagy halmozottan hátrányos helyzetű minősítéssel rendelkezők aránya növekszik. Nem mindenhol érhetők el a koragyermekkorai szolgáltatások, ahol szükség lenne rájuk, pedig bizonyítottan ezek az intézmények nyújthatják a legkorábbi és egyben leghatékonyabb segítséget a gyermeknevelésben, a gyermekek társadalmi felzárkózásában, a pozitív iskolai karrier megalapozásában. Továbbfejlesztendő a gyermekjóléti alap- és szakellátások minősége és elérhetősége.

⁹² A fejezet részvázát az ide tartozó főbb szakpolitikai stratégiák, illetve azok megvalósulását vizsgáló szakmai értékelések, kutatások alkotják. Nagymértékben támaszkodik a „Legyen jobb a gyerekeknek” Nemzeti Stratégia megállapításaira, a TÁRKI Kutatóintézet Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia időszakának első feléről írt elemzésére, a HÉTFA Kutatóintézetnek a Biztos Kezdet program hatásvizsgálatára, valamint az Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Konceptió 2.0. Kormány által elfogadott módosítási tervezetére.

⁹³ „A gyermekek esélynövelő szolgáltatásai” önálló fejezetként 2018-tól része a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvénynek. Megállapította: 2018. évi XL. törvény 16.§-a. Tartalmazza a két alapvető felzárkózási szolgáltatás, a Biztos Kezdet Gyerekház és a Tanoda szabályozását.

Alapvetően a minőségi szociális ellátásokhoz való hozzáférés településszintű biztosítása, a család- és gyermekjóléti, valamint a gyermekek esélyeit növelő szolgáltatások kapacitásainak bővítése, fejlesztése (gyerekház, kampányok, különböző prevenciós tevékenységek, mozgó szolgáltatások) továbbá a rászoruló várandós anyák rendszeres gondozásba történő bevonása jelentik a kulcsfontosságú beavatkozási irányokat.

Helyzetelemzés és elért eredmények

A népesség számának és életkor szerinti összetételének alakulása a gyermekvállalás, a halandóság és a vándorlási egyenleg együttes változásának következménye. A KSH adatai szerint 2016-ban a leghátrányosabb helyzetű járásokban 11,3 élveszületés jutott ezer lakosra, az ország többi járásában csak 9,9. A jobb helyzetű családok elvándorlása és a lakóhelyükön maradó családok magasabb gyerek száma együttesen növeli a szegénységben élő gyermekek számát és arányát az ország hátrányos helyzetű régióiban. A roma gyermekek és családok aránya a válságövezetekben hosszú ideje magasabb az országos átlagnál,⁹⁴ ezért ezt sok szakember azonosítja a térség szociális problémáival. Miközben a romák között igen magas a mélyszegénységben élők aránya, a szegények nagy többsége Magyarországon nem roma – már csak a roma népesség viszonylag alacsony számaránya miatt sem. A szegénységgel kapcsolatos problémák etnicizálása ugyanakkor lehetőséget teremt az előítéletek kialakulására.

Koragyermekkorai szolgáltatások

A gyermekek esélynövelő szolgáltatásai, a gyermekjóléti szolgáltatások, a gyermekek napközbeni ellátási formái és számos más gyermekjóléti intézkedés alapvető célja, hogy Magyarország népességének az elkövetkezendő években születő és felnövő generációja részesülhessen minden olyan szociális, gyermekvédelmi, egészségügyi, pszichoszociális és mentálhigiénés támogatásban, amelyek megteremtik az egészséges fejlődéshez szükséges feltételeket. Felzárkózásuk alapfeltétele, hogy **minél korábbi életkorban a szülők bevonásával és kompetenciáik fejlesztésével, komplex szemléletben, az életútjukat végig kísérve**, születésüktől a szakmaszerzésig megkapják a megfelelő segítséget. A mélyszegénység generációs mintáiból való kitörés elősegítése, a szegénység átörökítésének mérséklése nemcsak a gyermekeket érintő, hanem az egész társadalom szempontjából kulcsfontosságú törekvés. A Szociális Jogok Európai Pillére is nevesíti a gyermekek jogát a minőségi, megfizethető koragyermekkorai gondozási és nevelési szolgáltatásokra. Az ún. barcelonai célkitűzések többek között a 0-2 éves gyermekek 33%-os formális gondozásbeli arányát írják elő.

A szegénységben élő családok gyermekeinek fejlődése már a korai években – sőt, már az anya várandóssága alatt is – súlyos elmaradást mutathat. A várandós anyák életmódja, a fizikai és pszichés stressz, a káros szenvedélyek mind befolyásolhatják a magzat fejlődését. A koraszülés, illetve az alacsony születési súly emellett nem kis részben szociális tényezők (jövedelemhiány és rossz lakhatási körülmények) hatására alakul ki. Az alacsony születési súly hátterében az egyik legfontosabb rizikófaktor az anya fiatal életkora. A kiskorú anyák esetében – számos tényező mellett – kiemelt fontossága van az ellátórendszernek, elsősorban a **védőnői hálózat** támogatásának (amelyről bővebben az egészségügyi rendszer kapcsán szólnunk).

A 2016-ban megjelent új szolgáltatási struktúra (a családsegítés és gyermekjóléti szolgáltatás integrációja) eredményeképpen a településen elérhető család- és gyermekjóléti szolgálatok, valamint a

⁹⁴ 2013-ban az MTA kutatási adatai szerint a *Gyerekesély kistérségekben* a roma gyermekek aránya többszörösen meghaladta az országos átlagot.

járási szinten elérhető család- és gyermekjóléti központok működése révén a család- és gyermekjóléti szolgáltatás valamennyi település valamennyi lakója számára hozzáférhetőbbé vált. Az átalakítások tapasztalatai ugyanakkor részben ellentmondásosak is: a kétségtelenül javuló szervezettség és egységesülő szolgáltatásminőség, a javuló jelzőrendszer és a súlyosabb gyermekvédelmi esetekre jutó nagyobb figyelem mellett további fejlesztést igényel a prevenciós tevékenység, a szakemberek pályán maradásának tartós biztosítása és a tényleges szociális munka mellett a jelentős hivatalos ügyintézési és adminisztrációs kötelezettség. Részben ennek enyhítésére 2021-ben indult a gyermekeink védelmében informatikai rendszer, amely a papíralapú adminisztráció nagy részét kiváltja.

A hátránykompenzáló és prevenciós gyermekjóléti alapellátások és gyermekek esélyeit növelő szolgáltatások közül a Biztos Kezdet Gyerekházak elterjedése is azokban a régiókban a legjellemzőbb, ahol a hátrányos és halmozottan hátrányos helyzetűek közül a legtöbben élnek (ugyanaz mondható el a tanodákról is). Ezen intézmények tevékenységének sikerét egyéni sikerekben szükséges mérni, így minden **egyes szociokulturális hátrány kompenzálására vagy leküzdésére szolgáló intézmény fontos**. A szolgáltatások komplexitása alapvető, amennyiben az esélynövelő, a köznevelési, gyermekjóléti és egészségügyi szolgáltatók együttműködése nemcsak a gyermekvédelmi rendszer mentén, hanem az egy-egy gyermekre irányuló tevékenységben is nélkülözhetetlen.

A **Biztos Kezdet Gyerekházakban** és a „**Jó kis hely**” **szolgáltatásokban** a szakemberek a 0-3 éves korú gyermekeket nevelő családokkal foglalkoznak a kötelező óvodába lépésig. A szolgáltatást hátrányos helyzetű, főként roma családok veszik igénybe. A gyerekházban lehetőséget kapnak a gyermekek, hogy a legfontosabb fejlődési szakaszukat megfelelő ritmusban érhék el, és ne maradjanak le társaiktól. A szülőre a gyerekházak ugyanúgy koncentrálnak, mint a gyermekre, amennyiben a család bevonása nélkülözhetetlen a cél érdekében. A szülővel kialakult partneri kapcsolat lehetőséget ad a nevelési kompetenciák bővítésére, formálására, valamint a felnőttek egyéni jólétének, jövőképeinek pozitív befolyásolására. A helyi közösségre irányuló szolgáltatások közül a közösségi rendezvényeken a szülők kötetlen, felszabadult légkörben tudnak együtt lenni, ami teret biztosít az önkifejezésre, hozzájárulnak a szociális készségek fejlődéséhez, a szemléletformálódáshoz. A gyerekházak nagy figyelmet fordítanak a társszakmákkal való együttműködésre, hiszen a szolgáltatás a gyermekvédelmi jelzőrendszer része. 2012-ben még csak 42 gyerekház volt, míg 2020 novemberében a fejlesztések nyomán már több mint négyszer ennyi, 193 működött (egy részük uniós, más részük már hazai forrásból⁹⁵). A gyerekházakat a legfrissebb, 2019-es adatok szerint évente mintegy 2400 kisgyermek látogatja rendszeresen szüleivel, amely mintegy 65%-os emelkedés 6 év alatt.⁹⁶ Az uniós forrásból elindult szolgáltatás működését 2012-től a központi költségvetés is támogatja. A gyerekházat is érinti az a probléma, hogy a szegény, alacsony végzettséggel rendelkező (korai iskolaelhagyó) szülők sok esetben nem tudják gyermeküknek azt a fejlődési környezetet biztosítani, amelyben megszerezhetőek azok a kognitív és szociális készségek, amelyek a sikeres iskolai előmenetelhez szükségesek. E szülők gyermekei ezért sokszor későn kezdik az iskolát, illetve maguk is kiestek az iskolákból, aminek munkaerőpiaci következményei miatt nagy valószínűséggel átörökítik hátrányaikat gyermekeiknek. **A gyerekházak célja e láncolatot az első lépcsőfoknál megállítani** a sikeres iskolai előmenetelhez szükséges kognitív és szociális készségek fejlesztésével és a szülők nevelési készségeinek fejlesztésével. A gyerekházak tehát hozzájárulnak az alacsony végzettség és a szegénység újratermelődésének megállításához is.⁹⁷

⁹⁵ Az ágazat saját nyilvántartásából származó adat.

⁹⁶ KSH 1775 OSAP sz. adatgyűjtés: A gyermekjóléti alapellátások működési adatai

⁹⁷ Bernát Anikó – Gábos András *Társadalmi folyamatok Magyarországon a Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia időszakának első felében 2009-2017*. TÁRKI, Budapest, 2018.

A bölcsőde, a kisgyermek napközbeni ellátása az egyik legalapvetőbb szolgáltatástípus. Jelentősen bővült az intézmények és az ide járó hátrányos helyzetű gyermekek száma is. A napközbeni ellátáshoz helyben hozzá nem férő 3 éven aluli gyermekek aránya 27,9%-ról 21,1%-ra csökkent 2010 és 2020 között, ugyanakkor **nőtt az ezer 3 éven aluli gyermekre jutó napközbeni ellátásban részesülők száma:** a KSH adatai szerint 2010-ben ezer gyermekből átlagosan 134, 2020-ban már 162 gyermek vett részt a szolgáltatásban. A legtöbben Budapesten (1000 gyermekre 256 gyermek) és Csongrád-Csanád megyében (217 gyermek), a legkevesebben pedig Nógrád megyében (64 gyermek).⁹⁸ A 2017-ben bevezetett új, rugalmasabb ellátási formák – bölcsőde, mini bölcsőde, családi és munkahelyi bölcsőde – jobban alkalmazkodnak a települések kisgyermekkorai népességszámához és a munkahelyi adottságokhoz. A kapacitásbővülés mellett ez is javítja a lefedettséget és az intézmények kihasználtságát.⁹⁹ Az egyes ellátási formák a hátrányos helyzetű térségekben az ott élő gyermekek felzárkózásához és életminőségének javításához is hozzájárulnak, így fontos új intézmények létesítése, illetve a férőhelyek bővítése, valamint a minőségi szakemberállomány (kisgyermeknevelők) biztosítása.

Az európai uniós¹⁰⁰ és hazai forrásból¹⁰¹ finanszírozott **Kisgyermeket nevelők munkaerőpiaci visszatérésének támogatása program** segítséget nyújt a családok számára, hogy csökkenthessék kisgyermekük bölcsődei ellátásban történő elhelyezésének költségeit a pályázatban meghatározott feltételek teljesülése esetén.

A köznevelési rendszer részeként az óvodai neveléssel az oktatási, míg a roma nemzetiségi kisgyermekkorai nevelés kérdéseivel a roma identitásról, nemzetiségi nevelésről szóló részben foglalkozunk.

A családtámogatási rendszer, pénzbeli ellátások

A gyermekes családok anyagi biztonságának megteremtésében – más tényezők, így a gyereknevelést támogató szolgáltatások mellett – a családokat, a gyermeknevelést és a gyermek egészséges, harmonikus fejlődését támogató szociális transzferek is meghatározó szerepet játszanak. A támogatások emellett hozzájárulnak a népesedéspolitikai célok megvalósításához, a család és a munka összeegyeztetéséhez, valamint a megfelelő lakhatási körülmények megteremtéséhez is. Az alacsony jövedelmű, többgyermekes, a gyermeket egyedül nevelő, továbbá a tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos gyermeket nevelő családokat, esélyegyenlőségük elősegítése érdekében is, kiegészítő támogatások segítik.

Az univerzális pénzbeli családtámogatási ellátások (családi pótlék, gyermekgondozást segítő ellátás, gyermeknevelési támogatás, anyasági támogatás) nominális színvonala hosszú ideje változatlan, az értékállóságot elsősorban a munkajövedelemhez, társadalombiztosítási jogviszonyhoz kötött pénzbeli transzferek (családi adó- és járulékkedvezmény, CSED, GYED, CSOK stb.), illetve átmeneti és célhoz kötött támogatások összessége szolgálja.

A lakhatási támogatások elsősorban a rendszeres jövedelemmel, biztosítási jogviszonnyal rendelkezőknek jelentenek segítséget a saját tulajdonú lakhatás megteremtésére. A rossz

⁹⁸ KSH OSAP 1203 2020 éves végleges adatok szerint. 2020-ban a járvány miatt az előző évhez képest közel 500 fővel kevesebb, 45,4 ezer gyermeket írtak be a bölcsődékbe.

⁹⁹ A kisgyermek napközbeni ellátása, 2020. www.ksh.hu

¹⁰⁰ GINOP-5.3.11 Kisgyermeket nevelők munkaerőpiaci visszatérésének támogatása program

¹⁰¹ „Kisgyermeket nevelők munkaerőpiaci visszatérésének támogatása a Közép-magyarországi Régióban” program

lakáskörülmények között élő, sok esetben bérleményben lakó és bizonytalan bevétellel rendelkező családok lakhatási problémáinak kérdése még további megoldási kérdéseket vet fel.

Hátrányos helyzet, halmozottan hátrányos helyzet¹⁰²

A KSH adatai szerint a 2019-ben körülbelül minden hetedik (14,4%) 0-17 éves kiskorút érintő rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre való jogosultság területenként más és más sajátosságokat mutató, generációkra visszavezethető nehézségeket takar, ami kihat az e csoportba tartozók későbbi egészségére, munkaerő-piaci helyzetére, életvitelére. Számukra a kizárólag anyagi támogatások nem elegendőek a hozott hátrányok leküzdésére. A *hátrányos*, vagy *halmozottan hátrányos* minősítést már 2014-ben is minden második gyermek megkapta a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülők közül.¹⁰³ A kedvezményre jogosultak száma évről-évre csökken, a kategóriákon belül a belső arányok változnak.

5. táblázat. A rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülők és a hátrányos és halmozottan hátrányos minősítéssel rendelkezők számának alakulása, 2010-2019

Év	RGYK-ban részesülő 0-24 évesek száma december 31-én	Ebből:	
		hátrányos helyzetű minősítéssel rendelkezik december 31-én	halmozottan hátrányos helyzetű minősítéssel rendelkezik december 31-én
2010	610 378	..	..
2011	594 372	..	..
2012	575 020	..	..
2013	543 221	28 032*	52 167*
2014	489 967	78 744	151 235
2015	437 405	78 624	136 573
2016	388 289	100 817	128 139
2017	335 440	106 174	119 145
2018	293 643	102 858	107 069
2019	258 975	95 503	100 009

* az adatok a szeptember 1 - december 31. közötti időszakra vonatkoznak

A hátrányos és halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek területi arányait tekintve Borsod-Abaúj-Zemplén és Győr-Moson-Sopron megyék kiskorú lakosai között harmincszoros különbség tapasztalható.

¹⁰² A szövegrészben a *hátrányos helyzet* és *halmozottan hátrányos helyzet* fogalmakat jogi értelemben és lényegi/általános értelemben egyaránt használjuk. Ahol a kifejezést a jogszabályokban rögzített tartalommal használjuk, ott erre a szövegben kifejezetten utalunk. Egyéb szöveghelyeken a fogalom alatt az általános szóhasználatnak megfelelően azt értjük, hogy az érintett társadalmi csoportok, települések, vagy országrészek olyan körülményekkel bírnak, amelyek külön társadalompolitikai beavatkozásokat indokolnak.

¹⁰³ KSH 1210. OSAP sz. adatgyűjtése: Jelentés a gyámhatóság tevékenységéről. Az RGYK adatok a 1206. OSAP sz. Kimutatás a pénzben és természetben nyújtható támogatások adatairól elnevezésű adatgyűjtésből származnak.

A hátrányos helyzetű gyermekek esetében a minősítés leggyakoribb oka a szülő alacsony iskolai végzettsége (2019-ben 85%; sajátos, hogy ugyanekkor a hátrányos helyzetűnek minősített gyermekek egytizede még nem töltötte be a 3. életévét).

A következő táblázat alapján a halmozottan hátrányos helyzetűek közül a szülő alacsony iskolai végzettségéhez legtöbbször az elégtelen lakókörnyezet társul (mintegy 41 000 gyermek esetében), illetve majdnem ilyen sok (közel 39 000) gyermek családját érinti a szülők alacsony foglalkoztatottsága is. Majdnem 6100 olyan halmozottan hátrányos helyzetű gyermek élt hazánkban még 2019-ben is, akik mindhárom tényezőben érintettek voltak. Gyermekvédelmi szakellátásban történő elhelyezés miatt közel 8000 gyermek esetében került sor halmozottan hátrányos helyzet megállapítására.

6. táblázat Megállapítottan hátrányos helyzetűek és halmozottan hátrányos helyzetűek száma, 2019

Megnevezés	Megállapítottan hátrányos helyzetűek és halmozottan hátrányos helyzetűek száma					Összesen
	0–2 éves	3–5 éves	6–13 éves	14–17 éves	nagykorúvá vált gyermek és fiatal felnőtt	
Megállapítottan hátrányos helyzetűek száma összesen	12 018	17 310	43 305	18 571	4 299	95 503
A szülők vagy családba fogadó gyám alacsony iskolai végzettsége miatt	10 625	14 750	36 715	15 457	3 201	80 748
A szülők vagy családba fogadó gyám alacsony foglalkoztatottsága miatt	758	1 643	4 550	2 288	795	10 034
Elégtelen lakókörnyezet, illetve lakáskörülmények miatt	635	917	2 040	826	303	4 721
Megállapítottan halmozottan hátrányos helyzetűek száma összesen	10 496	16 329	43 140	18 985	3 187	92 137
A szülők vagy családba fogadó gyám alacsony iskolai végzettsége és alacsony foglalkoztatottsága miatt	3 653	6 403	18 440	8 597	1 573	38 666
A szülők vagy családba fogadó gyám alacsony foglalkoztatottsága és elégtelen lakókörnyezet miatt	789	1 157	2 988	1 207	257	6 398
A szülők vagy családba fogadó gyám alacsony iskolai végzettsége és elégtelen lakókörnyezet miatt	5 456	7 737	18 889	7 779	1 115	40 976
A szülők vagy családba fogadó gyám alacsony iskolai végzettsége, alacsony foglalkoztatottsága és elégtelen lakókörnyezete miatt is	598	1 032	2 823	1 402	242	6 097
Megállapítottan halmozottan hátrányos helyzetű szakellátásba történő elhelyezés miatt	718	1 203	2 824	1 846	1 281	7 872

Forrás: Szociális statisztikai évkönyv, 2019

A hátrányos és halmozottan hátrányos helyzetű gyermekeket érintő egyik legfőbb probléma a mindennapi szükségleteik kielégítése, amelyek közül az étkeztetésük megszervezése a legalapvetőbb. 2005. január 1-jétől minden bölcsődébe járó, rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülő gyermek, továbbá 2015. szeptember 1-től minden bölcsődébe vagy óvodába járó, tartós beteg vagy fogyatékos, továbbá ilyen gyermeket nevelő családban, nagycsaládban vagy szegénységben, illetve alacsonyabb jövedelmű családban élő kisgyermek ingyenes étkezésben részesül. Fentieken túl 2016-tól a szünidei gyermekétkeztetés keretében az ingyenes déli meleg főétkezést is biztosítani kell a hátrányos helyzetű és halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek részére.

Nevelőszülői ellátás, gyermekvédelmi szakellátás

Az MNTFS II. végrehajtása során több program szolgálta sikeresen a roma nevelőszülők képzését (EFOP-3.8.2-16 és VEKOP-7.5.1-16 „Szociális humán erőforrás fejlesztése” című konstrukció, Központi Oktatási Program – KOP, TÁMOP-5.4.10 kiemelt projektben megvalósított OKJ szakképzés). A gyermekvédelmi szakellátásban nevelkedő gyermekek halmozottan hátrányos családi helyzetűnek minősülnek, tekintettel a családból való kiemelésük tényére, a családi háttérük bizonytalanságára. Továbbra is szükséges a nevelőszülők, és közöttük a roma nevelőszülők számának emelése – miközben a nevelőszülővé válás elsődleges feltétele a környezeti és személyi alkalmasság, és nem pedig a származás.

A gyermekvédelmi szakellátásban összességében javult az ellátás minősége, amennyiben a családias, otthonközeli környezet (gyermekotthonok és lakásotthonok) kialakítása szinte teljesen megvalósult, jelentősen nőtt a gyermekvédelmi szakellátáson belül a nevelőszülői elhelyezés aránya, és – egy 2016-os ombudsmani jelentésre reagálva – jelentősen nőtt a gyámhatóságok alkalmazottainak száma. Mindazonáltal tapasztalható a 0-2 éves kisgyermekek bekerülési kockázatának emelkedése, egyes intézményekben a létszámhiány, illetve, hogy a tárgyi feltételeket továbbfejleszteni szükséges. Tovább javítandó a többes szükségletű, a 12 éven aluli gyermekek vagy a testvérek megfelelő elhelyezése, a nevelő munkát segítő szolgáltatások elérése, a megfelelő szakemberek tartós rendelkezésre állása.

Emellett szükséges a gyermekvédelmi szakellátásból kikerült, családi háttér híján hátrányos helyzetűnek tekinthető fiatal felnőttek mentorálása és hatékony utánkövetése, utógondozása is. Amennyiben nem tanul tovább, vagy létfenntartását önállóan biztosítani tudja, vagy nem vár szociális bentlakásos intézménybe felvételre, a nevelőszülői családból, a gyermek-, illetve a lakásotthonból a lakásotthonból a fiatal felnőttnek 18 évesen ki kell költöznie. A fiatal felnőtt visszatérhet a veszélyeztető családi környezetbe, rövid időn belül újra pénz és lakhatási lehetőség híján utcára kerülhet, könnyen az emberkereskedelem áldozatává válhat, a prostitúció, vagy a bűnözés útjára léphet.

A gyermekvédelmi szakellátás és a hátrányos helyzet összefüggései

Az alapvető jogok biztosának vonatkozó jelentése – a Gyerekesély Egyesületnek az Emberi Erőforrások Minisztériuma (a továbbiakban: EMMI) által vitatott kutatására alapozva, összhangban az anyagi veszélyeztetés miatt családból való kiemelés tárgyában folytatott korábbi ombudsmani és más vizsgálatok megállapításaival – megállapította, hogy a nevelésbe vett gyermekek közel egyharmada elsődlegesen a család anyagi helyzete miatt él gyermekvédelmi gondoskodásban.¹⁰⁴ Az Európai Roma Jogok Központja Alapítvány álláspontja szerint a probléma fokozottan érinti a roma lakosságot.¹⁰⁵ Ahol lehetőség van a szociális és a gyermekvédelmi törvényben¹⁰⁶ meghatározott természetbeni

¹⁰⁴ AJB-2026/2017 számú jelentés

¹⁰⁵ Center for Policy Studies Central European University *Roma Civil Monitor. A synthesis of civil society's reports on the implementation of national Roma integration strategies in the European Union*. European Commission, Brussels, 2020. Pp. 36. A jelentés szerint Nógrád megyében az állami gondozott gyermekek többsége roma származású.

¹⁰⁶ 1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról, a továbbiakban: szociális törvény. A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény, a továbbiakban: gyermekvédelmi törvény.

és/vagy pénzbeli támogatások bővítésére és a gyermekjóléti szolgáltatást nyújtók is tudják a rászoruló családokat segíteni, anyagi okból kevesebb gyermeket emelnek ki a családból. Mindamellet csak anyagi támogatással nem előzhető meg a kiemelések, ehhez szükséges a családok együttműködési készsége és a települési önkormányzatok pozitív hozzáállása, az életvezetési tanácsadás, a lakhatás megoldása, valamint a tartós foglalkoztatottság elérése. A támogató szolgáltatások közül probléma az önkormányzati és szociális bérlakások, az átmeneti gondozást nyújtó helyettes szülők és átmeneti intézmények hiánya, illetve egyenetlen területi elosztása.

A biztos véleménye szerint a komplex problémát ugyanakkor a gyermek legjobb érdekét képviselő eljárás elve, a saját családban való nevelkedés oldja meg, amely csak a probléma megoldására irányuló összehangolt szociálpolitikai intézkedésekkel lehetséges.

Az Alkotmánybíróság a szociális biztonsághoz való jog értelmezése kapcsán kifejtette, hogy az a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan megélhetési minimum állami biztosítását tartalmazza, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához. Eme feladatok megvalósítása során a jogalkotó viszonylag nagy szabadságot élvez (32/1998. (VI. 25.) AB határozat). A testület hasonló következtetésre jutott a gyermek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez való jogával összefüggésben is, mely szerint e jogból nem vezethető le közvetlenül, hogy az állam milyen jogintézmények megalkotásával tesz eleget annak a kötelezettségének, hogy biztosítsa a gyermek jogát a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez. A jogalkotó által választott többféle jogi megoldás ezt az alkotmányos követelményt egyaránt kielégítheti (576/D/2000. AB határozat). Az Alkotmánybíróság megállapítja továbbá, hogy az állam által nyújtott védelem és gondoskodás legalább azt kell, jelentse, hogy a gyermek családjának és az államnak az Alkotmányból eredő kötelezettsége van arra, hogy a gyermek emberhez méltó létezése minimális feltételeihez szükséges javakat biztosítsák (127/2009. (XII. 17.) AB határozat). E döntésekből is levezethető, hogy nem egy adott ellátásnak, intézkedésnek önmagában, hanem azok összességének kell biztosítania a gyermek megfelelő védelemhez és gondoskodáshoz való jogát. Kiterjedt ellátások és intézkedések szolgálják a gyermekek családban való nevelkedését, és a családból történt kiemeléséhez mindig összetett okok vezettek, közte a szülők elhanyagoló vagy bántalmazó magatartása is. Az egyes gyámhatósági döntésekkel szembeni jogorvoslati lehetőségek igénybevételel megfelelően megelőzhető, hogy kizárólag anyagi okból fennálló veszélyeztetettség miatt emeljenek ki gyermeket a családjából, a gyermekvédelmi törvény tilalma ellenére.

Sajátos nevelési igényű gyermekek, továbbá a gyógypedagógiai tanácsadás, korai fejlesztés, gondozás keretében ellátott gyermekek

A gyógypedagógiai tanácsadás, korai fejlesztés, gondozás keretében ellátott gyermekek száma és aránya is – folyamatos emelkedés mellett – háromszorosára nőtt a vizsgált időszakban: 2010-ben az ellátásban részesülő 0-5 éves gyermekek közül 1974 (0,35%), 2020-ban 5739 (1,02%) volt. A fiúk 1,24%-ával szemben a lányoknak 0,79%-a vett részt ilyen ellátásban. A megyék közül 2019-ben Somogy megyében a legmagasabb (1,7%), míg Fejér megyében a legalacsonyabb (0,49%) a gyógypedagógiai tanácsadás, korai fejlesztés, gondozás keretében ellátott gyermekek részaránya.

A sajátos nevelési igényüként (a továbbiakban: SNI) megállapított, illetve felülvizsgált, óvodába nem járó gyermekek aránya 2010-ről 2020-ra közel két és félszeresére, 0,68%-ról 1,59%-ra nőtt. Ebben szerepet játszhat a javuló diagnosztika. Meg kell jegyezni ugyanakkor, hogy az „óvodába nem járó” nem jelenti azt, hogy a gyermek nem kap ellátást, amennyiben a harmadik életévét betöltött, állapota miatt az óvodai nevelésbe bekapcsolódni nem tudó gyermek korai fejlesztésben vesz részt, és így teljesíti óvodakötelezettségét. Az óvodába járók mellett a korai fejlesztésben részt vevő óvodáskorúak

száma is emelkedett (míg 2016-ban 529, addig 2020-ban már 939 4-6 éves gyermek vett részt korai fejlesztésben).¹⁰⁷ A 2015. szeptember 1-től bevezetett hároméves kortól kötelező óvodai nevelés a nagyobb gondozási szükségletű SNI gyermekeket is érinti. Budapest, Békés, Bács-Kiskun, Heves és Zala megyében az átlagosnál magasabb, 2% feletti e gyermekek aránya, Somogy megyében pedig még ennél is magasabb, megközelíti a 4%-ot. Az SNI 1-8 évfolyamos tanulók aránya a 2010-es 6,7%-ról 2020-ban 7,7%-ra nőtt, amely érték az európai átlagnak megfelelő. A tapasztalható enyhe emelkedés a differenciálódó, javuló diagnosztikának, továbbá annak köszönhető, hogy az SNI tanulók már tovább folytatják köznevelési, középfokú iskolai tanulmányaikat, mint korábban. **A hátrányos helyzetű tanulók 14%-a, a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekeknek pedig 14,7%-a sajátos nevelési igényű tanuló.** A megyék közül Bács-Kiskun, Vas és Csongrád-Csanád megye 11-13%-os aránya felfelé, Hajdú-Bihar, Szabolcs-Szatmár-Bereg, Nógrád és Pest megye 5% körüli mutatója pedig lefele tér el jelentősen az átlagos értéktől.¹⁰⁸

Veszélyeztetés, bántalmazás

Az Egészségügyi Világszervezet (a továbbiakban: WHO) szerint a világon 20%-ra tehető azoknak a nőknek és 5-10%-ra a férfiaknak az aránya, akiket gyermekkorukban szexuálisan bántalmaztak, és ennél jóval nagyobb azok aránya, akik fizikai bántalmazást szenvedtek el. A bántalmazás negatív következményei akár egész életében végigkísérhetik az érintettet, de a jelenség akár az ország gazdasági és szociális lemaradásához is hozzájárulhat.¹⁰⁹ A gyermekek bántalmazása és elhanyagolása a fizikai, érzelmi és/vagy szexuális visszaéléseken, valamint a hanyag bánásmódon túl magába foglalja a gyermek egészségének, egyéni fejlődésének vagy méltóságának sérelmét is. A bántalmazás nagyobb valószínűséggel fordul elő négy év alatti és kamasz, illetve speciális szükségletű gyermekek esetében. A WHO szerint további kockázati tényező például a szülő saját bántalmazottsága, a fejlődésre vonatkozó ismeretek hiánya, a függőségek, a bűnözői lét, a szegénység, illetve a család elszigeteltsége, a megfelelő lakhatás hiánya, a munkanélküliség.¹¹⁰ Az aktív és passzív elhanyagolás mellett a szakirodalom megkülönbözteti a fizikai és érzelmi, illetve közvetlenül nem érzékelt rossz bánásmódot, amely káros hatással lehet a gyermek érzelmi fejlődésére.

A gyermekbántalmazásról szóló adatok a szakemberek szerint még mindig csupán a jelenség valós mértékének töredékét mutatják (a látencia egyes szakemberek szerint igen magas, bár egyre csökken, miközben a felderített bántalmazások száma évről évre növekszik), és a társadalom sem egységes abban, mi számít bántalmazásnak – elvégre a szülők neveléssel kapcsolatos attitűdjei eltérnek attól függően, hogy az a gyermek irányítását vagy fegyelmezését jelenti-e, és jellemző a szigorúság és az engedékenység közötti ingadozás.¹¹¹ Magyarországon az 1990-es évek közepén 15 ezer körüli bántalmazási esetet jelentettek a gyermekvédelmi szerveknek.

A hátrányos helyzetű gyermekek esetében speciális, a gyermekek egészséges testi-lelki fejlődését veszélyeztető problémákkal (korai iskolaelhagyás, prostitúció, elhanyagolás, mélyszegénység) is találkozhatnak a szakemberek, amelyek ellen és amelyek megelőzésére a gyermekvédelmi törvény által szabályozott gyermekvédelmi jelzőrendszer lép fel. 2016-tól a jelzőrendszer tagjai a család és

¹⁰⁷ Az MNTFS indikátorrendszere adatai alapján.

¹⁰⁸ Bernát Anikó – Gábos András *Társadalmi folyamatok Magyarországon a Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia időszakának első felében 2009-2017*. TÁRKI, Budapest, 2018. és KSH adatközlés.

¹⁰⁹ Pintér Ádám – Tóth Judit Nikolettta „A bántalmazott gyermekek – Gyermekjogok és gyermekbántalmazás.” *Statistikai Szemle*. 95. évf. 2017/8-9. szám. Pp. 847-872.

¹¹⁰ Pintér Ádám – Tóth Judit Nikolettta „A bántalmazott gyermekek – Gyermekjogok és gyermekbántalmazás.” *Statistikai Szemle*. 95. évf. 2017/8-9. szám. Pp. 847-872.

¹¹¹ Pintér Ádám – Tóth Judit Nikolettta „A bántalmazott gyermekek – Gyermekjogok és gyermekbántalmazás.” *Statistikai Szemle*. 95. évf. 2017/8-9. szám. Pp. 847-872.

gyermekjóléti szolgálatnak/központnak jelzik az észlelt problémát. Kötelesek hatósági eljárást kezdeményezni a gyermek bántalmazása, súlyos elhanyagolása vagy más veszélyeztető ok fennállása esetén, illetve akkor is, ha a gyermek önmagára veszélyes magatartást tanúsít. Mindamellet jelzéssel és kezdeményezéssel bármely állampolgár és a gyermekek érdekeit képviselő társadalmi szervezet is élhet. A névtelen bejelentéseket is minden esetben kivizsgálják, amennyiben kiskorúról van szó.¹¹² Az ügyekben érintett személyek, szolgáltatók, intézmények és hatóságok a gyermek érdekében kötelesek egymással együttműködni és egymást kölcsönösen tájékoztatni. A jelzőrendszer tagjai között a köznevelési intézményekben dolgozók mellett a védőnők és a Biztos Kezdet Gyerekházak munkatársai kulcsszerepet töltenek be, hiszen ők azok, akik a gyermek legkorábbi életszakaszában kapcsolatba kerülnek a családdal.

Mindamellet a gyermekjogi sérelmek jelentős része – mint minden más országban – látens marad, mert alanya nem tud, vagy nem képes az állampolgároknak általában rendelkezésére álló jogérvényesítési, jelzési, vagy segítségkérési lehetőségekkel élni. Bár az elmúlt időszakban több konkrét intézkedés történt, melyek a gyermekjogi sérelmek látenciáját csökkentik (pl. gyermekvédelmi jelzőrendszer megerősítése és négy szintűvé válása, gyermekvédelmi gyámság bevezetése, bántalmazás elleni módszertanok bevezetése, az Integrált Jogvédelmi Szolgálat – IJSZ – létrehozása), valamint növelik a gyermekek jogtudatosságát, a jogérvényesítés rendszere további fejlesztésre szorul.¹¹³

Az Európai Unió Gyermekgarancia Programja

Az Európai Parlament már 2015-ben szorgalmazta egy gyermekgarancia program létrehozását a szegénység vagy társadalmi kirekesztődés által veszélyeztetett gyermekek elemi fejlődésének biztosítása és a fejlődésükhöz szükséges szolgáltatások elérése érdekében, az ingyenes koragyermekkori gondozás és nevelés, az oktatás és egészségügy, valamint a megfizethető lakhatás és tápanyagdús táplálkozás területén. A jelenleg kidolgozás alatt álló gyermekgarancia-rendszer hozzájárul a szegénység és a társadalmi kirekesztődés elleni küzdelemhez, különösen a leginkább hátrányos helyzetű gyermekek esetében és biztosítja számukra az említett területeken a szolgáltatásokhoz való hozzáférést. A tervek szerint a rendszer első körben különösen a bizonytalan családi helyzetben, intézményekben élő, a harmadik országból származó, valamint a fogyatékkal élő, illetve más, speciális igényű gyermekek számára kínál megoldásokat, azonban később várhatóan kiterjesztésre kerül az összes gyermekre az EU-ban.

Kihívások

A területet érintő legjelentősebb kihívások a következők:

- **Nem mindenhol érhetők el a koragyermekkori szolgáltatások,** ahol szükség lenne rájuk.
- Fejlesztendő a **Biztos Kezdet Gyerekházak helyi elérhetősége** és helyi igényekhez való alkalmazkodóképessége.
- A fejlesztő szolgáltatások (pl. **pedagógiai szakszolgálat**) esetében **kihívást jelent azok elérhetősége,** szakember ellátottsága, a kapcsolódó egészségügyi ellátások igénybevétele.
- Már a rászoruló, termékeny korban lévőknél és várandós anyáknál alkalmazni kell a támogató, segítő intézkedéseket, **sokan már a várandósgondozásból is kimaradnak.**

¹¹² Gyermekesély – A gyermekvédelmi jelzőrendszer működése, 2014. www.ksh.hu

¹¹³ Nemzeti Ifjúsági Stratégia 2009-2024. Kihirdetve: 88/2009. (X. 29.) OGY határozat a Nemzeti Ifjúsági Stratégiáról.

- A járási törvény **járási szintre emelt olyan hatásköröket, amelyek korábban települési szinten voltak elérhetőek** (pl. veszélyeztetett kiskorúak nyilvántartása és védelembe vétele, a kapcsolódó ellátások változtatása).¹¹⁴
- Évente több ezer gyermek kerül lakhatási, elhelyezési, magatartási vagy bántalmazással összefüggő problémák miatt – jelentős részben szülői kérelemre – átmeneti gondozásba,¹¹⁵ illetve súlyos veszélyeztetettségük miatt gyermekvédelmi szakellátásba, amelynek további minőségi fejlesztése indokolt.
- A gyermekvédelmi szakellátásból kikerülők nehéz életkezdése.
- A családtámogatási rendszer ellátásai még további fejlesztéseket (több információt és rásegítő mechanizmust) igényelnek, hogy még inkább elérjék a leginkább rászorulókat.

Beavatkozási irányok

A kisgyermekkor területén szükség van aktív kormányzati fellépésre, mivel annak elmaradása később jóval nagyobb kiadásokat eredményez. A gyermek későbbi életútjában az első ezer nap meghatározó jelentőségű, ezért a beavatkozások hatékonysága annál nagyobb, minél korábbi életkorban megvalósulnak.

A legfontosabb beavatkozási irányok a következők:

1. A **rászoruló várandós anyák bevonása a rendszeres gondozáson való részvételbe**, a szülés előtti és szülés utáni feladatokra való felkészítés érdekében. Körükben az egészséges életmód, táplálkozás elősegítése, a gyermekek egészséges fejlődése érdekében szociális körülményeik javítása a rendelkezésre álló lehetőségek figyelembevételével.
2. A **Biztos Kezdet Gyerekházak területi elérésének javítása**, a hálózat igény szerinti bővítése, szakmai működésük minőségének és eszköztárának, a szolgáltatás befogadó szemléletének további erősítése (a digitális kompetenciára is tekintettel); valamint szolgáltatáshiányos kistépüléseken „Jó kis hely” szolgáltatások fejlesztése. A szolgáltatások differenciált finanszírozásának vizsgálata, a szolgáltatás mérési-értékelési rendszerének fejlesztése.¹¹⁶ A fejlesztő szolgáltatások megerősítése.
3. Az integrált járási gyermekprogramok keretében a **szakmai hálózatok megerősítése és hiánypótló szolgáltatások biztosítása**.
4. A **bölcsődei expanzió folytatása** a hátrányos helyzetű, köztük romák által sűrűn lakott vidékeken, a minőségi szakember-utánpótlás (kisgyermeknevelők) biztosítása, a szakemberek továbbképzése. Támogatni kell a roma nyelvek elsajátítását a dajkák és a védőnők körében. Az új munkahelyi bölcsődei (és óvodai) férőhelyek számának növelése, a nyitva tartás igényekhez igazítása.
5. A szociális- és a gyermekvédelmi **ellátórendszer humánerőforrás fejlesztése** (szakemberek új társadalmi kihívásokra való felkészítése, fluktuációjuk csökkentése, munkájuknak magasabb minőségű elismerése, a pálya vonzóná tétele a fiatal szakemberek számára), a tevékenységek technikai támogatása digitális eszközökkel.
6. A gyermekek védelmét ellátó alapellátás, a **család- és gyermekjóléti szolgálatok és központok, valamint a pedagógiai szakszolgálatok és kapcsolódó fejlesztő szolgáltatások kapacitásának a helyi szükségletekhez való igazítása**, szolgáltatásainak erősítése, más

¹¹⁴ 2012. évi XCIII. törvény a járáások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról

¹¹⁵ A KSH tájékoztatása szerint 2018-ban összesen mintegy 6100 gyermek.

¹¹⁶ *Biztos Kezdet program hatásvizsgálata*. HÉTFA Kutatóintézet, Budapest, 2015. Az iskolákban nem áll rendelkezésre adat arra vonatkozóan, hogy mely gyermekek jártak gyerekházba.

segítő és prevenciós „utazó szolgáltatások” biztosítása országos, megyei vagy járási szintről a településekre a családból történő kiemelés megelőzése érdekében is.

7. A különféle ágazatokban és területi egységekben dolgozó szakemberek közötti kommunikáció és az **összehangolt szolgáltatásbiztosítás erősítése**.
8. A szolgáltatások fejlesztésében támaszkodni kell a **meglévő jó gyakorlatokra**, a szolgáltatások eredményességének mérését célzó kutatások eredményeire. Erősíteni kell a mérést szolgáló eszközöket, módszertant.
9. Biztosítani kell, hogy a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre való jogosultság mint a hátrányos helyzetű családok beazonosítására és támogatására is alkalmas eszköz **valamennyi rászoruló családot elérjen**.
10. Támogatni kell azt, hogy a **családtámogatási ellátások**, köztük a lakhatási támogatások, elérjék a leginkább rászoruló családokat.
11. Ösztönözni szükséges a hátrányos helyzetű nők, kiemelten a **roma nők nevelőszülővé válását**.
12. A gyermekvédelmi szakellátásban lévő gyermekek **családi kapcsolatainak erősítése**. A kikerült fiatal felnőttek mentorálása, **helyi társadalmi integrációjának támogatása**.
13. Az átmeneti gondozást igénybe vevő családok **lakhatási nehézségeinek kezelése**.
14. **Fokozott figyelem a gyermekek jogainak érvényesítésére**, különös tekintettel a gyermekbántalmazás és az emberkereskedelem áldozatává válás elleni védelmükre, az áldozattá vált gyermekek megsegítésére.

B.2. Köznevelési, szakképzési, felsőoktatási rendszer – óvodától egyetemig

A magyar oktatási rendszer iskoláskor előtti nevelésre (óvoda vagy korai fejlesztés és gondozás), alapfokú oktatásra (általában 8 évfolyamos általános iskola, de a 6 és 8 évfolyamos gimnáziumok már középfokú intézménynek minősülnek), középfokú oktatásra (intézményei a gimnáziumok, szakgimnáziumok, technikumok, szakképző iskolák, szakiskolák, készségfejlesztő iskolák), posztszekunder szakképzésre (érettségi végzettséget követő egy-három éves szakképzési programok a szakgimnáziumokban/technikumokban), valamint felsőoktatásra (főiskola, alkalmazott tudományok egyeteme, egyetem) tagolódik. Ugyan mindegyikben megvalósulnak erre irányuló programok, az egyes intézménytípusok működésének fókuszában különböző mértékben van jelen az esélykiegyenlítési szerep. Az elsősorban a munkavállalásra, de egyben a magánéletre is felkészítő oktatási rendszerben további intézkedések szükségesek a minőségi, befogadó oktatáshoz való hozzáférés fejlesztése, az iskolai átmenetek biztosítása és az eredményesség javítása érdekében. A hátrányos helyzetű, köztük a roma fiataloknak a jövőjüket meghatározó iskola- és pályaválasztásban is a jelenleginél több segítségre van szükségük annak érdekében, hogy magasabb végzettségi szintet érhessenek el, illetve piacképes, érdeklődésükhöz illeszkedő szakmát választhassanak. A hátrányos helyzetű gyermekek eredményes iskolai előrehaladásának megalapozása, sikeres iskolai karrierjének biztosítása, az oktatási rendszer társadalmi különbségeket mérséklő szerepének erősítése kiemelt jelentőséggel bír. Ezért fontos a korábbi esélynövelő programok folytatása, és új felzárkózást segítő megoldások kiterjesztése.

A köznevelési rendszer eredményességének javítását, a minőségi, befogadó oktatáshoz történő hozzáférés további erősítését szolgáló célkitűzéseket és beavatkozási irányokat az Európai Unió számára készített köznevelési stratégia 2021-2030 tartalmazza.

A köznevelésben zajló tevékenységeket kiegészítik – a végzettség nélküli iskolaelhagyás csökkentése és a minőségi oktatáshoz való egyenlő esélyű hozzáférés érdekében – a kulturális intézmények által megvalósított nem formális és informális tanulási formák (pl. szakkörök, táborok).

A Szakképzés 4.0 stratégia a szakképzés és felnőttképzés rendszerszintű megújítását és 2030-ig szóló további fejlesztését határozza meg.

Az információs kor államának alapvető érdeke, hogy minden iskolás megszerezze a további életéhez, a munka világába való belépéshez szükséges digitális és tudatos médiahasználati kompetenciákat.

Helyzetelemzés és elért eredmények¹¹⁷

Amint azt az MNTFS félidei értékelése, illetve az oktatási, azon belül kiemelten a köznevelési és szakképzési rendszer eredményességét, hatékonyságát jelző mutatók alapján megállapítható, folytatni szükséges a rendszerek eredményességének növelését, a sérülékeny tanulói csoportok sikeres iskolai előrehaladását támogató intézkedéseket. A hazai és a nemzetközi tanulói kompetenciamérések által a magyar köznevelési és szakképzési rendszerről kimutatott egyik meghatározó tény az iskolai eredményeknek a tanulók szocioökonómiai háttérétől való erőteljes függése, amelynek területén pozitív elmozdulás mutatkozik: a családi háttérnek a teljesítménykülönbségekre gyakorolt mértéke a PISA2018 mérés szerint 19,1 százalékos, míg 2015-ben 21,6, 2012-ben 23, 2009-ben pedig 26 százalék volt, azaz a korábbiaknál kisebb szerepet játszik a tanulók teljesítményében. Nemzetközi összehasonlításban azonban továbbra is erős a hatás, a hátrányos helyzetű tanulók meghatározott iskolákban koncentrálódnak, ami – a PISA2018 felmérés alapján – feltehetően hozzájárul az alulteljesítők magas arányához (25,3% szemben a 21,7%-os uniós átlaggal).¹¹⁸ Az oktatás esélyteremtő funkciójának erősítése továbbra is meghatározó célkitűzés.

Az elmúlt időszakban erősödtek a tanulók teljesítménye közötti különbségek kiegyenlítésére irányuló intézkedések.¹¹⁹ A lemorzsolódással veszélyeztetett tanulók magas arányával, a megelőző három év országos kompetenciamérési eredményei alapján alacsony teljesítménnyel és a befogadó oktatáshoz való hozzáférés tekintetében fejlesztésre szoruló intézmények célzott pedagógiai-szakmai támogatást, intézményfejlesztési segítséget kaptak. Az adatok alapján a lemorzsolódás megelőzését szolgáló korai jelző- és pedagógiai támogató rendszer bevezetésével az intézmények maguk is intenzívebben keresik azokat a támogatási formákat, amelyekkel eredményesebbek lehetnek a lemorzsolódás megelőzésében, a tanulók teljesítményének javításában.

A korábbi évekhez képest jobban teljesítettek a PISA2018 teszteken a 15 éves magyar tanulók. Magyarország a résztvevő 79 országból a szövegértésben a 29-38. helyet (2015-ben 35-47.), a matematika területén a 31-37. helyet (2015-ben 35-39.), a természettudományokban a 29-34. helyet (2015-ben 34-39.) érte el. A TIMSS 2015 tantervi tudást mérő természettudomány- és

¹¹⁷ A helyzetelemzés során elsősorban a TÁRKI által az MNTFS megvalósulásáról 2018-ban készített anyagra (*Társadalmi folyamatok Magyarországon a Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia időszakának első felében – 2009-2017, a továbbiakban: félidei értékelés*), illetve a Kopint-TÁRKI által készített *A Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia (MNTFS) érvényesülésének értékelése* c. dokumentumra (a továbbiakban: értékelő jelentés) támaszkodtunk. A szakképzés rendszerének a társadalmi felzárkózást érintő kérdéseit a 1168/2019. (III.28.) Korm. határozattal elfogadott Szakképzés 4.0 szakképzés-fejlesztési stratégia (*Szakképzés 4.0 - A szakképzés és felnőttképzés megújításának középtávú szakmapolitikai stratégiája, a szakképzési rendszer válasza a negyedik ipari forradalom kihívásaira*). Innovációs és Technológiai Minisztérium, 2019, a továbbiakban: Szakképzés 4.0 stratégia) helyzetelemzése alapján tárgyaljuk. Szintén figyelembe vettük az *Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Konceptió 2.0.* Kormány által elfogadott módosítási tervezetének megállapításait.

¹¹⁸ Európai Bizottság 2020. évi országjelentése

¹¹⁹ Európai Bizottság *Education and Training Monitor* 2019.

matematikatesztjein a magyar 4. és 8. évfolyamos tanulók kiemelkedő eredményt értek el, mindkét területen és mindkét évfolyamon magasan az 500 pontos nemzetközi skálaátlag felett teljesítettek. A PIRLS felmérés a 4. évfolyamos tanulók szövegértési képességeit vizsgálja 5 évenként. A legutóbbi, PIRLS2016 mérés eredményei szerint Magyarország 15 ponttal javított 2011-es eredményén, 554 pontot érve el, ami kiváló eredmény. A kevés és a sok tanulást segítő erőforrással rendelkező tanulók átlageredménye között 136 pont a különbség, amely alacsonyabb a részt vevő országok körében mért átlagnál, amely 140 pont. Az alacsonyan (2. képességszint alatt) teljesítők aránya csökkent a PISA2015 és PISA2018 mérések eredményeinek összehasonlításában: a szövegértés területén 27,5%-ról 25,3%-ra, a matematika esetében 28%-ról 25,6%-ra, a természettudomány területén 26%-ról 24,1%-ra (OECD PISA2015, 2018). A nemzetközi és hazai mérések eredményei alapján a magyar köznevelés továbbra is átlagon felül erős a tantervi ismeretek elsajátításában, ugyanakkor tovább kell erősíteni az ismeret-alkalmazási készségek fejlesztését is. A 2020-tól felmenő rendszerben bevezetett NAT-módosítás megvalósította a tananyag csökkentését és a képességek, készségek fejlesztését helyezte előtérbe.

Ahogy az értékelő jelentés megállapítja, a magyar oktatás eredményességén tovább javítana, ha a színvonalas oktatáshoz való hozzájárulás egyenlőtlenségei csökkennének, és növekednének az iskolarendszer esélyteremtő hatásai. E célkitűzések továbbra is jellemzik a köznevelés és szakképzés rendszerét, meghatározzák a beavatkozások irányát. A 2019 márciusában elfogadott Szakképzés 4.0 stratégia szerint is a tanulók mintegy harmada végzi el az általános iskolát olyan súlyos kompetenciahiányokkal, ami miatt nem képes versenyképes tudást szerezni.

Az óvodáskorúak többsége részt vesz az óvodai nevelésben

Egyértelműen pozitív változásnak tekinthető, hogy nőtt az óvodáskorú, óvodába járók aránya (a 3-5 éves gyermekek esetében a 2010-es 87,8%-ról 2020-ra 92,7%-ra, nem utolsósorban – de nem kizárólag, hiszen a növekedés már korábban megindult – a 3 éves kortól kötelező óvodáztatás 2015-től történt bevezetése nyomán. A 4 éves kortól a tankötelezettségi korhatárig tartó időszakot – mint az EU2020 célkitűzések indikátorát – tekintve az óvodai részvétel aránya 94,4%-ról 95,7%-ra nőtt 2010-2018 között az Eurostat adatai szerint, ezzel Magyarország az Európai Unió tagállamai között az egyik legmagasabb óvodalátogatási arányt érte el. Az FRA 2016-os felmérése szerint az óvodáskorú roma gyermekek 92%-a jár óvodába. 2010 és 2020 között 91,4%-ról 84,0%-ra csökkent az óvodai férőhely-kihasználtság – a hátrányos helyzetű régiókban is, ami jól mutatja a fejlesztések megfelelő célzását. Az óvodai férőhelyek száma 2010 óta 2020-ra 15 998 férőhellyel növekedett.

Ugyanakkor az óvodai épületeket, az óvodai intézményi helyiségeket és az óvodai udvarokat tekintve további infrastrukturális felújítási, energetikai korszerűsítési támogatás, valamint az óvodai nevelési feladatok ellátásához szükséges tárgyi eszközök beszerzésének támogatása egyaránt indokolt.

A statisztikai adatok alapján elmondható, hogy egyre nagyobb kihívást jelent az óvodapedagógusok növekvő átlagéletkora, utánpótlása (az OECD adatai szerint az 50 évnél idősebbek aránya 2013 és 2018 között 38-ról 42%-ra nőtt, de pozitív elmozdulás látszik a 30 évesnél fiatalabbak megoszlásában, arányuk 7%-ról 12%-ra nőtt a jelzett időszakban).¹²⁰ A szakember-ellátottság biztosításához járul hozzá a nehéz körülmények között, így ezen belül a hátrányos helyzetű térségekben végzett munkáért járó pótlék¹²¹ (kiegészítve 2018-ban a feladatalapon adható pótlékkal), továbbá a 2020-ban bevezetésre került az ágazati szakmai pótlék – mely a gyakornoki besorolású pedagógusok esetében a garantált

¹²⁰ <https://stats.oecd.org>

¹²¹ 326/2013. (VIII. 30.) Korm. rend. a pedagógusok előmeneteli rendszeréről és a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény köznevelési intézményekben történő végrehajtásáról 16. § (8).

diplomás bérminimumon felül érvényesül –, amely várhatóan jelentősen javítja a hátrányos helyzetű térségekben élők számára nyújtott óvodai szolgáltatások szakember-ellátottságát.

Az értékelő jelentés szerint is a társadalmi felzárkózás egyik legsikeresebb jelenlegi programja a 2016 évben indult és jelenleg is megvalósítás alatt álló EFOP-3.1.3-16 Társadalmi felzárkózási és integrációs köznevelési intézkedések támogatása – „Esélyteremtő óvoda” program 570 feladatellátási hely közreműködésével. A kiemelt program keretében hiánypótlóként kialakult és működött egy, az óvodai nevelést támogató szakmai hálózat mely folyamatosan támogatja az érintett óvodákat hátránykompenzációs nevelési programjuk megvalósításában. A program keretében fejlesztő eszközökben részesültek az óvodák, a gyermekek értékteremtő kulturális rendezvényeken vettek részt, továbbá 65 óvoda tudott pilot rendszerrel anyanyelvi (roma) óvodai dajkát alkalmazni és őket napi nevelési feladatokba bevonni. A továbbiakban is szükségesnek tartjuk az ennek keretében megvalósuló, a hátránykompenzációt elősegítő tevékenységek folytatását, a kialakult szakmai hálózat (mikro csoportok és a módszertani központok hálózata) fenntartását és bővítését.

A szakképzési intézményrendszeren belül a hátránykompenzációt, a korai iskolaelhagyás csökkentését célozza „A szakképzést végzettség nélkül elhagyók számának csökkentése GINOP-6.2.2-VEKOP/15 kiemelt projekt, amely módszertani háttérrel biztosít a GINOP-6.2.3-17 és a VEKOP-8.6.3-16 konstrukció támogatásával 41 szakképzési centrumon belül több mint 400 szakképző intézményben helyi cselekvési terveken alapuló hátránykompenzációs beavatkozásokhoz. A tanulók tudás- és képességszintjének, illetve fejlődésének mérését segítő, digitális környezetben működő mérés-értékelési keretrendszer kialakításával a 9. osztályos tanulók év eleji készségfelmérése és az egyedi fejlesztés mérése nyomon követése valósul meg. A felmérésekben évente országszerte mintegy 40 000 tanuló vesz részt több mint 420 intézményből. Közel 2000 tanulócsoportban zajlik felzárkóztató kiscsoportos oktatás a projektek keretében. A megkezdett hátránykompenzációs intézményi beavatkozások folytatása, támogatása szükséges és tervezett a 2021-27 közötti tervezési időszakban is.

Nőtt a lakosság átlagos iskolai végzettsége, de a romák körében továbbra is kiugróan magas a legfeljebb alapfokú végzettségűek aránya

A KSH Munkaerőfelmérés (a továbbiakban: MEF) adatai szerint 2010-ben a 15-74 éves lakosság 28,5%-a, 2019-ben már csak 20,8%-a rendelkezett legfeljebb alapfokú iskolai végzettséggel. Nők és férfiak körében közel azonos arányú volt a csökkenés, bár a nők körében továbbra is magasabb (2019-ben 22,5%, szemben a férfiak 19,1%-ával) a legfeljebb alapfokú végzettségűek aránya. A nemzetiségi hovatartozást vizsgálva négyszeres különbséget látunk a roma és nem roma lakosság között, és arányaiban a csökkenés is inkább csak a nem romák körében érzékelhető (2013/2019 roma/nem roma: 81,5/23,2%, illetve 77,4/19,5%).

A felsőoktatásban továbbra is igen alacsony a romák részvétele

Ahogy a 2019. évi Jó Állam Jelentés megállapítja, „A felsőfokú végzettséggel rendelkező fiatalok aránya az utóbbi évtizedben jelentős mértékben nőtt, de a versenyképesség javításához további növekedést kell elérni.”¹²² Ez igaz a hátrányos helyzetű, köztük a roma fiatalokra is. A 2013-2018 közötti – az alacsony elemszám miatt igen megbízhatatlan – KSH adatok alapján a 15-24 éves roma fiatalok 0,4-1,7%-a, 2019-ben 2,2%-a,¹²³ azaz növekvő aránya vesz részt a felsőoktatásban. Az

¹²² Jó Állam Jelentés 2019. Első változat. NKE KTI Kutatásmódszertani és Mérésügyi Iroda, Budapest, 2019. Pp. 57.

¹²³ Az érték a felmérésben szereplők alacsony elemszáma miatt fenntartásokkal kezelendő.

Európai Bizottság országjelentése szerint a felsőfokú oktatásban részt vevők körében a hátrányos helyzetű hallgatók aránya nagyon alacsony (2017-ben 1,4%).¹²⁴ Az arány a nem roma fiatalok esetében mérsékelten ingadozik, 22,7%-ról 21,4%-ra csökkent 2013-2019 között.

A hátrányos helyzetű, köztük roma tanulók sikeres felsőoktatási előmenetelében és karrierindításában jelentős szerepe van a roma szakkollégiumoknak. *A felsőoktatásban 11, egyházak és civil szervezetek által fenntartott roma szakkollégium működik, ezek több mint 350 hallgatót támogatnak évente.*¹²⁵ A szakkollégiumok évente mintegy 100 új hallgatót vesznek fel, a végzettek több mint 90%-a dolgozik, sok kollégiumi tag részesül elismert ösztöndíjban (pl. Köztársasági ösztöndíj, Vásáry Tamás ösztöndíj). A Keresztény Roma Szakkollégiumi Hálózathoz tartozó intézmények célja, hogy a roma és hátrányos helyzetű nem roma hallgatók szakmailag felkészült, felelős és példamutató életvezetésre kész, a társadalmi felelősségvállalásban élenjáró, keresztény értékrenddel bíró értelmiséggé formálódjanak. A szakkollégiumok szakmai programjaik keretében például lelkeségi, romológiai, közismereti képzéseket nyújtanak, illetve nyelvtanfolyamokkal, tréningekkel, közösségi vitaestekkel és kulturális programokkal segítik a hallgatókat a munkaerőpiaci helytállásban, a kritikai gondolkodás és az egészséges roma-magyar identitástudat és az aktív, "másokért élő" közösségi tagság kialakításában.

Az iskolai eredményesség további erősítése szükséges, kiemelt figyelemmel a halmozottan hátrányos helyzetű tanulók sikeres iskolai előrehaladására

Az országos kompetenciamérés standardizált szövegértés és matematika tesztjeinek eredményeit vizsgálva, az alacsony szinten lévő tanulók aránya háromszor-négyszer magasabb a halmozottan hátrányos helyzetű tanulók körében, mint az összes tanuló között. Az Oktatási Hivatal adatai szerint az egyes évfolyamokon (6, 8, 10.) a két teszten 2010-hez képest 2019-re összességében átlagosan 0,6 százalékponttal nőtt az alacsony szinten teljesítő HHH tanulók aránya (ezen belül szövegértésből 1,6 százalékponttal csökkent, míg matematikából 2,8 százalékponttal nőtt az arány), miközben az összes tanulót tekintve az átlagosan 3,9 százalékponttal csökkent az arány (szövegértésből 3,0 százalékponttal, míg matematikából 4,7 százalékponttal). A tanulók halmozottan hátrányos helyzetű státuszának az eredményekre gyakorolt hatása jelentős mindhárom, mérésben résztvevő évfolyam esetén. Az Országos Kompetenciamérés legfrissebb, 2019. évre szóló jelentése szerint ugyanakkor – a 2017-2019-es kompetenciamérések eredményei alapján – a családi háttér teljesítményre gyakorolt hatása a hatodik évfolyamon mindkét mérési területen gyengülő tendenciát kezd mutatni, javulás látható: a családi háttér-index egy egységnyi emelkedésének hatása matematikából 89-ről 77 pontra, szövegértésből 101-ről 95 pontra csökkent.¹²⁶ A jelentés szerint emellett jelentős területi különbségek jellemzik az oktatási rendszert, amennyiben matematikából 71-99 pont, míg szövegértésből 79-95 pontnyi az eltérés az egyes évfolyamokon régióként. Az egyes képzési típusokat tekintve is nagy a különbség, matematikából 95-377, szövegértésből 76-378 pont.¹²⁷

Az értékelő jelentés szerint tanulók teljesítménye között jelentős különbségek mutatkoznak a településtípus és a szülők iskolai végzettsége szerint is. A településtípust vizsgálva az igazi választóvonal a nagyobb városok (a főváros és megyei jogú városok) és a kisebb települések (egyéb

¹²⁴ Európai Bizottság 2020. évi országjelentés – Magyarország. 2020. február 26.

¹²⁵ A szakkollégiumokban működő diákönkormányzatoknak fontos szerepük van a hallgatók állampolgári öntudatának, az emberi jogok aktív, demokratikus gyakorlásának fejlesztésében.

¹²⁶ Országos Kompetenciamérés 2019. Országos jelentés. Oktatási Hivatal, Budapest, 2020.

¹²⁷ Országos Kompetenciamérés 2019. Országos jelentés. Oktatási Hivatal, Budapest, 2020.

városok, valamint községek) között húzódik, a szülők iskolai végzettségének emelkedésével pedig jelentősen, alig tizedére csökken az alacsony teszteredményt elérő gyermekek aránya.¹²⁸

Ugyanakkor a háromévenkénti OECD/PISA szövegértés, matematika és természettudomány-tesztek eredményei alapján az 1-es vagy az alatti szinten teljesítők aránya csökkent a 15 évesek körében. Általánosságban kismértékben nőtt a kompetenciaméréseken elért átlagos pontszám is.

A komplex programmal fejlesztendő járásokban, hátrányos helyzetű településeken működő és az országos kompetenciamérésen legalább 3 éve alulteljesítő iskolák egyedi felmérése szerepel a tankerületi esélyegyenlőségi intézkedési tervekben. Az intézményi helyzetértékelések 2020-ban elkészültek az EFOP-3.1.5-16-2016-00001 „A tanulói lemorzsolódással veszélyeztetett intézmények támogatása” kiemelt projekt szakmai támogatásával.

Összességében kiemelt cél az oktatás esélyteremtő, a családi hátrányokat csökkentő funkciójának erősítése, és így a generációkon átívelő szegénység és a gyermekszegénység egyes, különösen kritikus megjelenési formáinak kezelése. Ezt kívánják szolgálni az olyan természetbeni ellátások is, mint az ingyenes és kedvezményes iskolai gyermekétkeztetés és annak kibővítése, az ingyenes szünidei gyermekétkeztetés bevezetése a hátrányos és halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek számára és az ingyenes tankönyvellátás.

Csökkent a túlkoros általános iskolások aránya

A KSH adatai szerint a még alapfokú oktatásban részt vevő 15-24 éves tanulók aránya 3,1%-ról 2,7%-ra csökkent 2010 és 2019 között. A romák esetében a kis elemszám miatt alacsony megbízhatóságú, de a nagyságrendet jól jelző arány 2015 és 2019 között 6,2 és 7,9% között mozgott (2019-ben 7,0% volt (nem romák: 1,7-2,5%; 2,5%).¹²⁹

Továbbra is alacsony és csökken a középfokú oktatásban részt vevők aránya, különös tekintettel a roma tanulókra

Egyes, a terepen dolgozó szakemberek tapasztalatai szerint elsősorban vidéki roma közösségekben a mai napig tartja magát az a nézet, hogy egy szakma ismeretéhez nem szükséges iskolai bizonyítvány. Ez a vélekedés nem veszi figyelembe azt a valóságot, hogy a befejezetlen iskolai tanulmányok legfeljebb a helyi kisközösségben jelenthetnek előnyt, de innen kilépve, a munkáltatók túlnyomó többsége számára már nem. A MEF adatai szerint 2010 és 2019 között a 15-24 évesek körében a középiskolások aránya 43,7%-ról 38,9%-ra csökkent. Nagyobb csökkenést a középfokú oktatásban eleve kisebb arányban részvevő romák körében látunk: esetükben az érték 2013 és 2019 között 34,0%-ról 24,8%-ra változott (de 2017-től nagyjából állandó), miközben a nem romák esetében csak 42,7%-ról 39,5%-ra. Az alacsony középiskolai részvétel kihat a felsőoktatásban való szerepvállalás mértékére is. Fejlesztendő terület tehát a lemorzsolódás megelőzése, a végzettségi szint javítása különös tekintettel a sérülékeny tanulói csoportok körében, a megfelelő iskolai átmenetek biztosítása.

Továbbra is cél a lemorzsolódás megelőzése, a korai iskolaelhagyók arányának csökkentése

Az elmúlt években több intézkedés történt a korai iskolaelhagyás megelőzése és a befogadó oktatás erősítése érdekében.

¹²⁸ A Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia (MNTFS) érvényesülésének értékelése. Értékelő jelentés. Véglegesített változat. Kopint-TÁRKI, Budapest, 2020. január 15. Pp. 97.

¹²⁹ KSH Munkaerőfelmérés, 2019.

Olyan köznevelési és szakképző intézményekben került sor komplex és célzott intézményfejlesztő programokra, amelyekben magas a lemorzsolódással veszélyeztetett tanulók aránya, valamint a kompetenciaméréseken alulteljesítenek. A köznevelési és szakképzési rendszerben a lemorzsolódás megelőzését szolgáló korai jelző- és pedagógiai támogató rendszer bevezetésére került sor. A jelzőrendszer azonosítja a lemorzsolódással veszélyeztetett tanulókat és személyre szabott támogatást biztosít számukra, egyúttal pedagógiai-szakmai segítséget nyújt azon iskolák számára, amelyek a lemorzsolódással veszélyeztetett tanulók magas arányával és alacsony teljesítménnyel jellemezhetők.

Az Oktatási Hivatal adatszolgáltatása szerint a lemorzsolódással veszélyeztetett tanulók aránya 2017-ben 10,85%, 2018-ban 8,86%, 2019-ben 7,46% volt.¹³⁰ A ténylegesen lemorzsolódott tanulók aránya enyhén csökkent az elmúlt években, a 16-24 éves korosztályon belül középfokú végzettség nélkül a 2014/2015. tanévben 7,2%, a 2017/2018. tanévben 6,7%, míg a 2018/2019. tanévben 6,6% volt a lemorzsolódás mértéke.¹³¹

A 18-24 évesek körében a korai iskola elhagyási arányban a 2010-es évek közepétől 2018-ig átmeneti növekedés volt tapasztalható, viszont a kormányzati beavatkozások eredményeképpen az arány 2020-ra a 2018-as 12,5%-ról 12,1%-ra csökkent.¹³² A 2019. évi Jó Állam Jelentés (ami még a megelőző évek adataira támaszkodik) a következőket állapítja meg: „A korai iskolaelhagyók arányában nem tapasztalható javulás, a regionális különbségek nagymértékűek, és nem csökkennek.”¹³³ A lányok és fiúk körében hasonló mértékű növekedést találunk 2010 és 2019 között. A romák és nem romák közötti óriási különbség azonban változatlan, és a KSH adatai szerint még 2018-ban is több mint hétszeres eséllyel fejezi be végzettség nélkül tanulmányait morzsolódott le egy 18-24 éves roma (68,4%), mint egy nem roma tanuló (9,3%).¹³⁴ A nagyobbaktól a kisebb települések felé haladva egyre nő a korai iskolaelhagyók aránya, a falvakban élőknek már 19%-a nem járta végig a középiskolát. A regionális különbségek az oktatás más indikátoraihoz hasonló képet mutatnak: a legalacsonyabb a korai iskolaelhagyók aránya Közép-Magyarországon (6,4%), amit Dél-Alföld (10,2%) és Nyugat-Dunántúl (10,8%) követ, míg a skála másik végén Észak-Magyarország áll 22,5%-os – és egyre növekvő – rátával.

A felsőoktatást idő előtt elhagyó hátrányos helyzetű tanulók esetében a lemorzsolódás gyakran anyagi problémákra vezethető vissza.¹³⁵

A korai iskolaelhagyással szoros összefüggést mutató NEET ráta a 15-24 évesek körében 2010 és 2019 között kis mértékben, 12,6%-ról 11,0%-ra csökkent. A nők közel másfélszeres arányban (13,2%) érintettek a férfiakhoz képest (8,9%), részben a gyermekvállalás miatt. A romák körében pedig négyszerese (41,0%) ez a fajta inaktivitás a nem romákénak (9,5%). A témát bővebben az ifjúsággal foglalkozó részben tárgyaljuk.

A korai iskolaelhagyás egyik előszobájának tekintett magántanulóvá válás mértéke lényegében változatlan (0,6-0,7%) volt 2010/11-es és a 2019/20-es tanév között, ugyanakkor a legfrissebb adatok szerint a 2020/2021-es tanévre alig a felére, mintegy 0,3%-ra (5214 gyermek) esett vissza az egy évvel

¹³⁰ Lemorzsolódás megelőzését szolgáló korai jelző- és pedagógiai támogató rendszer.

¹³¹ Oktatási Hivatal, KIR SZNY

¹³² Eurostat LFS, 2020

¹³³ *Jó Állam Jelentés 2019. Első változat.* NKE KTI Kutatásmódszertani és Mérésügyi Iroda, Budapest, 2019. Pp. 56.

¹³⁴ Az adatok roma/nem roma szerinti megbontása a romákra nézve igen megbízhatatlan adatokat eredményez, amit mutat annak jelentős változékonysága is – ez azonban nem éri el azt a mértéket, amely már megkérdőjelezné a megállapítás igazságtartalmát.

¹³⁵ Fónai Mihály „A hallgatói lemorzsolódás törésvonalai a Debreceni Egyetemen” in Pusztai Gabriella – Szigeti Fruzsina (szerk.) *Lemorzsolódás és perzisztencia a felsőoktatásban.* Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2018. Pp. 239-250.

korábbi 9545 gyermekhez képest. A tanulók érdekeire figyelemmel a magántanulói státusz megszűnt, helyébe az egyéni munkarend lépett, amelynek elbírálása 2019. szeptember 1-jétől az Oktatási Hivatal hatáskörébe tartozik. Az intézkedés célja az volt, hogy erősebb garanciák érvényesüljenek abban, hogy a tankötelezettség iskolába járástól eltérő módon teljesítésére csak akkor kerüljön sor, ha a tanuló egyéni adottsága, sajátos helyzete azt valóban indokolja, és ez fejlődése, tanulmányainak eredményes folytatása és befejezése szempontjából a legelőnyösebb. Ugyanakkor figyelemmel kell lenni arra, hogy mindazon tanulók, akiknek folyamatos egyéni segítségre van szükségük a tanuláshoz, illetve nem tudnak alkalmazkodni a közösség előrehaladási üteméhez, megkapják a megfelelő segítséget tanulmányaik eredményes folytatásához.

A végzettség nélküli iskolaelhagyás a szakképzésben is kihívást jelent, kialakításra kerül a végzettség nélküli iskolaelhagyás csökkentésének új rendszere

A szakmatanulás a legtöbb hátrányos helyzetű fiatal számára kiutat jelenthet a szegénységből. A szakképző intézmény technikumban szakmát tanulók a gimnáziumban tanuló társaikhoz hasonlóan szintén érettségi vizsgát tesznek, és tovább tudnak tanulni a felsőoktatásban - szakirányú továbbtanulás esetén kedvezmények igénybevételeivel. A technikus képzésben a szakképző iskolákhoz hasonlóan elérhető ösztöndíj, továbbá az ebben a képzési formában tanuló rászoruló, jól teljesítő tanulók még további ösztöndíjban, támogatásban részesülhetnek. 2015-ben a szakiskolát, szakmunkásképzőt végzetek népességen belüli arányában volt a legkisebb a különbség a romák és a nem romák között (a romák 15%-ának, a nem romák 25%-ának volt ez a végzettsége 2015-ben), viszont ez az a legmagasabb végzettség, amit a roma népesség még viszonylag nagyobb százaléka elér. Ugyanakkor a lemorzsolódással veszélyeztetett tanulók számának csökkenése mellett, a közneveléshez hasonlóan, a szakképzésben továbbra is nagy kihívást jelent a végzettség nélküli iskolaelhagyás megelőzése és kezelése.

A Szakképzés 4.0 stratégia szerint a korábbi szakképzési rendszernek nem volt olyan kimenete, ami legalább egy, a munkaerőpiacon jól használható rész-szakképesítést nyújtott volna rövid képzési ciklussal, és a rugalmatlan tankötelezettségi szabályozás miatt a hátrányos helyzetű térségekben a fiatalok 5-6%-a lépett ki végzettség nélkül a képzésből azért, hogy betanított munkásként dolgozzon. Az elmúlt hét tanév során a szakképzésben tanulók lemorzsolódási aránya nem volt magasabb 10%-nál, a 2019/2020-as tanévben 8,2% volt.¹³⁶ Az összes iskolatípus közül a szakközépiskolákban a legmagasabb a lemorzsolódással veszélyeztetett tanulók aránya, a 2017/2018-es tanévben 13,78% (az általános iskolákban 11,39%, a szakgimnáziumokban 9,08%, míg a gimnáziumokban mindössze 4,29%), ezen belül is a 9. évfolyamon tanulók körében.

Ugyanakkor az is látható, hogy a 2018/19-es tanévben jelentős pozitív fordulat következett be ezen a területen, amely a szakképzésben hozta el a legnagyobb mértékű javulást. A szakgimnáziumokban (2020 szeptemberétől technikumok) és a szakközépiskolákban (2020 szeptemberétől szakképző iskolák) esett vissza leginkább a lemorzsolódással veszélyeztetett tanulók aránya. Mindez nagyban tulajdonítható a területet érintő fejlesztéseknek, a pedagógiai és szervező-támogató tevékenységnek, amelyekkel megelőző jellegű, célzott szakmai támogatást kaptak (és kapnak továbbra is) a szakterületi uniós pályázatok keretében.

Az új szakképzési törvény¹³⁷ és az annak végrehajtására megszületett kormányrendelet¹³⁸ alapvetően kíván változtatni a kialakult helyzeten. 2020. szeptembertől a szakmai oktatás alaprendszere speciális

¹³⁶ KIR adatközlés

¹³⁷ 2019. évi LXXX. törvény a szakképzésről

¹³⁸ 12/2020. (II. 7.) Korm. rendelet a szakképzésről szóló törvény végrehajtásáról

funkciókkal egészült ki. A végzettség nélküli iskolaelhagyás kockázatait kezelő, több elemű program indult a szakképzésben. Kialakításra került a **korai iskolaelhagyás csökkentésének új rendszere**, ami megadja a felzárkózás lehetőségét a lemaradó tanulóknak egyénre szabott, tanulóközpontú, egyéni haladási ütemet biztosító, befogadó tanítási-tanulási környezetben. A végzettség nélküli iskolaelhagyás új rendszerében fontos példaként a műhelyiskola, mint új képzési forma kerül bevezetésre. A műhelyiskolában azok a fiatalok tudnak részzakmát szerezni, akik lemorzsolódnának, és végzettség nélkül lépnének ki a szakképzésből, vagy nem tudnak a klasszikus iskolai környezetben tanulni, valamint azok is, akik alacsony végzettséggel rendelkeznek és már betöltötték 16. életévüket.¹³⁹ A műhelyiskolában a részzakma tanulása kizárólag a gyakorlati képzés keretében történik. Minden ismeret a részzakmához kötődik, amelyet a tanuló a mesterétől sajátít el. Az oktató mentorként támogatja az oktatást, mely segíti a tanulók lemorzsolódásának csökkentését.

Kialakításra és bevezetésre kerül az ösztöndíj és a tanulói munkaszerződésből származó jövedelem egymásra épülő rendszere. Ebben az új rendszerben jelentősen kiszélesedett azok köre, akik ösztöndíjban részesülhetnek. Az a törekvés, hogy minden tanuló számára biztosított legyen a támogatás valamilyen formája, ugyanakkor, a tanulói juttatások eredményfüggők is legyenek, ezáltal is sarkallva a tanulót a szakképzésben való komoly, hatékony és eredményes részvétellel.

A Szakképzés 4.0 Stratégia alapján az állam a korábbi ingyenes szakmatanulási lehetőségeket is kibővítve, immár két alapszakmát és egy rövidebb ciklusú, szakképző intézményben a szakmai képzéshez kapcsolódó első szakképesítést is ingyenesen biztosít, és egyúttal második esélyt jelenthet a lemorzsolódottaknak a felzárkózásra.

A végzettség nélküli iskolaelhagyást az új szakképzési törvény azáltal is meg kívánja előzni, hogy a kiskorú tanuló törvényes képviselőjének kötelességeként határozza meg, hogy a tanuló „kimaradása esetén tizenhét éves koráig, de legalább egy részzakma megszerzéséig tanulmányokat folytasson”.¹⁴⁰ E kötelezettség teljesítésének elmaradása esetén a gyermekére vagy a nevelése alatt álló kiskorú tanulóra tekintettel járó valamennyi támogatás nyújtása a részzakma megszerzéséig szünetel. A foglalkoztató megszüntetheti a kiskorú tanuló foglalkoztatására irányuló jogviszonyát, ha az a kiskorú tanuló tanulmányai folytatásával nem összeegyeztethető, vagy a foglalkoztatásra irányuló jogviszony fenntartása a részzakma megszerzését kizárja.¹⁴¹

Javult az évismétlés és az igazolatlan hiányzás, de némiképp romlott a tovább nem tanulók aránya

Javuló tendencia mutatkozik az évismétlésekben: a 2010-es 3,0%-os évismétlő-arány 2019-re 1,9%-ra csökkent. Az értékelő jelentés által is hivatkozott adat szerint a szegregáltan tanító iskolákban ugyanakkor 4 százalékról 6 százalékra nőtt az évismétlők aránya 2010 és 2018 között.¹⁴² Ugyancsak jelentősen – 2012 és 2018 között kevesebb, mint a felére, 2014-re – csökkent az 50 tanórát meghaladó igazolatlan hiányzásokkal érintett tanköteles korú gyermekek száma – összefüggésben azzal az újonnan bevezetett intézkedéssel, amely a családi pótlékot az iskolalátogatáshoz köti.

A 8. évfolyam után tovább nem tanulók aránya a KSH adatai szerint 2010 és 2019 között ugyan kis mértékben, 0,74%-ról 1,05%-ra nőtt, de az arány elmaradt a 2012-ben tapasztalt 2,16%-os csúcsponttól.

¹³⁹ Az Szkr. 53. §-a alapján.

¹⁴⁰ 2019. évi LXXX. törvény, 71. § (2)

¹⁴¹ Szkt. 71. § (2) bekezdés.

¹⁴² A közoktatás indikátorrendszere 2019. MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, Budapest, 2019.

Cél a minőségi, befogadó oktatáshoz való hozzáférés javítása, a szegregáció megakadályozása

A hazai oktatáskutatói szakirodalom visszatérő megállapítása, hogy jelentős területi egyenlőtlenségek jellemzik az oktatási rendszert. Ezen belül a hátrányos helyzetű/halmozottan hátrányos helyzetű (HH/HHH) tanulók arányát vizsgálva – részben gazdasági, szociokulturális okokból – kirívó területi különbségeket figyelhetünk meg.¹⁴³ Míg például Budapesten, Győr-Moson-Sopron, Veszprém és Vas megyében az általános iskolákban 5 százalék alatti volt a HH tanulók aránya 2018-ban, addig a keleti és északkeleti megyékben nem ritka a 25 százalék feletti érték sem. A HH tanulókhoz hasonlóan a HHH tanulók arányában akár tízszeres különbség is megfigyelhető a nyugati és az északkeleti megyék között. A középfokú képzésben hasonlóan jelentős földrajzi különbségek mutatkoznak mind a HH, mind a HHH tanulók arányában.¹⁴⁴

A hátrányos helyzetű tanulók egy iskolában, illetve egy osztályteremben való elkülönítése több oknál fogva is odavezet, hogy a szegregált módon oktatott gyermekeknek nyújtott iskolai szolgáltatások minősége romlik. Ennek oka, hogy a tanulási nehézségekkel küzdő tanulókkal nehezebb, költségesebb foglalkozni, illetve esetenként hiányoznak a szükséges pedagógiai eszközök. Ahogy az értékelő jelentés is fogalmaz: „a szegregációt rendszerszerűen alacsony színvonalú oktatás kíséri”.¹⁴⁵ A másik tényező a kortárs csoport hatása: a gyermekek motiváltságát jelentős mértékben befolyásolják a többiek valós vagy vélt elvárásai, és az alacsony iskolai teljesítményű roma tanulók többségének csak nagyon kevés, az iskolában jól teljesítő szoros kortárscsoportti kapcsolata van.¹⁴⁶

Az iskolai szegregáció megelőzése, megakadályozása érdekében a közelmúltban hozott jogszabályi rendelkezések eredményeként erősebb garancia épült be a köznevelési esélyegyenlőségi tervek legalább 3 évente történő, kötelező felülvizsgálatának előírásával. Az intézkedés a méltányos, minőségi oktatáshoz való hozzáférés erősítését szolgálja, az esélyteremtés érdekében végzendő feladatok tervezését, nyomon követését és értékelését is segíti. Ugyancsak e célból történt változás a beiskolázási körzetek kijelölése, módosításai végrehajtásának szabályozásában, amelynek következtében a hátrányos és halmozottan hátrányos helyzetű tanulói arányok iskolák közötti megoszlásának kiegyensúlyozottabbá tétele érdekében növekvő számú körzethatár-módosítás történt. Antiszegregációs munkacsoportok működnek továbbá minden, az állami iskolafenntartásért felelős tankerületi központban, feladataik elsősorban az oktatási eredményesség javításának, a méltányos, minőségi oktatás fejlesztésének, a deszegregáció érvényesítésének céljait szolgálják. A deszegregációs intézkedések végrehajtását módszertani támogatás is segítette az elmúlt időszakban.

Az iskolai szegregáció mérésének egyik széles körben használt mutatója a szegregációs index, amely megmutatja, hogy a kisebbséghez és a többséghez tartozó tanulók közötti lehetséges kontaktusok hány százaléka hiúsul meg az iskolai elkülönülés következtében. Az index magasabb értéke jelentősebb mértékű iskolai elkülönülést jelez, azaz annál jellemzőbb, hogy a kisebbséghez és a többséghez tartozó tanulók más-más iskolába járnak. Az alapfokú képzésben részt vevő, hátrányos és halmozottan hátrányos helyzetű tanulók adatai alapján számított szegregációs index értéke 2008-2018 között azt mutatja, hogy nőtt az általános iskolák homogenitása és az iskolai szegregáció mértéke,¹⁴⁷ és a hátrányos helyzetű tanulóknak kevesebb lehetőségük van nap mint nap találkozni nem hátrányos

¹⁴³ Velkey Gábor „Térbeli-társadalmi egyenlőtlenségek és újratermelésük az alapfokú oktatás hazai rendszerében” *Tér és Társadalom* 33. évf., 4. szám, 2019. Pp. 104-131. Fejes J. B., Szűcs N. (szerk.): *Én vétekem. Helyzetkép az oktatási szegregációról*. Motiváció Oktatási Egyesület, Szeged, 2018. Pp. 31-56. A 2019-es Jó Állam Jelentés is szól erről.

¹⁴⁴ *A közoktatás indikátorrendszere 2019*. MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, Budapest, 2019.

¹⁴⁵ *A Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia (MNTFS) érvényesülésének értékelése. Értékelő jelentés. Véglegesített változat*. Kopint-TÁRKI, Budapest, 2020. január 15. Pp. 100.

¹⁴⁶ *Társadalmi riport 2014*. TÁRKI, Budapest, 2014. Pp. 300.

¹⁴⁷ *A közoktatás indikátorrendszere 2019*. MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, Budapest, 2019.

helyzetű társaikkal. Az SNI tanulók adatai alapján számított szegregációs index jelentősen csökkent 2008 és 2018 között, 36,5-ről 29,1-re, elsősorban amiatt, hogy csökkent azon SNI tanulók aránya, akik a kizárólag SNI tanulókat oktató iskolákba járnak.¹⁴⁸ A szegregált körülmények között működő oktatási-képzési intézmények sok esetben kis tanulólétszámmal működnek, ezért nem jogosultak állami finanszírozásra a nevelő-oktató munkát segítő alkalmazása céljából, holott itt volna rájuk a legnagyobb szükség.

A hátrányos/halmazottan hátrányos helyzetű tanulók arányához hasonló – és azzal szorosan összefüggő – területi különbségek figyelhetők meg a tanulmányi átlageredményekben. Elsősorban a Nyugat-Dunántúli és a Közép-Magyarországi Régió jó teljesítményét, valamint az Észak-Magyarországi és az Észak-Alföldi Régió lemaradását lehet kiemelni. A tanulók teljesítménye és a családi jellemzők közötti összefüggéseket az Országos Kompetenciamérés jelentései is bemutatják. Ennek adatai alapján jól látható, hogy valamennyi évfolyam esetében az ún. családihátér-index, a tanulók családi jellemzőinek együttes befolyását összesítő index növekedésével csökken a tanulók teljesítménye a két mért területen.¹⁴⁹

Az iskolák szelekciós mechanizmusa elvileg elsősorban a képesség és a korábbi iskolai teljesítmény, nem pedig a családi háttér alapján működik, ugyanakkor messze nem független a családi háttértől, amennyiben a gyermek iskolaválasztását – és az előbbieket alapján korábbi iskolai teljesítményét is – nagymértékben meghatározza családja gazdasági-társadalmi helyzete.¹⁵⁰

A területi egyenlőtlenségek és az iskolai szegregáció kapcsán, valamint a minőségi oktatás biztosításával összefüggésben szükséges megemlíteni az egyházi, nemzetiségi és egyéb (nem állami) fenntartású intézmények megnövekedett szerepét és felelősségét is. A lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény és a köznevelési törvény¹⁵¹ lehetőséget teremt arra, hogy iskola-fenntartási feladatokat az egyházak, nemzetiségi önkormányzatok, valamint egyéb szervezetek is ellássanak. 2001 és 2016 között az egyházi intézményekben tanulók aránya a három és félszeresére emelkedett (4,5-ről 15,6 százalékra).¹⁵² Az országos és települési nemzetiségi önkormányzatok által fenntartott köznevelési intézmények száma jelenleg több mint 90 intézményt jelent országszerte (2012 óta csaknem nyolcszorosára nőtt; az utóbbi években évente 8-10 nemzetiségi iskola és 4-5 nemzetiségi óvoda fenntartói jogának átadására került sor).

Már a 2020-ig szóló MNTFS II. is kiemelt fontosságúnak tartotta, hogy a felzárkózási folyamatokban, így az oktatásban is szerepet kapjanak az egyházi és civil szervezetek programok megvalósítóiként, iskolák, egyéb intézmények fenntartóiként, működtetőiként. A Szakképzés 4.0 stratégia – amely elsősorban „a humán és a szociális ágazatokban” kívánja erősíteni az egyházak szerepét – ugyancsak pozitívan értékeli az egyházak megjelenését a szakképzésben, amennyiben az egyházi intézmények fokozottan érzékenyek és eredményesek a hátrányos helyzetű fiatalok – közöttük romák – szakmai oktatására. Az értékelő jelentés szerint ugyanakkor a szegregáció növekedésének „egy jelentős része valószínűleg összefügg a hátrányos helyzetű státusz jogi szabályozásában bekövetkezett változással, de bizonyos mértékben az egyházi intézmények növekvő arányának is betudható.”¹⁵³ A szegregáció

¹⁴⁸ *A közoktatás indikátorrendszere 2019*. MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, Budapest, 2019.

¹⁴⁹ A legutóbbi mérések alapján csökkenni látszik a családi háttér szerepe.

¹⁵⁰ *Országos Kompetenciamérés 2018, Országos jelentés*. Oktatási Hivatal, Budapest, 2019.

¹⁵¹ 2011. évi CXCV. törvény a nemzeti köznevelésről

¹⁵² Fejes József Balázs – Szűcs Norbert *Én vétkem. Helyzetkép az oktatási szegregációról*. Motiváció Oktatási Egyesület, Szeged, 2018.

¹⁵³ Fejes, József Balázs – Szűcs, Norbert (szerk.) *Én vétkem. Helyzetkép az oktatási szegregációról*. Motiváció Oktatási Egyesület, Szeged, 2018. Idézi *A Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia (MNTFS) érvényesülésének értékelése. Értékelő jelentés. Véglegesített változat*. Kopint-TÁRKI, Budapest, 2020. január 15.

megakadályozása és a minőségi oktatás feltételeinek javítása érdekében számos intézkedés történt az elmúlt években: több jogszabály módosítása, körzethatár-módosítások, a tankerületi központok antiszegregációs munkacsoportjainak felállítása és a tankerületi esélyegyenlőségi intézkedési tervek. Az egyházi vagy magán köznevelési intézmény fenntartója a települési önkormányzattal, az oktatásért felelős miniszterrel kötött köznevelési szerződés, vagy egyoldalú nyilatkozat alapján vesz részt a kötelező felvételt biztosító óvoda, iskola feladatainak ellátásában, legalább a maximális létszám 25%-áig terjedően.

Az iskola-átstrukturizációs döntés-előkészítések során kiemelt figyelmet kap a szegregációs veszélyek elkerülése. Precedensértékű, hogy az EMMI 2018-ban ahhoz a feltételhez javasolta kötni az iskolai fenntartói jog átadását, hogy az egyházi fenntartó vállalja az iskola beiskolázási körzetéből jelentkező tanulók felvételét a hátrányos helyzetű gyermekek egyenletes arányának biztosítása érdekében.

Iskolai zaklatás, cyberbullying

Az iskolai zaklatás szintje Magyarországon átlag alattinak mondható, ugyanakkor – mint minden országban – a probléma megfelelő kezelését nehezíti az esetek jelentős mértékű látenciája. A TALIS – Teaching and Learning International Survey (Nemzetközi Tanítás és Tanulás Vizsgálat) – 2019-ben megjelent eredményei szerint Magyarországon minden tízedik iskolában hetente vagy naponta problémát okoz a tanulók körében egymás megfélemlítése vagy zaklatása, míg ugyanaz az arány az OECD-országokban 14 százalék. A tanárok vagy az iskola alkalmazottainak heti vagy napi rendszerességgű megfélemlítéséről vagy szóbeli bántalmazásáról az intézményvezetők 2,3%-a számolt be (OECD átlag: 3,1%, EU átlag: 2,8%). A megállapítások alapján indokolt továbbfejleszteni azokat az eszközöket, amelyekkel mérsékelhetők az agresszív, zsarnokoskodó, elnyomó magatartásformák, és erősíthető az erőszakmentes konfliktuskezelés.¹⁵⁴ Ugyanígy fontos szólni a gyermekeket ért bántalmazásokról, amelyek őket az iskolában érhetik. A probléma kezelésére 2020 szeptemberétől pilot jelleggel – igény alapján – 500 intézményben bevezetésre került az iskolaőrség.¹⁵⁵ Az elsődleges visszajelzések alapján a tanárok és tanulók kedvezően fogadták az iskolaőrök működését. Ezzel párhuzamosan tovább folytatódnak az olyan preventív programok, mint az ENABLE és a MAP, iskolapszichológusi hálózat bővítése.

Az online mobilkommunikáció robbanásszerű terjedésével párhuzamosan a cyberbullying (internetes zaklatás) kockázata is jelentőssé vált. Ezt támasztja alá, hogy a 2020. évben a szakképzésben tanulók 34%-át érte zaklatás és 26%-a zaklatott másokat, a 16 éves korosztály 3-4%-át pedig online kényszerítették, hogy készítsen vagy küldjön magáról meztelen, vagy szexuális jellegű fotókat.¹⁵⁶ Az ebbe a körbe tartozó események azok magas látenciaszintje miatt nehezen feltárhatók, így alapvetőek lennének kutatások és az azokra alapozó prevenciók beavatkozások és resztoratív sérelemkezelő eljárások.

Az alapvető jogok biztosa szerint a médiaoktatás és a médiaismeret tekintetében meglehetősen nagy különbségek tapasztalhatóak a gyermekek között attól függően, hogy milyenek a személyes, helyi és

Pp. 100-101. Center for Policy Studies Central European University *Roma Civil Monitor. A synthesis of civil society's reports on the implementation of national Roma integration strategies in the European Union.* European Commission, Brussels, 2020. Pp. 26-27.

¹⁵⁴ TALIS 2018 *Összefoglaló Jelentés.* Oktatási Hivatal, Budapest, 2019.

¹⁵⁵ 2020. évi LXXIV. törvény az iskolai erőszak megszüntetése és megelőzése érdekében szükséges egyes törvénymódosításokról

¹⁵⁶ DJP-Digitális Gyermekvédelmi Stratégia, Kiskorúak online kockázati kitettsége pilot kutatás. Vezetői összefoglaló, 2020

iskolai lehetőségeik.¹⁵⁷ A 2018/19-es tanévben a köznevelési intézmények több mint felében, a szakképző intézmények négyötödében nem zajlott külön tantárgyként médiaoktatás, ugyanakkor a témakör számos helyen szerepel a köznevelési tantervekben.¹⁵⁸

Az ombudsman álláspontja szerint a tantárgy kiváló terepe lehetne a cyberbullying elleni védekezésnek és a megelőzésnek. Felhívja a figyelmet a mindenkit érintő tudatos médiahasználat fontosságára, a pedagógusképzés ez irányú megújítására, a tudatosítás és a szemléletformálás szükségességére – hangsúlyozva az online gyermekvédelem preventív funkcióit. Ehhez elengedhetetlen valamennyi szereplő, köztük a média és az állami hatóság együttműködése. A bűnmegelőzés, azon belül a cyberbullying témakörével és megelőzési lehetőségeivel a Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégia foglalkozik.¹⁵⁹

A hátrányos helyzetű, köztük roma tanulók eredményes iskolai előmeneteléhez szükséges külön felzárkózási szolgáltatások

Fontos az iskolarendszer és a gyermekvédelmi jelzőrendszer, valamint az iskolai szociális segítő munkatárs szorosabb kapcsolatának, együttműködésének biztosítása és a korai iskolaelhagyás megelőzését szolgáló korai jelzőrendszer fejlesztése annak érdekében, hogy ne kallódjon el gyermek, a családon belüli problémák mielőbb felszínre kerüljenek.

A hátrányos helyzetű, köztük a roma fiataloknak a jövőjüket meghatározó iskola- és pályaválasztásban is a jelenleginél több segítségre van szüksége annak érdekében, hogy piacképes, érdeklődésükhöz illeszkedő iskolát, szakmát válasszanak.

Szükségesnek tartjuk a hátrányos helyzetű tanulók számára, tanulmányaik és továbbtanulásuk tényleges segítése, felzárkózásuk támogatása érdekében az általános iskolai és a középiskolai kollégiumi hálózat és hátránykompenzáló funkciójának megerősítését, szakmai támogatását is. A hátrányos és halmozottan hátrányos helyzetű tanulók középfokú előrehaladását komplex, pedagógiai-szociális-egészségügyi-kulturális többlet-tevékenységgel támogató Arany János Programok eddigi eredményeire támaszkodva a Programok továbbfejlesztése, eredményeinek disszeminációja javasolt. Az általános iskolai kollégiumokat illetően szükséges megerősíteni a felzárkózást támogató Kollégium Plusz hálózatot, hogy az a legszegényebb települések körzetében valódi segítséget jelenthessen, és a tanulás és a család közelében tudjuk tartani a gyermekeket.

Fentiekén kívül a kulturális intézmények is számos projektet valósítottak meg hátrányos helyzetű fiatalok számára (pl. zenei stúdiók kialakítása, éjszakai játszóház programok), amelyek folytatása javasolt.

Egyes, az iskolarendszeren kívüli, de az iskolai előrehaladást támogató intézménytípusok folyamatos működése biztosított

Fontos eredmény, hogy a modell- vagy kísérleti programként, projektszerűen indult, és a hátrányos helyzetű gyermekek sikeres oktatási előmenetelét elsősorban készségfejlesztéssel, illetve rásegítő szolgáltatásokkal támogató Biztos Kezdet Gyerekházak, tanodák és roma szakkollégiumok mára beépültek a hazai szolgáltatási rendszerbe és a központi költségvetésbe, működésüket hazai jogszabályok szabályozzák. A szolgáltatások a célcsoport iskolai karrierjét érintő legsúlyosabb

¹⁵⁷ AJB-497/2016. számú jelentés

¹⁵⁸ DJP-Digitális Gyermekvédelmi Stratégia, Médiaoktatás az iskolában. Vezetői összefoglaló, 2018

¹⁵⁹ 1744/2013. (X. 17.) Korm. határozat a Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégiáról (2013-2023)

probléma megoldásához, az szelekciós mechanizmusok enyhítéséhez járulnak hozzá. Emellett olyan településeken, ahol hiányoznak az integrált oktatás megvalósításához szükséges feltételek, különösen fontos szerepet játszhatnak az oktatási hátrányok kompenzálásában.

A köznevelésben megvalósuló fejlesztések

A jogalkotás eszközével, illetve az uniós és hazai forrásokra épülő fejlesztési programok révén folyamatosan zajlik a köznevelési rendszer fejlesztése. Releváns intézkedés a 2016 évben bevezetett lemorzsolódás megelőzését szolgáló korai jelző- és pedagógiai támogató rendszer, a pedagógus életpálya, valamint a 2015-évtől elindult pedagógiai-szakmai ellenőrzés (tanfelügyelet), amelynek célja a nevelési-oktatási intézmények szakmai fejlődésének támogatása. A fentiek mellett a megvalósult programok olyan területeket érintettek, mint az információs és kommunikációs technológiák oktatási alkalmazása, az idegennyelv-tanulás fejlesztése, a társadalmi integrációt támogató beavatkozások, az egész életen át tartó tanulás megalapozását szolgáló kompetenciák fejlesztése az alap- és középfokú nevelés-oktatásban, valamint a középfokú szakképzés előbb említett tartalmi és intézményi reformja.¹⁶⁰ A jó gyakorlatok meghonosítása és a pedagógusképzés alakítása az oktatási rendszer fejlesztését szolgálják. A fejlesztések nagy része az egységes és minél több intézményt és tanulót elérő megvalósítás, illetve az intézményi szintű eredményességi mutatók alapján azonosított fejlesztési szükséglet miatt kiemelt projektként valósult meg. Így kevésbé érvényesült pl. az iskolák motivátlansága, amit az értékelő jelentés több konstrukciónál is beazonosított.¹⁶¹

A koronavírus-járvány oktatásra gyakorolt hatásai, az oktatás digitális átalakulása

A világméretű járvány a 2020. március 16-tól érvényes tantermen kívüli, digitális munkarend bevezetése révén az alkalmazott tanítási és tanulási módszerekben is jelentős változásokat kényszerít ki. Számos intézkedés született a digitális hátrányok kompenzálására, a Kormány új eszközök beszerzéséhez nyújtott támogatást különösen a rászoruló, hátrányos helyzetű gyermekekkel foglalkozó intézmények számára – amely eszközök akár otthon is használhatók –, közzétette az ingyenesen hozzáférhető digitális okostankönyveket 5-12. évfolyamos tanulók számára a nemzeti Köznevelési Portálon, részletes módszertani ajánlást dolgozott ki és tett közzé a pedagógusok, szakemberek számára. Emellett a Kormány ingyenessé tette az internet-elérést, az internetszolgáltatók pedig ingyenesen biztosították az oktatási tartalmakat. Az intézkedések eredményeképp több tízezer hátrányos helyzetű gyermek számára javultak a digitális oktatásban való részvétel feltételei. Ezek ellenére a járvány hozzájárulhat a társadalmi egyenlőtlenségek növekedéséhez, tekintettel arra, hogy a hátrányos helyzetű tanulók lakóhelyén sok esetben hiányos az infrastruktúra (pl. áramellátás), hiányoznak az otthontanulás elemi feltételei, illetve az otthoni tanuláshoz szükséges támogató környezet.

A járvány egyúttal lehetőséget is teremt a digitális pedagógiai megoldások alkalmazásához szükséges feltételrendszer további fejlesztésére. Emellett, az információs kor alapvető elvárása is, hogy mindenki birtokolja az élethez és a munka világába való belépéshez szükséges digitális kompetenciát, továbbá a digitális és az online környezet kockázatainak csökkentéséhez szükséges alapvető online médiatudatosság kompetenciáit. Az erre vonatkozó irányelveket a Digitális Oktatási Stratégia rögzít, melyhez kiegészítően kapcsolódik a Digitális Nemzet Fejlesztési Program megvalósítása során elkészült Közgyűjteményi Digitalizálási Stratégiáról szóló 1404/2017. (VI. 28.) Korm. határozat.

¹⁶⁰ Nemzeti Ifjúsági Stratégia 2009-2024.

¹⁶¹ *A Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia (MNTFS) érvényesülésének értékelése. Értékelő jelentés. Véglegesített változat.* Kopint-TÁRKI, Budapest, 2020. január 15. Pp. 102.

Az új megoldások alkalmazása a pedagógusoktól is számottevő változásokat követel meg az információs-kommunikációs technológia (IKT) használatában. Az OECD által 2018-ban 48 ország alsó-középfokú oktatásban dolgozó pedagógusai és intézményvezetői körében végzett adatgyűjtés, az ún. TALIS felmérés szerint a pedagógusoknak mindössze 36 százaléka használ online oktatási forrásokat, és 60 százalékuk részesült valamilyen szakmai képzésben az IKT területén a felmérést megelőző egy évben, miközben 18 százalékuk úgy nyilatkozott, hogy nagyon nagy szüksége lenne az ilyen kompetenciafejlesztésre. Az IKT képzéseken és az online oktatási források fokozottabb használatán túl a pedagógusok és oktatók virtuális szakmai hálózatokban való részvételével és az IKT technológiát gyakorlottabban használó pedagógusokkal és oktatókkal folytatott online együttműködésekkel is javulás érhető el. Utóbbiak ahhoz is hozzájárulhatnak, hogy a pedagógusok és oktatók közötti együttműködés felgyorsuljon és felerősödjön iskolájuk határain túl is.

További kihívást jelent a jelenlegi helyzetben, hogy a pedagógusok és oktatók ne veszítsék el szociális kapcsolatukat tanulóikkal, különös tekintettel a tanulást támogató környezettel, és – értelemszerűen – sok esetben megfelelő digitális eszközökkel nem rendelkező, viszont akár családfenntartási kötelezettségekkel is megterhelt, hátrányos helyzetű tanulókra. Szakmai fórumokon, mint pl. a „Legyen jobb a gyermekeknek!” Értékelő Bizottság ülésein elhangzott vélemények, illetve a tanodák felől érkezett jelzések szerint különösen a többségében halmozottan hátrányos helyzetű tanulókat oktató osztályokban – leginkább a hátrányos helyzetű régiók kistélepüléseiben – jelent mindez kihívást.

Az ombudsman szerint a digitális oktatás járványhelyzetre tekintettel történő bevezetése még égetőbbé teszi a médiaismeretbeli különbségek felszámolását, hisz éppen azok a szülők tudják legkevésbé megvédeni gyermekeiket a veszélyektől, akik maguk is kevésbé férnek hozzá az információkhoz, kisodródtak az oktatásból, vagy szegénységük okán nem ismerik az internet világát..¹⁶²

Kihívások

A fentiek alapján az oktatás területén mutatkozó legfontosabb kihívások a következők:

- A romák körében a **legfeljebb alapfokú végzettségűek továbbra is kiugróan magas aránya**, továbbra is alacsony és **csökken a középfokú oktatásban részt vevők aránya**. A roma fiatalok még mindig rendkívül alacsony **arányú részvétele a felsőoktatásban**.
- **A hátrányos helyzetű roma fiatalok többsége a szakmai képzés első-második évfolyamáról kihullik**. A kimaradók aránya a legalacsonyabb presztízsű szakiskolákban a legmagasabb.¹⁶³
- **Területi társadalmi-gazdasági, valamint a családi háttérbeli egyenlőtlenségek az oktatás területén is leképeződnek**, enyhítésük komplex beavatkozásokat igényel, további intézkedések szükségesek a minőségi, befogadó oktatáshoz való hozzáférés fejlesztése érdekében.
- További **beavatkozások szükségesek a tanulói eredményesség javítása érdekében**, kiemelt figyelemmel a hátrányos helyzetű tanulói csoportokra.
- A pedagógusok és oktatók **növekvő átlagéletkora, utánpótlása**. A pedagógusok és oktatók további felkészítése a társadalmi problémák jelentette kihívások kezelésére.
- A hátrányos helyzetű, köztük roma tanulókat érintő **iskolai szegregáció kockázatának mérséklése**.

¹⁶² AJB-6012/2020

¹⁶³ Nemzeti Ifjúsági Stratégia 2009-2024

- **A roma nemzetiségi oktatási, nevelési intézmények oktatási teljesítménye többnyire az alacsonyan teljesítők kategóriájába tartozik.**
- Az iskolák és az általános iskolai és középiskolai **kollégiumok hátránykompenzáló képességének** további javítása
- Szükséges a **korai iskolaelhagyás további mérséklése**, az e tekintetben jelentős különbség csökkentése a romák és nem romák között. Magas a lemorzsolódás, így a végzettség nélküli iskolaelhagyás a szakképzésben.
- A hátrányos helyzetű/roma fiatalok iskola- és **pályaválasztási nehézségei.**
- A leszakadó régiókban működő **iskolák további fejlesztési igénye az informatikai infrastruktúra területén.** Emellett az itt élő hátrányos helyzetű családok nem minden esetben rendelkeznek tanulásra alkalmas IKT eszközökkel és a digitális oktatást-képzést elérhetővé tevő interneteléréssel.
- A tanulók, pedagógusok és oktatók **védelmének további megerősítése az őket ért bántalmazások, az internetes zaklatás ellen.**

Beavatkozási irányok

Az esélyteremtő, esélyegyenlőséget célzó intézkedések a hátrányos helyzetű célcsoportok tekintetében a fenti oktatási kihívások kezelését jelentik, elmaradásuk súlyos gazdasági költségekkel (a kieső gazdasági teljesítmény és adóbevételek mellett megnövekedett állami kiadások) jár a társadalom egészét érintve. A tervezett beavatkozások a hátrányos helyzetű gyermekek eredményes iskolai előrehaladásának megalapozásához, sikeres iskolai karrierjének biztosításához, az oktatási rendszer társadalmi különbségeket mérséklő szerepének erősítéséhez, valamint a hátrányos helyzetűek, kiemelten romák iskolai végzettségi szintjének és foglalkoztatási esélyeinek növeléséhez járulnak hozzá.

Több oktatási szinthez is kötődő beavatkozási irányok:

1. A köznevelési és szakképző intézmények **esélyteremtő szerepének erősítése**; komplex, hosszú távú, a szülők és az érintett helyi intézmények kooperációjával megvalósuló egyéni életút támogatás; a roma és hátrányos helyzetű tanulók oktatása szempontjából legnehezebb helyzetben lévő iskolák számára további segítségnyújtás.
2. A köznevelés megújult tartalomszabályozóinak és stratégiai célrendszerének megfelelően, a jövőben is fokozott hangsúlyt kell fektetni arra, hogy az iskola az egyéni boldogulás, a munkaerőpiacra történő felkészítés és a közösségi, társadalmi részvétel erősítése érdekében a lehető legjobban biztosítsa a tanulók készségeinek, képességeinek kibontakoztatását.
3. A köznevelési és szakképző intézmények **szaktanári ellátottságának további biztosítása**, a pedagógus-bérezés és a pedagógus-életpálya kérdéskörét érintő intézkedésekkel összhangban. Az ösztöndíjrendszer működtetésének folytatása és fejlesztése a pedagógusképzésben a pályát választók körének és a pálya presztízsének növelése érdekében.
4. Megfelelő szakmai felkészültséggel rendelkező, illetve – megfelelő szakmai támogatás mellett – gyakorlaton levő hallgatók bevonása különösen a **hátrányos helyzetű tanulókat oktató, nevelő iskolákban**. A hátrányos, halmozottan hátrányos helyzetű tanulók nevelését végző pedagógusok és oktatók szakmai és anyagi megbecsültségének erősítése.
5. A köznevelési és szakképző intézmények **egyéb szakember-ellátottságának további megerősítése** a mindenkorai jogszabályi kereteken belül (pl. a nevelő és oktató munkát

közvetlenül segítő pedagógiai asszisztens, iskolapszichológus, fejlesztő pedagógus, szociális segítő, mentálhigiénés szakember), rendszeres továbbképzésük megszervezése, a feladatok megfelelő támogatása. A minőségi és méltányos, inkluzív oktatáshoz való hozzáférés érdekében folyó szakmai munka támogatása – ahol szükséges, az egyéb szakemberek emelt létszámú foglalkoztatásával¹⁶⁴ –, további módszertani innovációk bevezetésének vizsgálata, a pedagógus-elvándorlás megállítása.

6. A tanulók, szüleik és pedagógusok, oktatók **digitális kompetenciájának**, az ahhoz kötődő oktatási módszereknek és intézményi infrastruktúrának speciális szükségletekhez igazodó, **célzott fejlesztése**.
7. A digitális fejlesztések kapcsán a veszélyhelyzetben elrendelt tantermen kívüli, **digitális munkarend tapasztalatainak beépítése** a tanításba – kiemelt figyelemmel a hátrányos helyzetűek speciális igényeire és a megoldási lehetőségekre. Eszközbeszerzés támogatása.
8. Az **online kockázati kitettség csökkentése** (pl. cyberbullying, függőségek, gyűlöletbeszéd, adatbiztonság).
9. A **lemorzsolódással különösen veszélyeztetett roma lányok hangsúlyosabb támogatása** prevenciós programokkal, közvetlen, célzott üzeneteket használó digitális megoldások révén. Az informatikai infrastruktúra fejlesztése az iskolákban az iskolai lemorzsolódás hatékony kezelésének érdekében.
10. A működő kollégiumok bázisán **felzárkózást segítő plusz funkció** modellezése és kiterjesztése, amely úgy segíti a gyermek családban történő nevelkedését, hogy áthidalja a nehéz családi körülményekből adódó – tanulást nehezítő – gondokat.
11. A prevenció érdekében a **pedagógiai szakszolgálatok szolgáltatási minőségének javítása**, a megfelelő szintű, valamint elérhető közelségű rendelkezésre állás.
12. A különböző – általános iskolai, középiskolai, szakképzési, diplomához vezető – **ösztöndíjak további kiterjesztése**, mentortevékenységgel történő kiegészítése.
13. **Ingyenes gyermekétkeztetés** kiterjesztési lehetőségeinek áttekintése. Az intézményi és a szünidei gyermekétkeztetés bővítésének vizsgálata.
14. A **szülők fokozottabb bevonása** az iskolai életbe a folyamatos információáramlás és a diákjogok és –kötelezettségek fokozottabb érvényesítése érdekében.
15. Az egyes intézménytípusokban folyó nevelői-oktatói munka **eredményességének mérése**.
16. Köznevelési, oktatási intézmények **külsős szakmai partnerségeinek** támogatása a szakmai kapacitás és a társadalmi integráció hatékonyságának növelése érdekében.

Javasolt beavatkozási irányok az oktatás egyes szintjein

Óvodai nevelés

A társadalmi háttérű oktatási hátrányok annál sikeresebben kezelhetők, minél korábbi életkorban kezdődik meg a gyermek képességeinek kibontakoztatása, szükség esetén felzárkózásuk támogatása, ezért a gyermekjóléti intézmények és az óvodai felzárkózási programok kiemelt jelentőséggel bírnak. Az óvodai nevelés minőségének és integráltságának javításához komplex beavatkozások szükségesek:

1. A **kisgyermekkori neveléshez való hozzáférés további fejlesztése**, a hátrányos helyzetű, köztük roma gyermekek óvodai részvételének támogatása.
2. Az **óvodák szakember-ellátottságának javítása**, tekintettel az óvodapedagógusok átlagéletkorára és az egyes területi különbségekre. A hátrányos helyzetű térségekben dolgozó, képzett óvodapedagógusok, pedagógiai szakmai szolgáltatást nyújtó szakemberek és a

¹⁶⁴ 326/2013. (VIII. 30.) Korm. rendelet, 4. melléklet

magasabb létszámú hátrányos helyzetű, halmozottan hátrányos helyzetű gyermekekkel dolgozó szakemberek ösztönző jellegű támogatása.

3. **Helyi közösségből származó óvodapedagógusok**, dajkák, szociális segítők alkalmazása, megfelelő bizalmi kapcsolatok kialakítása az intézményrendszer és a családok között.
4. Az **óvodapedagógusok felkészítése** a szociokulturális hátrányokkal küzdő gyermekek megfelelő nevelésére, innovatív nevelési eljárások elterjesztése, a digitális eszközhasználat és a tudatos médiahasználat humánus, fejlesztő és egyben a kockázatminimalizálási szempontokat előnyben részesítő szocializálására.
5. A **környezetével önazonos óvoda fejlesztési modell**¹⁶⁵ folyamat bővítése, tekintettel a jelentős területi különbségekre is, a jó gyakorlatok tapasztalatainak beépítése a köznevelési szolgáltatás minőségének javítása és a köznevelési integráció érdekében.
6. Az EFOP-3.1.3-16 programban¹⁶⁶ megvalósuló, a **hátránykompenzációt elősegítő tevékenységek folytatása**, a kialakult szakmai hálózat (mikrocsoportok hálózata) fenntartása és bővítése a teljes nevelőtestületre és alkalmazotti közösségekre kiterjedően.
7. Szükség szerint az óvodai **intézmények elérésének, igénybevételének és felszereltségének területi egyenlőtlenségei mérséklése** különösen a magas gyermekszámmal rendelkező térségekben.

Általános iskolai és középfokú oktatás

1. **Befogadó iskolai környezet kialakítása** és megerősítése, a deszegregációt és antiszegregációt szolgáló intézkedések folytatása. Az országban megvalósított befogadó köznevelési jó gyakorlatok kiterjesztése. A befogadó nevelés és esélyteremtő módszertani kultúra támogatása a pedagógusképzésben.
2. A **korai iskolaelhagyás csökkentését célzó, személyes támogatást nyújtó programok folytatása**. Az Iskolai Lemorzsolódás Megelőzését Támogató Pedagógiai Rendszer alapján történő iskolafejlesztési tevékenység, a készségfejlesztő tanulási programok bővítése és a kapcsolódó szolgáltatások fejlesztése, pl. művészeti és művészettel nevelés.
3. A **szegregációs kockázatok** további csökkentése.
4. A **végzettségi szint javítása és a lemorzsolódás megelőzése**, kiemelt figyelemmel a sérülékeny tanulói csoportokra, az iskolázottsági mutatók társadalmi-gazdasági státusz szerinti különbségeinek mérséklése.
5. A **pandémia okozta helyzet hosszú távú esetleges negatív hatásainak csökkentése**, különös tekintettel a sérülékeny tanulói csoportokat célzó esélyteremtő beavatkozásokra.
6. Pedagógusok **végzettség nélküli iskolaelhagyással kapcsolatos felkészültségének erősítése** (pl. alapkompenciák fejlesztése, kiscsoportos felzárkóztatás, mentori feladatok, konfliktuskezelés és közösségfejlesztés témájában).
7. Az **idegen nyelvi készségek megerősítése**, hátrányokkal küzdő és/vagy hátrányos helyzetű településről származó tanulók nyelvtudásának javítása.
8. A **pedagógusok és oktatók további védelme** az őket ért bántalmazások ellen, a társadalmi presztízs megerősítése. A gyermekeket ért intézményi bántalmazások megelőzése, a jogszabályi környezet és a gyermekek jogainak védelmére hivatott gyakorlat felülvizsgálata.

¹⁶⁵ Az EFOP-3.1.3-16 Társadalmi felzárkózási és integrációs köznevelési intézkedések támogatása – „Esélyteremtő óvoda” programban kidolgozott óvodafejlesztési modell a helyi adottságokból kiindulva képes a hátránykompenzációs nevelői módszerek hatékony alkalmazására és a problémák kezelésére, a pedagógiai módszerekben való folyamatos megújulásra.

¹⁶⁶ EFOP-3.1.3-16 Társadalmi felzárkózási és integrációs köznevelési intézkedések támogatása

9. **Tematikus napközi és bentlakásos programok**, amelyek hozzájárulnak az anyanyelvi-, nemzetiségi- és viselkedéskultúra fejlesztéséhez, az egészségneveléshez, a mozgásfejlesztéshez, a környezeti neveléshez és a digitális, illetve médiatudatossági és nyelvi kompetencia megerősödéséhez. A társadalmi különállás feloldása testvériskolai kapcsolatok kialakításával a szegény, hátrányokkal küzdő családokban nevelkedő tanulók iskolai előrehaladása érdekében.
10. A **tankötelezettség kritériumainak** folyamatos figyelemmel kísérése.
11. A rászoruló 1-8. évfolyamos, tanköteles korú gyermekek iskolai oktatásban-nevelésben való részvételének **anyagi támogatása** a Rászoruló Személyeket Támogató Operatív Program eszközeivel.

Szakképzés-specifikus beavatkozási irányok

1. A **korai iskolaelhagyás csökkentését célzó intézkedések** (pl. orientációs évfolyam,¹⁶⁷ műhelyiskolák bevezetése stb.), a szakképzési törvény és végrehajtási rendelete¹⁶⁸ végrehajtása.
2. A **pályaorientációval kapcsolatos fejlesztések összehangolása**, a pedagógusképzés és továbbképzés fejlesztéseinek a szakképzésben oktatók részére is történő kiterjesztése (különös figyelemmel a közismereti oktatókra).
3. **Pályaválasztás segítése** a szakképzési centrumok bevonásával. Toborzás a terepen, foglalkozások megismertetése, „kétkezi” munkák és informatikai és távközlési szakmák népszerűsítése a romák körében. A kedvezményes szakmatanulási lehetőségekben való részvétel ösztönzése, a lehetőségek szükség szerinti kiszélesítésének vizsgálata olyan képzési, támogatott programok kialakításával, amelyek célzottan segítik a hátrányos helyzetűek, köztük romák tanulási lehetőségeit és azok kiszélesítését a már meglévő lehetőségeken túl.
4. Élve a meglévő jogszabályi keretekkel **tehetségazonosítási és az egyéni fejlesztésen alapuló tehetséggondozó szolgáltatások** kialakítása a halmozottan hátrányos helyzetű, valamint a kétkezi mesterséget tanuló fiatalok számára. A meglévő jogszabályi kereteket kihasználva kis létszámú felzárkóztató csoportok létrehozása és kompetencia-fejlesztő programok indítása, egyénre szabott mentorálás, felhasználva a Digitális Jólét Program Pontok hálózatának tapasztalatait.
5. Szükség szerint a **Digitális Jólét Program Pontok hálózatának bővítése** a szegregátumokban, leszakadó településeken, illetve az online kockázati kitettséget csökkentő és az online médiatudatosságot növelő programok alkalmazásának bővítése, különös tekintettel az online zaklatás és az online függőségek káros hatásaira. Szociális WiFi pontok kialakítása ingyenes hozzáféréssel, célzott tartalmat (pl. ügyintézés, ismeretátadás) kínáló startoldalal.
6. Ösztöndíjas „**második esély típusú**” képzések indítása.
7. **Szakképzéshez kapcsolódó kollégiumok bővítése, kialakítása.**
8. A szakképzésben is célszerű erősíteni a **majdani továbbtanulás lehetőségeit**, a szakismereti tárgyak mellett a közismereti tanulmányi alapokat és a rugalmas alkalmazkodáshoz szükséges egyéni képességeket. A szakképzésben résztvevők számára akkreditált bizonyítványt adó digitális kompetencia képzést célszerű biztosítani.

¹⁶⁷ 2019. évi LXXX. törvény a szakképzésről, 19. §, 51. §

¹⁶⁸ 2019. évi LXXX. törvény a szakképzésről, 12/2020. (II. 7.) Korm. rendelet a szakképzésről szóló törvény végrehajtásáról

9. Szükséges megfelelő ösztönzőkkel és adminisztratív szabályzókkal is bővíteni a munkaerőpiaci szempontból fontos (például egészségügyi) szakképző intézmények és szakmai **gyakorlati helyek kínálatát**, s nagyobb összhangba hozni az elérhető képzések keresleti és kínálati oldalát.
10. **Egyházak szakképzési lehetőségeinek** megerősítése a meglévő jó gyakorlatok, tapasztalatok felhasználásával, a jó gyakorlatok erősítésével.
11. **Járulékkedvezmények biztosítása vállalkozásoknak**, amennyiben szakmai gyakorlati lehetőséget, vagy hosszabb távú munkaszerződést biztosítanak hátrányos helyzetű, köztük roma fiatalok számára.

Felsőoktatás

1. Pályaválasztási tanácsadás, a középfokú köznevelési és szakképzési intézményekben tanuló roma/**hátrányos helyzetű tanulók támogatása a felsőoktatásba történő jelentkezés során**. Érettségire előkészítő programok indítása a hátrányos helyzetű és roma tanulók részére az egyetemeken és roma szakkollégiumok bevonásával.
2. A **roma szakkollégiumi szolgáltatások továbbfejlesztése**, digitális képzések kialakítása a roma fiatalok diplomaszerezése, valamint társadalmi szerepvállalásuk és közösségi aktivitásuk megerősítése érdekében. Középiskolai tanulók és NEET fiatalok bevonása a programokba.
3. Roma és hátrányos helyzetű hallgatók **felsőoktatásban való részvételének és bent maradásának támogatása** (például ösztöndíj, önköltség támogatás, iskolakezdési támogatás).
4. **Nemzetközi és hazai gyakornoki program** kialakítása hátrányos helyzetű, köztük roma fiataloknak.

Iskolarendszeren kívüli nevelés

1. A **nem-formális és informális¹⁶⁹ tanulási lehetőségekhez való hozzáférés javítása**. A központi költségvetési támogatással már működő szolgáltatások további működésének támogatása, valamint igény szerinti új tanodák létrehozása hátrányos helyzetű gyermekek számára, hátrányos helyzetű településeken a továbbtanulási esélyek növelése, valamint a tanulók családi helyzetéből származó szocializációs hiányok és szociális hátrányok kompenzálása érdekében. A tanodákban a digitális kompetencia – és az online médiatudatosság – fejlesztése a Digitális Jólét Program Pontok és az e-sport eszközeivel is.
2. A tanulók igényeihez igazodó, a motivációt és együttműködést szolgáló **innovatív pedagógiai eszközök és módszerek** bevezetésének támogatása az egész életen át tartó tanulás érdekében. A hátrányos helyzetű tanulók iskolai teljesítményének növelése a különféle művészetek eszközeivel, tehetséggondozásuk biztosítása.
3. A szakemberhiányos szolgáltatásokban az eredeti képzettségi követelményeknek **megfeleltethető kompetenciákkal rendelkező szakemberek alkalmazása**.
4. Kulturális intézményekben a tanórán kívüli **nem formális és informális tanulási alkalmak** biztosítása élménypedagógiai és fizikai aktivitásra épülő programokkal (különösen a hátrányos helyzetű településeken, vagy ahol nem működik iskola) és tehetséggondozás.

¹⁶⁹ A nem-formális oktatás alatt a köznevelési rendszeren kívüli, de intézményesült tanulási formákat értjük (pl. tanoda), míg az informális oktatás a nem szervezett keretek között történő „szinte észrevétlen” tanulást, készségfejlesztést jelenti.

5. Hátrányos helyzetű településeken élő vagy hátrányos helyzetű **fiatalok felkészítése az elsődleges munkaerőpiacra**, nem csak hagyományos munkaerőpiaci eszközökkel, hanem pl. az általános kompetenciákat javító képzési programokkal és mentorok alkalmazásával.

B.3. Ifjúsági ügyek, gyermekvállalás, családalapítás, életmód¹⁷⁰

Az ifjúságot érintő társadalmi kihívások közül kiemelendő az átlagnál magasabb munkanélküliség, a megélhetési, lakhatási problémák, a kései családalapítás és gyermekvállalási nehézségek. A korosztályra jellemző általános bizonytalanság bizonyos társadalmi csoportokban tovább erősíti a szociokulturális helyzetből fakadó pszichés terheket, illetve a kábítószeres elterjedését.

Az ifjúsági munkanélküliség Magyarországon elsősorban strukturális jellegű, az alacsony iskolai végzettségű fiatalok elhelyezkedési esélyei sokkal rosszabbak, mint a diplomásoké. A hátrányos helyzetű fiatalokat érintően komoly kihívás az emberkereskedelem és a prostitúció visszaszorítása. Az immár szegények által is használt új típusú dizájner drogok megjelenése új kihívások elé állítja az ellátórendszert.

A sikeres társadalmi integráció és életpálya érdekében folytatni kell az Ifjúsági Garancia Rendszer (a továbbiakban: IG) működtetését, a fiatalok foglalkoztatását elősegítő munkaerő-piaci programokat. A kábítószer-használat visszaszorítása terén fontosak a különböző prevenciós programok. Az emberkereskedelem elleni fellépés során a gyermekek védelmére, a képzésre, a nemzetközi és hazai együttműködésekre, a nők fokozott érintettségére külön kell figyelni. Ösztönözni szükséges a fiatalok családalapítási kedvét, a munka és magánélet összehangolását, illetve célzott segítséget kell nyújtani a hátrányos helyzetű fiatalok lakáshoz jutásához.

Helyzetelemzés és elért eredmények

Demográfiai helyzet

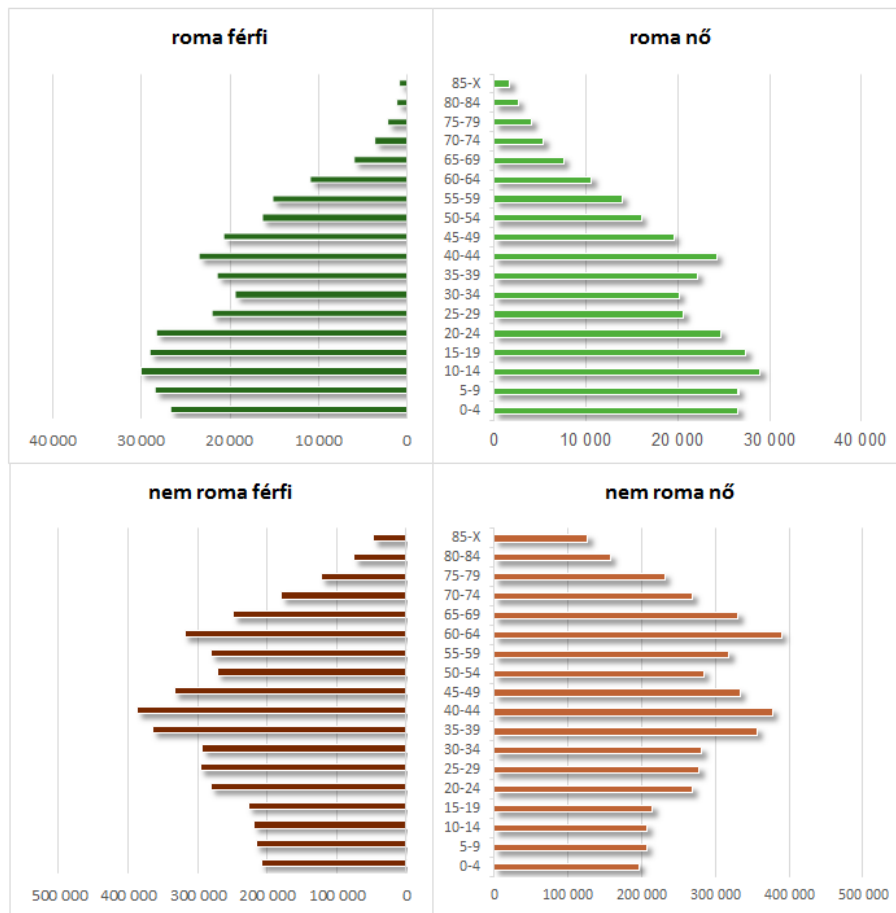
Hazánkban – a fejlett országok többségéhez hasonlóan – **a népesség fogyásával együtt jár az átlagéletkor növekedése**. A 0-14 és a 15-29 éves korcsoportok nagysága és a teljes népességhez viszonyított aránya fokozatosan csökken, miközben az időskorú népesség aránya nő. 2010-ben a férfiak átlagos életkora 38,7, a nőké 43,0 év volt, ami 2019-re 40,5, illetve 44,7 évre nőtt. A 65 év felettiak száma 1,66 milliőről 1,89 millióra nőtt 2010-ről 2019-re. A gyermekkorúak aránya csak kismértékben, 14,7%-ról 14,55%-ra csökkent, miközben az idősek aránya 16,6%-ról 19,3%-ra nőtt. 2005 óta a 65 év felettiak aránya meghaladja a gyermekkorúakét.¹⁷¹

A roma népesség a demográfiai fejlődés más szakaszában van, mint a nem roma többség; előbbieken belül jóval magasabb a fiatal korosztály aránya és jóval alacsonyabb az idősebb korosztályok aránya, mint a nem roma népességben belül. Ezt jól mutatják a vonatkozó korfák is:

¹⁷⁰ A fejezet kiemelt hivatkozási alapjai a *Nemzeti Ifjúsági Stratégia 2009-2024*, a *Nemzeti Drogellenes Stratégia 2013-2020* „Tiszta tudat, józanság, küzdelem a kábítószer-bűnözés ellen” című dokumentum, valamint az *Európai kábítószer-jelentés 2019. Tendenciák és fejlemények*. EMCDDA, Lisszabon, 2019.

¹⁷¹ *Demográfiai portré 2018*. KSH NKI, Budapest, 2018. Pp. 273.

5. ábra. Roma és nem roma nők és férfiak számított korfája, 2016.



Forrás: KSH – 2016. évi mikrocenzusból számított romanépesség-becslés, 2017.

A romák aránya 14 év alatti népesség körében 2016-ban 11,8%-os volt, szemben a lakosság egészében mért 6,2%-os aránnyal.¹⁷²

Magyarországon a KSH legfrissebb adatai alapján, az elmúlt évek folyamatosan javuló tendenciájának megfelelően, 2019-ben **a gyermekes háztartások 9,4%-a élt a szegénységi küszöb alatt, tehát az átlagnál kedvezőbb helyzetben volt.** Ez különösen igaz a kétgyermekesekre (5,2%) és a nagycsaládosokra (11,5%, körükben alig harmadára esett az arány), ugyanakkor az egyszülős családok szegénységi rátája az évek óta tartó csökkenés ellenére is igen magas, 26,7%-os. A jövedelmi szegénységben élő háztartások közel fele községekben él.

A fiatalok és gyermekes anyák munkavállalása, képzettsége

2020. I. negyedévében a 15-24 éves korosztály 28,2%-a (2019-ben 28,5%-a) volt foglalkoztatott, szemben a legfrissebb rendelkezésre álló 2018-as uniós átlag 35,3%-ával.¹⁷³ A fiatalok alacsony foglalkoztatottsága mellett az ifjúsági munkanélküliség aránya 2019-ben 11,4%, ami 3 százalékponttal

¹⁷² A roma népesség számokban, a Mikrocenzus adatai alapján készült becslés nyomán, vonatkoztatási év 2016. KSH-NKI, Budapest, 2017.

¹⁷³ A különbség jórészt az iskola melletti tanulás, duális szakképzés alacsony elterjedtségének köszönhető, és inkább az oktatási rendszer sajátosságait mutatja.

volt alacsonyabb az Unió átlagánál. A be nem jelentett munkavégzés feltehetően nagyobb arányban jellemzi a korosztályt, mint a 24 év felettieket. Miközben lényegében nem változott a fiatalok foglalkozási szerkezete (fizikai/szellemi munkát végzők aránya), nőtt a foglalkoztatott fiatalok átlagos képzettségi szintje. Az EU átlagához képest nagyon alacsony az atipikusan foglalkoztatott, valamint a vállalkozó fiatalok aránya. A határozott idejű szerződéssel alkalmazottak aránya a 15-74 évesek körében 2013 óta (10,9%) jelentősen csökkent, 2019-ben 6,6%-os volt, ugyanakkor ezen belül bizonytalan foglalkoztatotti státuszt jelez a 15-24 évesek 12,4%-os mutatója (annak ellenére is, hogy ez fele a 2013-as aránynak), a romák esetében pedig mintegy hétszeres az arány a nem romákhoz képest (41,4/6,0%). A nők átlagos iskolai végzettsége magasabb, ennek következtében nagyobb arányban foglalkoztatják őket a szellemi, felsőfokú végzettséget igénylő munkakörökben, mint a férfiakat. A férfiak körében alacsonyabb a munkanélküliség, a nők – kiemelten a hátrányos helyzetű társadalmi csoportokban – kedvezőtlenebb helyzetben vannak a munkaerőpiacon, és hátrányaikat erősítheti egy esetleges gyermekvállalás.

Az ifjúsági munkanélküliség Magyarországon elsősorban strukturális jellegű, vagyis a munkaerő-piaci kereslet és kínálat nem illeszkedik egymáshoz. A munkaerőpiac elvárásai ma már nemcsak a végzettségre és a szakképzettségre, hanem a különböző személyes kompetenciákra, szakmai és gyakorlati tudásra vonatkoznak. Ezeket a kompetenciákat a fiatalok családi és szociokulturális háttere jelentős mértékben meghatározza, amit az oktatási rendszer csak részben képes ellensúlyozni. A település méretének csökkenésével csökken a szellemi foglalkozású, felsőfokú végzettséggel rendelkező munkavállaló fiatalok aránya, és növekszik a középfokú végzettséggel rendelkező, fizikai munkát végzőké. **Az alacsony iskolai végzettséggel rendelkező fiatalok, valamint az átlagnál lényegesen alacsonyabb iskolai végzettségű roma fiatalok elhelyezkedési esélyei lényegesen rosszabbak, mint a diplomásoké, nem romáké.** 2019-ben a 15-24 éves magyarországi fiatalok 11,4%-a volt munkanélküli, a roma és nem roma fiatalok munkanélküliségi aránya közt jelentős a különbség (30,5/10,4%), nagyrészt éppen a képzettségbeli különbségeknek köszönhetően. A fizetések átlagos nagysága régióként eltérő, Budapesten és a Nyugat-Dunántúlon a fiatalok is magasabb bért kapnak ugyanazért a munkáért, mint Kelet-Magyarországon.

Bár jelentősen növekedett az óvodai férőhelyek száma, ezt nem követte a gyermeket nevelő nők foglalkoztatásának javulása, amennyiben az ezt mutató arány a MEF alapján a 2019-es 82,4%-ról 2020-ra 79,7%-ra csökkent (a gyermekgondozási ellátásban részesülőket kivéve viszont az arány 2010-hez képest 2019-re jelentősen, 61,1%-ról 70,0%-ra emelkedett azok körében, akik az ellátást megelőzően dolgoztak).¹⁷⁴ A gyermekgondozási ellátásban részesülő 15-49 éves nők aránya a juttatás típusa szerint szintén a nem-roma kisgyermekes anyák foglalkoztatottságának emelkedését mutatja, amennyiben 2013 és 2019 között a 10 százalékponttal, 31,7%-ról 42%-ra nőtt a GYED-ben részesülők aránya, és ezzel párhuzamosan csökkent a korábbi inaktív státuszt jelző GYES-esek és GYET-ben részesülők együttes aránya (68,3/58%). A javulás – bár jóval alacsonyabb bázisról – a roma kisgyermekes anyákat is érintette (2013/2019: 5,4/10,0%, illetve 94,6/90,0%). Emellett folyamatosan csökkennek a nemek közötti kereseti különbségek (a nők átlagkeresete a férfiak átlagkeresetének arányában 2018-ban még 80,5%, míg 2019-ben már 83,2% volt), amely javítja a felzárkózási esélyeket.

A munkavállalási nehézségek egyik gyökere a korai iskolaelhagyás, amely hazánkban is igen nagy arányban érinti a fiatalokat, különös tekintettel a romákat. 2019-ben a KSH adatai szerint a nem roma fiatalok körében az előző évvel megegyezően 9,3% volt a korai iskolaelhagyók aránya, míg a romák

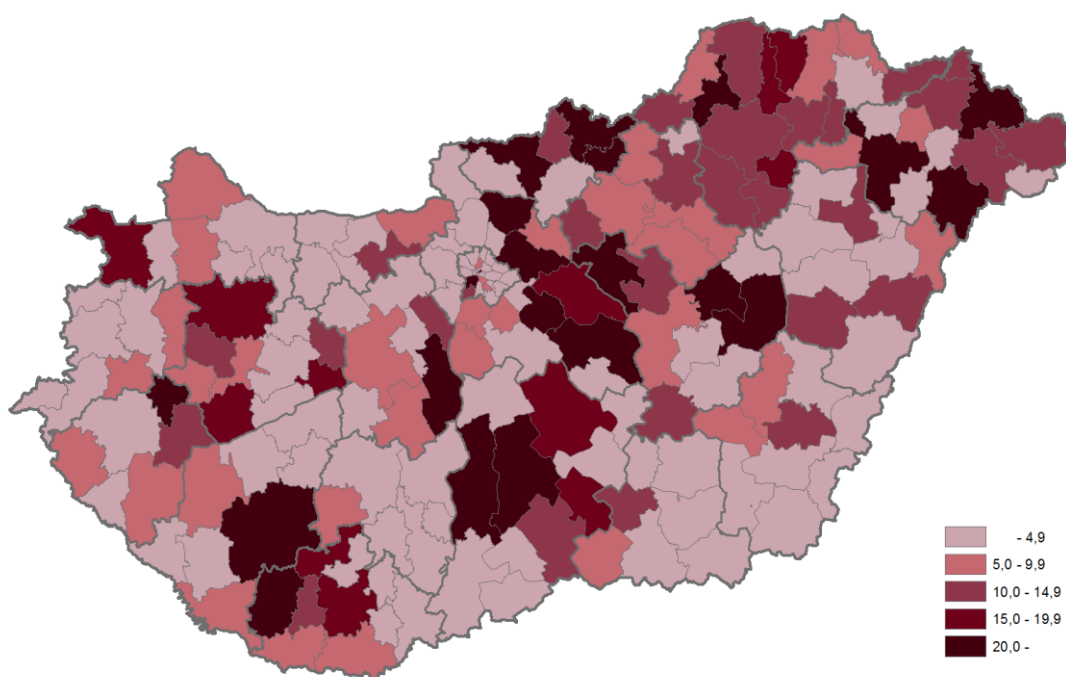
¹⁷⁴ A Munkaerő-felmérés módszertanában 2021. januárjától változások történtek az Európai Unió harmonizált lakossági adatgyűjtéseire vonatkozó jogszabályai alapján, így a gyermekgondozási ellátásban részesülők, akik a távollétet közvetlenül megelőzően dolgoztak, és a munkaviszonyuk még fennáll, foglalkoztatottnak minősülnek.

esetében ez az arány 68,4%-ról 64,6%-ra csökkent. Hasonlóan magas arányokat mutat a NEET ráta, 2019-ben a KSH adatai szerint a 15-24 éves nem roma fiatalok 9,5%-a tartozott ebbe a kategóriába, míg a romák esetében ez az arány is jóval magasabb, 41,0% volt (az országos átlag 2018-ban 10,7, 2019-ben 11,0% volt, ugyanekkor az EU átlaga 10,5 és 10,1%). A NEET elsősorban az idősebb (25-34 éves) fiatalok tekintetében javult, amennyiben 2010-ben még 7,4 százalékpontos volt az eltérés (Magyarország: 27,5, EU: 20,1%), de ez 2019-re szinte eltűnt (17,5/17,3%); ezzel szemben a 15-19 évesek rátája jelentősen romlott az EU átlagához képest is (2010: 4,8/6,8%; 2019: 6,6/5,6%).

Fiatalkori terhességek

A gyermekkorban kialakult egészségi kockázatok különösen fontosak a társadalom jövője szempontjából. Az egészségi kockázat és a társadalmi hatás külön-külön is megjelenik a **fiatalkori terhességek** (0-17 évesek) kérdésében, amelyek aránya 21-25 ezrelék között mozgott 2010 és 2018 között, de – az időszak közepén tapasztalható kismértékű emelkedés után – változatlan mértékű (2010/2018: 21,2/21,2%). A 14 év alattiak 4,7‰-e, a 15-17 évesek körében pedig 26,5‰ várt gyermeket 2018-ban, az időszak elejével megegyezően. Becslések szerint a **fiatalkori terhességek aránya 2016-ban a romák körében 8,57% volt**, ami mintegy tizenkétszerese a nem roma lányok adatának (0,7%), és szintén jelentős területi eltéréseket mutat.¹⁷⁵ A várandós roma fiatalok száma több megyében már meghaladja a nem roma várandós fiatalok számát.

6. ábra. Fiatalkori terhességek aránya a roma népesség körében járásonként, 2016



Forrás: KSH – 2016. évi mikrocenzusból számított romanépesség-becslés, 2017.

¹⁷⁵ 2016. évi mikrocenzusból számított romanépesség-becslés. KSH, Budapest, 2017.

A települési hierarchiában felfele haladva folyamatosan csökken a fiatalkori terhességek száma: míg a községekben ez 32,5 addig Budapesten 9,1 ezrelék (az olló kismértékben kinyílt). Elsősorban a fiatalkori terhességmegszakítások csökkenése (2010-ben még 10,6%, 2018-ban már csak 8,9%) miatt némiképp nőtt az élveszületések aránya (2010-ben 9,1%, 2018-ban 10,6%).

Részben erre a problémára, részben a korai iskolaelhagyásra reagálva került kidolgozásra az Európában egyedülálló **Bari Shej program**, amely a hátrányokkal küzdő 10-18 éves általános vagy középiskolás roma lányok fejlesztését szolgálja azzal a céllal, hogy minél több tanuló folytassa és fejezze be tanulmányait. További cél a célcsoport tanulási motivációjának és családjai tanulást szorgalmazó magatartásának erősítése. A program során az egyéni és családi mentorálás folyamatosan biztosított, de emellett alkalom nyílik csoportos foglalkozásokra is a tapasztalatok megosztása, a horizontális tanulás biztosítása, a prevenció és a hátránykompenzáció biztosítása, az áldozattá válás megelőzése, a családi és női szerepek tisztázása, továbbá az önismeret fejlesztése és a pályaaorientáció megfogalmazása céljából. A helyi közösség érzékenyítésére is sor kerül. A pozitív mintákat bemutató roma nők bevonása igen hatékony eszköz, a kötelező tevékenységek közt a roma női civil szervezetekkel való kapcsolatfelvétel is szerepel.

A korai iskolaelhagyás, a magas NEET ráta, a fiatalokat sújtó munkaerőpiacon való elhelyezkedési és anyagi nehézségek, amelyek például a családalapításban is akadályként jelenhetnek meg, mind-mind egymással összefüggő problémák, kezelésükhöz komplex szemlélet szükséges. Ezt felismerve dolgozta ki és működteti 2014-től az Európai Unió az **IG-t**, amely átfogó, oktatási és foglalkoztatási intézkedések kombinációjával az ifjúsági munkanélküliség csökkentését, a fiatalok élethelyzetének javítását célozza. Lényege, hogy a 25 év alatti NEET fiatalok számára a tagállami foglalkoztatási szolgálatnak 4 hónapon belül konkrét lehetőséget kell felajánlania az elhelyezkedésre, a munkatapasztalat-szerzésre vagy a tanulásra. Magyarországon a rendszert a kormányhivatalokon és járási hivatalokon belül működő foglalkoztatási szolgálat működteti.¹⁷⁶ Az IG megvalósításához a foglalkoztatási eszköztár mellett az oktatás, a szakképzés, a szociális terület eszközrendszerére is építeni kell. A cél az, hogy a NEET fiatalok személyre szabott segítséget kapjanak munkaerő-piaci helyzetük javításához. A szakképzetlen fiatalok esetében ez elsősorban tanulást, míg a szakképzettek esetében munkatapasztalat megszerzését jelent. Az IG foglalkoztatási lábának hazai megvalósítására 2014-2022 között különböző uniós programok keretében összesen mintegy 250 Mrd forint áll rendelkezésre, amely mintegy 180 ezer fiatalnak nyújt segítséget komplex aktív munkaerő-piaci programok, gyakornoki illetve vállalkozóvá válást ösztönző programok keretében. A jelenleg elérhető lehetőségek az „Ifjúsági Garancia” aktív munkaerőpiaci program (GINOP-5.2.1-14-2015-00001, VEKOP-8.2.1-15-2015-00001), az „Álláskereső és fiatalok vállalkozóvá válásának ösztönzése – képzés és mentorálás” (GINOP-5.1.9-17), a „Fiatalok vállalkozóvá válásának támogatása” (GINOP-5.2.7-18), valamint „Vállalkozó Start” program,¹⁷⁷ továbbá a „Gyakornoki program – támogató szolgáltatások” (GINOP-5.2.5-16). Az IG 2019. évi értékelése ugyanakkor megállapította, hogy a program épp az inaktív, NEET fiatalok elérésében nem volt sikeres, esetükben a hagyományos munkaerőpiaci eszközrendszer nem elégséges segítség.¹⁷⁸

¹⁷⁶ Ld. 1991. évi IV. törvény a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról, 30/2000. (IX.15.) GM rendelet a munkaerőpiaci szolgáltatásokról, valamint az azokhoz kapcsolódóan nyújtható támogatásokról, 1139/2017. (III. 20.) Korm. határozat az egyes munkaerőpiaci intézkedésekről.

¹⁷⁷ Az OFA Országos Foglalkoztatási Közhasznú Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság által megvalósított hazai finanszírozású program Közép-Magyarország régióban érhető el.

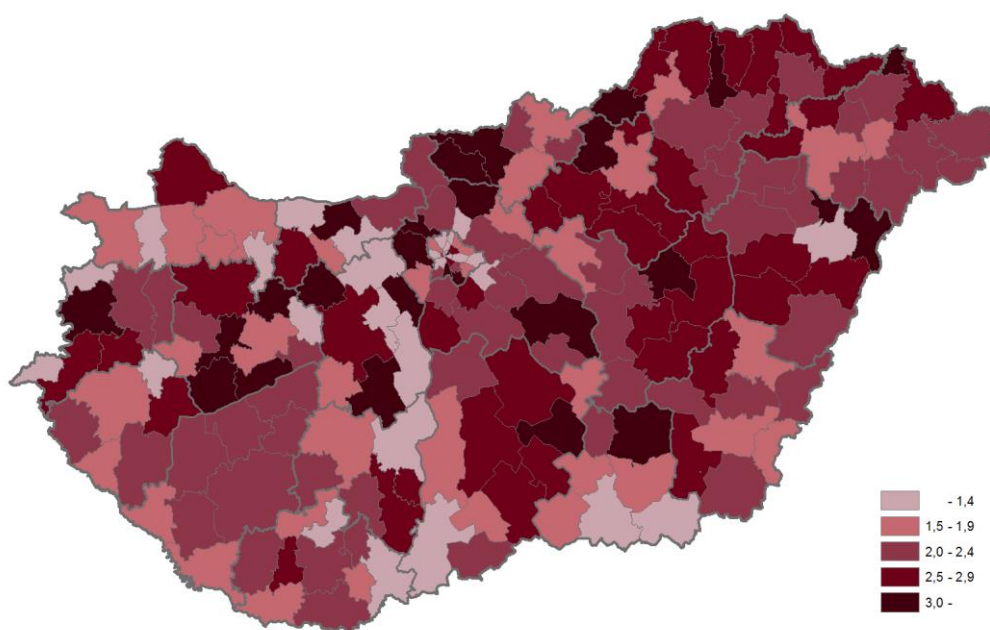
¹⁷⁸ *Munkaerőpiaci Tükör 2018*. Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Budapest, 2019. Pp. 104-108.

Családalapítás, gyermekvállalás

A Központi Statisztikai Hivatal adatai szerint 2020-ban 67 301 pár kötött házasságot, közel kétszer annyian, mint 2010-ben (35 000), és **összességében 2020-ban kötötték a legtöbb házasságot 1990 óta**. Mindamellett tény, hogy a fiatalok a korábbiakhoz képest egyre később nőnek fel, egyre későbbi életkorban házasodnak, vállalnak gyermeket, fejezik be tanulmányaikat és kezdenek dolgozni.

Az európai országokra vonatkozó termékenységi arányszámok a francia, svéd, ír, egyesült királyságbéli és dán nők esetében a legmagasabbak, míg az olasz, spanyol, portugál, ciprusi, görög termékenység a legalacsonyabb. Magyarország a középmezőny alsó felében foglal helyet, a nők – az évtized elején tapasztalt mélypont (1,23) után jelentősen több, átlagosan 1,55 gyermeket szültek. A KSH 2020-as adatai szerint, 92 233 gyermek jött világra. A termékenységi adatokban ugyanakkor jelentős különbségek vannak nemzetiség szerint. A KSH számítása szerint 2016-ban a teljes termékenységi arányszám a roma népesség körében – jelentős területi eltéréseket mutatva – 2,34, míg a nem romák esetében 1,30 volt.¹⁷⁹

7. ábra. Teljes termékenységi arányszám a roma népesség körében járásonként



Forrás: KSH – 2016. évi mikrocenzusból számított romanépesség-bebecslés, 2017.

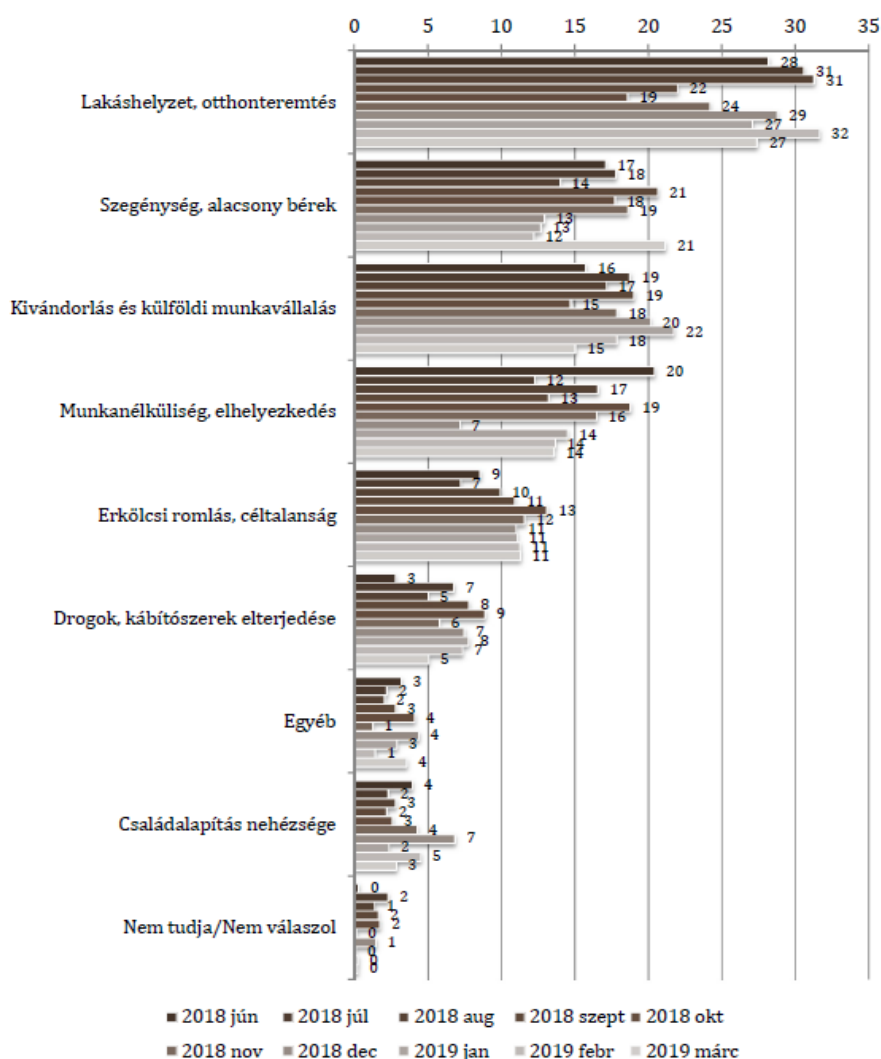
Az általános modernizációs tendenciákkal szemben Európában a gazdagabb országokban magasabb a termékenység, amely közepesen erős összefüggésben van a szülői házból való elköltözés lehetőségével – utóbbiban az ingatlanárak megfizethetősége és értékrendbeli sajátosságok, az autonómia igénye játszanak szerepet. **A közvélekedéstől eltérően tehát a gyermekvállalási hajlandóság nem elsősorban általános értékrendi kérdés, hanem főleg az önálló élet**

¹⁷⁹ A roma népesség számokban, a Mikrocenzus adatai alapján készült becslés nyomán, vonatkoztatási év 2016. KSH-NKI, Budapest, 2017.

lehetőségével függ össze. Ahol magasabb az autonómia iránti igény a hagyományok követésénél illetve a biztonság igényénél, ott a fiatalok inkább elköltöznek a szülői házból, és ugyanez valósul meg ott is, ahol megfizethető a lakhatás.¹⁸⁰

A Századvég 2019-es kutatása szerint a 18-29 évesek szubjektív megítélés szerinti legégetőbb problémái közül összességében **első a lakáshelyzet, a szegénység a második, míg a harmadik helyen áll a kivándorlás.** Emellett számottevő még a munkanélküliséget, az erkölcsi romlást, a kábítószeres terjedését, valamint a családalapítás kapcsán felmerülő nehézségeket említők aránya is.¹⁸¹

8. ábra. A fiatalok legégetőbb problémái, 2018-2019.



Forrás: Szociálpolitika és ifjúságpolitika. Szakpolitikai tanulmány, Századvég, 2019.

Kutatások szerint a **fiatalok sokkal több gyermeket szeretnének, mint amennyi megszületik.**¹⁸² A tervezett és a megszületett gyermekek száma közötti különbség a diplomával rendelkező nők körében a legmagasabb, lakhatási problémákon túl a tanulmányi idő meghosszabbodása, a szakmai életút megkezdése és kiépítése, a magánélet és karrier összeegyeztetésének nehézsége okozza ezt.

¹⁸⁰ Szociálpolitika és ifjúságpolitika. Szakpolitikai tanulmány. Századvég, 2019. március.

¹⁸¹ Szociálpolitika és ifjúságpolitika. Szakpolitikai tanulmány. Századvég, 2019.

¹⁸² Spéder Zsolt – Kapitány Balázs *Gyermekek: Vágyak és tények*. KSH NKI, Budapest, 2007. Pp. 9-25.

Felismerve ezt a Kormány a családok otthonteremtési kedvezményével, az első házások kedvezményeivel és a diplomás GYED-del, a GYED és a GYES melletti munkavégzési korlátozások eltörlésével, az elérhető gyermekgondozási ellátások fejlesztésével és bővítésével, valamint a munka és a magánélet összehangolásával, a rugalmas foglalkoztatást elősegítő intézkedésekkel, és a részmunkaidőben foglalkoztatott kisgyermekes munkavállalók utáni kedvezményekkel segíti a kívánt gyermekek megszületését.

A családdal kapcsolatos értékrendeket vizsgálva a Századvég 2019-es kutatása szerint a **magyar népesség 99%-a fontosnak vagy nagyon fontosnak tartja a család intézményét** (ami nemzetközi szinten ritka magas arány), és alig 1% vélekedik másképp. A KSH NKI által vezetett *Életünk fordulópontjai* kutatás – amely 2001 óta tart, és a társadalmi és népesedési helyzetről, annak átalakulásáról és az okokról készített legnagyobb hazai, longitudinális vizsgálat¹⁸³ – szerint a 22-75 év közötti válaszadók 90%-a tartja a házasságot az ideális együttélés formájának, szemben a stabil élettársi kapcsolattal és az egyedül éléssel. A 2016-17-es adatfelvételi hullám szerint a 30 év alattiak 85%-a, míg a 60 év feletiek 94%-a támogatta a házasságot, és csupán a válaszadók 16%-a gondolta, hogy mára szükségtelenné vált a házasság intézménye.¹⁸⁴ Az elmúlt évek tapasztalatai alapján a csak házásoknak nyújtott támogatások növelik a házasságkötési hajlandóságot.¹⁸⁵

A családpolitikai tervezés során különös jelentőséggel bír a **családi állapot és a gyermekvállalás viszonya**. A négyévente végzett Magyar Ifjúság Kutatás szerint 2012-ben az élettársi kapcsolatban élők 34%-ának volt gyermeke, szemben a házasságban élő fiatalok 71%-ával, míg 2016-ban az élettársi kapcsolatban élőknek már 46%-a, a házásoknak pedig 64%-a nevelt gyermeket. A gyermekvállalás későbbre halasztása elvileg nem befolyásolja a végleges gyermekszámot, amennyiben a körülmények nem változnak, ezzel szemben 2016-ban a válaszadók 77%-a nem akart (további) gyermeket vállalni a következő három évben, összevetve a 2008-as (19%) és a 2012-es (60%) értékekkel. (De akinek van már gyermeke, azoknak is csak 25%-a szeretne további gyermeket vállalni három éven belül.) A gyermekvállalás elutasításának okaiként a válaszadók 2016-ban legtöbbször az anyagiakat (41%), a lakáskörülményeket (31%), a gyermekneveléssel járó többlet feladatokat (21%), és a munkájukat (20%) jelölték meg.¹⁸⁶ A helyzet összetettségére és szubjektivitására világít rá, hogy a válaszadók 34%-a „egyszerűen nem akar” további gyermeket.

A kutatás alapján a gyermekvállalás szubjektív **negatív hatása leginkább az anyagi körülményeket, a szakmai előmenetelt, illetve a tanulási lehetőségeket érinti**.¹⁸⁷ Az adatok nem mutatnak lényeges eltérést az 1995 előtt (ún. Y generáció) és az az után (Z generáció) születettek esetében. Mindkét generáció tagjai egyértelműen pozitívan értékelik a gyermekvállalást, amely boldogságot jelent, és a közösségi értékrendet kifejező családi, baráti kapcsolatokra is jótékonyan hat. Bár az első gyermek megszületése valószínűbb azoknál, akik számára a közösségi és önmegvalósító értékek kevésbé fontosak, mint a gyermekvállalás, azonban a második (vagy harmadik) gyermek tervezése éppen azoknál valószínűbb, akik ezeket az értékeket előbbre helyezik; tehát a várakozásokkal ellentétben az első gyermek születése nem okozta az egyéni célok és a szociális kapcsolatok leépülését. A gyermekvállalás motivációját sok szempontból nem pénzbeli, anyagi tényezők befolyásolják (életkor,

¹⁸³ Forrás: <https://www.demografia.hu/hu/kezdolapef>

¹⁸⁴ Murinkó Livia – Rohr Adél „Párkapcsolat, házasságkötés.” In Monostori Judit – Öri Péter – Spéder Zsolt (szerk.): *Demográfiai portré 2018. Jelentés a magyar népesség helyzetéről*. KSH NKI, Budapest, 2018. Pp. 9-28.

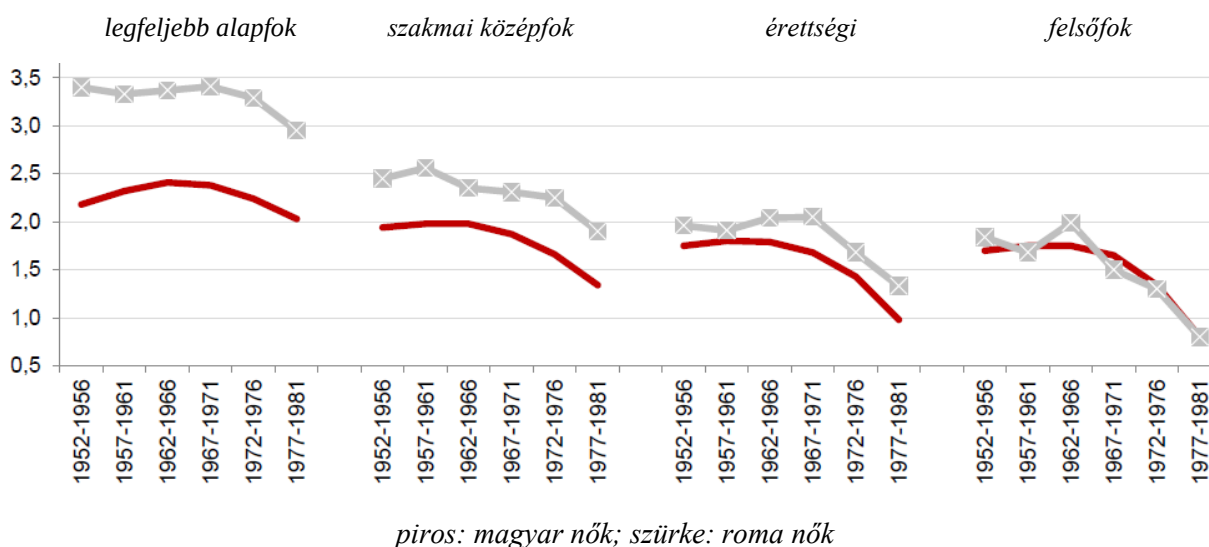
¹⁸⁵ *Szociálpolitika és ifjúságpolitika. Szakpolitikai tanulmány*. Századvég, 2019. március.

¹⁸⁶ Az ezredforduló óta megvalósuló nagymintás (8000 fős) ifjúságkutatási program a 15-29 éves korosztály élethelyzetét rögzíti négyévenként (forrás: <https://kutatopont.hu/files/2018/07/magyarfiatalok.pdf>)

¹⁸⁷ A feltett kérdés: „Véleménye szerint hogyan befolyásolja a gyermekvállalás az emberek... anyagi helyzetét, boldogságát, szexuális életét, tanulási lehetőségeit, munkahelyi karrierjét, családi, baráti kapcsolatainak helyzetét, a szabadidő eltöltésének lehetőségeit?”

iskolázottság, lakóhely), vagyis részben értékrendileg, részben pedig a személyközi kapcsolatok mentén alakul. A gyermekvállalás elhalasztására az önmegvalósítás hat leginkább, ugyanakkor a közösségi értékek terén a család gyarapodása pozitív töltettel bír főleg vidéken (pl. a nemzetiségi közösségekben) és az alacsonyabb iskolai végzettségűek körében. A családalapítási és gyermekvállalási törekvések leginkább akkor tudnak valóra válni, ha elérhetőek azok a lehetőségek, amelyek segítségével ezek a célok megvalósíthatók, így a már említett megfelelő lakhatás. A gyermekvállalási kedv növeléséhez tehát elsősorban a fiatalok lakhatási helyzetét kell rendezni.¹⁸⁸

9. ábra. A megszületett gyermekek száma a nők születési éve és iskolai végzettsége szerint, 2011



Forrás: Szabó Laura – Kiss Igor – Branislav Sprocha – Spéder Zsolt „Fertility of minorities in Eastern and Central European countries: similarities or dissimilarities?” *Conference „The Fertility of Migrants and Minorities”* 6.2.2017 – 8.2.2017. Leibniz University, Hannover.

A magánháztartásokban élőket a háztartástípus szerint vizsgálva a KSH 2016-ra vonatkozó adatai¹⁸⁹ alapján megállapítható, hogy a lakosság 67,9%-a házastársával vagy élettársával él együtt. 12,7%-ra tehető az egyszemélyes és az egyszülős gyermekes családokban élők aránya, 3,8% él több családdal együtt, míg egyéb szerkezetű családban a lakosság 2,9%-a. A roma lakosság esetében az átlaggal megegyező a párkapcsolatban élők és az egyszülős gyermekes családokban élők aránya, ugyanakkor a romák közel 12,2%-a él több családost háztartásban, és csupán 3,7%-a egyedül. Szintén jelentősen eltér az egyéb szerkezetű családokban élő romák aránya (1,9%),

Egyre növekvő az egyszülős családok aránya. A legfrissebb, elérhető statisztikák szerint 2018-ban a gyermekek 22,6%-a, mintegy 512 ezer gyermek nevelkedett egyszülős családban, 90%-uk az édesanya nevelésében. Az egyszülős családok körében a szegénység vagy társadalmi kirekesztettség kockázatának kitettek aránya 2019-ben, a KSH adatai alapján 38,7% volt (2018: 31,5%, 2012: 61,3%), azonban az e háztartástípusba tartozó családok helyzetében bekövetkezett tartós javulás mértéke elmarad a gyermekes családok egészében elért javulástól (AROE 2019/2012: 16,0%/39,1%), ezért további átfogó intézkedések szükségesek helyzetük javítása érdekében. A relatív jövedelmi szegénység e háztartástípusban 2019-ben 26,6% volt (2012: 33,6%, gyermekes családok 2019-ben: 9,4%), a kvázi-munkanélküliség 12,3% (2012: 28,4%, gyermekes családok 2019-ben: 4,3%), míg a

¹⁸⁸ Diósi, Pál „Családalapítás és gyerekvállalás.” in Nagy, Ádám (szerk.) *Margón kívül – magyar ifjúságkutatás 2016*. Excenter Kutatóközpont, 2016, Pp. 51.

¹⁸⁹ *A roma népesség számokban, a Mikrocenzus adatai alapján készült becslés nyomán, vonatkoztatási év 2016*. KSH-NKI, Budapest, 2017.

súlyos anyagi depriváció értéke 20,3% (2012: 44,3%, gyermekes családok 2019-ben: 8,9%), Mivel az egyszülőség felülreprezentált az alacsony végzettségű, rossz körülmények között élő szülők körében, így az átlagosnál is jobban érinti ezeket a közösségeket, ami igaz a hagyományosan összetartóbb roma közösségekre is. A túlnyomórészt válás okozta egyszülőség következménye az elszegényedés még azoknak a körében is, akik korábban átlagos anyagi körülmények között éltek; emellett érinti a családtagok társas kapcsolatait, lakhatását, a szülő munkaerőpiaci lehetőségeit és helyzetét, illetve a gyermekek esélyegyenlőségét.

A gyermekvállaláshoz kapcsolódó várandósgondozás témájáról a B.1. Születés és gyermekkor fejezetben szólnunk.

Addiktív szerek használata, droghasználat

A „Serdülőkorú fiatalok egészsége és életmódja 2018” (Health Behaviour in School-Aged Children, HBSC) című, négyévente a WHO közreműködésével megvalósuló felmérés alapján Magyarországon a fiatalok 2010 óta – az európai tendenciáknak megfelelően – **egyre kevésbé használnak kábítószereseket**, ugyanakkor további intézkedések szükségesek a korcsoportba tartozók egészséges, szermentes életmódja elősegítéséhez. Minden nyolcadik kamasz legalább hetente rágyújt, tízből négyen fogyasztottak alkoholt a kérdezést megelőző egy hónapban, és a középiskolások közül minden negyedik kipróbált már valamilyen drogot élete során. Az első kipróbálás időpontja egyre inkább a gyermekkor (14 éves vagy annál fiatalabbak) felé tolódik.¹⁹⁰ Az érettségig adó iskolatípusokban jelentősen alacsonyabbak a fogyasztási értékek, mint a szakmunkásképzők és szakiskolák tanulói körében.

Az Európai iskolai felmérés az alkoholról és más kábítószerokról (European School Survey Project on Alcohol and Other Drugs 2019, a továbbiakban: ESPAD-2019) kutatás előzetes, az összeurópai helyzetet még nem mutató, a HBSC-hez képest frissebb eredményei megerősítik a fenti megállapításokat.¹⁹¹ **Magyarországon a korábbi helyzethez képest némiképp javult a 16 éves havi és napi dohányosok aránya** (2011: 37 és 25,6%, 2019: 28,2/17,7%, ami lényegében nem változott 2015 óta), bár a lányok esetében valamelyest nőtt, és vélhetően továbbra is az európai átlag (2015-ben havi 21%) feletti. Ezzel szemben – az egyéni és társadalmi válsághelyzetek, mint pl. a vírusjárvány, miatt is – **megtorpanni látszik az alkoholfogyasztás csökkenése**, amelynek havi és havi sokszori (legalább 6 alkalom) prevalenciája a mérések 1995-ös kezdete óta a legmagasabb, 61,5, illetve 14,8%-os, és várhatóan továbbra is a 2003 óta egyre csökkenő európai átlag (2015-ben a havi egyszeri fogyasztást tekintve 48%) feletti. Az alkoholfajtákon belül növekszik a tömény szeszesitalok (melynek mértéke már a legmagasabb) és a szinte „üdítőital” cider- és sör fogyasztásának aránya is. A nagyivó¹⁹² 16 évesek aránya a 2015-ös visszaesés után valamelyest növekedett (2011: 44,6%, 2015: 39,3%, 2019: 41,2%), elsősorban a lányok körében bekövetkezett jelentős emelkedés hatására. Eltűnni látszik tehát a nemek közti különbség.

Az ESPAD-2019 eredményei alátámasztják a HBSC-2018 kutatás megállapításait a drogfogyasztás tekintetében, amennyiben összességében **a fogyasztás kismértékű csökkenését mutatják** (de pl. a

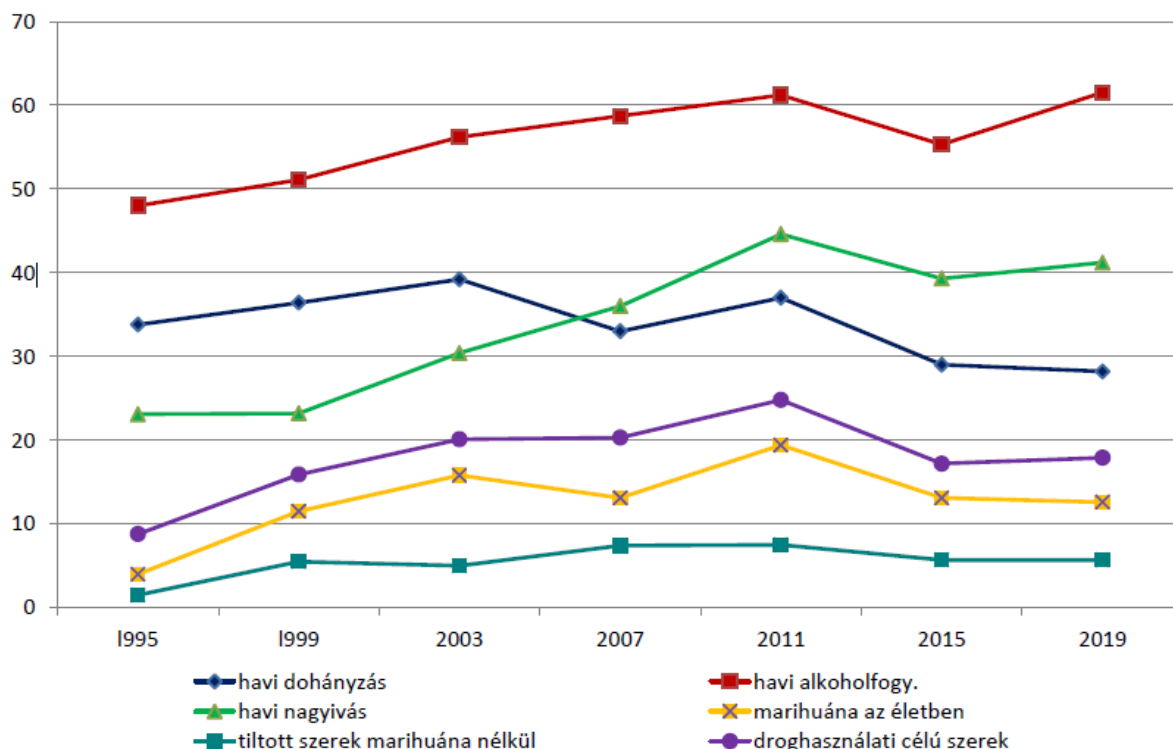
¹⁹⁰ Nemzeti Drogellenes Stratégia 2013-2020.

¹⁹¹ Elekes Zsuzsanna – Arnold Petra ESPAD – 2019 Előzetes eredmények. Előadás a Magyar Addiktológiai Társaság XII. Országos Kongresszusán. Siófok, 2019. november 28-30.

¹⁹² Nagyivónak nevezzük azokat a nőket, akik a kérdezést megelőző héten összesen több mint 7, illetve azokat a férfiakat, akik több mint 14 egységnyi alkoholt fogyasztottak, illetve azokat is, akik egy alkalommal legalább 6 italt fogyasztottak.

szintetikus kannabionid esetében jelentős a javulás, míg az extasy esetében újra növekedésnek indult a korábbi kedvező trend). A kannabisz és tiltott szerek használata tekintetében szintén némi további javulás látszik 2015 óta az azt megelőző négy év jelentős fogyasztáscsökkenése után. Enyhén nőtt a gyógyszereszt használók aránya.

10. ábra. Addiktív szerek használata a 16 évesek körében



Forrás: MTA-BCE Társadalomepidemiológiai Kutatócsoport, 2019

Az új típusú dizájner drogok (Új Pszichoaktív Szerek, ÚPSZ) Magyarországon 2010-ben jelentek meg jelentősebb mértékben, ami teljesen megváltoztatta a drogfogyasztási szokásokat, és új kihívások elé állította a szakembereket. Az **új szerekkel megváltozott a fogyasztói kultúra**, mivel teljesen másképp működnek, mint a jól ismert ún. klasszikus szerek (pl. heroin, (met)amfetaminszármazékok, speed, hallucinogén szerek), és gyorsan változó összetételükről és hatásairól csak kevés információ áll rendelkezésre. Az ellátórendszerben dolgozó segítőknek ezért kihívást jelent, hogy a korábbinál sokkal rosszabb átlagos állapotban hozzájuk forduló szerhasználók számára megoldást nyújtsanak.¹⁹³ Beszédes, hogy 2015-höz képest 2019-ben a fiatalok már a dizájner drogok kipróbálását említették az egyik legveszélyesebbnek a különféle szerek közül (2015/2019: 32/43%).¹⁹⁴

Az új szerek elterjedésének oka elsősorban az alacsony ár és a könnyű hozzáférhetőség – az újdonság hatása és a (még) legalitás miatt feltételezett alacsonyabb kockázat mellett.¹⁹⁵, ami miatt ezeket a

¹⁹³ Kvantitatív kutatás a községi szegregátumokban élő pszichoaktív szerhasználók körében. *Drogfogyasztás és kezelésének lehetőségei községekből, különös tekintettel a „Szegregált élethelyzetek felszámolása komplex programokkal” elnevezésű pályázatban (EFOP-1.6.2-16) résztvevő települések szegregátumaira.* Magyar Addiktológiai Társaság, Budapest, 2018.

¹⁹⁴ Elekes Zsuzsanna – Arnold Petra ESPAD – 2019 Előzetes eredmények. Előadás a Magyar Addiktológiai Társaság XII. Országos Kongresszusán. Siófok, 2019. november 28-30. A felmérésben először szerepelt az e-cigaretta kipróbálásának veszélyére vonatkozó kérdés – egyelőre alacsony, 2-3%-os válaszadási aránnyal.

¹⁹⁵ Nemzeti Drogellenes Stratégia 2013-2020.

szegények drogiának is tekintik.¹⁹⁶ Magyarországon Szécsi és Sík (2016) tanulmánya hívta fel a figyelmet a mélyszegénységben élők szerhasználatára. Csák és munkatársai két kutatása (2017, 2018) két magyarországi régió több szegregátumában is vizsgálta az ott élők ÚPSZ használatát, illetve rávilágított a városi szegregátumokban jelen lévő ÚPSZ, szintetikus kannabinoidok és katinonok fogyasztására. Megállapításaik szerint a szegregátumokban az ÚPSZ használat rendkívül intenzív, koncentrált és kockázatos mintázatot mutat, miközben jelentős mértékben használnak legális szereket is.¹⁹⁷

A megjelenő új szerhasználói csoportok – például a mélyszegénységben élők, romák, fiatalok és felnőttek egyaránt – korábban vagy nem voltak fogyasztók, vagy az illegális szerekről az ÚPSZ-ekre váltottak.¹⁹⁸ Ezeket a jobb módú tanulók ugyanúgy használják, bár esetükben megfigyelhető, hogy az egészségtudatosabb életmód jegyében kezdenek visszatérni az illegális, de kiszámíthatóbb, kevesebb egészségügyi kockázattal járó szerekekhez.¹⁹⁹ Mindazonáltal a kábítószer-lefoglalások közel 70%-a még mindig dizájner drog.²⁰⁰

A mélyszegénységben élők drogfogyasztásának visszaszorítását hátráltatja a szakember- és kapacitáshiány, illetve az ellátórendszer fejlesztendő lefedettsége elsősorban a kistélepeleéseken, szegregátumokban.²⁰¹ Az ott élők nem minden esetben tudják megfizetni a szakellátásokhoz eljutás és a rendszeres részvétel költségeit, amihez gyakran a szükséges információk sincsenek meg. A szegregátumokban élő emberek nehéz helyzetét csak súlyosbítja a szerhasználat, a függőség további stigmatizáló hatása – ami így jelentősen megnehezíti a segítségnyújtást, és csak fokozza a társadalomból való kiilleszkedést. A barátok mellett döntő többségében a családtagok azok, akikre számíthatnak problémáikkal kapcsolatban, de ők jellemzően szintén nem ismerik az ellátórendszert. Gyakran még a társ-szakmák szakemberei sem rendelkeznek megfelelő tudással és ismeretekkel az elérhető szolgáltatásokról.²⁰²

¹⁹⁶ EMCDDA, 2016, pp. 14., EMCDDA, 2017, MacLeod et al. 2016. *Kvantitatív kutatás a községi szegregátumokban élő pszichoaktív szerhasználók körében. Drogfogyasztás és kezelésének lehetőségei községekben, különös tekintettel a „Szegregált élethelyzetek felszámolása komplex programokkal” elnevezésű pályázatban (EFOP-1.6.2–16) résztvevő települések szegregátumaira.* Magyar Addiktológiai Társaság, Budapest, 2018. Az EMCDDA egy európai uniós ügynökség, mely a REITOX nemzeti fókuszpontok hálózatát működteti, melynek magyarországi tagja a Nemezt Drog Fókuszpont. A Nemzeti Drog Fókuszpont révén Magyarország is részt vesz az Európai Korai Jelzőrendszer munkájában, így bejelentéseket tesz új szerek hazai azonosításakor, illetve nyomon követi az Európa többi államában megjelenő új szereket, továbbá hazai szakértői hálózatot működtet az új szerekkel kapcsolatos információk áramoltatására.

¹⁹⁷ *Kvantitatív kutatás a községi szegregátumokban élő pszichoaktív szerhasználók körében. Drogfogyasztás és kezelésének lehetőségei községekben, különös tekintettel a „Szegregált élethelyzetek felszámolása komplex programokkal” elnevezésű pályázatban (EFOP-1.6.2–16) résztvevő települések szegregátumaira.* Magyar Addiktológiai Társaság, Budapest, 2018.

¹⁹⁸ Center for Policy Studies Central European University Roma Civil Monitor. *A synthesis of civil society's reports on the implementation of national Roma integration strategies in the European Union.* European Commission, Brussels, 2020. Pp. 32.

¹⁹⁹ Ezt mutatja az amfetamint és az extasyt könnyen vagy nagyon könnyen hozzáférhetőnek tartók arányának jelentős növekedése 2015 óta. Ld. Elekes Zsuzsanna – Arnold Petra ESPAD – 2019 Előzetes eredmények. Előadás a Magyar Addiktológiai Társaság XII. Országos Kongresszusán. Siófok, 2019. november 28-30.

²⁰⁰ *Átalakuló drogfogyasztás, új kihívások, 2017.03.08, <https://www.elte.hu/content/atalakulo-drogfogyasztas-uj-kihivasok.t.13588>, letöltve:2020.02.20.*

²⁰¹ Center for Policy Studies Central European University Roma Civil Monitor. *A synthesis of civil society's reports on the implementation of national Roma integration strategies in the European Union.* European Commission, Brussels, 2020. Pp. 32.

²⁰² *Kvantitatív kutatás a községi szegregátumokban élő pszichoaktív szerhasználók körében. Drogfogyasztás és kezelésének lehetőségei községekben, különös tekintettel a „Szegregált élethelyzetek felszámolása komplex programokkal” elnevezésű pályázatban (EFOP-1.6.2–16) résztvevő települések szegregátumaira.* Magyar Addiktológiai Társaság, Budapest, 2018.

A kábítószer-probléma kezelésének egyik legfontosabb iránytűjének az Országgyűlés által 2013-ban a 80/2013. (X. 16.) OGY határozattal elfogadott Nemzeti Drogellenes Stratégia a „Tiszta tudat, józanság, küzdelem a kábítószer-bűnözés ellen” című dokumentum (a továbbiakban: Nemzeti Drogellenes Stratégia) és a rövidtávú intézkedéseket tartalmazó két szakpolitikai program tekinthető. A Nemzeti Drogellenes Stratégia célja, hogy a kereslet- és kínálatcsökkentési beavatkozások széles körű alkalmazása nyomán 2020-ra hazánkban jelentős mértékben szoruljon vissza a kábítószer-használat. A Stratégia céljaihoz kapcsolódóan a keresletcsökkentés területén a droghasználat megelőzése, a kezelő/ellátórendszer további fejlesztése, a hiányzó ellátási modalitások kialakítása, a helyi drogkoordináció javítása, továbbá az ellátórendszerben dolgozó szakemberek (tovább)képzése, valamint az addiktológiai adatgyűjtés javítása a legfontosabb feladatok.

A kábítószer-használat és a kábítószerekkel kapcsolatos problémák fiatalok körében történő megelőzése az európai nemzeti drogstratégiák egyik fő célkitűzése, amely különféle megközelítéseket együttesen alkalmaz. A Nemzeti Drogellenes Stratégia szerint a megelőzési tevékenységnek valamennyi szintén (iskola, szabadidő stb.) és célcsoportban az egészségfejlesztés tágabb összefüggésében kell megfogalmazódnia. A tevékenység szervezése során az EMCDDA javaslata alapján hazánkban alábbi prevenciók struktúra terjedt el:

- *Univerzális vagy általános prevenció:* a populáció egészét (országosan, helyi közösségekben, iskolában) szólítja meg olyan üzenetek és programok segítségével, amelyek a dohányzás, az alkohol-, illetve kábítószer-fogyasztás megjelenését kívánják megelőzni, vagy késleltetni.
- *Célzott prevenció:* a populáció veszélyeztetett alcsoportjaira irányulnak, amelyekben a viselkedési zavar kockázata az átlagnál lényegesen magasabb. A problémás szerfogyasztás fokozottabb veszélye gyakran valamilyen társadalmi kirekesztődésből fakad, mint például a fiatalkori bűnelkövetés, az iskolából kimaradás vagy komolyabb tanulási problémák.
- *Javallott prevenció:* célja, hogy azonosítsa és speciális beavatkozásokkal segítse azokat az egyéneket, akiknek a viselkedése előre jelezheti a későbbi szerfogyasztás kockázatát (mint például pszichiátriai zavar, rossz iskolai teljesítmény, disszociális viselkedés stb.), illetve akik a problémás szerfogyasztás korai jeleit mutatják.

A *környezeti és az általános megközelítés* a lakosság egészét szólítja meg, míg a *célzott prevenció* csak a veszélyeztetett csoportokra irányul. A prevenciók elveinek kombinációját alkalmazó *izlandi modell* részeként, a szabadidő felügyelet melletti eltöltése érdekében, hozzáférést biztosítanak a fiatalok számára sport- és kulturális tevékenységekhez, de idetartozik még a szülői felügyelet és az éjszakai kijárási tilalom is.²⁰³ A *környezeti prevenciók elvét* alkalmazza a „Good Behaviour Game” általános iskolások számára készült program is, amelynek célja pozitív normákat megerősítő csoportszintű viselkedési ösztönzőkkel csökkenteni a kockázatos magatartásformákat. Az Európai Unió által kifejlesztett, és elsősorban a szakmai oktatásra irányuló *Általános Európai Prevenciók Tantervet* 2018-ban az EU-tagállamok egyharmadában valamilyen szinten bevezették.²⁰⁴ Terjed a digitális megoldások alkalmazása: a vonatkozó *appok* használhatók a drogprevenció, az ártalomcsökkentés, az ismeretterjesztés, a páciensek kezelése és nyomon követése során, illetve újabban kábítószerekkel kapcsolatos ingerek felismerésében.²⁰⁵ Az EMCDDA 2019-es jelentése szerint a digitális eszközök a szolgáltatásokhoz való hozzáféréstől kezdve egészen a szakemberképzéséig hasznosak lehetnek. Ugyanakkor ezen a területen is hiányoznak a minőségi előírások, adatvédelmi szabályok és

²⁰³ Európai kábítószer-jelentés 2019. Tendenciák és fejlemények. EMCDDA, Lisszabon, 2019.

²⁰⁴ Európai kábítószer-jelentés 2019. Tendenciák és fejlemények. EMCDDA, Lisszabon, 2019.

²⁰⁵ Európai kábítószer-jelentés 2019. Tendenciák és fejlemények. EMCDDA, Lisszabon, 2019.

értékelések, amelyek elengedhetetlenek a módszerek széleskörű elterjedéséhez, továbbá adatvédelmi aggályok is felmerültek.²⁰⁶

Az új pszichoaktív anyagok ellenőrzésével és tiltásával kapcsolatban kettős szabályozás van érvényben, mely európai szinten is innovatívnak és példamutatónak tekinthető. A generikus szabályozás azt jelenti, hogy a leggyakoribb vegyületcsoportba tartozó szerek közös jellemzőik alapján automatikusan csoportosan ellenőrzés alatt állnak, és így a legtöbb új anyag már eleve ellenőrzött anyagnak számít. A másik elv szerint, ha egy újonnan megjelenő pszichoaktív anyag nem fér be valamelyik csoportba, akkor egyedileg, kémiai nevén kerül a tiltólistára.

Fontos az új pszichoaktív anyagokkal foglalkozó uniós Korai Jelzőrendszer (Early Warning System – EWS) **és kockázatértékelés megerősítése.** A rendszerbe nagyjából heti egy új pszichoaktív anyagot jelentettek be 2018-ban, ami jóval kevesebb, mint 2013/14-ben volt. Bár ez arra utalhatna, hogy csökkent az innováció ezen a téren, de a már bejelentett anyagok is újra meg újra feltűnnek a piacon. A rendszer döntő fontosságú ahhoz, hogy Európa reagálni tudjon az új pszichoaktív anyagokra, ezért a 2018-as felülvizsgálat során erősítették az új szerek felderítését és értékelését a gyorsabb kockázatértékelés és az anyagok európai szintű felügyelete érdekében. A változások erősítik az EMCDDA és Europol munkáját is partnerségi megállapodások létrehozásával.²⁰⁷

A sport szerepe

A droghasználat, az alkoholizmus, a dohányzás, az öngyilkosságok, valamint a stressz és más mentális betegségek **megelőzésének egyre szélesebb körben használt eszköze a sport.** Elősegítheti a társadalmi befogadást, a tehetséggondozást, a civil szervezetek részvételét, az egészséges életmód népszerűsítését, valamint nagy szerepe van a közösségeken belüli konfliktusok mediációjában, a társadalmi szemléletformálásban. Emellett a szociális és más „soft” készségek fejlődéséhez is hozzájárul, amelyek révén nő a fiatalok önbizalma, bátrabban néznek szembe új kihívásokkal és merészebben tűznek ki elérendő célokat akár a magánéletben, akár az oktatás vagy a munkavállalás terén. Bár a „Felzárkózó települések” hosszú távú programja (a továbbiakban: FETE) településein alkalmazzák (a program keretében sportpályák épülnek), a fiatalok szabadidő szervezése, a sport még mindig a kiaknázatlan lehetőségek tárháza.

Emberkereskedelem

Az emberkereskedelem által **különösen veszélyeztetettek az MNTFS 2030 stratégia célcsoportjai,** amennyiben a szegény, esetenként iskolázatlan, akár állami gondozásban felnőtt, támogató közeg híján levő emberek könnyen esnek áldozatul a prostitúcióra kényszerítésnek, illetve munkakizsákmányolásnak.

Az emberkereskedelem általánosan elfogadott definícióját az ENSZ nemzetközi szervezett bűnözés elleni egyezményének az emberkereskedelem, különösen a nők és gyermekek kereskedelme megelőzéséről, visszaszorításáról és büntetéséről szóló jegyzőkönyve (2000) határozta meg: az emberkereskedelem személyek toborzását, szállítását, eladását, elrejtését, vagy átvételét jelenti fenyegetés, erőszak vagy a kényszer más formáinak alkalmazásával, erőszakos elrablás, csalás, megtévesztés, hatalommal vagy kiszolgáltatott helyzettel való visszaélés útján, vagy anyagi ellenszolgáltatás vagy előnyök adásával, vagy elfogadásával annak érdekében, hogy kizsákmányolás céljából elnyerjék egy olyan személy beleegyezését, aki más személy felett hatalommal rendelkezik. A

²⁰⁶ Európai kábítószer-jelentés 2019. Tendenciák és fejlemények. EMCDDA, Lisszabon, 2019.

²⁰⁷ Európai kábítószer-jelentés 2019. Tendenciák és fejlemények. EMCDDA, Lisszabon, 2019.

kihasználás magában foglalja a szexuális kizsákmányolás különböző formáit, a kényszermunkát vagy szolgáltatásokat, a rabszolgatartást vagy a rabszolgatartáshoz hasonló gyakorlatot, a mások leigázását vagy emberi test szerveinek tiltott eltávolítását. Az emberkereskedelem felszámolására irányuló európai uniós stratégia (2012-2016) a jelenséget a rabszolgatartás mai formájának tekinti, amelynek kiváltó okai „a szegénység általi fenyegetettségben, a demokratikus kultúrák hiányában, a nemek közötti egyenlőtlenségben és a nők elleni erőszakban, a konfliktus- és a konfliktust követő helyzetekben, a társadalmi integráció, a lehetőségek, a munka és az oktatáshoz való hozzáférés hiányában, a gyermekmunkában és a diszkriminációban keresendők.”²⁰⁸

A szervezett bűnözés második legnagyobb iparágaként az emberkereskedelem a világ minden országát érinti, amelynek minden 30. másodpercben valaki áldozatául esik.²⁰⁹ Ma több rabszolga él a világon, mint korábban bármikor. A munkacélú kizsákmányolás (melynek a házi rabszolgaságon túl az építőipar, a könnyűipar, a mezőgazdaság és halászat, a vendéglátás, valamint a szolgáltató szektor a legjellemzőbb terepe) mintegy 20 millió embert érint világszerte.²¹⁰ A szexuális célú kizsákmányolás áldozatait 5 millió főre becsülik, akik között minden ötödik személy kiskorú. A gyermekprostitúció és gyermekpornográfia jól kiépült iparág, ami folyamatosan keresi az egyre fiatalabb, frissebb „árut”. A gyermekkereskedelem áldozatainak száma – a fentiekén kívül a kényszerházasságot is beleszámítva – a 10 milliót is eléri.²¹¹ Az ENSZ Kábítószer-ellenőrzési és Bűnmegelőzési Hivatalának (UNODC) 2018. évi jelentése szerint világszerte az emberkereskedelem azonosított áldozatainak 59%-a szexuális kizsákmányolás, 34%-a kényszermunka, 7%-a pedig a kizsákmányolás egyéb formáinak vált áldozatává. A nemek szerinti megoszlást tekintve az áldozatok 72%-a nő (ebből 23% kiskorú), 28%-a férfi (7% kiskorú).²¹² Az Európai Unióban a 2017-2018-as adatok szerint az áldozatok 41 százaléka az EU-n belülről érkezik, a jelenlegi tagországok közül főként Romániából, Magyarországról, Franciaországból, Lengyelországból és Bulgáriából.²¹³

A témával kiemelten foglalkozó Európai Unió Alapjogi Chartája is kifejezetten tiltja az emberkereskedelmet, és az EU már az 1990-es évektől támogatja a megoldást hozó kezdeményezéseket, intézkedéseket és finanszírozási programokat. A 2011/36/EU irányelv olyan átfogó, integrált megközelítést alkalmaz, amely az emberi jogokra és az áldozatokra összpontosít, és figyelemmel van a nemek közötti különbségekre; a bűnüldözés mellett biztosítani kívánja a bűncselekmények megelőzését és az áldozatok felépülését, társadalmi integrációját.²¹⁴ Az EU külső

²⁰⁸ Az emberkereskedelem felszámolására irányuló európai uniós stratégia (2012-2016) Brüsszel, 2012.6.19. COM(2012) 286 final

²⁰⁹ Az ide értendő cselekmények: szexuális kizsákmányolás, kényszermunka vagy kényszerszolgáltatás, koldulás, szervek kivétele. Ld. <http://www.baptistasegely.hu/emberkereskedelem-elleni-kuzdelem/emberkereskedelem-a-szamok-fenyeben> Letöltve: 2020.02.11.

²¹⁰ *Global Estimates of Modern Slavery*. ILO, Genf, 2017. Pp. 5. (A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet legutóbbi, a 2012–2016 közötti időszakra vonatkozó becslése.) Elérhető: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_575479.pdf

²¹¹ *Global Estimates of Modern Slavery*. ILO, Genf, 2017. Pp. 5. (A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet legutóbbi, a 2012–2016 közötti időszakra vonatkozó becslése.) Elérhető: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_575479.pdf

²¹² *Global Report on Trafficking in Persons*. UNODC, Bécs, 2018. Pp. 27-29. Elérhető:

https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2018/GLOTiP_2018_BOOK_web_small.pdf

²¹³ *Data collection on trafficking in human beings in the EU*. Európai Bizottság, Brüsszel, 2020. Pp. 25. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0661&from=EN>

²¹⁴ 2011/36/EU irányelv az emberkereskedelem megelőzéséről, és az ellene folytatott küzdelemről, az áldozatok védelméről, valamint a 2002/629/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról (HL L 101., 2011.4.15.) Emellett más uniós jogi aktusok is segítik a probléma megoldását: *A sértettek jogairól szóló irányelvre irányuló javaslat, a nők elleni erőszakkal szembeni fellépés, amelynek alapvető elemei a nemek közötti egyenlőség és a megkülönböztetés-mentesség* (COM(2011) 275 végleges); *Az EU gyermekjogi ütemterve* (COM(2011) 0060 végleges); *A kísérő nélküli kiskorúakról szóló cselekvési terv* (COM(2010) 213 végleges); *Az illegálisan*

migrációs politikájának átfogó kerete – a migrációval és a mobilitással kapcsolatos általános megközelítés – kiemeli a származási, tranzit- és célországokkal való együttműködés fontosságát, és négy pillérének egyikeként jelöli meg az illegális migráció és az emberkereskedelem megelőzését és visszaszorítását.²¹⁵

Az Európa Tanács 197. számú, az Emberkereskedelem Elleni Fellépésről Szóló Egyezménye²¹⁶ a palermói definíció megerősítése és a részes felek számára előírt kötelezettségek mellett létrehozta az emberkereskedelem elleni tevékenységek nemzetközi felügyeleti rendszerét; az Egyezményt az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága 2005-ben fogadta el, és 2008. február 1-én lépett hatályba kötelező erővel. A rendszer az emberkereskedelmet az emberi jogok és az emberi méltóság és integritás megsértésének tekinti, valamint a nem-tagállamoknak és az Európai Uniónak ugyancsak lehetőségük van arra, hogy Tagokká váljanak. Az egyezmény különböző rendelkezéseket tartalmaz a megelőzés, az áldozatok jogainak védelme és az emberkereskedők elítélése területén, kötelezve az országokat intézkedések megtételére partnerségben a civil társadalommal és más országokkal. A kötelezettségek végrehajtására létrehozott felügyeleti rendszer része az Emberkereskedelem Elleni Fellépés Szakértői Csoportja (GRETA) és a Részes Felek Bizottsága.²¹⁷

A magyar Alaptörvény kimondja az emberi méltóság sérthetlenségét és az emberkereskedelem, valamint a gyermekmunka tilalmát. A Büntető Törvénykönyv tételesen felsorolja és bünteti az ehhez kapcsolódó bűncselekményeket.²¹⁸ Az első Emberkereskedelem Elleni Nemzeti Stratégia 2008-2012 között volt érvényben,²¹⁹ amelyet – már az emberkereskedelem elleni európai stratégiához kapcsolódóan – újabb 4 éves stratégia váltott fel; alapvetése az áldozatsegítés, a bűnüldözés, valamint az áldozattá válás megelőzése volt.²²⁰ E stratégia kiemelt eredményei közül megemlíthető a jól működő áldozatazonosítási, irányítási és védelmi rendszer, ezen belül az emberkereskedelem elleni küzdelem kormányzati és civil szervezeteit összekapcsoló, elemzésekre is alkalmas IT platform (EKAT), és külön áldozat- és tanúsegítő ismeretekkel rendelkező szakmai hálózat épült ki a rendőrségen. Áldozatsegítő központok nyíltak szerte az országban, emelték az átmeneti szállások és a reintegrációt segítő félutas házak támogatását. Szemléletformáló kampányok valósultak meg, és tanúvédelmi, áldozatvédelmi céllal országos szinten bevezetésre került a tárgyalótermi kép- és hangrögzítés, valamint a távmeghallgatás. A legérzékenyebb megyékben helyi mechanizmusok létrehozása történt. Nemzetközi összefogás eredményeként kialakításra került egy négy országot érintő áldozatirányítási rendszer (Belgium, Hollandia, Svájc, Magyarország), amely koordinálja a biztonságos hazatérést civil partnerek közreműködésével, és több esetben alkalmazásra került.

tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokat foglalkoztató munkáltatókkal szembeni szankciókról szóló 2009/52/EK irányelv; A harmadik országbeli állampolgárok idényjellegű munkavállalásáról szóló irányelv (COM(2010) 379 végleges). Az EU belső biztonsági stratégiájának megvalósítása is foglalkozik az emberkereskedelemmel (COM(2010) 673 végleges).

²¹⁵ *A migrációval és a mobilitással kapcsolatos általános megközelítés tanácsi közlemény (COM(2011)743 végleges).*

²¹⁶ 2013. évi XVIII. Törvény az Európa Tanács Emberkereskedelem Elleni Fellépésről szóló Egyezményének kihirdetéséről.

²¹⁷ A GRETA 15 független szakértőből áll, feladata az Egyezmény végrehajtásának értékelése különböző módszerekkel (pl. kérdőív, civil társadalom megkérdezése, helyszíni látogatás).

²¹⁸ 2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről: Emberrablás 190.§, Emberkereskedelem és kényszerszolgálat 192.§, Személyi szabadság megsértése 194.§, Kényszerítés 195.§, Szexuális kényszerítés 196.§, Szexuális erőszak 197.§, Szexuális visszaélés 198.§, Vérfertőzés 199.§, Kerítés 200.§, Prostitúció elősegítése 201.§, Kitérítés 202.§, Gyermekprostitúció kihasználása 203.§, Gyermekpornográfia 204.§, Személyi szabadság megsértése 205.§, Kitérítés 206.§, Kiskorú veszélyeztetése 208.§, Gyermekmunka 209.§, Kapcsolati erőszak 212/A.§, Kiszolgáltatott személy megalázása 226.§

²¹⁹ 1018/2008. (III. 26.) Korm. határozat az emberkereskedelem elleni, 2008–2012 közötti nemzeti stratégiáról.

²²⁰ 1351/2013 (VI.19.) Korm. határozat az Emberkereskedelem Elleni Küzdelemről szóló 2013-2016 közötti Nemzeti Stratégiáról.

A Kormány 2020. február 18-án fogadta el Az emberkereskedelem elleni küzdelemről szóló 2020-2023 közötti nemzeti stratégiát, valamint ahhoz kapcsolódóan a 2020-2021 közötti időszakban végrehajtandó intézkedési tervet.²²¹ Az új stratégia elsősorban az emberkereskedelem új kihívásaira és megjelenési formáira reagál. A megelőzés mellett célja az emberkereskedelem és az ahhoz kapcsolódó bűncselekmények, helyzetek megszakítását, felderítését és a felelősségre vonást célzó jogi eszközök hatékonyságának fokozása. Módszertana a nemzetközileg is elfogadott elveknek megfelelően épül fel a „4P” paradigma mentén: megelőzés, áldozatsegítés, igazságszolgáltatás, partnerség.²²² A 2020-2021-re vonatkozó intézkedési terv megállapítja a probléma súlyosságát, a szexuális célú kizsákmányolással kapcsolatos jogi környezet rendezésének szükségességét, valamint az emberkereskedelem súlyosságát az elmaradott országrészekben és a hátrányos helyzetű társadalmi csoportok esetében. A problémával foglalkozik a felzárkózó településekről szóló stratégia is.

Az Országgyűlés 2020. március 10-én elfogadta a 2020 évi V. törvényt az emberkereskedelem áldozatainak kizsákmányolása elleni fellépés érdekében szükséges egyes törvények módosításáról.²²³ Eszerint „az emberkereskedelem feltételezett áldozatává vált gyermek [...] számára [...] speciális gyermekotthoni ellátást kell biztosítani általános védelmi intézkedés keretében”, a „tizennyolcadik életévét be nem töltött személy szexuális szolgáltatásra nem ajánlkozhat fel”, a szabálysértési eljárás esetén védelmet élveznek a 18 évesnél fiatalabb gyermekek mind áldozatként, mind tanúként, és a továbbiakban a kényszermunka az emberkereskedelem kategóriájába tartozó bűnténynek minősül. A két jogszabály hatékonyabbá teszi az emberkereskedelem áldozatainak kizsákmányolása elleni fellépést és az elkövetők tetteinek szankcionálását.

A Magyarország részére az Egyesült Államok Külügyminisztériuma által kiadott, éves TIP (Trafficking in Persons) Jelentésben az emberkereskedelem elleni küzdelemmel kapcsolatban megfogalmazott, priorizált ajánlások²²⁴ közül kiemelkedik a prostitúció és az emberkereskedelem összekötése, az áldozathibáztatás megszüntetése, az áldozatsegítő szolgáltatások fejlesztése, a potenciális áldozatok proaktív azonosítása és védelme a sérülékeny csoportok körében (különös tekintettel az emberkereskedelem profiljai időközben bekövetkezett változásaira), továbbá az emberkereskedelem felderítésének és elítélésének javítása és az áldozatok reintegrálása. Szintén szükséges összhangba hozni az emberkereskedelem elleni hazai jogszabályokat a nemzetközi joggal (kizsákmányolás pontosabb meghatározása, a megfélemlítés, erőszak és kényszer mint az emberkereskedelem főbb elemei azonosítása), valamint erősíteni kell az adatgyűjtést és azok nyilvánosságát. A jelentés kiemelten fontosnak tartja a hatékony megelőzést és tudatformálást, a partnerséget, a reintegrációt, valamint a kárenyhítés hatékony szabályozását.

Az elsősorban a hátrányos helyzetű lakosságcsoportokat érintő emberkereskedelem terén a fentebb leírtakon túl további hatékony beavatkozásokra is szükség van. Fejlesztendő terület a kockázatelemzés és a célzott kutatások, a megelőzés, a megfelelő humánerőforrás biztosítása, az áldozatvédelmi rendszer. A szervezett bűnözés elleni eredményes fellépés egyik legfontosabb eszköze a

²²¹ 1046/2020. (II. 18.) Korm. határozat az emberkereskedelem elleni küzdelemről szóló 2020–2023 közötti nemzeti stratégiáról, valamint annak végrehajtását szolgáló, 2020–2021 közötti időszakban végrehajtandó intézkedési tervről.

²²² „Prevention, protection, prosecution, partnerships” Az ENSZ Palermóban 2000 decemberében létrejött, a nemzetközi szervezett bűnözés elleni egyezményének megfelelően.

²²³ A módosított jogszabályok: A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény. A szervezett bűnözés, valamint az azzal összefüggő egyes jelenségek elleni fellépés szabályairól és az ehhez kapcsolódó törvényt módosításokról szóló 1999. évi LXXV. törvény. A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény. A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény.

²²⁴ „Trafficking in Persons”, Jelentés az Emberkereskedelemről. <https://www.state.gov/reports/2020-trafficking-in-persons-report/hungary/>

tevékenységből származó vagyoni maradéktalan elvonása. A hátrányos helyzetű lakosságcsoportokat érintően különös figyelmet kell arra szánni, hogy az áldozatok ellátása ne csak a krízishelyzet megszűntetésére korlátozódjon. Ezt elősegíti, hogy a Családokért Felelős Tárca Nélküli Miniszter által finanszírozott minden átmeneti szálláshoz kapcsolódóan 2-2 fülutas kiléptető ház is létesült, ahol legfeljebb 5 évig tartózkodhatnak az áldozatok társadalmi reintegrációjuk érdekében. A hatékony segítő munkához szükséges az ellátásba került áldozatok sorsának nyomon követését biztosító protokoll. A GRETA legfrissebb, 2019-es jelentése elismerte az előrehaladást a már említett néhány területen, ugyanakkor az Európa Tanács Emberkereskedelem elleni egyezményének történő jobb megfelelés érdekében több területen (pl. a gyermekkereskedelem megelőzése, az áldozatok azonosítása, valamint az áldozatoknak nyújtott szolgáltatások fejlesztése) is ajánlásokat fogalmazott meg Magyarország számára. A magyar kormányzat 2020 októberében megküldte beszámolóját az ajánlások végrehajtásáról a GRETA részére.²²⁵

Bűnmegelőzés, áldozattá válás

Magyarországon a becslések szerint mintegy 32 ezer gyermeket érint, hogy valamely szülője börtönben van; a tapasztalatok alapján a fogvatartottak körében a romák felülreprezentáltak. A szabadságvesztését töltő szülő hiánya jelentős krízist eredményez a családok, különösképpen a gyermekes családok számára, amelynek részeként jelentősen csökken a megélhetéshez szükséges anyagi forrás.

A bűnmegelőzés koordinációs szervezete, a Nemzeti Bűnmegelőzési Tanács (NBT) feladata a legújabb tudományos eredményekre figyelemmel a bűnmegelőzés új modelljének kidolgozása és működtetése, projektjei középpontjában a bűnmegelőzés rendszerének tagjai közötti együttműködés és a szakmai munka támogatása áll. Elsősorban pedagógusok, oktatók, rendőrök és ifjúságvédelmi szakemberek számára szervez minősített képzéseket a Bűnmegelőzési és Oktatási Szolgáltató Központ Egyesület (a továbbiakban: Bűnmegelőzési Központ) közreműködésével. Alapképzés a DADA és az ELLEN-SZER, míg a „Bűnmegelőzés az iskolában” című akkreditált pedagógusképzés. A Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégia (a továbbiakban: NBS) gyermek- és ifjúságvédelem beavatkozási területén fontos szerepet játszanak a nevelési és kulturális terek. A Bűnmegelőzési Központ társadalmi bűn- és baleset-megelőzési, gyermek- és ifjúságvédelmi, környezetvédelmi, valamint oktatási és monitoring céllal alakult, nagy múltú civil szervezet, amely együttműködik a rendvédelmi szervekkel, a nevelési-oktatási intézményekkel és más civil szervezetekkel. Projektjeik alapja az együttműködés erősítése.

Az áldozattá válás elkerülése az áldozatpolitika lényeges része. Az NBS kiemelten fókuszál arra, hogyan jut el az állampolgárokhoz a bűncselekmény áldozatává válás megelőzéséhez szükséges információ. Kiemelten fontos a veszélyeztetett csoportok azonosítása és célzott elérése, az NBT ennek szellemében folytatja a fiatalok bevonására alapozó kampányait.

Kapcsolati erőszak

A kapcsolati erőszak elszőnyezője – a szakirodalom és a szakmai tapasztalatok alapján – jellemzően a háztartásban élő feleség. A gyermekek is gyakran válnak közvetlen vagy közvetett áldozattá; utóbbi a gyakoribb, amikor a gyermek azáltal sérül, hogy kénytelen tanúja lenni édesanyja bántalmazásának. Ritkábban idősebb vagy fogyatékossgal élő családtag él bántalmazó, erőszakos közegben, és

²²⁵ GRETA második körös értékelő jelentés Magyarországról. <https://rm.coe.int/greta-evaluation-report-on-hungary-2nd-evaluation-round-/168098f118>

előfordul férfi áldozat is. Valamennyi esetet a hatályos Büntető Törvénykönyv is szankcionálja.²²⁶ A kapcsolati erőszak és a bántalmazó, elhanyagoló, mérgező közeg (pl. alkoholizmus) általában párhuzamosan vagy előzményként jelen vannak a fiatalok bűnelkövetők, a szegregátumokban élő hátrányos helyzetűek és a hosszuidős elítéltek esetében.²²⁷ Ebben a mélyszegénységben élő családok és a roma népesség különösen érintett. A magyar társadalomban általában gyakori pszichés leterheltség és a kapcsolati erőszak jó egzisztenciális helyzetű családokban is megjelenik.

Az Országos Kriminológiai Intézet kutatása szerint komplex beavatkozásokra van szükség a leterhelt szociális és a gyermekvédelmi (jelző)rendszer, a gyámhatóság, a rendőrség, a bíróság, az ügyészség összehangolt munkájával.²²⁸ Szintén fontos a szakemberek felkészítése a súlyos problémák megelőzése érdekében. Prevenciós programok segítik az áldozattá, illetve bántalmazóvá válás megelőzését és mielőbbi felismerését, a segítő attitűd kialakítását. Indokolt az egyes alrendszerek közti információáramlás erősítése, amennyiben jelenleg egy-egy eset több szálon is futhat (pl. válóper, gyermekbántalmazás, elkövetőnél történő gyermekelhelyezés vonalon).

Kihívások

A fentiek alapján a területet érintő kihívások a következők:

- **A tervezett és megszületett gyermekek száma közti különbség csökkentése.**
- Bizonyos területekre koncentrálódva továbbra is probléma a **fiatalkori terhességek magas aránya** a romák körében.
- A **NEET ráta tekintetében fennálló különbség** csökkentése roma és nem roma fiatalok között.
- A mélyszegénységben élők **drogfogyasztásának mérséklése**, az ellátórendszerhez való hozzáférés egyenlőtlenségeinek feloldása, az információhiány megszüntetése.
- **A sport lehetőségeinek kihasználása a társadalmi felzárkózás céljaira.**
- **Az emberkereskedelem terén további beavatkozásokra van szükség a nemzetközi ajánlásoknak megfelelően.**
- **A kapcsolati erőszak** terén kihívás a jelzőrendszer hatékonyságában tapasztalható különbségek, a szakemberhiány, a társadalom viszonylagos érzéketlensége a kapcsolati erőszakot illetően, valamint az áldozathibáztatás. A bántalmazott gyermekek gyakran továbbörökítik a látott mintát, és idővel szembesülnek ennek következményeivel (pl. drogfogyasztás, szökés, prostitúció, hibás szocializáció).
- Számos család megélhetése, sok gyermek fejlődése, eltartása kerül veszélybe a **családfenntartó börtönbe kerülése miatt.**
- **Az egyszülős háztartások szegénységi kockázatának mérséklése.**

²²⁶ 208 §. kiskorú veszélyeztetése és 212/A §. kapcsolati erőszak tényállása. Mivel a meghallgatás gyakran traumatikus, és elégtelen a tanú/áldozatvédelem (ritka az előzetes letartóztatás), ezért kevés a – csak magánvádas indítványra büntethető – feljelentés. Jelen alfejezet – a címének megfelelően – csak a kapcsolati erőszak során bántalmazott gyermekeket érinti.

²²⁷ Hornyik, Zsuzsanna „Családon belüli erőszak Magyarországon – interjú Solt Ágnessel.” *Belügyi Szemle*, 2020/2.

²²⁸ A kutatás szerint a gyermekek bántalmazó közegeből való azonnali kiemelése a 961 esetnek csak 56%-ában történt meg, tehát volt lehetőség a további bántalmazásra, ami – az elkövetők személyiségükből adódóan – vélhetően meg is valósult. Emellett kevés a jó, hivatásos nevelőszülő, akik közül maguk is sokszor bántalmazottak voltak, illetve nevelőszülőként bántalmazókká lettek. Hornyik, Zsuzsanna „Családon belüli erőszak Magyarországon - interjú Solt Ágnessel.” *Belügyi Szemle*, 2020/2.

Beavatkozási irányok

A fiatalok jövőnk legfontosabb erőforrásai, akik kreativitásukkal, kitartásukkal, lendületükkel biztosítják nemzetünk megmaradását, így az államnak a családokkal, a civil, az egyházi és a magánszektorral együtt kell megfelelő jövőképet nyújtania számukra, és segíteni a kibontakozásukat a határokon innen és túl. Fontos, hogy a magyar fiatalok határokon átívelő közösségei támogassák egymást, mert csak egy összetartó, egymást segítő nemzet tagjaiként lehetnek ők is erősek. Alapvető, hogy ne pusztán a saját, hanem nemzedékük, nemzetük, hazájuk boldogulását, fejlődését is szem előtt tartsák. A megalapozott beavatkozások esetleges elmaradása súlyos társadalmi és gazdasági költségekkel jár elsősorban a megnövekedett deviáns magatartások és egészségügyi költségek formájában, továbbá generációkon átívelő, visszafordíthatatlan magatartásminták kialakulását is eredményezi.

Az eredményes ifjúságpolitika legfőbb fokmérője a fiatalok biztonságérzete és elégedettsége önmaguk és nemzetük helyzetével. Ezért a lehető legtöbbet kell tennünk, ezzel is hozzájárulva a következő évek, évtizedek sikeres Magyarországának megteremtéséhez.

A beavatkozások hatására mérséklődnek a helyzetelemzésben és a kihívásokban jelzett problémák, a gyermek- és ifjúságvédelmi és igazságszolgáltatási rendszer működésében az áldozatvédelemre helyeződik át a hangsúly, és csökken a bűncselekmények látenciája. A társadalmi szemléletformálás eredményeképpen változás áll be a kapcsolati erőszakról való gondolkodásban, a megelőzés fontosságában. Az iskola biztonságos háttér lesz a megelőzéshez. Erősödik a közösség normalizáló, visszatartó ereje.

A főbb beavatkozási irányok az egyes területeken a következők:

Foglalkoztatás:

1. Kiemelt figyelem az iskolai lemorzsolódással veszélyeztetett, **tankötelezettségi korhatárt betöltött korosztályra, valamint a NEET fiatalokra**. A legfiatalabbak esetében az oktatásban maradás támogatása.
2. Az **IG rendszer továbbfejlesztése**, a rendszerben való részvétel feltételeinek felülvizsgálata. Elő kell segíteni a fiatalok vállalkozóvá válását.

Ifjúságpolitika:

1. A gyermek- és ifjúsági jogok érvényesülése és **az ifjúsági közfeladatok meghatározása érdekében az ágazati jogszabályok összehangolása**, és horizontális szempontból történő felülvizsgálata.
2. Az **ifjúságpolitika beavatkozási irányainak további pontosítása**, és az intézkedések hatékonysága érdekében nagymintás ifjúságkutatás indítása.
3. Az **ágazati és civil párbeszéd fejlesztése**, fórumainak kialakítása, az ifjúság sajátos szempontrendszerének megjelenítése a döntéshozatalban.
4. Az **ifjúsági civil szervezetek támogatása**.
5. **Közösségfejlesztés, kiemelt figyelemmel a fiatalokra** a deviáns magatartási kockázatok csökkentése érdekében.

Droghasználat:

1. A **kábítószer-használat és a kábítószerekkel kapcsolatos problémák megelőzése**, ártalomcsökkentés és a kliensek nyomon követése az európai nemzeti drogstratégiák jó gyakorlatainak figyelembevételével, a lakosság megszólításával és a veszélyeztetett

csoportokra irányuló célzott prevencióval és megoldásokkal, digitális eszközök alkalmazásával. A motivált szerhasználók magasabb szintű ellátást biztosító addiktológiai intézményekbe történő irányítása megkereső programok segítségével.

2. **Addiktológiai szakember és kapacitás, valamint az ellátórendszer lefedettségének erősítése** elsősorban a kistélepüléseken, szegregátumokban. A szociális munkások és egyéb segítő szakemberek támogatását, felkészültségük javítását, az ellátórendszerrel szembeni bizalom erősítését, a helyi (szociális és egészségügyi) szakemberek közötti együttműködés javítását célzó képzési programok megvalósítása.
3. Az új pszichoaktív anyagokkal foglalkozó **európai uniós Korai Jelzőrendszer és kockázatértékelés megerősítése**.
4. Az egészségfejlesztési, rehabilitációs, **drogprevenciós programok és ellátások elérhetővé tétele az ifjúsági korosztály számára**, ehhez a végső célcsoportra irányuló digitális megoldások fejlesztése, amelyek kiterjednek a digitális platformokkal összefüggésbe hozható viselkedési függőségekre is. Továbbá digitális képzési anyagok fejlesztése a gyermekekkel, családokkal, fiatalokkal dolgozó egészségügyi, szociális szakemberek és pedagógusok számára a szenvedélybetegségekről, a rövid intervencióról (brief intervention).

Dohányzás visszaszorítása

1. A már érvényben lévő jogszabályi intézkedéseket **bizonyítottan hatásos megelőzési programokkal kell kiegészíteni**. Lényeges, hogy a prevenciós programok célja az életkori sajátosságoknak megfelelő szintű információk átadásán túl, az egészséges életmód választását megkönnyítő attitűd formálása és a passzív dohányzás kényszere elleni aktív fellépés kialakítása legyen.
2. A **prevenciós színtérprogramok továbbfejlesztésének további lépései**: a megvalósítás országos lefedettséggel történő biztosítása, a programok monitorozása, a hozzáférhetőség javításával és a fenntarthatóság biztosításával, a fiatalokat és nemdohányzókat célzó kommunikáció a hagyományos és új típusú dohánytermékekkel, az elektronikus cigarettával, a dohányzást imitáló elektronikus eszközökkel, valamint a hazai szabályozás váltoásaival kapcsolatban.

Egészséges életmód:

1. A **mozgásgazdag életmód, valamint a sport mint lehetséges karrier és szabadidős tevékenység propagálása**, oktatási sportinfrastruktúrák megnyitása az ifjúság szabadidős sporttevékenységeinek céljaira. A kevésbé fejlett régiókban a szervezett sportba történő bekapcsolódás lehetőségének erősítése, valamint a nem professzionális tevékenységként üzött sport tárgyi feltételeinek fejlesztése, beillesztése az intézményi mozgás- és sportprogramokba. A dinamikus fejlődő e-sport társadalmi előnyeinek kiaknázása az integráció érdekében.²²⁹
2. Vizsgálni és javítani szükséges a **tömegsportozókhoz való hozzáférés lehetőségeit**, kihasználva az utóbbi időben folyamatosan épülő infrastruktúrát.
3. A **korosztály sajátos igényeinek megfelelő egészségügyi ellátási formák kiterjesztése**. Közösségi akciók, civil szervezetek támogatása az egészséges életmód egyéni készségeinek fejlesztése érdekében.

²²⁹ Ld. Magyarország Digitális Sport Stratégiája.

Gyermekvállalás:

1. A fiatalok tudatos **gyermekvállalásának**, családalapításának **ösztönzése**, egyebek mellett a családok otthonteremtési, munkaerőpiaci és egyéb kedvezmény-jellegű támogatásával. A gyermekvállaláshoz, gyermekneveléshez kapcsolódóan lakhatási körülmények és a lakhatás biztonságának javítása, lakhatási lehetőségek bővítése, a lakástulajdonhoz jutás elősegítése.²³⁰
2. A tudatos gyermekvállalás és a születendő gyermekek egészségének, jóllétének biztosítása érdekében a **fiatalkori terhességek megelőzése** felvilágosító, a korai iskolaelhagyási arányt pozitívan érintő, a lányokat és fiúkat egyaránt bevonó programokkal.
3. A **család és munka összeegyeztethetőségének megteremtése** többek között az atipikus foglalkoztatási formák kiterjesztésével és azok népszerűsítésével.
4. Az **egyszülős családok speciális problémái kezelése**.

Bűnmegelőzés:

1. Az **emberkereskedelem elleni fellépés** során a horizontális szempontok (gyermkek védelme, képzés szerepe, együttműködések fontossága, nemiség szerepe – a szexuális kizsákmányolás esetén a nők és külön a roma nők, míg a munka célú kizsákmányolásnál a férfiak aránya magasabb) fokozott figyelembevétel.²³¹ A Magyarország részére adott **priorizált TIP-ajánlások végrehajtása**.
2. A bűnmegelőzés szereplői (pl. önkormányzat, rendőrség, polgárőrség, civil szervezetek, kulturális intézmények, állampolgárok) **prevenációs szemléletének ösztönzése**, helyi stratégiai irányvonalak meghatározása, közösségi tervezés módszereinek alkalmazása és megszilárdítása. A szegényeket különösen érintő bűncselekmények, így az **uzsora elleni célzott fellépés**.
3. Közterületek és lakókörnyezet biztonságosabbá tétele az **építészeti bűnmegelőzés**²³² eszközeivel.
4. A gyermek- és fiatalkorúak **áldozattá és elkövetővé válásának megelőzését célzó programok** hatékonyságának növelése, az ágazati együttműködés biztosítása. Innovatív oktatási módszertanok előtérbe helyezése, jó gyakorlatok terjesztése.
5. A **mélyszegénységben élő bűnismétlők reintegrációja**, fogva tartásuk alatt egyéni kompetenciafejlesztése. A fogvatartottak, javítóintézeti neveltek személyiségfejlesztését, munkaerőpiaci elhelyezkedését elősegítő programok.
6. A **kapcsolati erőszak látenciájának csökkentése**, szemléletváltás, a büntető/igazságszolgáltatási megközelítés helyett szociális-, gyermek- és családvédelmi eszközök alkalmazása, az áldozatvédelem fejlesztése.

²³⁰ *Jelentés a Kormány részére a kohéziós célú támogatások során 2030-ig érvényesítendő nemzetstratégiai célokról.* Pp. 17.

²³¹ *Az Emberkereskedelem elleni irányelvhez és az Emberkereskedelem Felszámolását Célzó Európai Stratégiához kapcsolódó, valamint az emberkereskedelem elleni küzdelemről szóló 2008-2012 közötti nemzeti stratégiát felváltó 4 éves stratégiai tervdokumentum.*

²³² Az építészeti bűnmegelőzés alap gondolata, hogy az épített környezet kreatív tervezésével, egyszerű, gazdaságos és fenntartható eszközök használatával jelentősen csökkenthetőek a bűnalkalmak. Négy alapelv (természetes felügyelet, jogosultság ellenőrzése, birtokviszony jelzése, fenntartás és karbantartás) szem előtt tartásával a városi bűncselekmények száma jelentősen csökkenthető. Ezek megvalósulását többek között olyan tervezési módszerek segítik, mint a megfelelő világítás, a zegzugos terek elkerülése vagy a tájékoztatás (térképek, jelzések elhelyezése). A Nemzeti Bűnmegelőzési Tanács támogatásával elkészült módszertani segédanyagot ld.: <https://bunmegelozes.info/hu/node/66>, letöltve 2021-01-25.

B.4. Foglalkoztatás, munkavállalás, felnőttképzés, szociális gazdaság

A munkanélküliek aránya az aktív népességben jelentősen csökkent 2010 és 2019 között, amely kedvezően érintette a hátrányos helyzetű társadalmi csoportokat is. Jelentősen javultak a foglalkoztatási mutatók, azonban ezek még mindig alacsonyak az alacsony képzettségűek és a romák körében, akik esetében a munkaerőpiaci beilleszkedést diszkrimináció is hátráltathatja.

A legfőbb kihívások közé tartozik a hátrányos helyzetű térségekben a helyi munkaerőpiac hiánya, a hátrányos helyzetű/alacsony társadalmi/munkaerő-piaci státuszú munkavállalók alacsony szintű munkavállalási készségei és ehhez kapcsolódóan a felnőttképzés hiányosságai, a szociális gazdaság korlátozott jelenléte, valamint a szürkegazdaság még mindig jelentős szerepe. A gondozási kötelezettséggel rendelkező nőknek a férfiakhoz képest sokkal nehezebb elhelyezkedni.

Fentiek tükrében kiemelt fontosságú beavatkozási irány a foglalkoztathatóság növelése az elmaradott térségekben, a hiányzó helyi piaci/gazdasági környezet kialakítása (erről bővebben a területi részben szólunk), az alacsony iskolai végzettségű emberek szakmához, szakképzettséghez, munkagyakorlathoz juttatása, valamint kiegészítő szociális szolgáltatásokkal támogatott, minőségi át- és továbbképzések szervezése a hátrányos helyzetű társadalmi csoportok, köztük romák számára.

Helyzetelemzés és elért eredmények²³³

A foglalkoztatási ráta általános javulása mellett jelentős különbségek mutatkoznak iskolai végzettség és nemzetiségi hovatartozás szerint

A foglalkoztatási ráta 2009 és 2019 között 15,2 százalékponttal, 60,1%-ról 75,3%-ra nőtt a 20-64 éves korosztályban, ezzel Magyarország elérte az Európa 2020 Stratégia keretében tett vállalását, hogy 2020-ra a korosztály foglalkoztatási rátáját 75%-ra növeli. Azonban az átlag mögött jelentős különbségek vannak életkor, iskolai végzettség, foglalkoztatási környezet és nemzetiségi hovatartozás szerint. A hátrányok területi koncentrációja eredményeként nemcsak a foglalkoztatási ráta, hanem a munkanélküliség mérőszámai esetében is a lakóhely szerinti különbségek jelentős részben visszavezethetők az iskolázottsági különbségekre, az etnikai hovatartozás szerinti különbségek pedig az iskolázottság mellett a lakóhely szerinti eltérésekre is.²³⁴

A 15-64 évesek foglalkoztatási rátája a 2013. évi 58,1%-ról 2020. III. negyedévére 12 százalékponttal, 70,2%-ra nőtt. Ugyanakkor az alacsonyan iskolázottak és a romák körében igen alacsony a foglalkoztatási ráta: 2013-ban a 15-64 éves romák 25,9%-a (közülük 9% közfoglalkoztatott), az alacsony iskolai végzettségűek 26,9%-a²³⁵, míg 2019-ben a 15-64 éves romák 45,5%-a (közülük 16% közfoglalkoztatott), a legfeljebb 8 osztályt végzettek 39,4%-a²³⁶ volt foglalkoztatott (a nem romák esetében az értékek 2013/2019: 60,1%/70,8%). Bár a romák adata növekedésének egyik fontos forrása a közfoglalkoztatás, összességében mégis csökken a távolság a foglalkoztatottság tekintetében a romák

²³³ A helyzetelemzés során elsősorban a TÁRKI Társadalomkutatási Intézet Zrt. által az MNTFS megvalósulásáról 2018-ban készített félidei értékelés, a *Társadalmi folyamatok Magyarországon a Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia időszakának első felében – 2009-2017 c. dokumentumra*, esetenként pedig a Kopint-TÁRKI Konjunktúrakutató Intézet Zrt. által készített *A Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia (MNTFS) érvényesülésének értékelése c. dokumentum* adataira és megállapításaira támaszkodunk. Emellett használtuk a társadalmi felzárkózási indikátorrendszer KSH-alapú, tematikusan gyűjtött adatait is.

²³⁴ Társadalmi folyamatok Magyarországon a Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia időszakának első felében - 2009-2017, TÁRKI, Budapest, 2018. május.

²³⁵ Ezen belül a romák 21,3%-a.

²³⁶ Ezen belül a romák 40,1%-a.

és a nem romák között: 2013-ban még 2,3-szeres volt a különbség, ami 2019-re 1,6-szeresre mérséklődött.²³⁷ A szellemi munkát végző roma nők aránya nagyon alacsony (2019-ben 6,9%, a nem roma nőknél 44,2%), míg az egyszerű, szakképzetlen munkát végzők aránya a foglalkoztatottakon belül a roma nőknél 51,1%, a nem roma nőknél 9%. A romák rosszabb foglalkoztatási mutatóiban a munkaerőpiacon tapasztalható diszkriminációs jelenségek is szerepet játszhatnak (a témát ld. részletesebben a B7 részben).²³⁸ A foglalkoztatási ráta növekedését 2016-ig elsősorban a közfoglalkoztatás gyors bővülése magyarázta,²³⁹ utána azonban már a piaci foglalkoztatás erőteljes bővülése mutatkozik – a közfoglalkoztatás volumenének párhuzamos csökkenésével. A növekedés korlátja ugyanakkor, hogy a roma családok gyakrabban élnek olyan helyen, ahol „ingázási távolságban” sincs érdemi munkahelykínálat, a nők munkavállalását pedig a tradíció mellett a nem roma családokra jellemzőnél nagyobb gyermekszám is korlátozza”.²⁴⁰ A közfoglalkoztatás munkaerőpiaci szerepéről külön is szólunk.

A pozitív változások ellenére a romák körében az országos átlagnál jelentősen magasabb a munkanélküliségi ráta

A munkanélküliek aránya az aktív népességben (15-74 évesek) jelentősen, 11,2%-ról 3,4%-ra, azaz közel 8 százalékponttal csökkent 2010 és 2019 között, és jelentősen csökkent a munkakeresés időtartama is: míg 2010-ben a munkanélkülieknek csak 18,2%-a talált munkát 3 hónapon belül, és fele (50,3%) csak egy éven túl, addig 2019-re az arány szinte megfordult (36,1%/32,8%).²⁴¹ A roma népesség körében is kevesebb, mint a felére, 39,5%-ról (2013) 17,0%-ra csökkent a munkanélküliségi ráta, de ez még így is a legmagasabb a fontosabb társadalmi-demográfiai csoportok között. A munkaerőpiaci peremhelyzetet jól mutatja, hogy a romák körében a szellemi foglalkozásuk aránya nem érte el a tíz százalékot sem, miközben a nem romák fele ilyen munkakörben dolgozott.²⁴² A romák magas munkanélküliségi rátája azt a veszélyt is magában hordozza, hogy a felnövekvő NEET fiatalok – beavatkozások híján – maguk is ebbe az ördögi körbe lépnek be. Ennek jele lehet a korábban már említett, a nem romákéhoz képest közel hétszeres korai iskolaelhagyási ráta is.

A fiatalok munkanélkülisége relatíve magas, a 15-24 évesek esetében 2019-ben 11,4%-os, míg a 25-54 évesek körében csak 3,0% volt. Regionálisan szintén jelentős különbségeket találunk: a 2-3% körüli munkanélküliségi rátájú középső és nyugati országrész (a Dél-Dunántúl kivételével) és a 6,3%-os Észak-Alföld között kétszeres-háromszoros a különbség. A 2019. évi országos értéket tekintve hazánk az uniós középmezőny elején, a 11. helyen található. Az életkor differenciáló hatása mind a foglalkoztatási, mind a munkanélküliségi ráta tekintetében gyengébb a romák, mint a nem romák körében.

²³⁷ Társadalmi folyamatok Magyarországon a Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia időszakának első felében - 2009-2017, TÁRKI, Budapest, 2018. május. Pp. 31.

²³⁸ *A roma fiatalok méltányos munkalehetőségének előmozdítása Közép- és Kelet-Európában.* Nemzetközi Munkaügyi Szervezet Budapesti Közép- és Kelet-Európai Irodája és Méltányos Munka Szakértői Csoportja Budapest, 2016.

²³⁹ Bernát Anikó – Gábos András *Társadalmi folyamatok Magyarországon a Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia időszakának első felében – 2009-2017.* TÁRKI, Budapest, 2018. Pp. 31. Ugyanitt: „Míg 2010-ben a legfeljebb általános iskolát végzett foglalkoztatottak alig több mint 8%-a volt közfoglalkoztatott, addig 2017-re ez az arány 20%-ra növekedett.” Míg „2013-ban a romák 25%-os foglalkoztatásából 9 százalékpontot tett ki a közmunka, addig a 2017-es 45%-ból 16-ot.”

²⁴⁰ *Munkaerőpiaci helyzetkép 2014-2017.* KSH, Budapest, 2018.

²⁴¹ ILO definíció szerint. <http://www.ksh.hu/docs/hun/modsz/modsz21.html>

²⁴² *Munkaerőpiaci helyzetkép 2014-2017.* KSH, Budapest, 2018.

Ugyanez nem állapítható meg a végzettség esetében. Míg a nem romák között 2019-ben közel két és félszer akkora volt a legfeljebb alapfokú végzettségűek munkanélküliségi rátája, mint az érettségi nélküli középfokú végzettségűeké (8,5%/3,2%), addig a romák körében 2013-ban mindkét csoport munkanélkülisége nagyon magas (40% feletti) volt, de 2019-re a nem romákéhoz hasonló helyzet alakult ki: az iskolázatlanok munkanélkülisége jóval magasabb az érettségi nélküli középfokú végzettségűekénél, 19,1% ill. 11,7%.²⁴³

Miközben a MEF alapján a tartós (az ILO definíciója szerint 12 hónapon túli) munkanélküliségi ráta 2010 és 2019 között 5,6%-ról 1,1%-ra esett, a csökkenésben – a TÁRKI elemzése szerint – jelentős szerepe volt a közfoglalkoztatásnak. A nemzetiségi hovatartozás ezt erősen befolyásolta: 2019-ben a romák 6,5%-a, a nem romák 1,0%-a tartozott ebbe a csoportba. Ebben szerepet játszhat a romák relatíve alacsonyabb internet-elérése, amely a munkakeresés legfontosabb eszköze.

Jelentős a lemaradás a romák képzettségi szintjét és oktatásban való részvételét tekintve

A hátrányos helyzetű társadalmi csoportok munkaerőpiaci esélyeit kritikus módon meghatározza a képzettségi szintjük és az oktatásban való részvételük.²⁴⁴

A 15-74 évesek 20,8%-a legfeljebb alapfokú végzettséggel rendelkezett 2019-ben. Az alacsony iskolai végzettségűek aránya 2010 és 2019 között 7,7 százalékponttal csökkent. A nők körében magasabb az alacsonyan képzettek aránya a férfiakhoz képest, előbbieknél bő ötöde (22,5%), utóbbiak közel ötöde (19,1%) nem szerzett az általános iskola után magasabb végzettséget. A 25-54 évesek 13,7%-a, az 55-64 éveseknek pedig az ötöde (19,3%) tartozik ebbe a kiszolgáltatott csoportba. A 15-74 éves romák bő háromnegyede (77,4%) nem fejezett be az általános iskola után magasabb fokú képzést, míg a nem romák körében tízből ketten (19,5%).

A 25-64 éves korosztály 5,8%-a vett részt oktatásban, képzésben a KSH Munkaerő-felmérése szerint 2019-ben. Ugyanakkor jelentős különbségek mutatkoznak az alacsonyabb iskolai végzettséggel rendelkezők, valamint a romák és a kisebb településeken élők hátrányára. Utóbbiak körében a digitális írástudatlanok aránya is sokkal magasabb az összlakosság arányához képest, ezért a digitális kompetencia és az online médiatudatosság fejlesztése, ebben a népességszegmensben alapvető érdek.

Az egyre több munkaerőpiaci kompetencia hiánnyal rendelkező álláskeresői állomány ellenére 2014-től kezdődően nőtt az elsődleges munkaerőpiacon elhelyezkedő álláskeresők aránya

A Munkaerőfelmérés adatai szerint a közfoglalkoztatásból az elsődleges munkaerő-piacra történő beáramlás a 15-74 évesek körében 2015 átlagában 3,9, míg 2019-ben már 9,2% volt. 2018-ban még a regisztrált álláskeresők 20,2%-a helyezkedett el az elsődleges munkaerőpiacon, mely arány 2019-ben 24,5%-ra, majd 2020. III. negyedévében már 35,3%-ra emelkedett – ami vélhetően a koronavírus-járvány utáni visszaugrást mutatja. A romák körében alig fele az elsődleges munkaerőpiacon elhelyezkedő regisztrált álláskeresők aránya (10,5%) a nem romák 24%-os arányával szemben. A legfeljebb alapfokú végzettséggel rendelkező álláskeresők közül a fiatalok (15-24 évesek), a romák, valamint a Borsod-Abaúj-Zemplén, Szabolcs-Szatmár-Bereg és Somogy megyékben élők helyzete a legrosszabb, ezen álláskeresők mintegy tizede tud elhelyezkedni az elsődleges munkaerőpiacon.

²⁴³ A romákra vonatkozó adat kevésbé megbízható.

²⁴⁴ Az MNTFS 2030 említett célcsoportjaival összhangban nem foglalkozunk minden hátrányos helyzetű csoporttal, így a fogyatékkal élő/megváltozott munkaképességű emberekkel, a hajléktalanokkal, illetve a büntetés-végrehajtási intézetből szabadultakkal.

Az elsődleges munkaerőpiacon támogatással elhelyezkedett álláskeresők aránya 9,0%-ról 7,5%-ra mérséklődött 2010 és 2016 között, mely vélhetően a rendelkezésre álló foglalkoztatási célú támogatások mennyiségével függ össze: amikor megnyílnak a források az elhelyezkedés aránya is magasabb. A romák (3,5%) és nem romák (7,6%) között itt is kétszeres a különbség a nem romák javára. A támogatással elhelyezkedett fiatalok (25 év alattiak) aránya harmadával nőtt, a 2010-es 8,8%-ról a 2016-os 11,7%-ra. A nem romák aránya viszont ebben a körben is két és félszerese a romákénak (12,0% és 5,2%), annak ellenére, hogy a támogatással elhelyezkedett roma fiatalok aránya 2013 és 2016 között megkétszereződött.

A munkaügyi szervezet kategorizálása szerint közfoglalkoztatással segített álláskeresők jelentős része a közfoglalkoztatásba sem vonható be: egy 2016-ban készített szakértői becslés szerint nagyjából harmaduk mentális, szociális egészségügyi okok miatt, kétharmaduk más okból nem vesz részt közfoglalkoztatási programokban. 2016-ban a Belügyminisztérium (a továbbiakban: BM) irányításával, az EMMI illetékes államtitkárságai és az NGM közreműködésével szociális pilot program valósul meg, amelyik ezt a réteget célozza. A program a kedvezményezettek értékelése szerint sikeres volt.

2020-ban 50 000 fő felett volt azon álláskeresők száma, akik veszélyeztetettnek minősítettek a munkaügyi szervezet ügyintézői a szegmentációs besorolás alapján. Ők azok, akiket a munkaügyi szervezet eszköztárával nem tudnak a munkaerőpiacra integrálni még közfoglalkoztatás révén sem.

A közfoglalkoztatásban felülreprezentáltak a hátrányos helyzetű és roma munkavállalók²⁴⁵

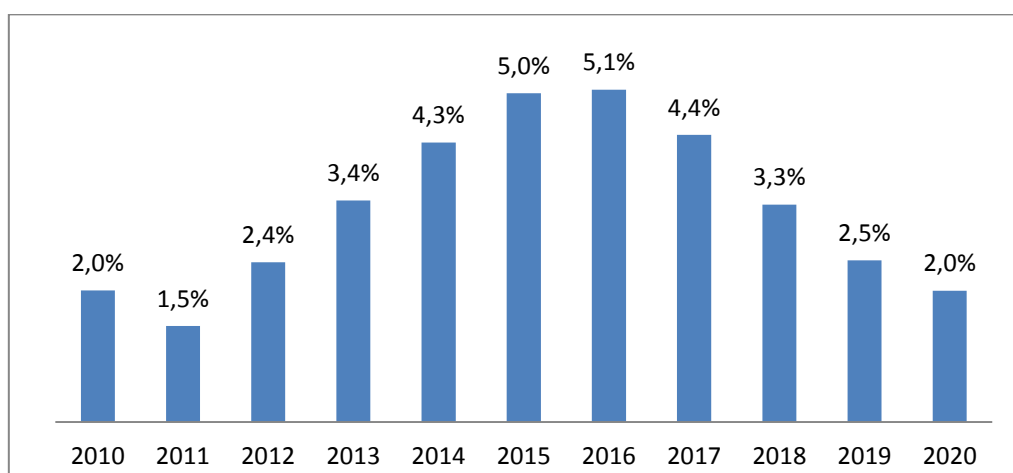
A közfoglalkoztatást a Kormány tranzitfoglalkoztatásként határozta meg a hátrányos helyzetű – jellemzően alacsony képzettsége és kompetenciaszintje, vagy egészségügyi, szociális, mentális problémái miatt az elsődleges munkaerőpiacon szinte esélytelen – társadalmi csoportok munkaerőpiaci kompetenciáinak fejlesztése, munkavégző képességének javítása céljával. A közfoglalkoztatás emellett szociálpolitikai eszköz is, és bár a közfoglalkoztatotti bér alatta marad a minimálbérnek, az a szociális juttatásokhoz képest magasabb szintű megélhetést biztosít.

A foglalkoztatáspolitikai és szociális funkciókon felül a közfoglalkoztatással foglalkozó kutatások kiemelik a közfoglalkoztatásnak a településfejlesztésben, a helyi gazdaság kialakításában, közösség formálásban, a helyi béke megteremtésében és közbiztonság javításában játszott szerepét.²⁴⁶ E foglalkoztatási forma szerepe a munkaerőpiaci konjunktúra beindulásával csökkent. Jelenleg befogadó foglalkoztatásként az átmeneti élethelyzetben (pl. ápolási kötelezettség miatt), vagy az elsődleges munkaerőpiac elvárásainak megfelelni nem tudók számára nyújt fejlesztéssel kombinált foglalkoztatási lehetőséget. A felzárkózás szempontjából fontos a közfoglalkoztatás részvétele a területi különbségeket mérséklő Gazdaságélénkítő Program (a továbbiakban: GÉP), illetve a komplex fejlesztést alkalmazó FETE program megvalósításában.

²⁴⁵ A Munkaerőfelmérés adatai alapján.

²⁴⁶ A közfoglalkoztatás különböző szakpolitikai területeken mutatkozó, empirikusan igazolható egyéni és közösségi hatásairól a legátfogóbb kutatást a Hétfa Kutatóintézet által vezetett konzorcium végezte el. *A közfoglalkoztatás hatása a helyi gazdaságra, helyi társadalomra* c. kutatás zárótanulmánya a Közfoglalkoztatási Portál kutatási eredményeket ismertető rovatában olvasható. <https://kozfoglalkoztatatas.kormany.hu/kutatasok-jelentesek>

11. ábra. Közfoglalkoztatottak aránya a foglalkoztatottak között



Forrás: KSH, Munkaerő-felmérés

A közfoglalkoztatásban résztvevők összetételét tekintve, míg 2010 és 2015 között a férfiak száma jelentősen meghaladta a nőké, addig 2016-tól már a nők vesznek részt magasabb számban. A közfoglalkoztatottak legnagyobb csoportját az alapfokú végzettségűek adták, 2020-ban 92,5 ezerből 56,9 ezer főt (61,5%, 2013-ban még csak 45,0% volt az arányuk; ugyanebben az időszakban a felsőfokú végzettségű közfoglalkoztatottak aránya a töredékére, 7,5%-ról 1,1%-ra csökkent). 2013 óta fokozatosan csökken a 15-24 éves fiatalok aránya a közfoglalkoztatottakon belül (2013/2020: 11,3/4,9%), és ezzel párhuzamosan nő a nyugdíj előtt álló, 55-64 évesek aránya (2013/2020: 11,5/21,0%; a legaktívabb korúak 74-77%-os aránya állandónak mondható).

7. táblázat. A közfoglalkoztatottak éves átlagos létszáma, 2020

legmagasabb iskolai végzettség	Hátrányos helyzetű településen él		Nem hátrányos helyzetű településen él		Összesen	
	fő	megoszlás	fő	megoszlás	fő	megoszlás
általános iskolai végzettség nélküli	9 557	10,3%	947	1,0%	10 504	11,4%
általános iskola	41 478	44,8%	4 943	5,3%	46 421	50,2%
szakmunkásképző, szakiskola	19 076	20,6%	2 863	3,1%	21 939	23,7%
szakközépiskola, technikum	5 573	6,0%	1 444	1,6%	7 017	7,6%
gimnázium	4 610	5,0%	1 029	1,1%	5 640	6,1%
főiskola, egyetem	537	0,6%	471	0,5%	1 008	1,1%
Összesen	80 833	87,4%	11 697	12,6%	92 530	100,0%

Forrás: Belügyminisztérium. A területi besorolás alapja az egyén lakcíme.

A roma közfoglalkoztatottak száma 2013-ban 24 ezer (a teljes létszám ekkor 131,8 ezer), 2020-ban 17 ezer volt, azaz továbbra is a közfoglalkoztatottak 18,3%-a roma. 2017-ben legalább minden harmadik roma foglalkoztatott közfoglalkoztatott volt (37%, szemben a nem romák 4%-ával).²⁴⁷ 2020-ra a közfoglalkoztatottak aránya a roma foglalkoztatottak között 23,5 %-ra csökkent (nem romák esetén 1,7% ez az arány). A közfoglalkoztatásban a roma nők még inkább felülreprezentáltak: a foglalkoztatott roma nők 38,7%-a ugyanis közfoglalkoztatottként dolgozott 2020-ban, s ez az arány a sokszorosa a nem roma nők körében mértnek (2,4%).

²⁴⁷ Munkaerőpiaci helyzetkép 2014-2017. KSH, Budapest, 2018.

Az egyes országrészek között fokozatos arányeltolódás figyelhető meg a hátrányos helyzetű észak-keleti megyék irányába. Míg 2013-ban a közfoglalkoztatottak 14,5, 13,8, illetve 5,5%-a élt a leginkább érintett Szabolcs-Szatmár-Bereg, Borsod-Abaúj-Zemplén és Hajdú-Bihar megyékben, addig 2020-ban már 24,3, 19,2 és 9,1%-a (eközben a nyugati megyékben egyébként sem magas arányuk a töredékére esett vissza, Győr-Moson-Sopron megyében pl. 1,0%-ról 0,3%-ra).

Az elsődleges munkaerőpiacra való bekerülés korlátai kapcsán kell említenünk a közfoglalkoztatásba való beragadás jelenségét is. Az elsődleges munkaerőpiacon a közfoglalkoztatásból kikerültek 12-14%-a dolgozott a kikerülést követő 180. napon, számuk másfélszeresére, 30 ezerről 47 ezerre nőtt 2012 és 2015 között. 2016 és 2019 között kilépők esetén az elhelyezkedési ráta némileg magasabb, 15-18%-os volt. Ezeknél az arányoknál az egyes években 2-3 %-ponttal magasabb azok aránya, akik elhelyezkedtek a kilépést követően a nyílt munkaerő-piacon, de a 180. napon már nem dolgoztak. A közfoglalkoztatottak legnagyobb része a másodlagos munkaerőpiacon (azaz ismét a közfoglalkoztatásban) helyezkedik el, ez az arány 2016-ban kilépők között még 56,5% volt, de 2019-ben 51,7 százalékra csökkent.

A számos, közfoglalkoztatásból sikeresen távozott és a munkaerőpiacra belépő személyek mellett vannak olyanok is, akik a közfoglalkoztatásba újból és újból visszatérnek, ezen személyek jelentős része azonban nem alkalmas az elsődleges munkaerőpiaci munkavégzésre. Ugyanerre utal, hogy a közfoglalkoztatás zsugorodásával csökken az ilyen képzési programokban résztvevők száma is, és nő a nehezebben elhelyezhető aránya, ami nehezíti a képzés sikeres teljesítését. A program kapcsán értékelésekben kritikaként merült fel a hátrányos helyzetű résztvevők kiválasztásának nem egységes módszere.²⁴⁸ Jelentős annak a rétegnek a számossága is, amelyik az időnkénti – szociális jogosultságot keletkeztető időtartamra vonatkozó – közfoglalkoztatás, valamint a szociális juttatás (FHT) mellett az alacsony munkajogi védeltséget biztosító alkalmi és fekete munkákkal gondoskodik a saját és családja megélhetéséről.

A cigányság az egyéb foglalkoztatási mutatók tekintetében is jóval rosszabb helyzetben van, mint a nem roma lakosság

A 15-74 évesek körében mért inaktivitási ráta kisebb mértékben, 45,2%-ról 37,0%-ra csökkent 2010 és 2019 között. Jelentős különbségek figyelhetők meg a nemek között (a férfiak 28,9%-a, a nők 44,8%-a volt inaktív, bár a nemek közti különbség részben a női kedvezményes öregségi nyugdíj bevezetésével magyarázható) és iskolai végzettség szerint is: az alacsonyan iskolázottaknak továbbra is közel kétharmada, 63,9%-a volt inaktív. Az aktív korúak inaktivitási rátája jóval magasabb a romák körében (2019-ben a 25-54 évesek esetében 31,5%, az 55-64 évesek körében 68,2%, szemben a nem romák 12,5%-os és 41,6%-os rátájával).

A foglalkoztatott nélküli háztartásokban élő aktív korú (18-59 éves) népesség a foglalkoztatás bővülésével párhuzamosan 14,4%-ról kevesebb, mint felére, 5,8%-ra csökkent 2010 és 2019 között, ugyanakkor minden ötödik roma (22,7%) él ilyen háztartásban szemben a nem romák 5,3%-ával.

Mind az inaktivitás mind pedig a foglalkoztatott nélküli háztartásokban élők arányának csökkenésében jelentős szerepe volt a közfoglalkoztatásnak.

A 15-74 éveseket tekintve potenciális munkaerő-tartalék a romák között 2019-ben 18,0% volt, szemben a nem romák 3,7%-ával.

²⁴⁸ Roma Civil Monitor. A synthesis of civil society's reports on the implementation of national Roma integration strategies in the European Union. European Commission, Brussels, 2020. Pp. 23.

Feltételezhetően alacsony a cigányság részesedése egyes támogatási formákból²⁴⁹

A bérjellegű támogatással foglalkoztatottak, azaz a bértámogatásban és a bérköltség-támogatásban részesültek létszáma 2010 és 2016 között 48535 főről 68219 főre nőtt. Különösen jelentős a növekedés a 15-24 éves korosztályban, ahol a bérjellegű támogatással foglalkoztatottak száma 9000 főről közel 43000 főre nőtt. A romák körében ugyanakkor 2016-ra még mindig csak 833 főt ért el a foglalkoztatást segítő támogatás.²⁵⁰

A felzárkózási célok teljesülése szempontjából fontosak azok a kutatási eredmények, amelyek arról számolnak be, hogy a hátrányos helyzetűek, különösen pedig a romák az itt sorolt, érett piacgazdaságokban bevált aktív eszközkhöz alacsony szinten férnek hozzá.²⁵¹ Nem rendelkezünk adatokkal arra vonatkozóan, hogy a cigányság köréből hányan vagy milyen arányban válnak vállalkozóvá vagy önfoglalkoztatóvá, de a TÁRKI tanulmánya alapján csupán 40 roma kapott ilyen támogatást 2016-ban, ami az 5817 fő összes kedvezményezettnek csak töredéke.²⁵² (A MEF adatai alapján nem alkalmazottként dolgozók aránya a legfeljebb szakiskolai végzettségű, 15-74 éves foglalkoztatottak körében 2013 és 2019 között lényegében állandó volt, 8,3 és 8,9% között mozgott, míg értéke a romák között – alacsony statisztikai megbízhatóság mellett – 1,6 és 5,5% közötti, azaz alacsonyabb volt a nem romákhoz képest.) Ezzel szemben a közfoglalkoztatási programokban és a közfoglalkoztatottak képzési programjaiban nem tapasztalható a romák alulreprezentáltsága, és több esetben is indikátorként szerepel a bevont romák aránya.²⁵³

A munkavállalást jelentősen hátráltatja a gondozási szükséglettel bíró családtag ellátása

A Világbank vonatkozó tanulmánya hét, jól elkülöníthető társadalmi csoportot azonosított be, amelyek a leginkább bizonytalan foglalkoztatásúak közé tartoznak. Közülük a legveszélyeztetettebbek többféle, egymással kombinálódó korláttal is szembesülnek: roma nemzetiség, alacsony képzettség, rossz egészségi állapot, korábbi munkatapasztalat vagy munkahely hiánya, gondozási kötelezettségek.²⁵⁴ Közülük a legutolsó újdonságként merül fel, amelynek kezelésére eddig csak a gyermekek esetében gondolt a szakpolitika, és amely főként a nőket érinti. Az alacsony végzettségű, munkatapasztalat nélküli, de gondozási kötelezettséggel bíró hátrányos helyzetű, köztük roma nők különösen is

²⁴⁹ A munkaügyi szervezet nemzetiségi összetételre vonatkozó adataira alapozva messzemenő következtetések nem vonhatók le. Leggyakrabban nincs erről információ rögzítve az álláskeresői nyilvántartásban. Vannak programok, amiknek a résztvevői belépéskor nyilatkoznak az etnikumhoz tartozásukról. Ezek általában uniós finanszírozású, a romákat kiemelten célzó programok.

²⁵⁰ *Társadalmi folyamatok Magyarországon a Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia időszakának első felében – 2009-2017*, TÁRKI Társadalomkutatási Intézet Zrt., 2018. május, pp. 69.

²⁵¹ Adamecz A. - Bördöcz K. - Nagy E. - Lévy P. - Scharle Á.: *Két aktív munkaerő-piaci program roma integrációs és foglalkoztatási hatásának értékelése*. Budapest Intézet, Budapest, 2013. http://www.budapestinstitute.eu/uploads/BI_almp_eval_20131018_exec_sum_Hun.pdf

Frey M.a: aktív munkaerőpiaci eszközök működésének értékelése 2001–2006 között és változásai 2007-ben, Munkaerőpiaci Tükör <https://www.mtaki.hu/file/download/frey.pdf>

²⁵² *Társadalmi folyamatok Magyarországon a Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia időszakának első felében – 2009-2017*, TÁRKI Társadalomkutatási Intézet Zrt., 2018. május, pp. 66.

²⁵³ Ld. pl. TÁMOP-2.1.6 és a GINOP-6.1.1. A programokban szereplő roma részvételi adatok ugyanakkor nagyfokú bizonytalanságot mutatnak, mivel önbevalláson alapulnak. Ezért az egyes programokban bevallott roma részvételi adatok nem hasonlíthatók össze, nem tekinthetők objektívnak.

²⁵⁴ *Emberek, portrék, perspektívák: A foglalkoztathatóság javítása a befogadó növekedésért Magyarországon*. Világbank, 2018. Pp. 12.

érintettek, amennyiben az ápolás-gondozás tartósan lehetetlenné teszi a munkavállalást, és konzerválja az inaktív státuszt.²⁵⁵ Szükségesnek látszik ennek figyelembevétele a munkaügyi profiling során.

A felnőttképzés gyakran az elsődleges munkaerőpiac valós igényeinek és a célcsoport szükségleteinek figyelembevétele nélkül valósul meg

A hátrányos helyzetű emberek folyamatos és fenntartható munkaerőpiaci részvétele kapcsán fontos a felnőttképzés vizsgálata. A legfrissebb, 2019-re vonatkozó adatok alapján hazánkban a 25-64 éveseknek 5,8%-a vesz részt képzésben, ami évek óta stagnáló tendenciát jelez, és amely arány jelentősen elmarad az Európai Unió enyhén emelkedő 10,8%-os átlagától. Emellett előfordult, hogy a felnőttképzés az elsődleges munkaerőpiac valós igényeinek és a célcsoport szükségleteinek nem megfelelően alapos figyelembevételével valósult meg, miközben a célcsoport számára – különösen EU-társfinanszírozású projektekben – viszonylag könnyen elérhető és viszonylag nagy számban rendelkezésre álló, rövid időtartamú képzések jelentősen javítják az egyébként végzettség nélküliek elsődleges munkaerőpiaci elhelyezkedési esélyeit. Ezekben a felnőttképzés, annak tárgya és jellege jól illeszkedik a célcsoport adottságaihoz és a munkaerőpiaci szükségletekhez is. Ilyen többek között az országos szintű „**Nő az esély**” program (TÁMOP-5.3.1/B-1-11/1, TÁMOP-5.3.1/B-2-12/1, TÁMOP-5.3.1/B-2-12/2, EFOP-1.1.2-16, EFOP-1.1.3-17), amelyben elsősorban roma nők (és esetenként férfiak) foglalkoztatásba ágyazott képzése valósult meg, és 2015-ig 1012 személy szerzett szakképesítést óvodai dajka, kisgyermekgondozó-nevelő, gyermek- és ifjúsági felügyelő, szociális gondozó és ápoló, szociális asszisztens szakmákban, majd 2016-tól további 1250 fő képzése és foglalkoztatása történik meg. (A programmal a Roma identitás, közösségépítés részben is foglalkozunk.) E programot az értékelő jelentés is továbbvitelre javasolja. A két EFOP konstrukcióban a foglalkoztatás és foglalkoztatásba ágyazott képzés olyan területen valósul meg, ahol igény van új munkavállalókra, és a foglalkoztató – a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság fenntartásában lévő intézmények esetében – az állam, így a projekt várhatóan fenntartható.²⁵⁶ A szintén sikeres GINOP-6.1.1-15 „Alacsony képzettségűek és közfoglalkoztatottak képzése” kiemelt projekt célja az alacsony iskolai végzettségű, kiemelten közfoglalkoztatottak oktatása és képzése, a munkaerőpiaci szempontból releváns ismeretek, készségek, kompetenciák átadása. A projektbe 2020 év végéig 98 990 fő került bevonásra, amelyből 32 612 fő vallotta magát roma származásúnak. A képzésben sikeresen végzetek létszáma 90 856 fő. A képzésben tartást mentori szolgáltatás segíti, a projekt kezdetétől átlagosan 111 fő mentor részvételével. A projektbe vontak 97%-a (96 041 fő) részesült mentori szolgáltatásban.

A célcsoport képzési igényeit és mielőbbi tartós elhelyezkedését szolgálják a célszerűen átalakított állami foglalkoztatási szolgáltatások.²⁵⁷

Az elsődleges munkaerőpiac valós igényei és a célcsoport szükségletei összehangolásának egyik eszköze 2015-től a helyi foglalkoztatási paktum, amelyet a helyi munkaerőpiaci összes releváns szereplője (helyi önkormányzat, vállalkozók, munkaügyi szereplők, civilek, képzőintézmények) közösen hoznak létre és valósítanak meg az adott térség foglalkoztatási és gazdasági helyzetének

²⁵⁵ Emberek, portrék, perspektívák: A foglalkoztathatóság javítása a befogadó növekedésért Magyarországon. Világbank, 2018. pp. 28. A tanulmány mintegy 300 ezres, veszélyeztetett női populációt jelez.

²⁵⁶ A Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia (MNTFS) érvényesülésének értékelése. Értékelő jelentés. Véglegesített változat. Kopint-TÁRKI, Budapest, 2020. január 15. Pp. 142.

²⁵⁷ 1991. évi IV. törvény a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról, 30/2000. (IX.15.) GM rendelet a munkaerőpiaci szolgáltatásokról, valamint az azokhoz kapcsolódóan nyújtható támogatásokról, 32/2016. (IX. 8.) NGM rendelet az állami foglalkoztatási szerv által készített egyéni cselekvési terv részletes szabályairól.

fejlesztése céljából. A rendszeres párbeszéd során láthatók a munkaerőpiaci kínálati és keresleti vonásai és annak összeegyeztetési lehetőségei. A paktum konstrukciók lehetőséget adnak arra, hogy rugalmas, valós keresletet és kínálatot vegyenek figyelembe a helyi szintű együttműködésen alapuló programok indításánál. A paktum szervezetek gazdaság- és foglalkoztatás-fejlesztési koordinációt végeznek, összehangolják a paktum földrajzi területén elérhető gazdaságfejlesztési szolgáltatásokat, aktív kapcsolatot tartanak a munkaerőpiac szereplőivel, támogatják a szociális gazdaság fejlődését, illetve képzési- és foglalkoztatási programokat valósítanak meg.²⁵⁸

Ezzel együtt a 2014-2020 közötti fejlesztési időszak különböző konstrukcióiban a társadalmi felzárkózás céljait szolgáló felnőttképzések megvalósításánál – egységes módszertani szttenderdek hiányában – jelentős minőségi különbségek mutatkoztak. A tapasztalatok alapján indokolt azonosítani és részletes szabályozás formájában meghatározni mindazon követelményeket, melyek a komplex fejlesztést igénylő hátrányos helyzetű felnőttek számára indítandó képzésekben országosan és azonos módon javíthatják az esélyteremtés hatékonyságát.

A munkaerő-piaci szempontból hátrányos helyzetű, 18-55 év közötti alacsony iskolai végzettségű, vagy iskolai végzettséggel nem rendelkező személyek munkaerőpiacra történő belépését segíti az EFOP-3.7.1-17 „Aktívan a tudásért” kiemelt projekt, amelyben az alapvető kompetenciák fejlesztése mellett szakmai alapo- és általános iskolai végzettséget megszerző képzések és munkatapasztalat-szerzés valósulnak meg. 2020. március 31-éig az Aktívan a tudásért kiemelt projektbe bevontak száma mindösszesen 19 434 fő, közülük képzésbe került 8 997 fő, a képzéseket elvégezte 7 456 fő. Munkatapasztalat-szerzésre 1 108 főnek volt lehetősége.

A kulturális intézmények az egész életen át tartó tanulás nem formális és informális formáit támogatták egyrészt a formális oktatásba való be- és visszailleszkedés, másrészt a munkaerő-piaci elhelyezkedést segítő be- és visszailleszkedés elősegítése céljából (EFOP-3.7.3. Az egész életen át tartó tanuláshoz hozzáférés biztosítása). A bevont személyek legalább 50%-ának hátrányos helyzetűnek kellett lennie.

A szociális gazdaság csak korlátozottan van jelen a vidéki települések gazdasági életében

A társadalmi vállalkozások tevékenysége a társadalmi problémák és kielégítetlen helyi szükségletek széles körére kínálhat megoldást (pl. szociális és egyéb humán szolgáltatások, mezőgazdasági és élelmiszeripari termelés, hulladékgazdálkodás). Az MNTFS 2030-ban elsősorban a hátrányos helyzetű személyek foglalkoztathatóságának javítása és foglalkoztatásának növelése kapcsán foglalkozunk a témával, bár a foglalkoztatás csak egy a társadalmi vállalkozások által generált, szerteágazó hatások közül. Mindazonáltal már a 2011-ben az akkori válság kezelésére szolgáló Magyar Munka Terv is – a közfoglalkoztatás és a nyílt munkaerőpiaci munkavállalás mellett – fő eszközként jelölte meg a szociális gazdaság erősítését. A társadalmi vállalkozások helyzetéről, összetételéről, nehézségeiről és továbbfejlesztési lehetőségeiről jó átfogó képet ad és részletes információkat tartalmaz a Miskolci Egyetem GINOP-5.1.2-15-2016-00001 „PiacTárs” kiemelt projektje keretében az OFA Nonprofit Kft. megbízásából 2017-ben elvégzett alapkutatás,²⁵⁹ melynek ajánlásait javaslatainkban figyelembe vettük.

A hátrányos helyzetű térségekben, és különösen azok kistépeléseiben, jelentős tömegek számára továbbra is alig adódik helyben munkalehetőség az elsődleges munkaerőpiacon. E térségekben a

²⁵⁸ A BM Önkormányzati Koordinációs Osztálya a KÖFOP-2.3.4-VEKOP-15-2016-00002 kiemelt projekt (ÖFFK II.) keretében gyűjtötte össze a foglalkoztatási paktumok vonatkozó helyi tapasztalatait.

²⁵⁹ Alap- és kutatás a társadalmi vállalkozások működéséről. Miskolci Egyetem Gazdaságtudományi Kar, Miskolc, 2017.

gazdaság- és vállalkozásfejlesztés szokásos eszközei kevésbé hatásosak a tőkehiány és a humánerőforrás képzetlensége, alacsony munkavállalói kompetenciái és motivátlansága miatt, továbbá a kevés működő, jellemzően kiskereskedelmi vagy mezőgazdasági jellegű vállalkozás is alacsony tőkeereje miatt sem, vagy legfeljebb idényjelleggel foglalkoztat jelentősebb számú munkaerőt.

Ezekben a térségekben és településeken a szociális gazdaság kiterjesztése mellett szól, hogy az helyben jelent munka- és egyben belépési lehetőséget az elsődleges munkaerőpiacra a jellemzően alacsonyan képzett, hátrányos helyzetű, korlátozott mobilitású emberek számára. A foglalkoztatók jelentős része lényegében tranzitfoglalkoztatást is végez, amennyiben segít felépíteni a munkavállalók munkaképességét. A valóban működő szociális gazdasági szervezetek száma azonban elmarad a kívánatostól, területi és ágazati megoszlásuk pedig jelentős egyenlőtlenségeket mutat. Szociális, egészségügyi és oktatási szolgáltatásokat végeznek nagyvárosi és agglomerációs térségekben, míg rurális térségekben elsősorban mezőgazdasági vagy ipari társadalmi vállalkozások jelentek meg. Utóbbiak között ugyan vannak jól működő vállalkozások, de ezek egymástól elszigetelten működnek, és leginkább csak a saját településükre vannak hatással. Számos hátrányos helyzetű települést a szociális gazdaság termelő, vagy szolgáltató tevékenységet végző szervezetei sem fednek le. Eközben a működő társadalmi vállalkozások nagy része is komoly tudásbéli hiányosságokkal és tapasztalathiánnyal küzd az üzleti tervezés, marketing, hálózatépítés, az értékesítés, illetve a működés folyamatos finanszírozása terén, amit alátámasztanak a már említett „PiacTárs” projekt keretében végzett kutatásnak a marketing és vállalkozói kompetenciák hiányára vonatkozó megállapításai is.²⁶⁰

A magyarországi szociális gazdaság az Európai Unió átlagához közeli mértékben részesedik a foglalkoztatásból. A szociális gazdaságot rendszeresen vizsgáló CIRIEC International adatai szerint, míg 2010 és 2015 között az EU egészében (az EU-27 országokban) valamelyest – 6,5%-ról 6,3%-ra – csökkent a szociális gazdaságban foglalkoztatottak összes foglalkoztatotthoz viszonyított aránya, addig hazánkban jelentősen, 4,7%-ról 5,6%-ra nőtt az arány.

Magyarországon nem rendelkezik jogszabály arról, mely vállalkozások tekinthetők társadalmi vállalkozásnak, így a területtel foglalkozók saját munkadefiníciók alapján sorolják be a szervezeteket. Társadalmi vállalkozásnak a támogatási programok lebonyolítása során általában a nonprofit gazdasági társaságként, egyesületként, alapítványként vagy szociális szövetkezeti formában működő szervezeteket tekintjük, melyek megfelelően ötvözik az üzleti és társadalmi célkitűzésüket és tevékenységeiket. Ugyanakkor a társadalmi vállalkozások széles körben használt meghatározása szerint nyereségérdekelt gazdasági társaságok is lehetnek, amennyiben megfelelő szinten (pl. alapító okiratban) kinyilatkoztatott a szervezet társadalmi célja és a nyereség ilyen célú visszaforgatása a működésbe. A társadalmi vállalkozások jövedelem- és vagyonszerzésre irányuló, vagy azt eredményező gazdasági tevékenységet folytathatnak, ugyanakkor ez nem lehet az elsődleges tevékenységük, az alapításuk célja.

A társadalmi vállalkozások által kezelt/kezelhető társadalmi problémák, ill. a lefedett/lefedhető közösségi igények széles köre okán is több szakpolitikai terület érintett a szociális gazdaság fejlesztésének kérdésében, ezért komplex társadalmi vállalkozás-fejlesztés szükséges e vállalkozások meglévő termelői/szolgáltatói kapacitásának fejlesztésére, integrációjukra, továbbá a partneri együttműködések kialakítására.²⁶¹ A szervezetek olyan területeken képesek fenntartható megoldásokat biztosítani, amelyek a hagyományos üzleti szereplők számára csak kevésbé vonzóak, ugyanakkor

²⁶⁰ *Alap kutatás a társadalmi vállalkozások működéséről*. Miskolci Egyetem, Gazdaságtudományi Kar, Miskolc, 2017. Pp. 244, 245-246.

²⁶¹ Lásd a 1743/2018. (XII. 20.) Korm. határozat (Magyarország egyes területei közötti gazdasági egyenlőtlenség csökkentéséről) 4.a) pontjában is

működésük hosszútávon a társadalmi és közösségi problémák megoldását, a központi költségvetésre háruló kisebb terhet eredményezhet.

A társadalmi vállalkozások működési logikájából, és piaci környezetéből adódó finanszírozási eltérések megkövetelik, hogy a számukra biztosított állami támogatások rendszere is pontosításra kerüljön. A start-up jellegű, a létrehozást támogató finanszírozás mértéke idővel csökkenthető, azonban a társadalmi céljaikból – sok esetben a célcsoport jellemzőiből, pl. a foglalkoztatása során tapasztalt nehézségekből – adódó piaci hátrány folyamatos kompenzációt, alacsonyabb intenzitású állami támogatást tehet szükségessé. Valamennyi társadalmi vállalkozás esetében indokolt, különösen az alapítást követő időszakban, a felmerülő kockázatokkal szemben elfogadó, úgynevezett „türelmes tőke” (patient capital) típusú eszközök (pl. social banking) alkalmazása és kiszélesítése.²⁶²

A szociális gazdaság által elért társadalmi hatás mérése kiemelten fontos a társadalom érzékenyítése, a partnerkapcsolatok kiterjesztése, a szervezet saját célmeghatározása, menedzselése, szervezetfejlesztése, illetve a (kedvezményes) forrásszerzés kapcsán is, és enélkül a kitűzött célok elérése is nehezen igazolható. Jelenleg csak kevés szervezet készít hatásmérést, és leginkább a forrásfelhasználáshoz előírt adatgyűjtésekkel valósul meg visszacsatolás a célok eléréséről. Eközben ez különösen fontos lenne olyan szervezetek esetében, amelyek az adott társadalmi probléma miatt gyengébb üzleti potenciállal, de annál jelentősebb pozitív társadalmi hatással rendelkeznek. A hatásméréssel biztosítható a társadalmi probléma megoldásának számszerűsítése például a költségvetési megtakarítások, vagy a társadalmi jólét növekedésének kalkulálásával. Szükséges lenne egy egyszerű, jól alkalmazható hatásmérési modell és a szervezetek által vállalt társadalmi célokhoz igazítható mérési eszköztár kidolgozása és elterjesztése.

A társadalmi vállalkozások kettős célrendszere miatt több oldalról szükséges őket megerősíteni. Egyrészt támogatni kell gazdasági életképességük javítását piaci jelenlétük és versenyképességük erősítésével, hiszen ez teszi lehetővé, hogy piaci bevételeket szerezzenek, biztosítva a társadalmi célok elérését. Másrészt támogatni szükséges őket társadalmi tevékenységeik hosszútávon tervezett és mérhető elérésében. A kettő elősegítené a nemzetstratégiaileg fontos célok (pl. hátrányos helyzetűek, illetve megváltozott munkaképességűek foglalkoztatása, inaktívak bevezetése a munkaerőpiacra, szociális ellátások, hátrányos helyzetű térségek felzárkóztatása, elvándorlás mérséklése, környezetvédelem stb.) megvalósulását.

A szektor jelenlegi, illetve közelmúltbeli legfontosabb fejlesztési programja a GINOP-5.1.7-17 „Társadalmi célú vállalkozások ösztönzése” pályázati konstrukció és ugyanezen a néven futó elődje (GINOP-5.1.3-16). Utóbbi keretében 174 társadalmi vállalkozás részesült összesen 7,1 Mrd Ft támogatásban, míg a 16,5 Mrd Ft keretösszegű GINOP-5.1.7-17 programban 248 szervezet rendelkezik 11,9 Mrd Ft összegű támogatási szerződéssel. A konstrukciók célja a társadalmi célú, az üzleti és társadalmi szempontokat ötvöző vállalkozások foglalkoztatási potenciáljának megerősítése és fenntartható munkahelyek létrehozása nagyrészt hátrányos helyzetű munkanélküliek számára. A programok keretében összesen legalább 2 800 új munkahely jön létre.

A szociális szövetkezetek helyzete

A társadalmi vállalkozások között sajátos helyet foglal el az a 270 szociális szövetkezet, amely a közfoglalkoztatás – jellemzően az értékteremtő kistérségi startmunka mintaprogramok – alapjain szerveződött, és amelyből 199-et az OFA Nonprofit Kft. által 2016-ban indított és 2023-ig tartó ún.

²⁶² Jelenleg is létezik ún. „türelmes” tőke, a GINOP-5.1.2 keretében minősítő tanúsítványt szerző társadalmi célú vállalkozások számára (egyesület, alapítvány, nonprofit gazdasági társaság, szociális szövetkezet) elérhető pénzügyi eszköz, a GINOP-8.8.1-17 azonosító számú „Foglalkoztatás ösztönzése” célú hitel.

Fókusz program („Fókuszban az önkormányzati tagsággal rendelkező szociális szövetkezetek támogatása”) támogatja. Célja új, fenntartható munkahelyek létrehozása, a hátrányos helyzetű munkavállalók és közfoglalkoztatottak munkaerő-piaci integrációjának elősegítése, a szervezetek önfenntartó piaci szereplővé válásának támogatása. A programban olyan szociális szövetkezetek vehetnek részt, amelynek alapító tagjai önkormányzatok és legalább 2 közfoglalkoztatott személy. Összesen közel 1400 fő hátrányos helyzetű munkavállaló részére jött létre munkahely. A közfoglalkoztatási törvény²⁶³ azt is lehetővé teszi a 4/A. §-ban meghatározott szociális szövetkezetek számára, hogy haszonkölcsön-szerződés keretében ingyenesen használatba vegyék a közfoglalkoztatás keretében beszerzett tárgyi eszközöket, termőföldet és állatállományt.²⁶⁴

A HÉTFA Kutatóintézet által a közfoglalkoztatás alapjain szerveződő szociális szövetkezetek körében végzett kérdőíves felmérés²⁶⁵ alapján azonban e szervezetek az ösztönző támogatások (Fókusz program, eszközátadás) ellenére még nagyon magas kockázatúak, és a társadalmi vállalkozások említett gyengeségei körükben is érvényesek. A vizsgált szövetkezetek átlagosan 7 főt foglalkoztatnak, mikrovállalkozásnak tekinthetők. Körükben jellemző a munkaerő fluktuációja (elsősorban a betanított és segédmunkakörökben, illetve kisebb mértékben a szakmunkások körében is), és az alacsony munkamórál. Egyre nyilvánvalóbb, hogy a helyben rendelkezésre álló munkaerő csak korlátozottan, illetve komplex fejlesztéssel tehető alkalmassá a tevékenységek ellátására. Másrészt – bár a szervezetek egy része kiváló minőségű, egyedi termékeket állít elő, és közel negyedük rendelkezik új, saját fejlesztésű termékkel, bő tízedük pedig egyértelműen azonosítható márkanévvel/védjeggyel – méretükből és humán feltételeikből fakadóan önállóan nem képesek nagy mennyiségű, egységes minőségű terméket előállítani, és így pl. eleve elesnek a nagyobb megrendelésektől. A szervezeteknek tehát egyszerre erőssége és gyengesége, hogy „alacsony küszöbű”, a hátrányos helyzetűek bevonását lehetővé tevő tevékenységeket folytatnak.

A gyorsjelentés három alapvető csoportot különböztet meg a vizsgált szervezetek körében. A válaszadók felének, az ún. „vállalkozói szemléletű szövetkezeteknek” a gondolkodásmódjában a piaci szempontok játszanak kulcsszerepet, hosszú távon működésüket önfenntartó módon képzelik el. A „támogatásorientált szövetkezetek” a működési stratégia és a pénzügyi lehetőségek folyamatos meglétét tartották különösen fontosnak, míg a „nem vállalkozásszemléletű szövetkezetek” egyetlen megadott szempontot sem tartottak lényegesnek a tartós, sikeres működéshez. Ezek alapján a fenntartható működéshez szükséges vállalkozói és marketing ismeretek átadása a legsürgetőbb a vizsgált szövetkezetek számára. Hasznos továbbá a jó gyakorlatok, szervezeti innovációk terjesztése, népszerűsítése is – mely eszközzel már jelenleg is élünk. Emellett hiányoznak a profitorientált vállalkozásokat és a szociális szövetkezeteket összekapcsoló platformok, üzleti kapcsolatrendszerek, klaszterszerű együttműködések. A „vállalkozói szemléletű szövetkezeteken” kívüli szervezetek esetében a tartós működéshez kombinált támogatási eszközök szükségesek. Megfontolandó a támogatásoknak a betöltött funkciókhoz (pl. befogadó munkahelyek teremtése, tranzitfoglalkoztatási vagy üzleti funkció) történő illesztése, és a hátrányos helyzetűek foglalkoztatásában nagyobb szerepet vállalók esetében az alacsonyabb termelékenységet folyamatos támogatásokkal célszerű kompenzálni.

Összességében, a vállalkozások méretét is tekintve, jelenleg alig találni olyan szociális szövetkezetet, amely pusztán kapacitásnövelő munkahelyteremtő beruházással számottevően nagyobb szervezetté fejleszthető. Azok sikeresek, amelyek egy részipiacon, üzleti terv szerint működnek, és a munkatársak

²⁶³ A közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény

²⁶⁴ A közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény 4/A. §.

²⁶⁵ A közfoglalkoztatás hatása a helyi gazdaságra, helyi társadalomra. HÉTFA, Budapest, 2018. július 31.

kiválasztásánál a szakszerűségre törekednek. Ugyanakkor nem hagyható figyelmen kívül a szervezeteknek a társadalmi felzárkózásban játszott szerepe.

A mezőgazdasági tevékenység szerepe a társadalmi felzárkózásban

A mezőgazdaságban végzett legális munka a kedvezményezett járásokban élő, alacsony iskolai végzettségű, hátrányos helyzetű, köztük roma emberek számára szinte az egyetlen lehetőség a szegénységből való kiemelkedésre, és amely jól illeszkedik a célcsoport hagyományaihoz, szokásaihoz. Mindamelllett a technikai fejlődés előrehaladásával a mezőgazdaságban is fokozódik a szaktudással rendelkezők iránti igény.

A helyi gazdálkodás erősítését, a szociális gazdasági kezdeményezéseket évtizedek óta szolgáló szociális földprogram a háztáji kertgazdálkodás és kisállattartás bővítése révén hazai forrásból (évente mintegy 200 MFt) segíti közel 8000 hátrányos helyzetű, köztük nagy számban roma család megélhetését, önálló életvitelét, és erősíti a családok helyi elfogadottságát. A korábbi szociális földprogramok kapcsán esetenként kritikaként hangzik el, hogy azok nem igazodtak a vegetációs időszakhoz. Erre a továbbiakban is ügyelni kell.

A szürkegazdaság jelentős szerepet tölt be a hátrányos helyzetű emberek megélhetésében

Bár Magyarországon a kormány intézkedéseinek is köszönhetően jelentősen csökkent a fekete- és szürkegazdaság aránya, az MNTFS 2030 célcsoportjaihoz tartozók még mindig az átlagnál jóval nagyobb arányban vállalnak el bejelentetlen – és ebből adódóan társadalombiztosítás és személyi jövedelemadóztatás nélküli – munkákat. Ebben esetenként tájékozatlanságuk, a velük szembeni diszkrimináció, és sokszor az is szerepet játszik, hogy a felgyülemlett közmű-, adó- és egyéb tartozások miatt ellenérdekeltek a legális foglalkoztatásban.²⁶⁶ Vállalkozás esetén előszeretettel végeznek olyan alacsony tőkeigényű tevékenységeket, mint pl. a piaci kiskereskedelem, használati cikkek kereskedelem, ahol a számlaadás nehezebben ellenőrizhető.

A koronavírus-járvány hatása a hátrányos helyzetű társadalmi csoportok foglalkoztatására, munkaerő-piaci képzésére

Bár a világméretű járvány hatásait egyelőre nehéz teljeskörűen felmérni, már látható a jellemzően kétféle, fizikai munkából élő, alacsonyan képzett csoportok sérülékenysége és munkalehetőségeik beszűkülése: tömegesen veszítik el állásukat, egész települések számára válik kritikussá a megélhetési lehetőségek biztosítása. A koronavírus-járvány negatív gazdasági hatásai a gazdaság alkalmazkodóképességének köszönhetően elmaradtak a becslésektől, és a hazai GDP az európai uniós átlagnál és szomszédainkhoz képest is kevésbé csökkent 2020-ban (5,1% vs. 6,4%). Mindazonáltal a legfrissebb becslések szerint a hazai kibocsátás csak 2022-re éri el a 2019-es szintet. A társadalom egészére gyakorolt hatásokat tekintve, Bartha és Mészáros megállapítása szerint „[...] az elhúzódó válság időszakában vélelmezhető, hogy a háztartások és a vállalkozások materiális, valamint a lakosság emocionális tartalékai erősen csökkentek, kimerülően vannak. [...] a bűnbakképzés mechanizmusai felerősödtek/felerősödnek, ami az automatikus gazdasági folyamatok mellett az esélyegyenlőségi szempontból hátrányos helyzetű csoportokkal szemben, a korábbiaknál negatívabb

²⁶⁶ 1426/2019. (VII.26.) Korm. határozat az Új Roma Stratégiával (2019-2030) összefüggő feladatok meghatározásáról

attitűdökben, esetenként fokozódó diszkriminatív viselkedésben nyilvánul meg.”²⁶⁷ Mindamellet a jelenlegi válság kezdeti időszakának fő kárvallottjai kevésbé a cigányság köréből kerülnek ki, de elhúzóásával a szakképzetlen, a kedvezőtlen adottságú térségekben nagyobb arányban élők több csatornán keresztül is szembesülnek a negatív következményekkel.

A koronavírus-járvány egyik legszembetűnőbb esélyegyenlőtlenségi mutatója a digitális esélyegyenlőtlenség, amely legpregnánsabban az iskolai oktatáshoz való hozzáférésben jelenik meg. Ez egyes kompetenciák hiányát eredményezi, ami a foglalkoztathatóságot nehezíti majd. Valószínűsíthető, hogy az aktív korú, alacsony iskolai végzettségű személyek munkaerőpiacra történő belépéséhez és ott a megmaradásához új, az eddigiekben kevésbé fejlesztett kompetenciákra kell nagyobb hangsúlyt helyeznünk.

Kihívások

A fentiek alapján a foglalkoztatást érintő főbb kihívások a következők:²⁶⁸

- **Jelentős különbségek a foglalkoztatottságban** iskolai végzettség és nemzetiségi hovatartozás szerint, kiemelten a roma nők esetében, akik elsősorban szakképzetlen munkában és közfoglalkoztatásban helyezkednek el.
- **A közfoglalkoztatásban dolgozó roma nők aránya tízszerese** a nem roma nőkének (26,1%/2,1%).
- Még mindig **magas munkanélküliségi ráta a romák körében**, és az egyéb foglalkoztatási mutatók tekintetében is jóval rosszabb a helyzetük.
- Az **elsődleges munkaerőpiacon elhelyezkedő álláskereső és volt közfoglalkoztatottak alacsony aránya**.
- Jelentős **lemaradás a romák képzettségi szintjét és oktatásban való részvételét tekintve**.
- A hátrányos helyzetű emberek tekintetében jelentős a **digitális esélyegyenlőtlenség**, ami a koronavírus-járvány generálta helyzetben külön is nehezíti az adekvát válaszkészséget.
- A **cigányság kirívóan alacsony részesedése egyes támogatási formákból** (pl. bérjellegű támogatások, vállalkozásfejlesztés).
- A felnőttképzés során gyakran **az elsődleges munkaerőpiac valós igényeinek és a célcsoport szükségleteinek figyelmen kívül hagyása**. A felnőttképzés, a szakképzés és a felzárkózást segítő képzések fejlesztendő harmonizációja, beleértve a nem formális és informális tanulást.
- A **szociális gazdaság korlátozott jelenléte**, működési, finanszírozási, értékesítési nehézségei.
- A **szürkegazdaság jelentős szerepe** a hátrányos helyzetű társadalmi csoportok megélhetésében.

Beavatkozási irányok

Az esélyteremtő, esélyegyenlőséget célzó intézkedések a hátrányos helyzetű célcsoportok foglalkoztatása esetében a fenti kihívások kezelését jelentik, elmaradásuk súlyos gazdasági költségekkel (a kieső gazdasági teljesítmény és adóbevételek mellett megnövekedett állami kiadások) jár a társadalom egészére nézve. A tervezett beavatkozási irányok a következők:

²⁶⁷ Bartha Attila – Mészáros József: *A válság hatása az esélyegyenlőség és a társadalmi kirekesztés szempontjából*. Család-, Ifjúság- és Népesedéspolitikai Intézet. Budapest, 2011..

²⁶⁸ A kihívások és beavatkozások között nem foglalkozunk az MNTFS 2030 célcsoportjának nem tekintett hátrányos helyzetű társadalmi csoportokkal.

1. A hátrányos helyzetűek – köztük romák – foglalkoztathatóságának növelése, az elmaradott térségekben a hiányzó **helyi piaci/gazdasági környezet kialakítása**.
2. **Ösztönzők nyújtása** a hátrányos helyzetű/roma személyek elsődleges munkaerőpiaci elhelyezkedése érdekében, az állami vállalatok és a magánszektor bevonásával.
3. Az **általános iskolai végzettség megszerzésére irányuló képzések támogatása** a meglévő módszertani fejlesztések figyelembevételével.
4. **Alacsony iskolai végzettségű emberek alapkompenciáinak és munkaképességeinek fejlesztése, alap- és szakképzettséghez, munkagyakorlathoz juttatása**, valamint a foglalkoztathatóságot akadályozó egyéni problémák kezelése. Kiegészítő szociális szolgáltatásokkal támogatott **minőségi át- és továbbképzések** az elsődleges munkaerőpiac valós igényeinek és a célcsoport szükségleteinek megfelelően. A hátrányos helyzetű térségekben a munkaerő-piaci igényekhez illeszkedő, minőségbiztosított és kimenet-szabályozott képzések indítása.²⁶⁹
5. Hátrányos helyzetű személyek – különös tekintettel a roma nőkre – **foglalkoztatásba ágyazott képzése** vagy a **képzések utáni támogatott foglalkoztatása**, a sikeres „Nő az esély” programok folytatása és kiegészítése digitáliskompetencia-fejlesztéssel.²⁷⁰
6. Segítő szakemberek (pl. mentorok) és akár a munkaadók bevonásával, innovatív módszerekkel a hátrányos helyzetű, köztük roma közösségeket célzó **munkaerő-közvetítés**, a munkába állás és a **munkahely megtartásának támogatása**. Ennek során szükség esetén adósságkezeléssel való összekapcsolása.
7. A **közfoglalkoztatás célzottságának további erősítése** elsősorban a megfelelő munkaerőpiaci kompetenciákkal nem rendelkező személyekre, illetve a legnehezebb helyzetű településekre koncentrálva. A **közfoglalkoztatottak elsődleges munkaerőpiaci reintegrációja** képzéssel, összehangolt, személyre szabott, komplex humánszolgáltatásokkal.
8. A **felzárkózást segítő felnőttképzések szabályainak megalkotása** az alap- és szakmai kompetenciafejlesztést meghaladó területeket is magába foglaló, komplex fejlesztés kialakítása és sztenderdizációja, megvalósítása és ellenőrzése céljából. Ennek eszköze lehet a Digitális Jólét Program Pontok kiterjesztése, valamint az online kompetenciamérő és tanulástámogató eszközök bevezetése.
9. A **mobili foglalkoztatási ügyintézés** feltételeinek vizsgálata a szolgáltatáshiányos településeken élők jobb elérése érdekében.
10. Az **egész életen át tartó tanulás** nem formális és informális alkalmainak erősítése.
11. **Vállalkozások mentorálása** a hátrányos helyzetű társadalmi csoportok, köztük romák bevonásához, munkában tartásához.
12. A **szociális gazdaság** térnyerésének, a **társadalmi vállalkozások** létrehozásának segítése. A vonatkozó szabályozás felülvizsgálata.
13. A fejlesztések során együttműködés a **megyei foglalkoztatási paktumokkal**, kiemelt hangsúlyt a közös pontokra.
14. A foglalkoztatási programok esetében a **piaci igényeknek való megfelelés, a helyi beágyazottság** hangsúlyos figyelembevétele. A programok humán erőforrás-igényének folyamatos biztosítása.
15. A célcsoport **jövedelemkiegészítő tevékenységeinek** támogatása, a hátrányos helyzetű családok, romák által lakott, kerttel rendelkező területeken a **háztáji gazdálkodást szolgáló programok indítása** és fenntarthatóságuk biztosítása.

²⁶⁹ Szakképzés 4.0 stratégia, pp. 93.

²⁷⁰ *A Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia (MNTFS) érvényesülésének értékelése. Értékelő jelentés. Véglegesített változat.* Kopint-TÁRKI, Budapest, 2020. január 15. Pp. 200.

16. A **közbeszerzési eljárások** során a hátrányos helyzetű és/vagy roma munkavállalókat foglalkoztató vállalkozások, **társadalmi vállalkozások előnyben részesítése.**²⁷¹
17. Munkáltatók ösztönzése **munkahelyi járatok és munkásszállások** biztosítására.
18. A munkaerőpiaci profiling során a családban élő rászorultak **gondozási szükségletének figyelembevétele.**
19. A fekete- és **szürkegazdaság további visszaszorítása**, az érintett munkavállalók eddigi érdekeltségének visszaszorítása (ld. a területi részt is).
20. A **hátrányos megkülönböztetés** foglalkoztatási területen való szisztematikus kezelése.
21. A felzárkózás ügyének hangsúlyosabbá tétele **gazdasági szervezetek társadalmi felelősségvállalásában.**

B.5. Területi egyenlőtlenségek, településfejlesztés – lakhatási- és energiaszegénység – környezettudatosság, környezetvédelem

A felzárkózáspolitikai területi célzása elsősorban, de nem kizárólag a kiemelten érintett térségekre (Észak-Alföld, Észak-Magyarország, Dél-Dunántúl) fókuszál, ugyanakkor tekintettel van arra, hogy más területeken is vannak hátrányos helyzetű területek, szegregátumok és szegregációval veszélyeztetett területek, és ott is élnek sérülékeny célcsoportok.²⁷² Hagyományosan kistélepléseken tapasztaljuk a legnagyobb elmaradottságot és az elérhető támogató szolgáltatások hiányát, miközben városokban is vannak szociális zárványok, amelyeket már eddig is sikeresen kezeltek szociális városrehabilitációs projektek, melyek során elért eredmények megtartása is kiemelten fontos. Szem előtt tartandó fejlesztési megfontolás továbbá, hogy a gazdaságilag erősebb térségek fejlesztésével, a tovagyrűző hatások nyomán, eredményesen javítható a hátrányos helyzetű térségekben élők integrációja is.

Az ország egyes területein kirívóan megmutatkozó hátrányok hatékony kezelésére – az Új Roma Stratégiával és a Helyi Esélyegyenlőségi Programmal (a továbbiakban: HEP) összhangban – elsősorban az ún. jelenlét-típusú, komplex beavatkozások alkalmasak, amelyek a helyi erőforrásokra és a különféle fejlesztési és működési támogatási lehetőségekre támaszkodva válaszolnak az aktuális kihívásokra.

A területi különbségek felszámolását célzottan szolgálják a Nemzeti Fejlesztés 2030 Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Koncepció Kormány által elfogadott módosítási tervezete (a továbbiakban: OFTK 2.0)²⁷³ beavatkozási irányai, amelyek egyebek mellett érintik a településfejlesztés és az éghajlatváltozás következményeit, valamint a megfelelő közszolgáltatások biztosításának kihívásait. A beavatkozások érintik a köztes területeket, az elsősorban az alföldi települések szerkezetéből következő, de másutt szintén jelenlévő városi szegregátumokat és a szociálisan problémás területként megjelenő zártkerteket is.

²⁷¹ A Közbeszerzési törvény (2015. évi CXLI. törvény) ennek lehetőségét részben biztosítja (ld. pl. a 33.§ (1) rendelkezését a 30%-ot meghaladó mértékben megváltozott munkaképességű vagy hátrányos helyzetű munkavállalókat foglalkoztató, védett munkahelynek minősülő szervezetekre, ill. védett munkahely-teremtési programra vonatkozóan; a 132. § rendelkezéseit a sajátos, köztük szociális feltételek – pl. hátrányos helyzetű munkavállalók foglalkoztatása – meghatározására vonatkozóan).

²⁷² A kedvezményezett járárok besorolásáról szóló 290/2014. (XI. 26.) Korm. rendelet.

²⁷³ Az OFTK 2.0 dokumentumot a Kormány 2020. februárban elfogadta, de az Országgyűlés nem tárgyalta, így a 2021-2027-es tervezés alapját egyelőre a hatályos OFTK képezi.

Helyzetelemzés és elért eredmények

Területi különbségek

Az elmúlt közel egy évtizedben az érzékelhető gazdasági fellendülés és életszínvonal-emelkedés mellett az ország több száz településén nem tapasztalható érdemi társadalmi előrelépés, miközben a területi egyenlőtlenségek nem elsősorban települési, hanem térségi, régiós folyamatok, és „gettósodó” „szegregálódó” térségek kialakulását láthattuk a rendszerváltozás után.²⁷⁴ **Jól beazonosíthatók azok a vidékek, mikrorégiók, amelyek lakossága jelentős részben mélyszegénységben él, ahol a célok és az értékek eltűnnek, az élet az adott nap túlélésére szűkül.** Az itt élő és felnőni akaró gyermekek nélkülözik a társadalom többsége számára megszokott körülményeket, a fűtött helyiséget, a megfelelő étkezést, a burkolt padlót, ahol egészséges fejlődésük végbe mehet. A gyermekeknek a jelentős része olyan hátrányokkal indul, amelyeket a kötelező óvoda már csak korlátozottan képes behozni, az iskola pedig a szakértői értékelések szerint ezeket a hátrányokat inkább csak konzerválja.²⁷⁵ Magyarország észak-keleti és dél-nyugati részeiben több leszakadó vagy már teljesen leszakadt településen a gazdasági elmaradottság és szakemberhiány a társadalmi problémák koncentrációjával párosul – magas gyermekvállalási hajlandóság mellett. A roma lakosságot fokozottan sújtják ezek a hátrányok. Kevésbé „látható” részük integrált módon, míg másik, „láthatóbb” részük, többnyire zárványszerű csoportokban, telepeken vagy nagyvárosi szegregált körülmények között él. Többségük eleve a városoknál kevesebb lehetőséget kínáló községekben él, mintegy kétharmaduk van kitéve a szegénység vagy társadalmi kirekesztődés kockázatának (szemben a teljes népesség alig egyharmados arányával), a roma fiatalok nem roma társaikhoz képest többszörös eséllyel morzsolódnak le az iskolában, míg foglalkoztatási szintjük a jelentős javulás ellenére alig az országos átlag kétharmada. 2016-ban Borsod-Abaúj-Zemplén, Nógrád és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyékben a roma népesség aránya meghaladta a lakosság egy hetedét (az országos átlag ekkor 6,2% volt).²⁷⁶ Ugyanakkor 7 járásban volt 25% feletti a roma népesség, és 279 településen voltak többségben. A roma többségű települések kialakulása nem kizárólag a magasabb termékenység eredménye, amennyiben a roma társadalom területi koncentrációja évtizedek során (pl. iparosodás) alakult ki, amihez hozzájárult a nem roma népesség fokozatos elvándorlása a magas roma népességszámmal rendelkező településekről. Az alacsony iskolai végzettség együtt jár a magasabb termékenységgel, ezért egyes délnyugat- és északkelet-magyarországi megyék településein magas roma népességszám alakult ki.²⁷⁷

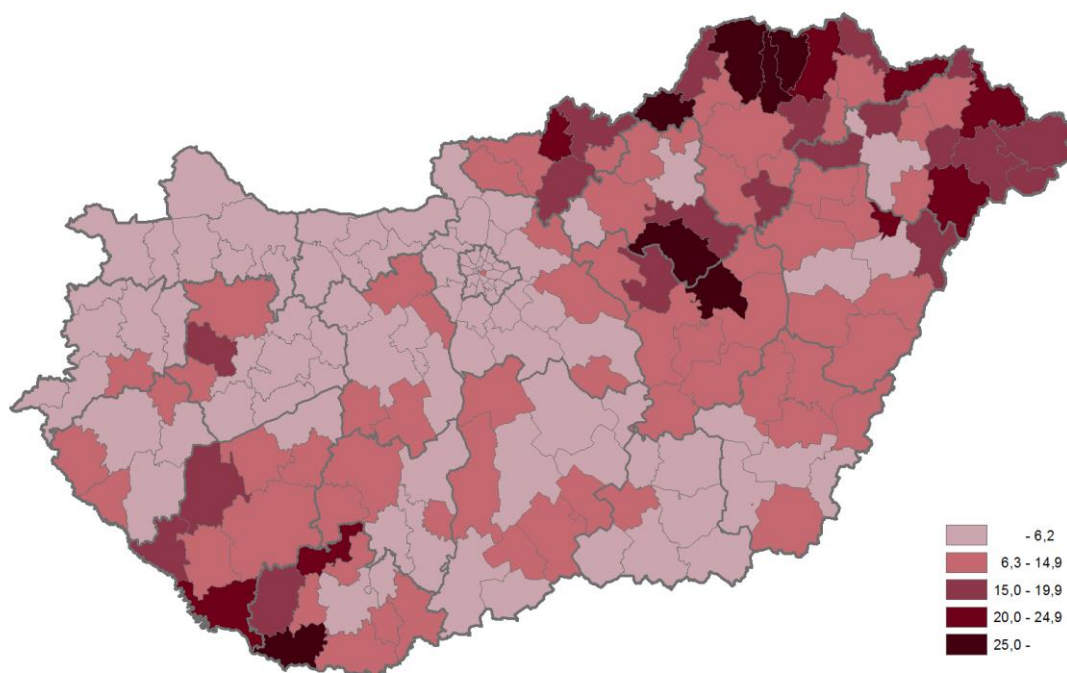
²⁷⁴ <http://www.regscience.hu:8080/xmlui/handle/11155/2307>

²⁷⁵ Európai Bizottság 2020. évi országjelentése. A témáról bővebben már szoltunk a B.2. Köznevelési, szakképzési, felsőoktatási rendszer – óvodától egyetemig fejezetben.

²⁷⁶ *A roma népesség számokban, a Mikrocenzus adatai alapján készült becslés nyomán, vonatkoztatási év 2016.* KSH-NKI, Budapest, 2017.

²⁷⁷ *A roma népesség számokban, a Mikrocenzus adatai alapján készült becslés nyomán, vonatkoztatási év 2016.* KSH-NKI, Budapest, 2017.

12. ábra. A roma népesség aránya, 2016



Forrás: KSH – 2016. Évi mikrocenzusból számított romanépesség-bebecslés, 2017

Magyarország térszerkezete nagy egyenlőtlenséget mutat: a fejlettebb fővárosi, nyugati és észak-nyugati résszel áll szemben egy kevésbé fejlett déli és keleti, délnyugati, délkeleti, észak-keleti vidék – utóbbi térségek a felzárkózás területi célpontjai. Emellett járási szinten is meghatározóak a különbségek, amennyiben – a kedvezményezett járások besorolásához használt komplex mutató alapján – a 197 járásból 109 minősül kedvezményezett járásnak, azaz a mutató értéke nem éri el az országos átlagot. Az ország népességének 10%-a komplex programmal fejlesztendő 36, legkevésbé fejlett járásban él az ország északkeleti és déli részén, vidéki, aprófalvas térségekben, ahol a gazdasági, társadalmi és foglalkoztatási mutatók kedvezőtlenek.²⁷⁸ Hatványozottan érvényesülnek az említett nemzetközi trendek, és a város-vidék különbségek tovább nőnek, eltűnőben a vidék mezőgazdasági jellege, ami végképp veszélyezteti a megélhetés gazdasági alapjait, kevés a munkahely, és a megélhetési nehézségek jelentős elvándorlást eredményeznek. Ezzel együtt a mélyszegénységben élők, az alacsony iskolai végzettségűek és a roma lakosság röghöz kötötten élnek, társadalmi mobilitásuk jövedelmi szegénységükből adódóan alacsony, de számukra a közlekedés fejlesztése elemi szükséglet. Esetükben az alacsony munkaerő-piaci aktivitás mellett megmutatkoznak a szegénység szempontjából legmeghatározóbb társadalmi jellemzők: az alacsony iskolai végzettség, a roma származás, a családok magas gyermekszáma, rurális lakókörnyezet, illetve a gyermekszegénység

²⁷⁸ Az OFTK 2.0 jellemzően 2017-18-as adatai szerint itt koncentráltan jelennek meg az oktatási, egészségügyi, szociális problémák, a magasabb a születési arány, de nagymértékű (évente 0,6-1,1%) az elvándorlás, a magas halálozási és az eltartottsági ráta, alacsony a foglalkoztatottság (31%), a munkanélküliségi ráta kétszerese (több mint 11,2%) az országos átlagnak, az iskolázottság átlag alatti jelentősen (a lakosok bő 50%-ának legfeljebb általános iskolai végzettsége van, csak 10%-os a felsőfokú végzettségűek aránya), a vállalkozások ezer főre vetített száma az országos átlag kétharmada, és az 1000 hazai nagyvállalatból csupán 14 található itt. OFTK 2.0, pp. 18-19.

(a 0-17 éveseknek már csak 22,5%-a tartozott a szegénység vagy társadalmi kirekesztődés kockázatának kitettek közé 2018-ban, amely jelentős, 9,1%-os javulást jelent a 2016-os értékhez képest).

A javuló statisztikai adatok mellett is jelentősek a **társadalmi különbségek, és jellemző a szegénység erős területi koncentrációja**. A leghátrányosabb helyzetű településeken együttesen van jelen a súlyos munkanélküliség, a szociális, egészségügyi problémák, a méltatlan lakhatási körülmények, gyakran elégtelen minőségűek a köz- és humán szolgáltatások. Gyenge a közmű és közlekedési infrastruktúra. Létszámban és korszerű, naprakész tudásban is hiányos a szakember ellátottság, erőtlene a helyi közösségek. Többségében nincs működő gazdaság, gazdasági szervezetek, piaci munkalehetőségek, és alapvető probléma az emberek foglalkoztathatósága.²⁷⁹ A fentiekből is adódó, koncentrált problémák miatt egyes települések és vidékek kimaradtak az érdemi gazdasági-társadalmi fejlődésből. Folytatódik a leginkább elmaradott térségek kiürülése, amelyet a nemzetiségi arányok átrendeződése is kísér.

Az esélyegyenlőségi törvény²⁸⁰ szerint minden **települési önkormányzatnak ötévente HEP-et kell készítenie**, és kétévente felülvizsgálnia.²⁸¹ A programot meghatározott szabályok alapján kell elkészíteni, összhangban egyéb helyi fejlesztési tervekkel, koncepciókkal, és elfogadása során figyelembe kell venni a települési kisebbségi önkormányzatok véleményét. A településfejlesztési és a településrendezési célok megfogalmazásakor – a társadalmi felzárkózásra szűkítetten – figyelemmel kell lenni a demográfiai változásokra, a lakásszükségletekre, a lakosság és a célcsoport fizikai, szellemi és lelki igényeire, a helyi gazdaságra és munkahelyekre, a mező- és erdőgazdaság, a közlekedés, a posta és a hírközlés, a közüzemi ellátás kérdéseire, az egyenlőtlenségek csökkentésére, a közlekedésre, az egészséges körülményekre, a biztonságra, a környezet- és tájvédelemre. Az elfogadott HEP feltételként szolgál, hogy az adott település állami, európai uniós vagy más támogatásban részesülhessen. A HEP készítését, felülvizsgálatát, megvalósítását a Társadalmi Esélyteremtési Főigazgatóság (a továbbiakban: TEF) mentorai segítik, melynek során a területi kiegyenlítődés szempontjai prioritást élveznek (pl. területi szegregáció mértéke, a közszolgáltatásokhoz és közösségi közlekedéshez való egyenlő esélyű hozzáférés, integrációs közösségfejlesztő programok).

Az integrált településfejlesztési stratégiák az infrastrukturális fejlesztések oldaláról közelítik meg a társadalmi felzárkózást, és a fejlesztéseket az ún. **szegregációs mutatókra** alapozzák.²⁸² A területileg

²⁷⁹ Okként említhetők az elmúlt évtizedek időnként hibásnak bizonyult döntései, melyek nyomán kialakult strukturális hátrányokat számos térségben máig nem sikerült ledolgozni. Ilyenek voltak az 1960-as és 1970-es évek területfejlesztési programjai, a 1971-es Országos Településhálózat-fejlesztési Koncepció – amely a fejlesztési forrásokat a városokba/megyeszékhelyekre koncentrált – illetve az 1960-as évektől kezdődő településfelfutási programok is.

²⁸⁰ 2003. évi CXXV. törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról

²⁸¹ Ebben helyzetelemzést kell készíteni a hátrányos helyzetű társadalmi csoportok – különös tekintettel a nők, a mélyszegénységben élők, romák, a fogyatékkal élő személyek, valamint a gyermekek és idősek csoportjára – oktatási, lakhatási, foglalkoztatási, egészségügyi és szociális helyzetéről, és a helyzetelemzésen alapuló intézkedési tervben meg kell határozni a helyzetelemzés során feltárt problémák komplex kezelése érdekében szükséges intézkedéseket. A HEP-ek elkészítését és alkalmazását a helyi esélyegyenlőségi programok elkészítésének szabályairól és az esélyegyenlőségi mentorokról szóló 321/2011. (XII. 27.) Korm. rendelet szabályozza.

²⁸² Az integrált településfejlesztési stratégia elkészítését Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény alapján írja elő a helyi környezeti, társadalmi és gazdasági célok megvalósítását egyidejűleg szolgáló középtávú fejlesztési programként. A szegregációs mutató a népszámlálási adatok alapján a KSH által számított indikátor, amely a szegregált vagy szegregációval veszélyeztetett területek lehatárolásának az alapja.

célzott fejlesztések érdekében szegregált vagy szegregációval veszélyeztetett területeket jelölnek ki.²⁸³ Az „**okos város módszertan**” egy vagy több település természeti és épített környezetét, digitális infrastruktúráját, valamint a települési szolgáltatások minőségét és gazdasági hatékonyságát korszerű és innovatív információtechnológiák alkalmazásával, fenntartható módon, a lakosság fokozott bevonásával fejleszti.

Az OFTK 2.0 külön fejezetet szán a társadalmi felzárkózás szempontjainak, és kihívásnak az uniós tagországokkal azonos, általános problémákat tekinti.²⁸⁴ Ezek a **fejlett nagyvárosok vs. alacsony versenyképességű vidék, a centrum/periféria kérdése, az agrárjellegű vidék alacsony népességmegtartó képessége**, valamint a szociálisan rászorulóknak az egyes vidéki és városi térségekben jelentkező koncentrációja.

2022-től **egyszerűsödnek a településfejlesztési és településrendezési dokumentumok tartalmi követelményei**, segítve gyorsabb és átláthatóbb elfogadásukat. A jelenlegi 6 külön önkormányzati stratégiai anyag²⁸⁵ helyett a „település terv” elkészítése főleg a kistelepüléseknek jelent segítséget.

Szociális szolgáltatások elérhetősége²⁸⁶

A szociális védelmi rendszerek alapfeladata a társadalomban meglévő szociális problémák felismerése, a kirekesztődés megelőzése, az egyéni szükségletekhez igazodó segítség és az esélyegyenlőség elősegítése, valamint válaszokat adni korunk társadalmi és gazdasági kihívásaira (idősödés, családi kapcsolatok gyengülése, átalakuló gazdasági szerkezet stb.). A szociális szolgáltatások a szociális védelmi rendszer fontos eszközei a pénzbeli és természetbeni juttatások mellett, és a valamilyen szempontból (jövedelmi, önellátási, veszélyeztetettségi okok folytán) rászoruló személy számára nyújtanak segítséget az önálló és teljes élethez. (A pénzbeli ellátások és a szolgáltatások lényegében csak kevésbé kapcsolódnak össze.) A szociális szabályozás alá tartozó szolgáltatások naponta mintegy 600 000 embernek segítenek.

²⁸³ A szegregációs mutatóval lehatárolt olyan egybefüggő terület, amelyen az alacsony társadalmi státuszú családok koncentráltan élnek, vagy a társadalmi státuszcsökkenés jelei tapasztalhatók, és ezért a területen közösségi beavatkozás szükséges; lehet önálló településrész, vagy része lehet egy vagy több településrésznek is.

²⁸⁴ *Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Konceptió 2.0. Kormány által elfogadott módosítási tervezet. Egyeztetési változat.* 2020. március 12.

²⁸⁵ Településfejlesztési koncepció, integrált településfejlesztési stratégia, településszerkezeti terv, településképi arculati kézikönyv, helyi építési szabályzat, településképi rendelet.

²⁸⁶ A fejezetrész nagyban támaszkodik a következő tanulmány megállapításaira: Czibere Károly – Mester Dániel „A magyar szociális szolgáltatások és főbb jellemzőik 1993–2018 között.” *Társadalmi Riport 2020.* TÁRKI, Budapest, 2020. Pp. 434-449.

8. táblázat. A szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatási rendszer

(1) Gyermekjóléti alapellátások	(2) Gyermekvédelmi szakellátás
Család- és gyermekjóléti szolgáltatás Bölcsőde Családi bölcsőde Mini bölcsőde Munkahelyi bölcsőde Átmeneti gondozás Biztos Kezdet Gyermekház	Otthont nyújtó ellátás, utógondozói ellátás: nevelőszülői családokban, gyermek- és lakásotthonokban Területi gyermekvédelmi szakszolgáltatás
(3) Szociális alapellátások	(4) Szociális szakellátások
Falugondnoki és tanyagondnoki szolgáltatás Szociális étkeztetés Házi segítségnyújtás Jelzőrendszeres házi segítségnyújtás Nappali ellátások Támogató szolgáltatás Közösségi ellátások Utcai szociális munka	Ápolást, gondozást nyújtó intézmények Rehabilitációs intézmények Támogatott lakhatás Átmeneti elhelyezést nyújtó intézmények

Forrás: szociális törvény, gyermekvédelmi törvény

Az elmúlt évtized nagy eredménye, hogy a szolgáltatási kapacitások tovább tudtak bővülni, így több ellátott tudott hozzájutni a közösség által finanszírozott ellátásokhoz.

9. táblázat. A szociális szolgáltatások igénybevevői, 1993-2018

	1993	1998	2003	2008	2013	2018
Gyermekjóléti alapellátás	36 318	30 974	28 740	34 790	52 965	61 634
Gyermekvédelmi szakellátás	25 933	22 915	22 000	21 502	21 628	23 954
Szociális alapellátás	200 451	185 724	195 295	205 885	409 217	382 215
Szociális szakellátás	56 118	69 374	77 386	84 444	91 001	91 142
Összesen	318 820	308 987	323 421	346 621	574 811	558 945

Forrás: Czibere és Mester (2020). Az összegzés módszertani okok miatt nem tartalmazza a családsegítő, gyermekjóléti szolgálatok, családsegítő központok és szolgálatok, valamint a népkonyha ellátotti adatait.

A területileg egyenlőtlen kapacitások kialakulását az állam kapacitásszabályozással is igyekezett megfékezni, és bevezette az adott szolgáltatásra vonatkozó fizikai igény vizsgálatát. Emellett több kísérlet született a folyamatos finanszírozás pályázati támogatással történő átalakítására. A 2010-es évek óta az állami finanszírozás feltétele – a gyermekvédelmi szakellátást kivéve – a pénzügyi és a humántárca kapacitásbefogadási engedélye.

A szociális szolgáltatások finanszírozására a központi költségvetés 2017-ben a GDP mintegy 0,7 százalékát fordította (az összeg 60%-a a szociális, 24%-a a gyermekjóléti, 16%-a pedig a gyermekvédelmi szolgáltatásokra jutott).²⁸⁷ A támogatás állami fenntartó esetén a költségvetésbe

²⁸⁷ Czibere Károly – Mester Dániel „A magyar szociális szolgáltatások és főbb jellemzőik 1993–2018 között.” *Társadalmi Riport 2020*. TÁRKI, Budapest, 2020. Pp. 434-449.

építve történik, az önkormányzati intézmények jobbára feladatfinanszírozásban, a civil fenntartók fejkvótában, míg az egyházi intézmények a fejkvótán felül kiegészítésben is részesülnek.

A szociális szolgáltatásokkal kapcsolatban hangsúlyos elvárás, hogy lehetőleg saját otthonában segítse a rászorulókat, és csak az alapellátás szintjét meghaladó szükségletek esetén vehessék igénybe a szakellátásokat. Az otthonközeli és a bentlakásos ellátások egymásra épülése azonban sok esetben nem valósult meg, és fejlesztésük is jobbára egymástól függetlenül történt. Az alapellátás leglátványosabb térnyerése a gyermekvédelemben valósult meg, ahol a családjából hatósági intézkedéssel kiemelt és utógondozói ellátott 23 ezer gyermeknek és fiatal felnőttnek ma már több, mint kétharmada nevelőszülőknél él, míg a 2000-es évek elején még csak 50% volt ez az arány.

A korábbi évtizedek intézményfejlesztései arra törekedtek, hogy a szolgáltatásokat igénybe vevők összes fizikai szükségletét kielégítsék, másodlagos szemponttá vált az ezen túlmutató egyéni, személyes, a társadalmi hasznosságot szolgáló szükségletek kielégítése. Ennek jó ellenpéldája a gyermekvédelmi szakellátás terén már a végéhez közeledő intézménytelenítés, amely a fogyatékos személyek és a pszichiátriai betegek bentlakásos intézményei esetében is elindult, de jóval nagyobb problémákkal szembesül. A folyamat nem elsősorban a nagy létszámú intézmények kitagolását jelenti, hanem a rászorultak szükségleteihez igazodó szolgáltatást és szolgáltatási út-tervezést; arra törekszik, hogy az intézmények uniformizált szolgáltatásait személyre szabott szolgáltatáscsomagokká alakítsa át.

A szociális szolgáltatásokban dolgozók létszáma a szolgáltatási struktúra és a kapacitások bővülésével folyamatosan növekedett, és jelenleg mintegy 100 ezer munkavállalót jelent, akik 91%-a nő. A növekvő munkaerő-szükséglet a hátrányos helyzetű társadalmi csoportok tagjai számára is lehetőségeket teremt (ld. roma nők képzéssel egybekötött foglalkoztatása). Jelentős mértékű a pályaelhagyás, a szakemberek túlterheltsége, amely miatt a felzárkózás-politikai törekvések is kevésbé érhetik el a kitűzött céljaikat.²⁸⁸ A szakmai dolgozók mindössze 30-31%-a rendelkezik felsőfokú, 56%-a középfokú, és 13%-a alacsony fokú végzettséggel. A gyermekjóléti, gyermekvédelmi ellátások területén a legtöbb a diplomás, míg a szociális alapellátások területén – a családsegítéstől eltekintve – a szakképzettséggel rendelkezők körében mindössze 25%. Sokan vannak alacsony fokú végzettséggel a falu- és tanyagondnokok között (30-40%), de a szakellátásban is 20%-ot meghaladó az arányuk. A társ-ágazatokhoz képest kedvezőtlen végzettségi szerkezet az átlagbérek különbségében is látható.

10. táblázat. A teljes állású alkalmazotti bruttó átlagbér és a szociális, egészségügyi és közoktatási ágazatok bruttó átlagbérének alakulása, 2008-2018

	<i>Alkalmazottak a nemzetgazdaságban*</i>	<i>Szociális ágazat**</i>	<i>Oktatás</i>	<i>Egészségügy</i>
2008	198 924 Ft	149 641 Ft	205 176 Ft	189 564 Ft
2013	230 714 Ft	144 980 Ft	217 613 Ft	212 440 Ft
2018	329 900 Ft	234 400 Ft	311 092 Ft	331 136 Ft

* Forrás: KSH keresetstatistikai adatok.

** Közfoglalkoztatottak nélkül

Az ágazat szerény munkaerő-megtartó képessége mellett további kihívás a rendszer (szolgáltatási, fenntartói és finanszírozási) töredezettsége, ami látszik az alap- és szakellátások egymásra épülésének hiányában, illetve a tanácsadói szolgáltatások (családsegítő központok és szolgálatok) hatókörének a korlátozottságában. Az önkormányzati rendszer meghatározó a szolgáltatások működtetése és elérése

²⁸⁸ A kiegészítés, a burnout 2019-től betegséggé kerül regisztrálásra a Betegségek Nemzetközi Osztályozásában (BNO).

szempontjából. Bár a több mint 3000 települési önkormányzat természetesen sok lehetőséget biztosít az állampolgárok célzott elérésében, de a megfelelő humánerő-kapacitás és erőforrások nélkül ez gyakran szétforgácsolt, kevésbé fókuszált erőforrás-felhasználással, de mindenekelőtt koordinációs és minőségbeli hiányosságokkal jár. A szociális és a gyermekvédelmi törvény által meghatározott kötelező helyi szolgáltatások rendszere, szabályozása és finanszírozása sok esetben figyelmen kívül hagyja a településszerkezetből, illetve a helyi gazdasági-társadalmi folyamatokból eredő problémákat, az ellátási igényeket, az önkormányzat teherbíró képességét, a helyi gazdasági-társadalmi sajátosságokat, és a szolgáltatások működtetését legtöbbször a lakosságszámhoz köti. Egyes kisebb falvakban még a kötelezően ellátandó alapfeladatok sem elérhetők, ami bár ellátásszervezés szempontjából indokolt, az egyenlő hozzáférés szempontjából kérdéseket vet fel. Az alapszolgáltatások közül jelenleg csak az étkeztetés és a házi segítségnyújtás kötelező, emellett a falu-, illetve tanyagondnokok töltenek be kulcsszerepet a szolgáltatásokhoz való hozzáférés biztosításában.²⁸⁹ A pénzbeli ellátások megállapítása jobbra nem az ágazat, hanem a költségvetésért felelős minisztérium kompetenciája. Az ellátások alapjául szolgáló nyugdíjminimum összege 2008 óta változatlan, az ellátások valorizálása jobbra a szorzószámok alakításán keresztül történik.

Lakhatási szegénység

Kiemelt probléma Magyarországon ma a megfelelő lakhatás kérdése, amely számos más életminőséget befolyásoló tényezővel függ össze, és amelynek területi elkülönültségi és minőségi vetületei is vannak. **A szakemberek között egyöntetű vélemény, hogy a lakhatási körülmények alapvetően befolyásolják a család egészséges életmódját, meghatározzák a gyermekek iskolai és a szülők munkaerőpiaci karrierje szempontjából.**

A 2011-es népszámlálás adatai alapján az országban 709 településen, 1384 szegregátumot lehetett beazonosítani, 84 401 lakással és 276 244 lakóval, amelyek több mint 30%-a gyermek.²⁹⁰ **Magyarországon a KSH adatai alapján csökkent a túlszűfolt lakásban élők aránya**, mely a 2018-as 20,3% után 2019-ben a teljes népesség 19,1%-át érintette (ezen belül a 18 éven aluliak 33,1%-a (2018: 38,1%), a 18-64 évesek 18,8%-a (19,4), a 65+ évesek 6,6%-a (6,2) élt túlszűfolt lakásban).²⁹¹ 2016-ban a lakott lakások majdnem 95%-a volt komfortos vagy összkomfortos, míg a szükség- és komfort nélküli lakások aránya drasztikusan csökkent. Ugyanakkor Észak-Magyarországon majdnem nyolcszor akkora volt a komfort nélküli és szükség-lakások aránya, mint Közép-Magyarországon (5,3/0,7%).²⁹² A KSH becslése alapján 2016-ban a roma népesség több, mint fele, közel 314 ezer ember élt túlszűfolt lakhatási körülmények között,²⁹³ szemben a nem romák 13%-ával (1193 ezer ember);²⁹⁴ a lakosság egészére számított érték viszont 2010 és 2020 között alig kétödödött, 47,2%-ról 19,1%-ra esett). Az egyes megyéket tekintve kiemelendő, hogy Borsod-Abaúj-Zemplén és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyékben élt az összes zsűfolt lakásban élő roma egyharmada. A romák aránya a komfort nélküli lakásokban élők körében is messze átlag feletti, amennyiben a romák 46%-a (117 ezer

²⁸⁹ *Munkaanyag a Végtelen lehetőség járási lehetőségeiről*. Magyar Máltai Szeretetszolgálat, Budapest, 2019.

²⁹⁰ A 2011-es népszámlálás óta nem készült az ország teljes területére vonatkozó, egységes módszertanú felmérés, így kénytelenek vagyunk ezt az igen régi – de a szakirodalom által továbbra is gyakran idézett és nagyságrendileg ma is érvényes – adatot elfogadni. A következő, 2022-es népszámlálás előkészítése már megkezdődött, és szintén információkkal szolgál majd a szegregátumok számáról és az ott élők társadalmi-gazdasági körülményeiről.

²⁹¹ https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_zaa007.html

²⁹² KSH, Mikrocenzus. 2016.

²⁹³ Zsűfolt lakás, ahol egy szobára kettőnél több személy jut.

http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/nepsz2011/nepsz_19_2011.pdf

²⁹⁴ *A roma népesség számokban, a Mikrocenzus adatai alapján készült becslés nyomán, vonatkoztatási év 2016*. KSH-NKI, Budapest, 2017.

ember), míg a nem romáknak csupán 2,8%-a (253 ezer ember) élt elemi higiénés feltételek nélküli lakókörnyezetben. A mikrocenzus adatai alapján 2016-ban 565 000 és 764 000 közé esett a 60 napon túli tartozással rendelkező háztartások száma. Az egyre csökkenő számú végrehajtási ügyekhez (ingó és ingatlan árverések) kapcsolódóan a kilakoltatások száma is csökken 2017 óta (3636), és 2018-ban 3212, míg 2019-ben már csak 3117 eljárásra került sor. A téli kilakoltatási moratórium mellett a járványügyi vészhelyzet idejére, 2020. II. negyedévére, a Kormány szintén megtiltotta az emberek kilakoltatását.

Az elmúlt időszakok tapasztalatainak figyelembevétele érdekében szükségessé vált összkormányzati szinten megjeleníteni azokat a szakpolitikai elveket, amelyek nélkül nem hajtható végre telepszerű lakhatást érintő beavatkozás. Ezért 2015-ben a Kormány az 1686/2015. (IX.25.) határozatával elfogadta a 2014-2020 közötti időszakra vonatkozó lakhatási stratégiát, a **telepszerű lakhatás kezelését megalapozó szakpolitikai stratégiát**. A stratégia alapvető célja, hogy az egyén váljon képessé saját lakhatási élethelyzetének fenntartására, javítására. A lakhatási stratégia főként romák lakta telepek, illetve településszövetbe ágyazódott elmaradott településrészek fejlesztésére irányul, ahol egyszerre vannak jelen a súlyos munkanélküliségi, szociális és egészségügyi problémák, a szolgáltatásokhoz való hozzáférési nehézségek. A stratégia általános célja az emberi lakhatásra gyakran alig alkalmas telepek felszámolása, esetenként az egyedi körülmények messzemenő figyelembevételével a telepek rehabilitációja, településszövetbe való kapcsolása. A stratégiai alapelveit 2019-ben a Kormány „**A telepszerű lakhatás kezelését szolgáló beavatkozási koncepció**” keretében erősítette meg, amely egyben FETE települései, valamint a szegregátummal rendelkező települések komplex lakhatási modellprogramját megalapozó dokumentum.

A stratégiai dokumentumok mentén a periférikus élethelyzeteknek a felszámolását szolgálták a szegregált élethelyzetek kezelésére indított **komplex telepprogramok**, amelyekben hangsúlyosan jelentek meg a humán támogatási lehetőségek (oktatási, képzési, közösségfejlesztési, gyermeknevelési stb.), és amelyek segítségével az egyén képességei, munkaerő-piaci pozíciói is erősödnek, tervezhetőbb jövőképet tud kialakítani, továbbá a lakhatási beruházások fenntarthatósága is biztonságosabbá válik. 2015/16-ig 55 komplex telep-program valósult meg 66 szegregátumban több mint 5000 fő bevonásával, 2700 fő kiképzett személlyel (köztük a romák aránya 61% volt). A folyamatos szociális munkával támogatott szegregátumokban 8 településen 132, előre felkészített család mintegy 500 tagjának a lakhatási körülményei javultak. 2017-től folytatódtak a Jelenlét programra alapozott komplex (humán és lakhatási elemekből álló) telepprogramok nem városi jellegű településeken az EFOP keretében (legalább 100 program), valamint a városi szegregátumokra irányuló szociális városrehabilitációs programok TOP és VEKOP forrásokból (legalább 200 program). Ezek mellett 2018-ban EFOP forrásokból további 37 szegregátumban mintegy 800 fő lakhatási körülményeit javultak. A tapasztalatok alapján a telepi környezetben élők élethelyzete változásának egyik leggyakoribb akadálya az ott **élők jogi helyzetének tisztázatlansága**, amely akadályozza a mobilitást is. Jellemző probléma az ingatlanok bizonytalan tulajdonviszonya, az eladósodottság, melynek az alacsony jövedelem mellett oka az erre vonatkozó információhiány, és sok esetben rosszhiszemű hitelfelvétellel (mint az uzsora legújabb formája) vagy nem felelős fogyasztási minták elterjedtségével is magyarázható. A KSH adatai alapján ugyan 2010 és 2020 között felére esett a rezsifizetési nehézségeket jelentő háztartások száma (22,1/10,7%), de a közüzemi tartozások felszámolására a családok jellemzően nem lesznek képesek külső segítség nélkül még a középtávú jövőben sem. Ezek a körülmények meghatározó módon akadályozzák a telepi lakhatás minőségének javítását. A további beavatkozások során ezekre kiemelt figyelmet szükséges fordítani.

Az **OFTK 2.0** a városi-nagyvárosi fejlesztési feladatok kapcsán, a befogadó és támogató társadalom kialakítása céljával külön kiemeli a szociális feszültségek csökkentését és a szegregáció mérséklését a főváros egyes kerületei, valamint a nagyvárosok egyes települései tekintetében is, amelynek egyik

fontos eszköze a szociális szolgáltatások és támogatások egységesítése.²⁹⁵ Ezzel a FETE lehatárolása figyelmen kívül hagyja a nagyobb városi szegregátumokat, amelyek elsősorban az alföldi települések szerkezetéből következően akár több ezer fős különálló „városként” funkcionálnak, illetve a már a 2015-ös lakhatási stratégiában is szociálisan problémás területként megjelent zártkerteket.

A 2019. évben indult **Magyar Falu Program** (mely a lakosság több mint 30%-át, a települések 91%-át érinti) legfontosabb célkitűzése az ötezer fő és ez alatti lélekszámú települések népességmegtartó erejének növelése, a kistelepülési életforma erősítése, és a vidéki lakhatási lehetőségek segítése. A program intézkedései segítik az alsóbbrendű utak felújítását, a falusi családi otthonteremtést a komplex programmal fejlesztendő járások településein is, és hozzájárulnak az életminőség javításához.²⁹⁶ Támogatják a társadalmi felzárkózásban érintett lakossági csoportok közszolgáltatásokhoz való hozzáférését, közlekedését, ezáltal munkavállalását, környezetbarát és energiatakarékos lakhatását, közösségeik fejlesztését, kiemelt figyelemmel a gyermekekre, gyermeket nevelő családokra.

A hátrányos helyzetűek lakhatásának pénzügyi támogatásairól a gyermekes családok lakhatásának kapcsán már szóltunk.

A „jelenlét” mint a társadalmi felzárkózás komplex, területileg célzott eszköze

Az ún. Jelenlét módszer alkalmazása 15 évre nyúlik vissza Magyarországon, országos kiterjesztésének javaslata 2019-ben került jogszabályi megfogalmazásra,²⁹⁷ amelynek értelmében célzott program indult az ország 300 leghátrányosabb helyzetű településének felzárkózása érdekében. A program szakmai koordinálására a kormányzat a Magyar Máltai Szeretetszolgálatot (továbbiakban: MMSZ) kérte fel, valamint miniszterelnöki biztost nevezett ki.

A FETE a meglévő alapszolgáltatásokhoz és a felzárkózás intézményrendszerhez igazodva, azokat szükség szerint kiegészítve, illetve köztük a kapcsolódásokat megerősítve, a település vezetésével együttműködve járul hozzá a település és az ott élő rászoruló személyek felzárkózásához. Az elsősorban koordinációs munkát végző, családjukkal együtt helyben élő munkatársai által hitelesen képviseli a felzárkózás eszmeiségét. A FETE tapasztalatai beépülnek a felzárkózáspolitikai stratégiai gondolkodásába.

A települések kiválasztása a helyi statisztikai mutatók alapján, fokozatos bevonásuk viszont a helyi közösség (benne az önkormányzat) fogadókészségének és a lehető legnagyobb (térsgéi) hatás figyelembevételével történik. A Jelenlét módszer kisebb közösségekben bizonyult a leghatékonyabbnak a felzárkózási folyamatok elindítására, ezért elsősorban kistelepülések kerültek be a programba. A programok szakaszos indításának alapja a rendelkezésre álló finanszírozás és humán erőforrás. A FETE az MMSZ 2016-ban Magyar Örökség díjjal is kitüntetett Jelenlét programja alapján, a szervezet szakmai irányításával, karitatív, civil és egyházi szervezetek bevonásával valósul meg. A végrehajtás szakmai támogatását a társadalmi felzárkózási területet irányító BM biztosítja. A

²⁹⁵ OFTK 2.0, pp. 157.

²⁹⁶ Pl. szolgálati lakás, nevelési-oktatási intézmények fejlesztése, orvosi rendelő, hivatal felújítás, járda- és útfelújítás, sportparkok, temetőfejlesztés, falubusz (falugondnoki) program, helyi közösségi terek fejlesztése, helyi identitástudat erősítése, közmű rekonstrukció, telkesítés, elhagyott ingatlanok megvásárlása, közlekedési infrastruktúra fejlesztése stb.. Magyar Falu Program, 1669/2018. (XII.10.) Korm. határozat. 1043/2020.(II.17.) Korm. határozat és 1401/2020.(VII.15.) Korm. határozat.

²⁹⁷ A „Felzárkózó települések” hosszú távú programjának megalapozásáról szóló 1404/2019. (VII. 5.) Korm. határozat

helyi megvalósítás az adott járásokban, településeken működő más programokkal együtt, azokat erősítve, a felzárkózási alapelvek mentén történik.

A települési programok megvalósítása a helyi adottságok feltárásán, szakmai jelenlétén, vagyis Jelenlét programon, és egyedi diagnózis szerint kialakított komplex beavatkozásokon alapulnak. A Jelenlét átfogó célja a leszakadó települések szociális- és infrastrukturális ellátottságának fejlesztése, és az ott élő emberek és közösségek életében pozitív, előremutató változások előidézése.

A diagnózis alapú megközelítés fontos eleme, hogy – a lehető legszélesebb eszközrendszerrel – a gyermekekre fókuszál, a fogantatástól egészen a foglalkoztatásig. A Jelenlét program megoldást kínál a kora- és kisgyermekkori, az iskoláskori, szakképzési, foglalkoztatási beavatkozásoktól az egészségügyi és lakhatási elemekig.

Cél a lakosság helyzetének javítását szolgáló fejlesztési munkához szükséges szakmai tudás, támogatások és szolgáltatások biztosítása, ezek beépítése a helyi települési-, járási- és térségi szintű közigazgatási rendszerbe és közösségi folyamatokba, és ezen belül egyes tevékenységei a nehéz helyzetben lévő, elszigetelt településeken található önkormányzatok stabil, kiegyensúlyozott működésének kialakítására irányulnak.

A FETE természetesen nem előzmény nélküli. A mintegy 15 éves múlta visszatekintő *Gyerekesély* programon belül jelenleg – az országos összehangolást biztosító kiemelt program (EFOP-1.4.1-15 „Integrált gyermekprogramok szakmai támogatása” című) szakmai támogatásával – járási szinten, gyermek fókusszal valósulnak meg felzárkózási programok a 31 leghátrányosabb helyzetű járásban.

A *Végtelen lehetőség* című, szintén járási szintű, uniós forrásból megvalósuló program (EFOP-1.5.1-17 „Végtelen lehetőség - Kísérleti program a leginkább elmaradott járások területi felzárkóztatása érdekében”) pedig az öt legrosszabb mutatókkal bíró járásban, a nagy karitatív egyházi szervezetek részvételével, az MMSZ szakmai vezetésével valósít meg felzárkózási fejlesztéseket minél szélesebb körben. Ezek a programok tulajdonképpen a FETE előfutárainak is tekinthetők, amelyek számos információval szolgáltak a legnehezebb helyzetű települések megismerése során, illetve konkrét tapasztalatot nyújtanak a karitatív szervezetek együttműködésével megvalósuló területi felzárkózási programok vonatkozásában.

További közvetlen előzmény volt a 1391/2016. (VII.21.) Korm. határozat, amely komplex felzárkóztató program megvalósítására kérte fel az MMSZ-t *Tiszabő és Tiszabura* vonatkozásában, és amely programok a konkrét, település szintű beavatkozások modellezéséül szolgáltak.

A 300 település kiválasztása egy komplex, a foglalkoztatási, iskolázottsági, lakhatási, jövedelmi, bűnözési viszonyokat és a korszerkezetet egyaránt figyelembe vevő mutató segítségével, a KSH-val együttműködve történt. A 300 településen mintegy 300 ezer ember él, közöttük felülreprezentáltak a roma származásúak. A települések rendkívül rossz társadalmi-gazdasági helyzetben vannak: a lakosság iskolai végzettsége és foglalkoztatottsági rátája alacsony, a komfort nélküli lakások aránya meghaladja az országos átlagot, a lakásokra túlszűfoaltság jellemző; egyes településeken a lakások csaknem kétharmada közmű nélküli.

A programot megvalósító szervezetek 5-9 települést magukban foglaló csoportokban, egymást szakmailag támogatva hajtják végre a diagnózis alapú cselekvési terveket, működtetik a programot, végzik a fejlesztések kísérését, a helyi lakosok és szakemberek felkészítését, képessé tételét. A diagnózis felállítása a Gyerekesély program „kistérségi tükör” módszerének tapasztalatait is felhasználva történik a helyi lakosokkal kapcsolatban álló szociális, egészségügyi, köznevelési, foglalkoztatás-ügyi szakemberek és a lakosság megkérdezésével, statisztikai adatok áttekintésével.

A diagnózis felállítását követően készülnek a települési cselekvési tervek – az MNTFS prioritásai mentén – a következő területeken: kora gyermekkor, iskoláskor, foglalkoztatás, egészségügy, lakhatás, közösségfejlesztés. A beavatkozások szakmai alapelveinek kifejtésére az Új Roma Stratégia (2019-2030) c. dokumentumban került sor (amely a 1426/2019. (VII. 26.) Korm. határozattal került elfogadásra). A diagnózis alapú Jelenlét program, amely biztosítja a folyamatosságot a korábbi fejlesztésekkel, a területi felzárkózás alapja.

A Kormány szintén 2019-ben elfogadta a Magyarország egyes területei közötti **gazdasági egyenlőtlenség csökkentése** érdekében szükséges *gazdaságfejlesztési programcsomagot* is, amellyel jogszabályi alapot adott a valamilyen gazdasági potenciállal még bíró településeken megvalósítandó fejlesztésekre, és amely hatékonyan hozzájárulhat a kedvezményezett térségek gazdasági, munkaerő-piaci hátrányainak csökkentéséhez, a helyi foglalkoztatás bővítéséhez, a vidék lakosságmegtartó képességének növeléséhez.²⁹⁸ A program 445 településének első 50 települése a FETE első 30 települése közelében került kiválasztásra a szinergiák kiaknázása érdekében.

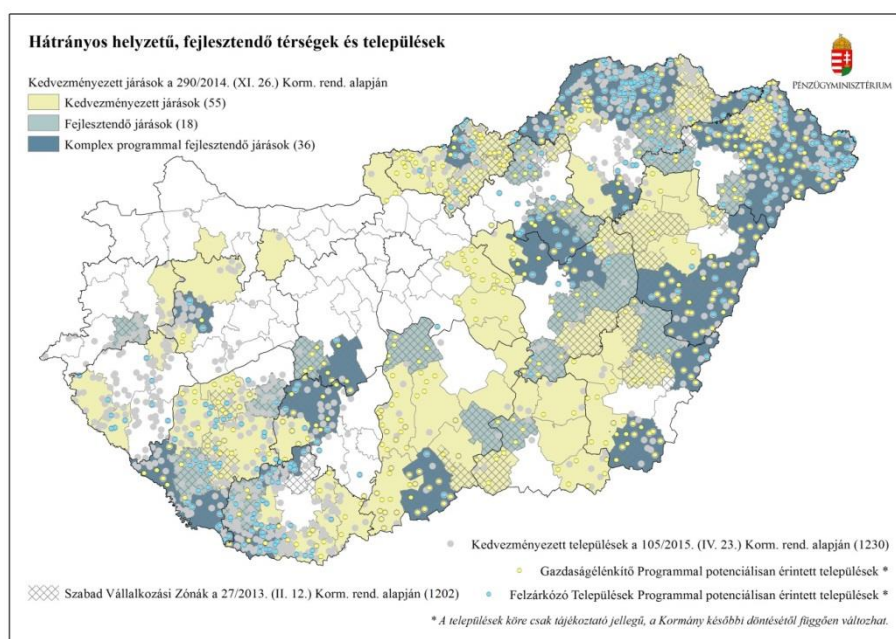
A program a BM javaslata alapján a mikro-, kis- és középvállalkozások, önkormányzatok, állami vagy önkormányzati közvetlen vagy közvetett tulajdonban álló gazdasági társaságok, egyéni vállalkozók számára nyújtana vissza nem térítendő támogatást a helybeli foglalkoztatás bővítésére. Célja a kedvezményezett térségekben helyi foglalkoztatási lehetőségek bővítése a helyben működő vagy az adott településen új termelő kapacitások létrehozását vállalni szándékozó vállalkozások támogatásával. További célja a területi különbségek csökkentése, a térségi felzárkózás, a helyi gazdaság megerősítése, valamint a foglalkoztatás bővítése a munkaerő-piaci szempontból hátrányos helyzetű személyek foglalkoztatásának elősegítése által.

A két program települései között nincs átfedés, a kiválasztás szempontrendszere eltérő volt. A gazdaságélénkítő program koordinációját a BM közfoglalkoztatási szakterülete bevonásával a TEF megyei projekt munkatársai látják el, míg a FETE programot a BM felzárkózási szakterülete koordinálja az MMSZ segítségével.

A két programnak más a célkitűzése is, amennyiben a gazdaságélénkítő program településein a helyi munkahelyteremtés, vállalkozásfejlesztés elősegítése a cél. E települések ugyan hátrányos helyzetűek (kedvezményezett települések), de a gazdaságfejlesztés csírái már adottak, a közfoglalkoztatás alapjain létrejöttek továbbfejlesztésre érdemes kapacitások, amelyek a helyi gazdaság motorjává válhatnak.

²⁹⁸ A Magyarország egyes területei közötti gazdasági egyenlőtlenség csökkentése érdekében szükséges fejlesztési program kidolgozásáról szóló 1206/2019. (IV. 18.) Korm. határozat.

13. ábra. A hátrányos helyzetű, fejlesztendő térségek és települések fejlesztési célterületei



Forrás: OTFK 2.0

A FETE program ugyanakkor a leghátrányosabb helyzetű települések komplex fejlesztésére irányuló program, alapvetően humán fókusszal, a gyermekek élethelyzetének javításával a középpontban. Ott azonban, ahol fizikailag közel esik a két településkör, a fejlesztéseket összehangoljuk, így például a gazdaságfejlesztés foglalkoztatási szempontból képes kihatni a szomszédos hátrányos helyzetű településre is.

Összességében e két fejlesztési program jelentősen hozzájárul az MNTFS 2030 szakmapolitikai céljainak megvalósításához.

Közlekedés

A szociális pillér 20. pontja szerint „Mindenkinek joga van jó minőségű alapszolgáltatásokat igénybe venni, ideértve [...] a közlekedési [...] szolgáltatásokat. Gondoskodni kell a rászorulókat támogatásáról, hogy igénybe tudják venni ezeket a szolgáltatásokat.”²⁹⁹ Az OTFK 2.0 szerint a közlekedési hálózat fejlesztése megteremti a lehetőségét annak, hogy a területi fejlődésbeli különbségek belátható időn belül jelentősen mérséklődjenek, ezért a területi fejlesztési célokat szolgáló, összehangolt fejlesztések szükségesek a területen. A mobilizáció mennyiségi növekedése mellett a minőségi elvárások is differenciáltabbak lettek a kényelem, a biztonság, a gyorsaság/zsúfoltság, valamint – az előző témához kapcsolódóan – a környezetterhelés (a környezeti lábnyom mellett az utakat övező települések életminősége) tekintetében.³⁰⁰

Az Összekapcsolt Európa (Connecting Europe) eszközzel Magyarország célja elérni a gyors, kényelmes közlekedést és a biztonságos információáramlást. A hazai közlekedési infrastruktúra hiányosságai nehezítik a munkaerő, az áruk és a szolgáltatások áramlását, és így rontják a gazdaság versenyképességét. Ez különösen a kötött pályás vasúti közlekedés esetében igaz, amennyiben a

²⁹⁹ https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_hu

³⁰⁰ OTFK 2.0, pp. 77.

pályák elhelyezkedése nagy területi egyenlőtlenségeket mutat, és – amellet, hogy vasútvonalaink többségén továbbra is átlag alatti a haladási sebesség – az utasforgalom Budapest és a megyeszékhelyek, illetve a nagyobb városok közötti forgalomra, valamint az agglomerációs hivatásforgalomra összpontosul. Gyorsforgalmi úthálózatunk hossza a 2010 előtti 1200-ról 2000 km fölé növekedett, de továbbra is túlságosan főváros központú és az autópályák egy része még nem éri el az államhatárt. A mellékutak burkolata több mint felerészből rossz állapotú, miközben szoros kapcsolat mutatható ki adott térség közlekedési elérhetősége és a területi elmaradottság között.³⁰¹

A felzárkózásban érintett települések nagy részén több évtizedes örökséget jelentenek a közlekedési nehézségek. Ahol a vasúti közlekedés lehetőségei megszűntek, ott a minőségi közúti közösségi közlekedés sem elérhető; az autóbuszjáratok ritkák, a menetrendek nem kompatibilisek az igényekkel – bár valamelyest szolgálják a munkába, iskolába járást, de az egyéb közszolgáltatásokhoz való hozzáférést már nem.

E problémát felismerte a kormányzati közlekedéspolitika is, melynek célja az alágazatok közötti szinergiák kiaknázása, a menetrendi párhuzamosságok funkcionális csökkentése. A közlekedéspolitikai irányelv szerint a közösségi közlekedés gerincét a vasúthálózat kell, hogy jelentse, az autóbusz-közlekedés célja ennek kiegészítése, illetve rossz állapotú és nyomvonal-vezetésű térségi vasútvonalak esetén a helyi igényekhez jobban illeszkedő regionális kiszolgálás. Folyamatosan zajlik a vasúti és az autóbusz-közlekedés menetrendjének összehangolása, melyet az állami tulajdonú közösségi közlekedési vállalatok egységes irányítása is elősegít 2021 januárjától a MÁV Zrt-n keresztül. Az egységes stratégiai irányítás célja, hogy hosszú távon megteremtse az egységes autóbuszos és vasúti menetrendet, a vasúti ráhordó hálózatok és a menetrendi csatlakozások fejlesztését, az egységes jegy- és tarifarendszert, utastájékoztatót és arculatot. A mintegy 57 ezer munkavállalót foglalkoztató MÁV-csoport megteremti annak szervezeti lehetőségét, hogy az ország valamennyi településén javuljon a közösségi közlekedési közszolgáltatás, a vidéki lakosok mobilitásának biztosítása, továbbá a városi és az agglomerációs forgalom a környezetkímélő közösségi közlekedésre terelődjön át. Az éves vasúti menetrend minden esetben az azt megelőző megrendelői-szolgáltatói-önkormányzati egyeztetések és az utazási igények felmérése alapján, a nagyobb, jellemző utasáramlatokra figyelemmel kerül kialakításra. Szintén kiemelt figyelmet kapnak a jelentős és rendszeres hivatásforgalmi-, illetve tanulószállítási igények.

A közszolgáltatásokhoz való hozzáféréshez nélkülözhetetlen közlekedési lehetőségek javítása érdekében a Magyar Falu Program keretében jelentős útfelújítási támogatások érhetők el, így az útfelújítási program (Falusi Útalap) keretében elérendő cél, hogy az országos mellékúthálózaton a lehető legnagyobb hosszon lehessen az útállapotokat – azok teljes szélességében, több kilométeres szakaszokon – javítani. Emellett a Program pályázati rendszere lehetőséget kínál a kistélepüléseken az belterületi utak, járdák, hidak felújítására is. A falu- és tanyagondnoki szolgálatot támogató falubusz program, amely a kistérségi közösségi közlekedés egyik fő megoldása, 2008 óta folyamatosan fejlődik, és jelenleg a legmodernebb és legnagyobb (a posta és mentőszolgálat mellett) hazai gépjárműpark. Bár az 1/2000. (I. 7.) SzCsM rendelet tág teret ad az aprófalvakban megjelenő hátránykompenzáló személyes szolgáltatásoknak, ugyanakkor korlátozza is a közlekedési szolgáltatásokban való rendszeres részvételt. A szolgáltatás szintén hatékonyan szolgálja a tömegközlekedési járatokra való ráhordást, óvodások, iskolások szállítását, esetenként munkásjárat funkciót, idénymunkára szállítását. Mivel azonban egyéb rendszeres feladatai is vannak (szociális étkeztetésben való közreműködés, betegek orvoshoz szállítása, kereskedelmi egység nélküli településeken bevásárlás, gyógyszerbeszerzés), és 2020-ban az ellátási területe 800, majd 2021-ben 1000 főre emelkedik, tovább már nem terhelhető. A program fejlesztése – a 2019-től a Magyar Falu

³⁰¹ Partnerségi Megállapodás tervezet 2020-2030.

Program keretében beszerezhető gépjárműállomány és a falu- és tanyagondnoki szolgáltatás keretében megvalósuló személyzeti állomány növelésével – hatékony megoldása a közlekedési hiányoknak, de uniós források igénybevétele a szolgálatok számának várható növekedése miatt a jövőben is indokolt.

Éghajlatváltozás, a környezet állapota, természeti erőforrások, fenntarthatóság

Az Alaptörvény P) cikke szerint „A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.” A XX. cikk szerint „Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez”, amely jog érvényesülése többek között az egészséges étel- és ivóvízhez való hozzáféréssel, a munkavédelem, az egészségügyi ellátás, a sportolás és a környezetvédelem biztosításával valósul meg. A XXI. cikk az egészséges környezethez való jogot emeli ki.

Magyarország 2012-2024-es időszakra szóló Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégiáját (a továbbiakban: NFFT) 2013-ban fogadta el az Országgyűlés. Eszerint a legjelentősebb, meghatározó stratégiai kihívások elsősorban a környezeti, klíma- és energiapolitikai szempontokhoz kötődnek. Ezek az egészséges étel- és ivóvíz, a tiszta ivóvíz és a fenntartható energiaellátás biztosítása. A népesség és fogyasztás növekedése, a gazdasági fejlődés veszélyezteti a természeti erőforrások fenntarthatóságát. Magyarország lakosságának ökológiai lábnyoma növekszik, 2019-ben mintegy 2,2-szerese volt a Föld eltartó-képességének. Az elfogadott meghatározás szerint „a fenntartható fejlődés olyan fejlődés, amely kielégíti a jelen generációk szükségleteit anélkül, hogy veszélyeztetné a jövő generációk szükségleteinek kielégítését”.³⁰² A hazai NFFT a fogalmat ennél általánosabban használja, anélkül, hogy tagadná az ökológiai korlátok elsődlegességét.³⁰³ Az NFFT szerint a nemzeti – természeti és emberi – erőforrások állapota 16 kulcsindikátor közül csak 2 esetén átlag feletti (foglalkoztatási ráta és az állóeszköz-felhalmozási ráta), míg 3 erőforrás átlagos, 6 átlag alatti, 4 rossz, és 1 romló állapotban van.³⁰⁴ A környezetterhelés csökkenthető a települési környezet körültekintő tervezésével, az agrár- és étel- és ivóvízgazdálkodás fenntartható erőforrás-használatával, és tájfenntartó, természetmegőrző tevékenységekkel.

A globális éghajlatváltozás az elmúlt évtizedben háromszor annyi időjárással kapcsolatos katasztrófát okozott világszerte, mint az 1960-as években, beleértve a hőhullámokat, az áradásokat, az aszályokat és az erdőtüzeket. Magyarország a klímaváltozás szempontjából az ökológiailag sérülékeny területek közé tartozik, a környező térséghez képest nagyobb mértékű felmelegedéssel (az utóbbi harminc évben +1,8°C), szélsőséges csapadékeloszlással, fokozott ár- és belvízveszéllyel és aszályérzékenységgel.³⁰⁵ Ezért elengedhetetlen a települések és a lakókörnyezet klímabarát átalakítása, a zöld infrastruktúra fenntartása, a levegő- és zajszennyezés csökkentése, a felszíni vizek megtartása és fenntartható

³⁰² Brundtland-jelentés. ENSZ, 1987.

³⁰³ <https://www.nfft.hu/nffs>

³⁰⁴ https://www.parlament.hu/documents/1238941/1261771/NFFS_3EHJ.pdf/5f6c02dc-0720-1cfe-f926-272ead306659?t=1575543833848 Pp. 10. A tendenciát az ENSZ Fenntartható Fejlődési Céljainak megvalósulásáról szóló a 2019. decemberi előrehaladási jelentés is megerősíti, ld. https://www.nfft.hu/documents/1238941/1261771/NFFS_3EHJ_2_melleklet_Ertekeles_ENSZ_SDG_szerint.pdf/c05b6647-9883-017c-a250-9442e5103304?t=1575543994330

³⁰⁵ A második Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégia egyebek mellett magában foglalja az éghajlatváltozás várható hatásainak, természeti és társadalmi-gazdasági következményeinek, illetve az ökoszisztémák és az ágazatok éghajlati sérülékenységének értékelését, a Hazai Dekarbonizációs Útitervet és a Nemzeti Alkalmazkodási Stratégiát. 23/2018. (X. 31.) OGY határozat a 2018-2030 közötti időszakra vonatkozó, 2050-ig tartó időszakra kitekintést nyújtó Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégiáról.

hasznosítása, a vízkészletek mennyiségi és minőségi megőrzése, a megfelelő minőségű és mennyiségű ivóvíz és öntözővíz biztosítása, valamint az agrár- és élelmiszergazdaság alkalmazkodó képességének erősítése, beleértve a művelésre alkalmas területek biztosítását és a fenntartható gazdálkodást biztosító agrotechnika alkalmazását.

A globális népességnövekedés és a klímaváltozás következtében a vízgazdálkodás is a jövő egyik kulcsterülete. Magyarország ivóvízkészlete egyelőre meghaladja a következő évtizedekben várható fogyasztást, ugyanakkor a felszín alatti készletek jelentős része sérülékeny, és vannak olyan térségek, ahol a vízigények kielégítését regionális elosztórendszerekkel lehet csak biztosítani. Mivel felszíni vízkészleteink többsége az országhatárokon túl ered, így a biztonságos vízgazdálkodás csak nagytérségi együttműködésben valósítható meg. Az Európai Unió Víz Keretirányelve által előírt, jelenleg érvényes második vízgyűjtő-gazdálkodási terv (VGT2) állapotértékelése alapján csupán a vízfolyások 8%-a és az állóvizek 17%-a éri el a jó ökológiai állapotot, és az Alföldön a felszín alatti vizek kihasználtsága már 75-100%-os.³⁰⁶ Az eutrofizáció továbbra is az egyik legfontosabb vízminőségi probléma. A mezőgazdaság nagyarányú területhasználata (57%), a talajgazdálkodás nem segíti a vízviasszatartást. A víziközmű-szolgáltatás 2011-ben elfogadott díjképzési rendszere további finomhangolásra szorul, ahogy a rezsicsökkentésben is szükséges fokozottabban megjeleníteni a költségmegtérülés és víztakarékosság szempontjait.³⁰⁷ A VGT2 víziközművekre vonatkozó költségmegtérülési elemzése szerint Magyarországnak intézkedéseket kell hoznia a megfizethetőség javítására. Országos szinten egy átlagos háztartás átlagjövedelmének 2,5%-át költötte 2013-ban a víziközmű-szolgáltatásokra. Az alsó jövedelmi decilisben a jövedelem 8,4%-át érte el a vízi-közmű szolgáltatásra kifizetett összeg.

Az egészséges ivóvízhez való hozzájutás leginkább a hátrányos helyzetű térségekben élőket érinti. Az ERRC (Európai Roma Jogok Központja) által 2017-ben vizsgált 17, többségében romák lakta településen a háztartások közel 60%-a nem volt rákötve a vízhálózatra, és több mint felüknél a legközelebbi vízlelőhely 150 méternél távolabb volt, akár több kilométer távolságban, pedig minél távolabb van vízforrás, annál nagyobb a közegészségügyi kockázat.³⁰⁸ A már említett koronavírus járvány is az ilyen kockázatok csökkentésével mérsékelhető, amire az ERRC is felhívta a figyelmet.³⁰⁹ Fontos az ivóvíz jódtartalma is, az 1990-es években a magyar lakosság 80%-a jódhiányos területen élt, miközben például a pajzsmirigy megbetegedések nagy száma összefügg az ivóvíz jódtartalmával.³¹⁰ Jogszabály szerint a víziközmű-szolgáltató a víziközmű-szolgáltatás korlátozására csak akkor jogosult,

³⁰⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2000/60/EK irányelve (2000. október 23.) a vízpolitika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról. A víz keretirányelv alapintézkedései között is szereplő, az Európai Tanács 1998-as ivóvíz-irányelvének megújult változata javítja a biztonságos ivóvízhez való hozzáférést, a *fürdővíz irányelv* optimalizálja a fürdővíz-minőséget, és a *sennyvíz irányelv* szabályozza a települési szennyvízkezelést, ld. https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hu/FTU_2.5.4.pdf. A felülvizsgálat eredményeként társadalmi véleményezésre közzétételre került a 3. terv tervezete is, amely már nem ezeket az arányokat tartalmazza, viszont még a Kormány által nincsen elfogadva.

³⁰⁷

https://www.parlament.hu/documents/1238941/1261771/NFFS_3EHJ_2_melleklet_Ertekeles_ENSZ_SDG_szeri_nt.pdf/c05b6647-9883-017c-a250-9442e5103304?t=1575543994330

³⁰⁸ A WHO szerint, ha az ivóvízhez több mint 30 percet kell utazni, akkor az emberek hajlamosak kevesebbet fogyasztani a távoli forrásból (általában kevesebb, mint 5 liter/fő), és inkább a közelebbi, nem megbízható vízforrásokra hagyatkoznak. Így veszélybe kerül az alapvető fogyasztás, és nő a közegészségügyi kockázat.

³⁰⁹ Az ERRC 2020. március 16-án felszólította az európai kormányokat, hogy kövessék a szlovák hatóságok példáját, és biztosítsák a marginalizált és kiszolgáltatott helyzetben lévő közösségekben élők számára az azonnali és korlátlan hozzáférést az ivóvízhez.

³¹⁰ Az ivóvíz mellett a jódtartalmú élelmiszerek népszerűsítése, a jódmonitorozás, a szűrés és a jódpreevenció, az társadalmi felelősségvállalás is sokat segíthet a probléma megoldásában.

ha a létfenntartási, közegészségügyi és katasztrófa-elhárítási vízigényeket teljesítette, és értesítette erről az érintetteket.³¹¹

Magyarországnak jelentős energiabiztonsági és energiahatékonysági kihívásokkal is szembe kell néznie. A gazdaság energiafelhasználása alacsony hatékonyságú, szükséges ennek javítása mind a vállalati, mind a közintézményi és lakossági oldalon. A primer energiafelhasználás 2014-től kezdve növekedésnek indult, és túllépte a GDP bővülési ütemét. A megújuló energiaforrások magyarországi hasznosítása – többségében fenntarthatósági szempontból problémás tűzifa – 2013 óta csökken (bár már így is eléri a 2020-ra vállalt 13%-os célt, de továbbra is elmarad az Unió átlagától, 18%), kedvező viszont a napenergia arányának dinamikus bővülése. Kihívás az energiafüggőség csökkentése, az energia- és klímapolitika összhangjának megteremtése, az energiahatékonyság és megfizethető energiaellátás, a fenntarthatóság szempontjainak összehangolása az energetikai igényekkel (a CO₂ kibocsátás, a természeti erőforrások, a biomassza, az energetikai és élelmiszer-célú mezőgazdasági termelés egyensúlya).³¹²

A földhasználat struktúrája az utóbbi nyolc évben nem változott jelentősen; bár a művelés alól kivont területek méretének növekedése megállt, tovább csökkent a konyhakertek jelentősége. Ugyan terjed a biogazdálkodás, de a műtrágya-felhasználás is bővül. Az erdőterületek nagysága ugyan fokozatosan nő (nagysága 2019-ben az ország területének 21%-a), de állapota egyes helyeken romlik, és az invazív növény és állatfajok terjedése is komoly veszély. A 2016-ban elfogadott Nemzeti Erdőstratégia számos pozitív változást eredményezett az erdőgazdálkodás szabályozásában.

A 2000-es évek elejétől abszolút értékben csökkent a települési hulladék mennyisége, és számottevően változott a kezelési módja, de a 2030-as célhoz, az újrahasználatra előkészítés és újrafeldolgozási 60 százalékos (derogációval 55 százalékos) célértékének eléréséhez további erőfeszítésekre van szükség. 2015. január 1-től a vegyes települési hulladékon túl a települési papír, műanyag és fém hulladékfajták tekintetében is bevezetésre került a kötelező házhoz menő hulladékgyűjtés rendszere. Az országos lefedettség biztosítása a helyi viszonyokhoz igazítottan történik. A 2020. év folyamán felülvizsgálatra került átfogó hulladékgazdálkodási stratégia a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás rendszere a hatékonyság növelése céljából az érintett szakterületek stratégiai célkitűzései kiemelt figyelembevételével. A felülvizsgálat eredményét tükrözi a hulladékgazdálkodás rendszerének átalakítását biztosító szabályozás kialakítása. A stratégiában kerülnek meghatározásra az illegális hulladékelhelyezéssel kapcsolatos további intézkedések is. A Kormány által 2020 februárjában kiadott Nemzeti Klíma- és Természetvédelmi Akcióterv átfogó intézkedéseket rögzít az illegális hulladékelhagyás visszaszorítására a tiszta, egészséges környezet érdekében: a több évre ütemezett komplex intézkedéscsomag a megvalósításához szükséges források rendelkezésre bocsátását is biztosítja.

A légszennyezés az elmúlt évtizedben trendszerűen ugyan csökkent, de az utóbbi években már inkább a stagnálás jellemző. Az NFFT célja, hogy megfelelő szabályozási ösztönzők igénybevételével ésszerűbbé váljon a természeti erőforrásokkal való gazdálkodás. Pozitív tendencia, hogy a fenntarthatóság témaköre érezhetően megerősödött a közbeszédben, és egyre markánsabb a tudatos vásárlás. Mindazonáltal a szegregátumokat tekintve sok esetben nem megoldott a keletkezett hulladék megfelelő elszállítása és ártalmatlanítása. Továbbra is hallani a hulladék fűtési célú „hasznosításáról”, valamint a telepek környékén is lévő illegális szemétlakókról, amelyek felszámolása és a továbbiak keletkezésének megakadályozása nem csupán a környezet védelme, hanem az ott élők, illetve az azokat okozók szemléletformálása szempontjából is fontos lenne.

³¹¹ A víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény.

³¹² OFTK 2.0, pp. 16.

Összességében elmondható, hogy a felzárkózásban érintett sérülékeny társadalmi rétegek a klíma- és éghajlatváltozás legnagyobb vesztesei. Lakóhelyeik területi elhelyezkedése, anyagi lehetőségeik nem engedik, hogy a természetkímélőbb módszereket használják, lakásaikban nincsenek energiatakarékos eszközök, fűtés, ruháik eldobhatóak, táplálkozásukban viszonylag kismértékű az egészséges élelmiszer aránya. A természetet kímélő hétköznapi élethez többségében tudásuk sem áll rendelkezésre, ezért nagy jelentősége van a szemléletformálásnak.

Kihívások

Az OFTK 2.0. szerint ma Magyarország egyik legnagyobb kihívása a szegénységben élők, közöttük a roma népesség helyzetének fokozatos javítása.³¹³ Ez annak a belátása, hogy a gazdasági növekedés és az infrastruktúra fejlesztése nem eredményezheti a területi egyenlőtlenségek növekedését, és kiemelt figyelmet kell fordítani a hátrányos helyzetű térségekre és az elvándorlással veszélyeztetett vidéki térségekre és kistelepülésekre célzott területfejlesztési programokkal.

A kihívások a mélyszegénység csökkentésére és újratermelődésének megakadályozására irányulnak, amelyek az ebben érintett tartósan szegény roma és nem roma származású lakosság, kiemelten a szegény családokban élő gyermekek életminőségének javítását célozzák meg. Ugyanakkor jelentős az az MNTFS által is képviselt szemléletváltás, amely szerint a romák társadalmi leszakadását nem etnikai, hanem szociális, oktatási, egészségügyi, kulturális kérdésként, területi szinten is azonosítható hátránnyként kell kezelni, és helyzetük javítására komplex megközelítést kell alkalmazni.

- A legnagyobb problémák, kihívások a következők: **Szükséges a területi egyenlőtlenségek, szegregáció,** a szegregátumok mint településrészek további fejlesztése és deszegregációja, az alacsony lakhatási mobilitás, az ott élők jogi helyzetének bizonytalanságainak kezelése.
- **Hiányzó helyi gazdaság.**
- A kisebb falvakban nem vagy **nehezen elérhető alapszolgáltatások.**
- **A lakhatási problémák, az energiaszegénység jó példákon alapuló további csökkentése.** Az egészséges ivóvíz és fürdőszoba hiányának, a környezetszennyezés (kerti árnyékszék, kezeletlen szennyvíz), a rágcسالók és kóbor kutyák okozta egészségügyi kockázatok további kezelése.
- **Közlekedési szegénység:** a helyi és helyközi közösségi közlekedés összehangolásának hiánya, alacsony színvonala, nem kellő akadálymentesítése; a rossz minőségű (helyi) úthálózat. A közszolgáltatásokhoz való elégtelen hozzáférés a közlekedési nehézségek miatt.³¹⁴
- Az egészségügyi/pedagógiai/szociális/közösségi/felzárkózási szolgáltatásokat nehezítő **humán erőforrás-problémák.**
- A közszolgáltatásokat végzők **társadalmi kihívások kezelését segítő ismereteinek hiánya.**
- **A klíma és éghajlatváltozásokra való felkészületlenség,** a telepek rossz környezeti állapota.
- **További szemléletformálás szükséges** a hétköznapi életvitel, életmód, munkavállalás, egészség- és környezettudatosság terén.

³¹³ OFTK 2.0, pp. 98.

³¹⁴ Az ENSZ ajánlása alapján már a digitális elérés is közszolgáltatásnak tekinthető. <https://www.theverge.com/2016/7/4/12092740/un-resolution-condemns-disrupting-internet-access>, letöltve 2020. október 16.

Beavatkozási irányok

A leghátrányosabb helyzetű településeken élő gyermekek esélyeinek javítása a fogantatástól kezdve a szakma és diplomaszerezésig, területileg célzott, komplex beavatkozásokkal; a szülők bevonásával, a családok megerősítésével.

Az OFTK 2.0 szerint a következő időszak kiemelt céljai közé tartoznak a gyermekeket differenciáltabban elérő, életúthoz igazodó programok továbbvitele, a még inkább az egyén élethelyzetéhez és munkaerő-piaci igényekhez igazodó, foglalkoztathatóságot segítő szolgáltatások kialakítása, valamint a területileg koncentrálódó hátrányok mérséklése és annak diagnózis alapú megközelítése, Jelenlét módszerrel történő kezelése.³¹⁵ A területi hátrányok csökkentése a más fejezetekben is jelzett, az adott településen releváns beavatkozások összehangolt, országosan is koordinált végrehajtását, valamint az ágazati és területi szereplők szoros együttműködését igényli.

A főbb beavatkozási irányok az egyes területeken a következők.

Területi egyenlőtlenségek:

1. Folytatni kell a legnehezebb helyzetű településeken a **FETE programot** a települések szakaszos bevonásával a diagnózison és folyamatos szakmai jelenléten alapuló módszertannak megfelelően, valamint a gazdaságélénkítésre alkalmas településeken elindított **komplex gazdaságfejlesztési programcsomagot**. A program tapasztalatainak, jó gyakorlatainak elterjesztése más felzárkózási programok sikeressége érdekében.
2. A területi programok által elért eredmények **rendszerszerű fenntartása**.
3. A megyei önkormányzatok **integrált területi programjai** megvalósítása (pl. szociális város-rehabilitáció, közszolgáltatási intézményi fejlesztések, csapadékvíz-elvezetés), a szociális városrehabilitáció esetében az eddig elismert célterületek bővítése. A területi egyenlőtlenségek mérséklését és az együttműködés kapacitásainak erősítését szolgáló programok folytatása annak érdekében, hogy az eddig megszerzett tudás helyben maradjon.

Közszolgáltatásokhoz való hozzáférés:

1. A hátrányos helyzetű területeken a **hiányzó humán- és alapszolgáltatások pótlása**, a meglévők megerősítése, szükség szerint mobil szolgáltatások biztosítása. A hiányzó szakemberek pótlása ezt segítő támogatásokkal, a szakemberek felkészültségének javítása a komplex programok esetében is. Humánerőforrás-hiánnyal küzdő szolgáltatások munkaköreinek vonzóvá tétele felsőfokú végzettségű szakemberek számára, különös tekintettel a hátrányos helyzetű térségekre/településekre. A fejlesztési pályázatok szakemberekre irányuló támogatásainak jobb összehangolása a munkaerőpiaci racionalitásokkal.
2. A **szociális munka felsőoktatási képzéseinek megerősítése**, a szakma népszerűsítése, presztízsének erősítése.
3. Megfontolásra érdemes a **közszolgáltatások szabályozásának és finanszírozásának átgondolása**, figyelemmel a helyi társadalmi és gazdasági sajátosságokra és az önkormányzatok eltérő teherbíró-képességére, valamint az eltérő szükségletekre – nemcsak a kisgyermekkor, hanem az aktív korú népesség számára nyújtott szolgáltatások esetében is.
4. A **szolgáltatások járási szintű erősítése**, a hálózatosodás és az érintett településekre a szükségletekhez igazodóan vitt szolgáltatások megerősítése. A közszolgáltatásokat végzők

³¹⁵ OFTK 2.0, pp. 99.

munkájának **digitális megoldásokkal történő támogatása**, az ügyintézés lehetőség szerinti automatizálása.

5. Az **önkormányzatok eszközeinek hatékonyabb felhasználása a felzárkózás érdekében** (pl. kisgyermekkorai szolgáltatások segítése, integrált családsegítő programok, települési oktatási és kulturális központok támogatása, iskolarendszeren kívüli gyermek és ifjúsági programok, diák és tömegsport intézmények, helyi munkaerőpiaci támogatások, helyi közösségek és pozitív identitás erősítése, helyi szegregátumok felszámolása).
6. Adósságkezelési tanácsadás, a **háztartás-gazdálkodás és a pénzügyi tudatosság fejlesztése**, képzések szervezése a célcsoportok speciális igényeihez igazodva, támaszkodva a meglévő gyakorlati tapasztalatokra és jó gyakorlatokra annak érdekében, hogy megszűnjön a célcsoport számottevő részének ellenérdekeltsége saját, legális foglalkoztatásában (tartozás esetén jelenleg csak a legális jövedelemből lehet letiltást érvényesíteni). Az adósságkezelés új lehetséges módszereinek vizsgálata. Az uzsora helyett helyben alkalmazható, alternatív megoldások vizsgálata az azonnali készpénzproblémák kezelésére.
7. Az egyéni szintű problémák kezelésére, a krízishelyzetek megoldására további helyben, **rugalmasan felhasználható erőforrások biztosítása**.

Területi szegregáció, lakhatás:

1. A **szegregált területek kialakulásának hatékony és tartós megelőzése**, a kialakult szociális problémák fenntartható kezelése rugalmasabb, az adott helyzethez jobban igazodó, forrásfelhasználással, erre vonatkozó konkrét vállalásokkal (pl. az uniós programok megvalósítása során).³¹⁶ A telepszerű körülmények között élők **életkörülményeinek javítása** differenciált, a családok igényeihez igazodó komplex humán és infrastrukturális fejlesztésekkel; településszintű, településképi és energiaszegénységi/környezetvédelmi szempontokat is szem előtt tartó, a lakhatási mobilitást és deszegregációt elősegítő lakhatási beavatkozásokkal; valamint az ország különböző régióinak eltérő gazdasági-társadalmi lehetőségeinek figyelembevételével. Ennek során kiemelt figyelem a jogi helyzet tisztázására, a rendelkezésre álló támogató módszertan (pl. szegregátum térkép) alkalmazására.
2. A szegregált élethelyzetek megszüntetése során a **tágabb közösség bevonása** és érdekeltté tétele, felkészítése az addig ott élők befogadására partnerszervezetek bevonásával; a szociális intézményrendszer felkészítése.
3. A rossz lakhatási körülményekből következő (nép)egészségügyi kockázatok és szegregációs hatások elkerülése végett a **lakások komfortfokozatának emelése**, a komfort nélküli lakások megszüntetése (az egészséges ivóvízhez jutási, mosási, fürdési lehetőség megteremtése), közművekkel történő ellátása. Előrefizetős/feltöltős órák beépítése, a lakások energiahatékonyságának javítása. A lakások komfortfokozatának növelése esetén indokolt vizsgálni a fizetendő víz- és csatornadíj fizetési hajlandóságot és képességet, melynek eredményeire alapozva szükséges további állami és/vagy önkormányzati támogatás kidolgozása, illetve az előrefizető mérőhelyek kialakításának támogatása. A lakhatáshoz és közműszolgáltatásokhoz való hozzáféréssel rendelkező romák és a lakosság többi része közötti arány kiegyenlítése, a szükséges adatgyűjtések fejlesztése.
4. A vezetékes és vezetékek nélküli **internet elérés fejlesztése**.
5. Költséghatékony és **minél kevesebb szakkompetenciát igénylő lakásépítési és felújítási módszerek** alkalmazásának modellezése, szerkezetkész házak építése a rossz lakáskörülmények között élő, leginkább rászoruló személyek számára.

³¹⁶ OFTK 2.0, pp. 150.

6. Ahol szükséges, **szociális bérlakások kialakítása**, építése, a magánszféra bevonásának vizsgálata.
7. Az **energiaszegénység csökkentése és a lakhatás jogi biztonságának javítása** (tekintettel pl. a kilakoltatás és a lakásvesztés megelőzésére).
8. A **közlekedési szegénység csökkentése**, munkába és iskolába járást, szolgáltatáshoz jutást könnyítő infrastrukturális fejlesztések, a földrajzi mobilitási lehetőségeinek erősítése.

Környezetvédelem:

1. **A fenntartható fejlődés szempontjainak érvényesítése a felzárkózási programokban.**
2. A lakások **energiatakarékoságának** fenntartható fejlesztése, a szempont differenciált érvényesítése innovatív projektmegvalósítási módszerekkel a vonatkozó felzárkózási fejlesztések és programok során.
3. A **szegregátumok** fizikai/természeti környékének környezet- és tájképvédelmi, valamint szemléletformáló célzatú **megtisztítása**, környezetvédelmi szemléletformáló programok.
4. A hátrányos helyzetű emberek **zöld gazdaságban való elhelyezkedésének** segítése.
5. **A fenntartható fejlődés szempontjainak érvényesítése a köznevelésben és a szakképzésben.**

B.6. Testi-lelki egészség, egészségügyi ellátás

Az egészségügy területén tervezett társadalmi felzárkózási beavatkozások elsősorban a finanszírozási források hatékony és célzott felhasználását irányozzák elő. Az egészségért a társadalom minden szereplője, intézménye egyaránt felelős, ahogy az egészség fejlesztése is ágazatokon átívelő, össztársadalmi feladat. Bár a hazai lakosság várható élettartalma közelít az Európai Unió átlagához, a roma népesség vonatkozó adata továbbra is jelentősen elmarad ettől. Ezért célzott, elsősorban a egészségkárosító viselkedési szokások megelőzésére és az alapellátás fejlesztésére, jobb elérhetőségére irányuló beavatkozások szükségesek az egészségügyi indikátorok lényegi javítása érdekében, amelyek a fizikai mellett a mentális egészségre is kiterjednek.

Helyzetelemzés és elért eredmények

A kormányprogramnak az egészségügyre vonatkozó fejezetében a népegészségügyet érintő rész hangsúlyozza, hogy az egészségügy legfontosabb feladata az egészségmegőrzés, a prevenció. Betegségmegelőzésre összpontosító, egészségtudatos társadalmat építő, hatékony és hosszú távú programra van szükség, kiemelten a szív-érrendszeri, valamint a daganatos betegségek, illetve más krónikus nem fertőző betegségek megelőzése, szűrése és gyógyítása, a lelki egészség fejlesztése és az egészséges környezet biztosítása érdekében. Deklarálja, hogy a lakosság egészségi állapotának javulását elősegítő átfogó intézkedéseket a Kormány az egészségügyben az orvosokkal, ápolókkal, betegekkel együttműködésben viszi véghez. A hatékony ágazatközi koordináció elengedhetetlen, különös tekintettel az egészségi egyenlőtlenségek csökkentése szempontjából. Ennek egyik fontos eszköze az „Egészséget Minden Szakpolitikában” működési mód érvényesítése.³¹⁷

A Kormány az „Egészséges Magyarország 2014-2020” Egészségügyi Ágazati Stratégia (a továbbiakban: EM) elfogadásáról szóló 1039/2015. (II. 10.) Korm. határozatával jóváhagyta az ágazat

³¹⁷ Nemzeti Együttműködés Programja www.parlament.hu 2010. május 22.

stratégiáját. A stratégiában foglaltak kijelölik az ágazat számára a 2014-2020-as időszakra vonatkozó fő célkitűzéseket, amelyek között szerepel az egészségügy működési hatékonyságának növelése, az így felszabaduló források prevencióra és ellátásfejlesztésre való átcsoportosítása, a meglévő források optimális felhasználásával a legtöbb egészségérték megőrzése. Kormányzati prioritás az egészségügyi alapellátás új alapokra helyezése és prevenciók tevékenységének erősítése, a járóbeteg-szakellátás megerősítése, egy fenntartható, jól működő intézményrendszer kialakítása.³¹⁸ A 1722/2018. (XII. 18.) Korm. határozat alapján az egészségügy és oktatás fejlesztése során kiemelten kell kezelni a társadalmi felzárkózást, az esélyegyenlőséget és a területi szempontokat, a kevésbé fejlett térségek, vidéki térségek, kistéleplések, hátrányos helyzetű térségek esélyegyenlőségét és felzárkózását, kiemelten a roma közösségek által lakott települések fejlesztését.³¹⁹

Az Európai Bizottság 2019-ben Magyarország számára készített egészségügyi országprofilja szerint az elmúlt két évtizedben tapasztalható javulás ellenére hazánk lakosságának egészségi állapotának mutatói még mindig elmaradnak a legtöbb uniós országtól, ami részben az egészségtelen életmódról, részben pedig az egészségügyi ellátás korlátozott hatékonyságára vezethető vissza. A dohányzás szintje, a túlzott mértékű alkoholfogyasztás és az elhízás mértéke (gyermekek és felnőttek között egyaránt) a legmagasabbak között van az EU-ban, és ezek mind hozzájárulnak a szív- és érrendszeri betegségekkel és a rákkal összefüggő halálozás magas arányához. Az egészségügyi ellátásra fordított közkiadások az ország gazdasági fejlettségének megfelelőek, de ezzel együtt elmaradnak az uniós átlagtól, miközben magas a magán egészségügyi kiadások aránya. Az egészségügyi rendszer az alapellátásban és a megelőzés terén történt hatékony fejlesztések ellenére kórházközpontú. További reformokra és beruházásokra van szükség, hogy csökkenjenek az EU többi államához viszonyított hátrányok.³²⁰

Egészségi helyzet Magyarországon, a romák egészségi állapota

A várható élettartam Magyarországon még mindig alacsonyabb az Európai Unió átlagánál, a nemek és a társadalmi-gazdasági csoportok közötti eltérések pedig jelentősek. Az Eurostat összehasonlító adatai szerint 2019-ben a születéskor várható élettartam 76,5 év volt, ami közel két éves emelkedést jelent a 2010-ben mérthez képest, de még mindig közel öt évvel elmarad az uniós átlagtól (81,3 év). A férfiak esetében 2 évvel, nők esetében 1 évvel növekedett a születéskor várható élettartam. A 2010 óta tartó növekedéséhez főként a szív- és érrendszeri betegségek, különösen a stroke okozta mortalitás csökkenése járulhatott hozzá. 2010-ben a férfiak születéskor várható egészséges élettartama 56,5 év volt, ez 2019-re 4,4 évvel emelkedett, azaz 60,9 év lett. A nők esetében az emelkedés mértéke 4,2 év volt (2010: 58,9 év, 2019: 63,1 év), azaz mindkét nem esetében kedvező irányú tendencia mutatkozott. Az iskolázottság szerint nagy eltérések mutatkoznak a várható élettartamban: a legalacsonyabb iskolai végzettséggel rendelkező férfiak átlagban 12 évvel rövidebb ideig élnek, mint a legképzettebbek, míg a nők esetében több mint 4 év a nők esetében. A KSH NKI becslése alapján a romák esetében átlagosan mintegy 5 évvel volt alacsonyabb az érték, amely különbség a demográfiai előrebecslések szerint csak kismértékben csökken 2050-ig.³²¹ Az Európai Bizottság szerint az életmóddal összefüggő kockázati

³¹⁸ 1886/2016. (XII. 28.) Korm. határozat Az „Egészséges Magyarország 2014-2020” Egészségügyi Ágazati Stratégia 2017-2018 évekre vonatkozó cselekvési tervéről, 1. sz. melléklet.

³¹⁹ 1722/2018. (XII. 18.) Korm. határozat a nemzeti egészségügyi programokról, valamint az azokhoz kapcsolódó, a 2019-2022. évekre vonatkozó szakpolitikai programokról.

³²⁰ Magyarország Egészségügyi országprofil 2019. Európai Bizottság, Brüsszel, 2019.

https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/state/docs/2019_chp_hu_hungary.pdf

³²¹ A roma népesség előreszámítása 2050-ig. KSH NKI, Budapest, 2019.

tényezők felelnek a halálozások feléért Magyarországon: átlag feletti például a dohányzók és az elhízottak aránya, utóbbi a gyermekek körében is növekvő probléma.³²²

A hátrányos helyzet és a szegénység egyik nagyon fontos következménye a rossz egészségi állapot, illetve az ezt valószínűsítő tényezők átlagosnál jellemzőbb elterjedtsége. A mérésekhez használt mutatószámok lefedik a különböző életkorokat és életmód kockázatokat objektív (pl. születéskor várható élettartam) és szubjektív mutatókkal (dohányzás, alkoholfogyasztás, HIV/Hepatitis szűrés, tájékoztatás, kezelésbe juttatás) egyaránt. A társadalmi helyzet az egészségi állapot és a környezet közötti összefüggések meghatározók a beavatkozások szempontjából is: „Az egészségi állapot területi egyenlőtlenségeiben jelentős mértékben a különböző térségek társadalomszerkezetében mutatkozó eltérések érhetők tetten. Ugyanakkor az adott térség kockázati tényezői – pl. környezetszennyeződés, lakásviszonyok, egészséges ivóvíz, az egészségügyi ellátáshoz való hozzáférés különbségei stb. – is szerepet játszanak.”³²³

A szubjektív indikátorok közül, az *egészségérzetet* tekintve, az aktív korú magyar népesség több mint fele ítéli saját egészségi állapotát jónak vagy nagyon jónak, amely ráta kismértékben emelkedett az elmúlt 10 évben (2010: 55,0%, 2020: 62,1%); a férfiak számottevően jobban ítélik meg saját egészségüket, mint a nők (2020-ban 65,7%/58,9%). A 16-24 évesek 93,4%-ával szemben a 75 év felettieknek már csak 14,1%-a nyilatkozott így (igaz, körükben a legnagyobb, 10 év alatt kétszeres a javulás), a legnagyobb romlás a hatodik évtized körül történik (45-54 évesek 67,9%-a érzi jól magát, míg az 55-64 éveseknek csak 48,3%-a). A jövedelmi ötödök mentén az alsó három ötöd közel hasonló képet mutat (49-62%), míg az ötödik ötödben 73,4% az arányuk. Az alapfokú végzettségűek fele (50,6%) tartja jónak egészségét, míg a felsőfokú végzettségűek közel háromnegyede (74,7%). A település jellegét tekintve, valamint a roma és nem roma lakosság között nincs számottevő különbség a 2020-as adatok szerint (61,1/62,1%). A *szubjektív tevékenységbeli súlyos akadályozottság* tekintetében országosan 2009-ben 8,6%, 2019-ben pedig 6,4%-os volt az arány, amely természetesen az életkorral nőtt. Az alap és felsőfokú végzettségűek között hatszoros (2,4/13,8%) a különbség, a fővárosiak és a községben élők között pedig közel kétszeres (4,9/7,3%).

Az *egészségügyi ellátásokhoz való hozzáférést* nézve anyagi okból elmaradt orvosi ellátásról a felnőtt lakosságnak alig 0,3%-a számolt be 2020-ban (2010-ben még 1,2%), és se jövedelmi háttér, se korcsoport alapján nem mutathatók ki jelentős különbségek. Az egészségügyi alapellátáshoz helyben hozzá nem férő, betöltetlen – de minden esetben helyettesítéssel ellátott – háziorvosi körzetben élő népesség aránya 2009 és 2019 között lényegében változatlan, összességében 5,5%. Mindenki hozzájut az egészségügyi alapellátáshoz abban az esetben is, ha a praxis betöltetlen. A betöltetlen praxisokban minden esetben történik orvosi ellátás helyettesítéssel.

Az életmódbeli mutatókat tekintve a KSH adatok alapján 2009-ben a lakosság 27%-a, 2014-ben 25,8%-a *dohányzott* napi szinten (a férfiak 31,5%-a, a nők 20,8%-a, de a 18-34 éves férfiak 39%-a). A legfeljebb alapfokú végzettségűek 29,2%-a dohányzik, a középfokú végzettségűek 24,5, míg a felsőfokú végzettségűek 12,7%-a; a fővárosban 20%, a kisebb városokban és a községekben 30%-os az arány. A legfrissebb hazai ELEF 2019-es eredmények szerint a 15 évesnél idősebb lakosság 27,2%-a dohányzik, 24,9%-uk naponta dohányzónak vallotta magát, tehát nem változtak érdemben a hazai dohányzási gyakorisági prevalencia adatok az elmúlt évtizedben. A nemi és életkori bontások alapján jellemző dohányzási gyakorisági adatok alapján mind a férfiak, mind a nők körében a 18-34 éves korosztályban a legmagasabb a naponta dohányzók aránya.

³²² Magyarország Egészségügyi országprofil 2019. Európai Bizottság, Brüsszel, 2019.

³²³ Orosz Éva – Kollányi Zsófia: Egészségi állapot, egészség-egyenlőtlenségek nemzetközi összehasonlításban <http://old.tarki.hu/hu/publications/SR/2016/16orosz.pdf>

A passzív dohányzás tekintetében kifejezetten pozitív tendencia érvényesül: a nem dohányzó magyar lakosság 81%-a soha vagy szinte soha nem tartózkodik olyan helyiségben (akár otthonában, akár otthonán kívül), ahol mások dohányoznak. Egytizedük ritkábban, mint hetente, 3,4% hetente, 5,5% naponta megfordul olyan zárt térben, ahol mások dohányoznak. (Naponta legalább egy órát tölt el dohányfüstös zárt térben a nem dohányzó 15 évesek és annál idősebbek 3,1%-a.)

A romák körében a dohányzók aránya több mint kétszerese a nem romákénak a 2014-es – a kis elemszám miatt alacsony megbízhatóságú, de az arányokat jelző – adatok szerint. Ugyanezt mutatják a 2016-os mikrocenzusból számított adatok is, amelyek a romák esetében 62%-os, míg a nem romáknál 25%-os napi dohányzást mutatnak (mindkét társadalmi csoport esetében mintegy 10-10 százalékponttal többen dohányoznak a férfiak, mint a nők). Az alkalmi dohányosok arányában nincs szembetűnő különbség (1-4%), viszont a nem romák 19%-a (nők/férfiak: 15,5/22,5%), míg a romáknak csupán 9%-a (nők/férfiak: 11,3/6,8%) szokott már le a dohányzásról.³²⁴

Az alkoholfogyasztás mennyiségét is figyelembe véve különbséget teszünk a nagyivók, a mértékletes ivók, a ritkán ivók és az alkoholt egyáltalán nem fogyasztók között.³²⁵ A nagyivók aránya 2009 és 2014 között kismértékben emelkedett (4,6/5,4%), ami elsősorban az idősebb férfiakat érintette (a férfiak 9,9%-ával szemben ugyanis a nőknek csupán 1,4%-a volt nagyivó, míg a 65 év felettiek körében csak a nők 2%, míg a férfiak 14%-a). 2019-ben a lakosság 5,2%-a számított nagyivónak, egyötöde mértékletes ivónak, előbbieik aránya 2009 és 2014 között valamelyest nőtt (4,6-ról 5,4%-ra), azóta pedig gyakorlatilag érdemben nem változott, utóbbiaké jelentősebb emelkedést mutat (2009 és 2019 között 15,1%-ról 20,2%-ra). A férfiaknak lényegesen nagyobb része tekinthető nagyivónak (9,3%) és mértékletes ivónak (31%), mint a nőknek (1,5 és 11%). A felnőtt férfiak körében a nagyivók tekintetében nem figyelhetők meg jelentős különbségek korcsoport szerint, a nagyivók aránya 9-10% között alakul. A mértékletes ivók aránya viszont az életkor növekedésével nő: a nyugdíjas korú férfiak fele nagyivó vagy mértékletes ivó.

Az iskolai végzettség szerint csak kismértékű, alig néhány százalékpontos eltéréseket találunk az egyes csoportok között, ugyanakkor megfigyelhető a romák – és köztük különösen a roma nők – e tekintetben lényegesen egészségesebb életmódja (körükben az alkoholt egyáltalán nem fogyasztók aránya mintegy 30%-os volt 2016-ban, szemben a nem romák 40%-os arányával; a roma nőknek mintegy 3%-a volt nagyivó vagy mértékletes ivó, szemben a nem roma nők 11%-os és a roma férfiak 25%-os arányával).³²⁶

Az 1000 élveszületésre számított *csecsemőhalandóság* mértéke 5,3-ról 3,8-ra, azaz 28%-kal csökkent 2010 és 2019 között, különösen a Nyugat-Dunántúli régió tekintetében volt jelentős mértékű a javulás, ahol közel felére csökkent az elmúlt évtizedben a csecsemőhalandóság mértéke. A *gyermekorvosi ellátottság* tekintetében a tiszta gyermekorvosi praxisok átlagosan némiképp növekvő számú gyermeket láttak el 2010 és 2019 között (2010: 945, 2019: 1029). A legjobb a helyzet a megyei jogú városokban (956) míg a legrosszabb a községekben (1081 gyermek/praxis). A legnagyobb növekedés Budapesten és a községekben tapasztalható (2010/2019: 852/1023, illetve 924/1081 gyermek/praxis). A főleg vidéken létező vegyes praxisban dolgozó háziorvosi leterheltség is hasonló képet mutat. A

³²⁴ *A roma népesség számokban, a Mikrocenzus adatai alapján készült becslés nyomán, vonatkoztatási év 2016.* KSH-NKI, Budapest, 2017.

³²⁵ Nagyivók azok a férfiak, akik egy átlagos héten több mint 14, és azok a nők, akik egy átlagos héten több mint 7 egységnyi alkoholt fogyasztottak, ahol egy alkoholegység egy korsó sörnek, 2 dl bornak vagy 0,5 dl röviditalnak felel meg. Mérsékelt ivók, akik legalább heti gyakorisággal fogyasztanak alkoholt, de nem nagyivók, az alkoholt ritkábban mint hetente fogyasztók a ritkán ivók. (Forrás: http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/elef/te_2019/index.html; Tehetünk egészségünkért)

³²⁶ *A roma népesség számokban, a Mikrocenzus adatai alapján készült becslés nyomán, vonatkoztatási év 2016.* KSH-NKI, Budapest, 2017.

leginkább leterheltek a Pest, Győr-Moson-Sopron, Veszprém, valamint Komárom-Esztergom, megyei tiszta praxisok (1224-1076 gyermek/praxis, míg a növekedés Budapesten és Vas megyében a legmagasabb), illetve a Szabolcs-Szatmár-Bereg, Borsod-Abaúj-Zemplén és Jász-Nagykun-Szolnok megyei vegyes praxisok (415-396 gyermek). A területi védőnői ellátottságot tekintve az üres állások aránya 6,3%-ról 9,6%-ra nőtt 2010 és 2019 között (az arány 2015 óta lényegében változatlan; kirívóan magas volt az érték 2019-ben Nógrád megyében 52,5%-kal, de Heves, Jász-Nagykun-Szolnok és Komárom-Esztergom megyékben is 19-22% közötti; ezzel szemben Csongrád-Csanád és Vas megyében alig 2-3%).

A **roma lakosság egészségi állapota** – mint minden más országban – lényegesen kedvezőtlenebb a lakosság egészéhez képest, bár az egyes betegségi kockázatok eltérőek a lakhatási körülményektől és az egészségmagatartástól függően. Az egészségi problémák alapvetően nem roma specifikusak, legtöbbször a szegénységgel járnak együtt. A célzott egészségfelmérések eredményei szerint a telepeken élő roma népesség és az általános magyar felnőtt lakosság egészség-magatartása sok, de nem minden szempontból eltérő. A Roma Integráció Évtizede Program (2005-2015) időszakában az elhízás szempontjából romlott, a dohányzást és a vitamindús táplálkozást tekintve viszont javult a telepeken élő felnőttek egészségmagatartása a népesség egészéhez képest. Ezek összefüggésbe hozhatók a dohány- és élelmiszerkereskedelem változásaival, illetve a kibővült közfoglalkoztatással. A romák egészségi állapotának javítását célzó intézkedéseknek a társadalmi-gazdasági meghatározókra kell fókuszálniuk, de emellett esetenként a genetikai kockázat tényével is számolni kell.³²⁷ Összességében javult a romák egészségi állapota, de a legkedvezőtlenebb társadalmi-gazdasági státuszú, szegregáltan élő romák jellemzően kritikus egészségi állapota jelentősen rontja a hazai egészségstatisztikát, amelyből hiányoznak a roma specifikus indikátorok, illetve a célzott beavatkozásokat megalapozó, azokat monitorozni képes adatok.

A Svájci-Magyar Együttműködési Program keretében végrehajtott Alapellátás-fejlesztési Modellprogram keretében a Nemzeti Egészségbiztosítási Alapkezelő (NEAK) és a Debreceni Egyetem munkacsoportjai kidolgozták azokat a módszereket, amelyek segítségével a szegregált telepeken élők egészségi állapotáról havi rendszerességgel lehet lényegi összehasonlító indikátorokat előállítani háziorvosi praxisonkénti bontásban.³²⁸ A kísérleti program eredményei szerint a szegregátumokban élők gyakrabban veszik igénybe a háziorvos szolgáltatásait, ritkábban a járóbeteg szakellátást, és gyakrabban szorulnak kórházi ellátásra – amely összességében az átlagostól eltérő igénybevételhez képest összességében fajlagosan drágább, miközben a kimenetel, pl. a 65 év alatti halálozási indikátor, jelentősen rosszabb.³²⁹ A programban foglalkoztatott **segéd-egészségőröknek** pótolhatatlan szerepe van a célzott egészségfejlesztés, megelőzés területén, hatékonyabbá téve a közösség tagjainak elérésére, bevonására tett erőfeszítéseket.³³⁰ Időközben az indikátorok értékelésének módszertanát és az indikátorok kiterjedtségét sikerült továbbfejleszteni, ami által a háziorvosi praxis teljesítménye a földrajzi elhelyezkedéstől és az ellátottak összetételétől függetlenül értékelhető.³³¹

³²⁷ Ádány, Róza – Sándor, János „Az északkelet-magyarországi telepszerű körülmények között élő cigány lakosság egészségmagatartása és egészségi állapota” *Magyar Tudomány* 180 (2019) 11. Pp. 1596-1611.

³²⁸ Sándor, János *Szegregált telepeken élő roma felnőttek rutin egészségstatisztikai rendszerbe építhető egészségmonitorozása. Munkaterv.* Debreceni Egyetem Megelőző Orvostani Intézet, 2019. szeptember 30.

³²⁹ A vizsgálat részletes leírása az Alapellátás-fejlesztési Modellprogram eredménytermékei közt található meg, illetve nemzetközi szaklapban került publikálásra.

³³⁰

https://www.researchgate.net/publication/342017277_Facilitating_equal_access_to_primary_care_for_all_work_experiences_of_health_mediators_in_a_primary_health_care_model_program_in_Hungary

³³¹ EFOP-1.8.0-VEKOP-17-2017-00001 „Egészségügyi ellátórendszer szakmai módszertani fejlesztése” program „Lakóhelyközeli ellátás fejlesztése”.

Az egészségügyi rendszer

Magyarország gazdasági fejlettségének és a környező országok szintjének megfelelően fordít egészségügyi kiadásokra a GDP százalékában (2018-ban 6,55%), mely még nem éri el a szintén enyhén csökkenő uniós átlagot (2018-ban 9,89%), és a közvetlen lakossági hozzájárulások az összes egészségügyi kiadás 26%-át tették ki. Az egészségügyi rendszer egyelőre kórház- és intézményközpontú, bár a kórházi rendszer strukturális átalakítása már folyamatban van, és az alapellátás és a megelőzés fejlesztése is prioritást élvez az ágazati stratégiában; az ezt célzó intézkedések eredményei az elkövetkező években fognak jelentkezni. A hatékonyság – az alapellátás folyamatos erősítésével – várhatóan tovább javítható a megelőzhető és kezeléssel elkerülhető halálozás mutatói alapján. A társadalmi egészségbiztosítás által nyújtott egészségügyi ellátásokhoz való hozzáférés összetett kérdés. Az Európai Bizottság értékelése szerint a magyar egészségügyi rendszer tartós alulfinanszírozottságának kezelése javíthatna az ellátás hozzáférhetőségén és a lakosság általános egészségi állapotán, továbbá jelentős hatékonyságjavulás lenne elérhető a kórházi ellátás megreformálása, méretének csökkentése, valamint az alapellátás megerősítése révén.³³²

Különösen a megelőzés területén fontos a népegészségügy fejlesztése, a szűrővizsgálatok kiterjesztése, az ezekben való szakmaközi együttműködések (köznevelés, szociális ellátás, helyi infrastrukturális fejlesztések (orvosi eszközök, védőnői szolgáltatás eszközei), az alacsony küszöbű szolgáltatások körének bővítése, a közlekedés és technikai szolgáltatások (úthálózat, betegszállítási szolgáltatások) és az egészségügyi ellátások digitális fejlesztése. A társadalmi kohézió és az egészségműveltség erősítésében kiemelt szerepe van/lehet a *Végzettség nélküli iskolaelhagyás elleni középtávú stratégia* megvalósulásának.

A hátrányos helyzetű társadalmi csoportok, köztük a roma lányok, egészségének javításában nagy szerepe van a méhnyak-szűrésnek és az ezt végző területi védőnőknek, amelyről külön is szólunk.

Méhnyak-szűrés, védőnői rendszer

A Központi Statisztikai Hivatal ELEF 2019-es felmérésének adatfelvétele alapján a rákszűrésen való részvétel összefüggést mutat az iskolai végzettséggel és a jövedelmi viszonyal. A legkevésbé az alacsony iskolai végzettségűek vesznek részt a szűrésen, a magasabb végzettség magasabb részvételi arányt von maga után. A magasabb jövedelemmel rendelkezők nagyobb eséllyel vesznek részt rákszűrésen, mint az alacsonyabb jövedelműek. Ugyanakkor a különbségek kevésbé markánsak, mint az iskolai végzettség esetén. Különösen igaz ez a méhnyakszűrés esetén, hiszen míg a legfelső jövedelmi ötödben élők 46%-a volt a felmérést megelőző egy év során ilyen vizsgálaton, addig ugyanez az arány az alsó három jövedelmi kategóriában 31-34% közé esett.

Az alapvető jogok biztosának vonatkozó jelentése kiemeli, hogy a méhnyak-szűrés megfelelő, lakóhelyhez közeli biztosításának szükségessége vitán felül álló álló társadalmi érdek.³³³ A rákszűrő programok akkor lehetnek hatásosak, ha a célpopulációt minél szélesebb körben elérik. A MicroOLEF 2007 adatai alapján a szűréstől távolmaradók nagyobb része az alacsony iskolai végzettséggel rendelkező, magát szegénynek valló rétegekből került ki, akik nőgyógyászhoz is csak panasz esetén fordulnak.³³⁴ A távolmaradás okaként az idő-, illetve a fontosság hiányát említették, nyilvánvaló

³³² Európai Bizottság *Magyarországi egészségügyi országprofil 2019*.

³³³ AJB-1595/2020. számú jelentés. Az Eurostat 2019-es statisztikája alapján Magyarország a harmadik legrosszabb eredménnyel bír a méhnyakrák-szűrés terén.

³³⁴ *Országos Lakossági Egészségfelmérés – a lakosság egészségének megismerése céljából végzett felmérés, adatait a védőnői méhnyakszűréssel kapcsolatos általános és kommunikációs ismeretek gyakorlatvezető szülész-*

hátráltató tényező tehát a részvételi hajlandóság alacsony szintje. Bár a feladat egy része (a méhnyak kenet mintavétel) a területi védőnők feladatkörébe is tartozik a területi védőnői ellátásról szóló 49/2004. (V.21.) ESzCsM rendelet szerint, azonban a méhnyak-szűrés jelenlegi szabályozása nem garantálja, hogy az magasabb arányban teljesül a rászoruló célcsoportok körében. Hiányoznak ugyanis olyan átmeneti szabályok és feltételek, amelyek lehetővé teszik a szűrő védőnői feladatkör bevezetését több körzetre kiterjedően. A tervek szerint a méhnyakszűrést olyan megfelelő végzettséggel rendelkező védőnő végzi majd, aki motivált, a munkáltatója megköti az adott feladatra a finanszírozási szerződést, és megkéri a működési engedélyt.

A hátrányos helyzetű régiók eleve nagyobb kihívást jelentenek a védőnői munka szempontjából, egyben annak legfontosabb színterei: a veszélyeztetett gyermekek aránya többszöröse más régiók arányához képest, míg az egészségügyi szolgáltatóktól érkező gyermekvédelmi jelzések több, mint 75%-a védőnői jelzés.³³⁵ Bár a leghátrányosabb kistérségekben van szükség a legmagasabb arányban a potenciális lakóhely-közelbeni prevenciós ellátásokra,³³⁶ ennek ellenére éppen itt a legnehezebb a védőnői ellátáshoz való hozzáférés. A többletfeladat tehát olyan szolgáltatóknál jelentkezik, akik eleve túlterheltek, miközben munkájuk kiemelten fontos a gyermekek egészsége és a róluk való gondoskodás szempontjából.

Védőnőhiány okozza a védőnők túlterhelését, feladatmennyiségét a hátrányos helyzetű településeken és az ott élő többségében hátrányos helyzetű lakosság körében. Ezért halaszthatatlan a védőnői szolgálat átalakítása, egységes szakmai és munkáltatói háttér biztosítása. A védőnői körzetek kialakításánál a település szerkezetét, a lakosság összetételét, egészségi állapotát, szociális helyzetét és az ellátandó gondozottak számát, továbbá az ellátandó oktatási intézmények számát és típusát is, valamint mindezekre vonatkozóan a szakmai felügyelet véleményét a területi védőnői ellátásról szóló 49/2004. (V. 21.) ESzCsM rendelet alapján figyelembe kellett venni. Ez alapján a megfelelő szempontrendszer kidolgozása már megtörtént, viszont a területi egyenlőtlenségek miatt a szempontrendszert felül kell vizsgálni, és újragondolni a védőnői feladatokat, többletfeladatokat ismeretében.

Mentális egészség, a lelki egészség és a társadalom kapcsolata

Az egészségi állapot alakulásában a pszichoszociális tényezőknek, elsősorban a megélt stressz mértékének alapvető szerepe van (Wilkinson–Pickett 2009; Kopp–Szedmák 1998). A stressz mértéke szorosan összefügg egyrészt szintén az egyén társadalmi státuszával, másrészt a társadalom kulturális jellegzetességeivel, elsősorban a társadalmi kohézió szintjével.³³⁷ A WHO meghatározása szerint az egészség az ember testi, lelki és szociális jólétét jelenti, nem csupán a betegség vagy fogyatékosság hiányát. A lelki egészségben élő ember észleli saját képességeit, lehetőségeit, képes megbirkózni az élet kihívásaival, a stresszel, hatékonyan, eredményesen tud dolgozni, és hozzájárulni a közösségéhez. Az etekintetben első és meghatározó nemzetközi dokumentum, az Ottawai Charta megfogalmazásában az egészségfejlesztés módot ad az embereknek, közösségeknek, egészségük fokozottabb kézbe tartására és tökéletesítésére, ehhez azonban szükséges a vágyak megfogalmazása és megvalósítása, a szükségletek rugalmasan alkalmazkodó kielégítése. A Charta az egészséget a

nőgyógyász szakorvosok számára, ÁNTSZ Országos Tisztifőorvosi Hivatal Budapest, 2014. kiadvány hivatkozza

³³⁵ AJB-1356/2013. sz. jelentés, az országos vezető védőnő által szolgáltatott adatok.

³³⁶ Sándor János, Szücs Mária, Kiss István, Boncz Imre, Sebestyén Andor, Kiss Adrienn, Ember István „Méhnyak- és emlőrákszűrés a magyarországi kistérségekben.” *Lege Artis Medicinae* 2003; 13(4). Pp. 310-316.

³³⁷ Orosz Éva – Kollányi Zsófia: Egészségi állapot, egészség-egyenlőtlenségek nemzetközi összehasonlításban <http://old.tarki.hu/hu/publications/SR/2016/16orosz.pdf>

mindennapi élet erőforrásaként fogja fel.³³⁸ A dokumentumot megerősítő, a WHO 2004-es 57. közgyűlése az egészségfejlesztésről és az egészséges életmódról felhívta a figyelmet a terület fontosságára különösen a szegény és a marginális csoportok tekintetében, valamint az oktatás terén.

A 2016-os mikrocenzusnak a szubjektív jóllétre vonatkozó eredményei szerint a magyar lakosság kedvezőtlen egészségi állapotában az életmód mellett alapvető a lelki/magatartási tényezők szerepe, az erkölcsi értékrend változik, de még bizonytalan, alacsony a személyes és a társadalmi bizalom, beszűkültek a személyközi kapcsolatok, és jellemzően hiányos a mindennapi élet kihívásaival, problémáival szembeni lelki-szellemi megküzdési (coping) és ellenállás (reziliencia) képesség.³³⁹

A társas támogatottság azt az érzelmi és anyagi biztonságot jelenti, amelyet a hozzánk közel álló emberek nyújtanak számunkra. Az ELEF 2019 eredményei alapján a lakosság 39%-a erős, közel fele közepes, 12%-a gyenge társas támogatottságról számolt be. Saját egészségi állapotunk megítélése összefüggésbe hozható a támogatottság érzésével is, így annak mértékével azok aránya is emelkedik, akik nagyon jónak vagy jónak tartják egészségüket. A felmérés adatai szerint a 15 évesek és annál idősebbek egyre pozitívabban vélekednek saját egészségi állapotukról: 2009 és 2019 között emelkedett azoknak az aránya, akik jónak vagy nagyon jónak ítélték egészségüket. 10-ből 9-en minimum kielégítőnek, 6-an jónak vagy nagyon jónak tartották azt 2019-ben. Bár a nemek közötti különbség némileg csökkent, a férfiak továbbra is egészségesebbnek vallják magukat, mint a nők: előbbiek 65, utóbbiak 58%-a szerint jó vagy nagyon jó az egészségi állapota. Egyre kevesebben gondolják rossznak vagy nagyon rossznak az egészségi állapotukat.

A 1722/2018. (XII. 18.) Korm. határozattal elfogadott Nemzeti Mentális Egészségügyi Program hozzájárul az EM átfogó célkitűzéseinek megvalósulásához a lelki egészség fenntartásával és fejlesztésével, a mentális zavarok megelőzésével. Az EM vonatkozó rész céljai emellett kiterjednek a gyermekek egészséges felnevelésére, az iskolai- és a kapcsolati erőszak csökkenésére és közösségfejlesztésre. Ezeket elsősorban preventív, ágazatközi kooperációban megvalósuló intézkedésekkel segíti.

Eredmények az egészségfejlesztés terén

Kormányzati prioritás az egészségügyi ellátórendszer folyamatos fejlesztése a fő betegségterhet jelentő népbetegségekre, a gyermekegészségügyre és a prevencióra fókuszálva. Ennek részeként 2030-ig szólan öt nemzeti egészségügyi program került elfogadásra azzal a céllal, hogy kormányzati támogatással, szakmai és civil szervezetekkel együttműködésben, a lakosság legszélesebb köreinek bevonásával Magyarország képes legyen elérni, hogy állampolgárai egészségesebb, hosszabb életet éljenek.³⁴⁰

Ezzel párhuzamosan az OFTK 2.0 a nemzeti jövőkép kulcsterületének határozza meg a gyarapodó népesség és közösségek kívánalmát. Ennek érdekében átfogó és specifikus célnak tartja a dokumentum a 2030-ig megvalósuló népesedési fordulatot, az egészséges és megújuló társadalmat, a gyógyító Magyarország, az egészséges társadalom, az egészség- és sportgazdaság működését, amelyek szorosan

³³⁸ WHO *Ottawai Karta*. Ottawa, 1986. november 17-21.

³³⁹ KSH *Mikrocenzus 2016. 11. Szubjektív jóllét* Központi Statisztikai Hivatal, Budapest, 2018.

³⁴⁰ Ezek a Nemzeti Gyermekegészségügyi Program, a Nemzeti Keringési Program, a Nemzeti Mentális Egészségügyi Program, a Nemzeti Mozgásszervi Program, a Nemzeti Rákellenes Program. Ld. 1722/2018. (XII. 18.) Korm. határozat a nemzeti egészségügyi programokról, valamint az azokhoz kapcsolódó, a 2019–2022. évekre vonatkozó szakpolitikai programokról.

kapcsolódnak az életképes vidék filozófiájához és az ottani, helyben történő egészséges élelmiszertermelés- és ellátás szükségletéhez is.³⁴¹

Fontos eredmény, hogy a Praxis I. és II. program keretei között 112 új háziorvos lépett a rendszerbe. A betöltetlen háziorvosi praxisokban, ahol jelenleg helyettesítéssel oldják meg a betegellátást, 2021 januárjától már külön háziorvostani szakvizsga nélkül (de más szakvizsga birtokában) is betölthető a praxis.³⁴²

A Svájci Hozzájárulás, az EFOP-1.8.2-17 és a VEKOP-7.2.3-17 pályázatok, valamint a „Három generációval az egészségért” program I-II. keretében, kb. 370 praxis bevonásával eddig közel 140 praxisközösség jött létre. Kiemelt céljuk a keringési- és a daganatos betegségek időben történő felismerése és hatékony gondozása, a lelki egészség támogatása.

Az említett pályázatok (51) és a „Három generációval az egészségért” program I-II. (143) keretében eddig közel 200 praxisközösség jött létre.

A Svájci-Magyar Együttműködési Program célja a megelőzésre és a krónikus betegségben szenvedők gondozására összpontosító, közösségi orientációjú, a helyi közösségeket – különösen a roma lakosságot – bevonó egészségügyi alapellátási modell kidolgozása és tesztelése volt a helyi kisebbségi önkormányzatokkal, helyi egészségügyi és szociális szolgálatokkal és orvosi karokkal együttműködésben, továbbá a tapasztalatok alapján ajánlások kidolgozása az országos egészségpolitika számára. A modell tesztelésére az Észak-magyarországi és az Észak-alföldi régió társadalmilag és gazdaságilag hátrányos helyzetű településein került sor, ahol a roma lakosság aránya magas és az egészségügyi szolgáltatásokhoz való hozzáférés is elmarad az országos átlagtól. 24 háziorvosi praxis kapcsolódott be a Programba.

A Svájci Hozzájárulás az EFOP-1.8.2-17 pályázatban folytatódik: Az alapellátás és népegészségügyi rendszerének átfogó fejlesztése - alapellátás fejlesztése. Magyarország Kormányának felhívása az egészségügyi alapellátás üzemeltetői és fenntartói részére a lakosság egészségi állapotának javítását célzó fejlesztések megvalósítása érdekében. A Kormány a Partnerségi Megállapodásban célul tűzte ki az egészségügyi ellátórendszer prevenciós funkcióinak fokozását, valamint a lakosság egészségtudatosságának növelését és az egészség fejlesztését.

A „Három Generációval az Egészségért” Pályázat kiemelt céljai a gyermekkori elhízás és dohányzás megelőzése, a szervezett célzott népegészségügyi szűrővizsgálatokon történő lakossági részvétel növelése, a keringési betegségek időben történő felismerése és hatékony gondozása és a lelki egészség támogatása. Háziorvosi praxisközösségek, vagy azokkal szerződéses kapcsolatban álló önkormányzati társulások pályázhattak. Olyan praxisközösségek jelentkeztek, amelyekben legalább öt háziorvos dolgozik együtt, valamint feltétel volt, hogy munkájukba vonjanak be más szakembereket is, például dietetikust, gyógytornászt vagy mentálhigiénikus szakembert. A program forrásai lehetőséget adnak a megelőzést szolgáló eszközök, műszerek beszerzésére is.

A program első fordulójában mintegy 6 milliárd forintos költségvetési támogatás nyújtására került sor 79 praxisközösség számára, és több mint 130 ezer esetben végeztek el vizsgálatokat, adtak tanácsot. A program második fordulójában hatvannégy praxisközösség nyert el támogatást. A rendelkezésre álló 4,7 milliárd forintból praxisközösségenként átlagosan 74 millió forint támogatás jut a népegészségügyi feladatok hatékonyabb ellátására, illetve prevencióra. Ezzel az ellátási móddal újfajta szemlélet kezd kialakulni, és már 1,2 millió ember számára válik könnyebben elérhetővé a betegségmegelőzés és az egészségfejlesztés.

³⁴¹ OFTK 2.0. pp. 20. 1722/2018. (XII. 18.) Korm. határozat a nemzeti egészségügyi programokról, valamint az azokhoz kapcsolódó, a 2019–2022. évekre vonatkozó szakpolitikai programokról.

³⁴² 53/2021. (II. 9.) Korm. rendelet a praxisközösségekről

Az alapellátás fejlesztés részeként a Magyar Falu Program keretében 2019-ben és 2020-ban országos szinten 405 orvosi rendelő épült vagy újulhatott meg, 1390 kistélephelyen nyílt lehetőség orvosi eszközök beszerzésére, továbbá szolgálati lakások építésére is volt lehetőség pályázni külön alprogram keretében.

A 2013-tól kezdődően Európai Unió finanszírozás keretében létrejött Egészségfejlesztési Irodák járási szinten a lakóhelyközeli prevenciós szolgáltatások biztosításában támogatják és erősítik az alapellátást, melynek keretében elsősorban közösségi, csoportos egészségfejlesztési szolgáltatásokat nyújtanak nem csak az egészséges, hanem a már ismert betegséggel élők számára is (pl. mozgásprogramok, betegklubok, stb.), továbbá a helyi igényeknek megfelelően egyéni tanácsadások keretében is segítik a lakosság egészségmagatartásának fejlesztését, valamint aktívan részt vesznek a lakosság szervezett népegészségügyi szűrésekre történő mozgósításában is. Jelenleg 110 járásban működik Egészségfejlesztési Iroda (a továbbiakban: EFI), ebből 87 rendelkezik lelki egészségfejlesztő funkcióval is (Lelki Egészség Központ – továbbiakban: LEK).

Az EFI a lakosságközeli és térítésmentes egyéni és közösségi egészségfejlesztési szolgáltatások megvalósításával és széles partnerhálózat kialakításával, az adott járás közösségének aktív és integrált részét képezi. Tevékenységük célcsoportja a várandósoktól kezdődően a kisgyermekes családokon át, az iskolások és fiatalok, valamint az aktív felnőttek mellett az idősek is, részükre szükségleteiknek megfelelő módon, helyen és időben nyújtanak egyéni életmód tanácsadást, illetve olyan közösségi programokat, melyek segítik az egészség választását. Ennek köszönhetően a lakosoknak az a része is könnyebben elérhető, akik eddig nem voltak motiváltak az egészségfejlesztési programokba történő részvételben vagy nem jutottak el hozzájuk az országos népegészségügyi kommunikációban megfogalmazott üzenetek.

A LEK funkcióval rendelkező EFI-k tevékenységei:

- A lakosság, azon belül kiemelten a családok lelki egészségének támogatása együttműködésben az egyházakkal, civil szervezetekkel és helyi közösségekkel.
- Magas kockázatú csoportok számára nyújtott, mentális segítő szolgáltatások nyújtása.
- Munkahelyi lelki egészség fejlesztésére alkalmas programok, jó gyakorlatok bevezetése.
- Depresszió és öngyilkosság megelőzési programok megvalósítása.
- Szemléletformáló (a megőrzést csökkentő) és a függőség megelőzését segítő közösségi programok megvalósítása.
- Az önértékelő csoportok létrejöttének és működtetésének támogatása.

A szűréseken/vizsgálatokon való részvételi arány emelését célozza a „Helybe visszük a vizsgálatokat” program, amely keretében, lakóhely közeli szolgáltatásként az egyenlő-esélyű hozzáférést 10 db egészségfejlesztési busz és 2020. évtől 9 db, modern mammográffal felszerelt szűrőbusz segíti. Szűrési ütemtervükben a FETE-ben meghatározott települések is nevesítésre kerültek.

2014 őszétől minden évben, az általános iskola VII. osztályát (7. évfolyamát) végző, 12. életévüket betöltött leányok térítésmentesen kaphatják meg a humán papilloma vírus (HPV) elleni védőoltást, ezzel is növelve a fertőzés megelőzését, felmérések szerint a roma lányok áttoltottsága szinte teljes körű. Unió forrásból elindult a népegészségügyi célú, szervezett vastagbél-szűrési program az 50-70 év közötti férfi és nő céllakosságra kiterjedően.

Az unió forrásból finanszírozott felzárkózási programok többségének, kiemelten a gyermekekre célzó programoknak fontos része az egészségügyi kapcsolódás (védőnő, házi gyermekorvos, házi orvos, szűrések stb.), a komplex telepprogramoknak is hangsúlyos elemei az egészségügyi szűrések, felvilágosító, megelőző tréningek szervezése. A tréningek tematikája többek között az egészséges életmód, egészséges étkezés, az anyaságra való felkészítés és a szenvedélybetegségek elkerülése.

A koronavírus-járvány hatásai a hátrányos helyzetű társadalmi csoportok egészségi állapotára

Az MNTFS 2030 írásakor Európa és a világ számára jelenleg a legnagyobb kihívás a 2019-ben, Kínában megjelent COVID-19 koronavírus okozta világméretű járvány, amely gyorsan terjed emberről emberre, a betegség súlyos lefolyású, és magas a halálozási rátája. A vírusos fertőzést 2020. március 11-én a WHO világjárvánnyá nyilvánította. Különösen veszélyeztetettek a 65 év feletti idős emberek, és a krónikus betegségekben szenvedők. A hatékony megelőzés az egész társadalom részvételét megköveteli, az egészségügyre pedig hatalmas terhet ró.

A terepen dolgozók napi tapasztalata szerint a települési zárványok mélyszegénységben élő lakosai, a roma népesség különösen nincs felkészülve egy rohamosan terjedő járványra. Anyagi, így élelmiszer tartalékaik nincsenek, egészségi állapotuk a többségi társadalom tagjainál rosszabb, az egészségtelen és elégtelen táplálkozás miatt gyenge az immunrendszerük. A túlsúlyos és nehezen tisztán tartható lakhelyeken elégtelen a közműellátottság, korlátozottak a mosakodási, fürdési és ivóvízvételi lehetőségek. A személyes higiéné biztosítása nem automatizmus, hanem napi szinten megoldandó feladat. A járvány pszichés teher és egyben próbatétel is az egész közösség számára, leküzdése különös figyelmet és a korábbi magatartásformák elhagyását igényli – amely gyakran fizikailag sem biztosítható a hátrányos helyzetű lakosság körében.

A járvány jelensége felhívja a figyelmet az egészségügyi és a közegészségügyi szolgáltatások, valamint a prevenciós intézkedések fontosságára – az akut védekezési feladatokon túl is. Az oktatásban figyelmet kell szentelni az egészséggel kapcsolatos tudástartalmaknak, és fontos a hiteles és pontos információk bemutatása is, amelyben helyi szinten szerepe lehet a szakmailag felkészített laikus segítőknek. Ez már csak azért is indokolt, mivel hasonló járványhelyzetek a jövőben is várhatók, így elengedhetetlen az azokra való felkészülés – amelyben meg kell jelennie szegénységben élők szükségleteinek, érdekeinek, esélyegyenlőségének. A többségi társadalomnak aktivitásával, szolidaritásával el kell nyernie a fokozottan érzékeny társadalmi csoportok bizalmát, hogy azok öngondoskodási képessége erősödjön, az ehhez szükséges ismereteik bővüljenek. A felzárkózásban érintett réteg egészségbiztonsága az egész társadalom biztonságát is erősíti.

Kihívások

Az egészségügyi területen a társadalmi felzárkózás szempontjából jelentős kihívások a következők:

- **További erőfeszítést igényel a hátrányos helyzetű, szegénységben élő és különösen roma személyek megfelelőhozzáféréseinek javítása** a megfelelő egészségügyi ellátásokhoz. Ezek következnek a területi szegregáltságból, a legális munkajövedelem hiányából, a szakemberhiányból (hátrányos helyzetű megyékben/járásokban nagyobb arányban betöltetlenek a védőnői állások és a háziorvosi praxisok), továbbá a roma kultúrában, hagyományokban gyökerező szemérmesség és tabuk jelenlétéből (pl. nőgyógyászat, urológia), ami gátolja az orvosi vizsgálatokon, szűréseken való részvételt.
- Az egészségügy terén fontos a **betegségek megelőzése, az egészségmegőrzés, a népegészségügy fejlesztése** szűrőprogramokkal és az alapellátás fejlesztésével. A háziorvosi ellátás kapuőri szerepének erősítésével a szakellátás tehermentesíthető, az ellátórendszer hatékonysága növelhető. Az egészségügyi kezelések során szükséges a költséghatékonyság növelése.
- **A hiányokból adódóan az egyes körzeteket ellátó egészségügyi dolgozók nem minden esetben megfelelő munkakörülményei.**

- Feltétlenül szükséges a **védőnői hálózat megerősítése** a hátrányos helyzetű térségekben annak érdekében, hogy a szegénység ne járjon együtt a gyermekek egészségtelen életmódjával és fejlődésével.
- Az Európai Bizottság vonatkozó értékelése kihívásként jelzi **az alacsony szintű és nem jó hatékonysággal felhasznált egészségügyi költségvetési kiadásokat**, a magas beteg önrészt, a kórházfinanszírozás elavultságát és a rendszerszintű eladósodást, valamint a területi egyenlőtlenségeket és az egészségügy szerkezeti aránytalanságait (kórházi vs. alapellátás).³⁴³
- Az elégtelen gyógyítási folyamat az **elégtelen adatgyűjtésre is visszavezethető**.
- Kiemelkedően fontos az **orvosok szemléletformálása**, hogy megfelelő és egyenlő kommunikáció alakulhasson ki orvos és betegek között. Az **egészségügy és oktatás fejlesztése során kiemelten kell kezelni a társadalmi felzárkózást, az esélyegyenlőséget és a területi szempontokat**, a kevésbé fejlett térségek, vidéki térségek, kistelepülések, hátrányos helyzetű térségek esélyegyenlőségét és felzárkózását, kiemelten a roma közösségek által lakott települések fejlesztését.

Beavatkozási irányok

A hátrányos helyzetű célcsoportok egészségjavulásának megteremtését célzó intézkedések elmaradása súlyos társadalmi és gazdasági költségekkel jár, amelyek nemcsak az érintettek rossz egészség- és életminőségében, hanem a megnövekedett egészségügyi kiadásokban, kiesett munkaidőben és járulékos költségeiben jelentkeznek. A hazai és nemzetközi szakirodalom egyöntetű véleménye alapján az egészségügyi prevenciós intézkedések többszörösen megtérülnek a fenti tételek tekintetében. A társadalmi-gazdasági egyenlőtlenségek csökkentését, a roma lakosság felzárkózását támogató következetes és komplex oktatási, gazdasági, foglalkoztatási, lakhatási, környezeti és térségi fejlesztési politika vezethet a hátrányos helyzetű társadalmi csoportok, köztük a roma népesség egészségi állapotának érdemi javulásához.³⁴⁴

A fentiek nyomán a következő beavatkozási irányok fogalmazhatók meg:

1. A roma népesség, a **mélyszegénységben élők és gyermekek egészségi állapotának javítása**, a születéskor várható élettartam növelése, valamint az egészségügyi ellátórendszerhez való hozzáférésük javítása. Felvilágosító kampányok a társadalombiztosításra nem jogosultak számának csökkentése érdekében.³⁴⁵
2. Az **egészségügyi alapellátás fejlesztése, „kapuőri” szerepének megerősítése** a költséges és nem hatékonyan működő kórházi ellátással szemben: a szolgáltatások elérhetőségének javítása; az alapellátásban dolgozók kompetenciáinak fejlesztése, felelősségi körének és kapacitásainak átalakítása; prevenciós tevékenységének megerősítése. Az alapellátásban résztvevő szereplők együttműködésének erősítése, a praxisközösségek további támogatása, tapasztalataik becsatornázása a szakpolitikai döntésekbe. **Beteg- és emberközpontú, lakóhely-közel ellátási modell felé történő elmozdulás.** A kor technikai követelményeinek megfelelő **orvosieszköz-ellátás fejlesztése**.
3. Megoldásokat kell keresni az **egészségkárosító magatartások** (dohányzás, túlzott alkoholfogyasztás, elhízás) **csökkentésére**.

³⁴³ Európai Bizottság 2020. évi országjelentés – Magyarország. 2020. február 26.

³⁴⁴ Ádány, Róza – Sándor, János „Az északkelet-magyarországi telepszerű körülmények között élő cigány lakosság egészség-magatartása és egészségi állapota” *Magyar Tudomány* 180 (2019) 11. Pp. 1596-1611.

³⁴⁵ *Jelentés a Kormány részére a kohéziós célú támogatások során 2030-ig érvényesítendő nemzetstratégiai célokról.* Pp 17.

4. Kedvezményezett/fejlesztendő járásokban munkát vállaló **orvosok nagyobb fokú megbecsülése**, béren kívüli juttatásokkal összekötve: lakás, utazási kedvezmények stb. A praxisprogram folytatása.
5. A **gyermekorvos nem helyettesítéssel való elérésének biztosítása** a hátrányos helyzetű településeken, munkakörülményeik javítása helyi segítők alkalmazásával, technológiai innovációkkal.
6. **Védőnői hálózat kapacitásfejlesztése**, a betöltetlen védőnői állások betöltésének ösztönzése, a szolgáltatáshoz való egyenlő esélyű hozzáférés megteremtése. A védőnők megerősítése: segítő személyzet (pl. interkulturális mediátorok), lakhatás, eszközellátás, közlekedési feltételek javítása stb., a végzettséggel rendelkező védőnők visszairányítása a pályára. A Nemzeti Népegészségügyi Központ fejlesztéseire kapcsolódó digitális megoldások létrehozása a védőnők részére.
7. Az **Egészségfejlesztési Irodák (EFI) és Lelki Egészség Központok (LEK) fejlesztése** (szakemberek létszámának növelése, mentálhigiénés szolgáltatások nyújtása), a szinergiák kihasználása a praxisközösségekkel.
8. A gyermekek és munkavállalók számára az **alapvető támogató technológiák** biztosítása a sikeres tanulás és munkavégzés elősegítése érdekében.
9. Egészségtudatosság, egészséges magatartás érdekében tájékoztatók, kampányok szervezése, a **népegészségügyi rendszer és annak részeként az iskolai egészségvédelem további fejlesztése**, a virtuális környezetek túlhasználatával kialakuló függőségekre, a megtevesztésre, kihasználásra vonatkozó kockázatok csökkentését célzó, a célcsoport életkörülményeit figyelembe vevő felvilágosító és gondozói programok.
10. **Mobil egészségügyi ellátások**, állapotfelmérő egészségügyi szűrések és a feltárt egészségügyi problémák kezelése, diagnosztikai, laboratóriumi, valamint szakorvosi vizsgálatok koordinálása, nyomon követése, egészségügyi segédeszközök biztosítása. Digitális módszerek további bevezetése a gyógyító-megelőző munkába.
11. A testmozgás lehetőségeihez való egyenlő hozzáférés biztosítása, a kevésbé fejlett régiókban a **sport és az egészségügy összekapcsolása**.
12. A **tudatos családtervezés célzott segítése** a hátrányos helyzetű, szegénységben élő roma családok esetében. Fiatalkori felvilágosítás az általános iskolások és szüleik körében. A felvilágosító és egészségmegőrző munkába digitális fejlesztések bevonása.
13. A hazai **egészségstatisztikai és monitorozási rendszer fejlesztése** (e-egészségügyi fejlesztések).
14. A „Nő az esély” típusú **foglalkoztatásba ágyazott képzési program lehetőségének megteremtése az egészségügyben** romák, roma nők bevonásával.
15. **Helyi segítők** a közösségek közvetlen elérése, tájékoztatása érdekében.

B.7. Roma identitás, közösségépítés, szemléletformálás, jogérvényesítés

A szegénység mellett a cigányellenesség is hozzájárul a roma népesség kirekesztődéséhez és szegregációjához. A szegénység elleni beavatkozások mellett a Kormány nagy hangsúlyt fektet az identitásvesztés helyreállítására, a többségi társadalomban mélyen gyökerező stigmatizálás csökkentésére, a kényszerasszimiláció megfékezésére. Mindebben kiemelten fontos szerepe van a mindenki által elérhető köznevelésbe épített nemzetiségi nevelésnek, azaz a szegregációmentes nemzetiségi oktatás megerősítésének.

A lehetséges beavatkozási irányok közé tartozik a sztereotípiák megdöntésére irányuló kommunikáció, a romák civil szervezeteinek megerősítése, a közszolgáltatásokhoz való egyenlő hozzáférés biztosítása, a roma/nem roma társadalmi és kulturális párbeszéd előmozdítása. Különösen fontos a nemzetiségek tagjainak nyújtott szolgáltatások során a mainstreaming alkalmazása. A nem-beavatkozás növeli a különböző roma közösségekkel szembeni diszkriminációt és a potenciálisan rendelkezésre álló, a társadalomban egyre fontosabb szerepet betöltő romák munkaejeje kihasználatlanságának esélyét.

Helyzetelemzés és elért eredmények

Magyarország Alaptörvénye deklarálja a nemzetiségeket érintő, és alkotmányi szintű szabályozást igénylő alapvető jogokat és kötelezettségeket, amelyeknek érvényesülését a sarkalatos nemzetiségi törvény biztosítja.³⁴⁶ A magyarországi roma népesség évszázadok óta él letelepedett formában az ország területén. Életformájára – a hétköznapi vélekedéssel ellentétben – jórészt az asszimilált, a többségi társadalommal együtt élés jellemző, bár kétségtelenül jelentős roma népesség él még elkülönült, szegregált körülmények között.³⁴⁷

Bár a fokozatos integrációval együtt jár az asszimiláció növekedése is, amely a szegénységben vagy társadalmi kirekesztődésben élők számának csökkenését és heterogén emberi kapcsolatok kialakulását is eredményezheti, a roma nemzetiségi lét fennmaradása és továbbvitele – a kulturális sokszínűség és az eltérő adaptációs képességek révén – össztársadalmi érdek és elvárás. Stratégiáinknak ezért fontos célja az egyik kiemelt társadalmi csoport, a magyarországi romák identitásának, nyelvének, kultúrájának megőrzése.

Hazai és uniós finanszírozású kiemelt és standard pályázatos programok segítik a romani/beás nyelv oktatását a 3 éves kortól kötelező óvodai nevelésben, a roma integráció folyamatát, a roma nők társadalmi szerepvállalását, a helyi közösségek aktív bevonását, a roma kultúra megismertetését, a nemzetiségi média szerepének megerősítését. A Kormány támogatja romani/beás nyelvű tankönyvek megjelenését, pedagógusok és oktatók képzését, a romák történetének megismertetését, a roma holokauszt oktatását a köznevelési intézményekben, a nemzetiségi önkormányzatok működését, hatékonyabbá tételét.

A következőkben bemutatjuk a hazai roma népesség többségi megítélésének helyzetét, az általuk használt nyelvek továbbéléséért tett eddigi intézkedéseket és jövőbeli irányokat, a kulturális önazonosság megteremtésében elsődleges helyi közösségfejlesztő erőfeszítéseket – kiemelten a roma nők egyenrangú szerepvállalására. Szólunk továbbá a roma kultúra generációkon át történő

³⁴⁶ Nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény

³⁴⁷ *A szegénység, társadalmi kirekesztés és csoport szükségletek vizsgálatát támogató tevékenység: célzott kutatás - Roma kutatás a NCSSZI-TÁMOP-5.4.1-12 kiemelt projekthez. Zárótanulmány.* GfK Hungária Kft., Budapest, 2013. szeptember 30. Pp. 51-52.

továbbadásában elsődleges (nemzetiségi) köznevelés és felsőoktatás szerepéről, valamint a többségi társadalom részéről várt erőfeszítésekről a nemzetiségi kultúra és nyelv fennmaradása érdekében.

Romák Magyarországon – rövid történelmi áttekintés

Magyarországon a romák valószínűleg a XIV-XV. században jelentek meg a hódító törökök elől, a Balkánról menekülve. Innen többségében tovább vándoroltak Nyugat-Európába, és mivel ott Kis-Egyiptomból származó zarándokoknak hitték őket, menleveleket és támogatást szereztek az uralkodóktól. Ekkor alakult ki az egyiptomi eredet, a „fáraó népe” mítosza, és ezt őrzi az angol nyelvterületen fennmaradt „Gipsy” elnevezés.³⁴⁸ A cigány népcsoportok Magyarországra való érkezésük után fokozatosan marginalizálódtak, miközben a vándor életforma következtében sok új ismeretre tettek szert, és ennek során alakult ki a roma nyelvi sokszínűség is.

A XIX. századra a több száz éve betelepült, szokásait és kultúráját régóta megőrző cigányság döntő többsége feladta és elfelejtette anyanyelvét, betagozódott a magyar társadalomba. Megélhetési formáik leginkább a fémművesség különböző szakmaihoz és a vásári szórakoztatáshoz, a zenéléshez kapcsolódtak.³⁴⁹ Már a XX. század elejére kialakult a magyarországi cigányság nyelvi alapú, hármas tagozódása.³⁵⁰ A jobbágyság megszűntével bekövetkezett a magyar települések szerkezetváltása, a mezőgazdasági és az ipari munka átalakult, egyre kevesebbet kereskedtek, csökkentek bevételeik, majd elkezdtek idénymunkákból élni.

A szocialista ipar és mezőgazdaság kiépítése során az érintett romáknak újabb gazdasági és társadalmi szerkezetváltással kellett szembenézniük. Itt már a cigányság jelentős része a bányászatban, kohászatban és az építőiparban kezdett el segéd munkásként dolgozni. A rendszerváltást követően ezek az alacsonyabb státuszú munkahelyek sorra szűntek meg, a szakképzetlen munkaerőre más ágazatokban pedig nem volt szükség. Súlyosbította a helyzetet, hogy a roma népesség ekkor már erős előítéletekkel nézett szembe. A különbségeket csak növelte egyes térségek fokozatos leszakadása.

Hazánkban három nagy, jellemzően különböző nyelveket használó csoportját különböztetjük meg a romáknak. A **romungrók** (akik magukat magyar, illetve zenész/muzsikus cigánynak mondják) nem beszélnek roma nyelvet. Az **oláh cigányok** a romani, lovári nyelvet beszélik, míg a **beás** cigányok a romanitól jelentősen eltérő, archaikus, a nyelvújítás előtti román egy változatát beszélik.³⁵¹ A szakirodalom a cigánytelepek fokozatos felszámolásához és az integrálódó életformához köti a roma nyelvhasználat visszaszorulását, amelynek eredményeképp gyermekeiket már magyar anyanyelvűnek nevelték.³⁵² Bár a magyar identitással is bíró roma népesség jobban iskolázott, és kedvezőbb a munkaerőpiaci helyzete, a magyar anyanyelvre való áttérés azonban nem jelenti azt, hogy a cigány vagy a beás nyelvtudás megszűnt volna. 2004-ben a megkérdezettek 11%-a beszélt cigányul és 4%

³⁴⁸ Kállai Ernő „Cigány csoportok Európában és Magyarországon.” In Orsós Anna (szerk.) *A romológia alapjai*. Pécsi Tudományegyetem Bölcsészettudományi Kar Neveléstudományi Intézet Romológia és Nevelésszociológiai Tanszék – Wlislócki Henrik Szakkollégium, Pécs, 2015. Pp. 20.

³⁴⁹ Kállai Ernő „Cigány csoportok Európában és Magyarországon.” In Orsós Anna (szerk.) *A romológia alapjai*. Pécsi Tudományegyetem Bölcsészettudományi Kar Neveléstudományi Intézet Romológia és Nevelésszociológiai Tanszék – Wlislócki Henrik Szakkollégium, Pécs, 2015. Pp. 27.

³⁵⁰ Kállai Ernő „Cigány csoportok Európában és Magyarországon.” In Orsós Anna (szerk.) *A romológia alapjai*. Pécsi Tudományegyetem Bölcsészettudományi Kar Neveléstudományi Intézet Romológia és Nevelésszociológiai Tanszék – Wlislócki Henrik Szakkollégium, Pécs, 2015. Pp. 28.

³⁵¹ Orsós Anna „A beás nyelv.” In Orsós Anna (szerk.) *A romológia alapjai*. Pécsi Tudományegyetem Bölcsészettudományi Kar Neveléstudományi Intézet Romológia és Nevelésszociológiai Tanszék – Wlislócki Henrik Szakkollégium – Pécs, 2015. Pp. 157.

³⁵² *A szegénység, társadalmi kirekesztés és csoport szükségletek vizsgálatát támogató tevékenység: célzott kutatás - Roma kutatás a NCSSZI-TÁMOP-5.4.1-12 kiemelt projekthez. Zárótanulmány.* GfK Hungária Kft., Budapest, 2013. szeptember 30. Pp. 19.

beszélte a beás nyelvet, míg a 2013-as nagy mintás roma kutatás szerint a cigányság 92%-a magyar anyanyelvűnek, 4%-a cigány anyanyelvűnek, 3%-a beás anyanyelvűnek és 1% egyéb anyanyelvűnek vallotta magát.³⁵³

A nemzetközi és hazai politika egyaránt célzott figyelmet fordít a romák célcsoportjaira, különösen a gyermekekre. A roma gyermekek integrálását célzó programok nagy részében azonban még mindig nincs helye a cigány (romani és beás) nyelveknek, pedig A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájának a hazai romák által beszélt romani és beás nyelvekre történő kiterjesztését a 2008. évi XLIII. törvény külön biztosítja.

A roma népesség többségi társadalom általi megítélése

A roma népességet többségében az átöröklődő szegénység jellemzi. A szegénység mellett a cigányellenesség is nagyban hozzájárul a kirekesztődéshez és szegregációhoz, amelyek együttesen befolyásolják a roma népesség társadalomban elfoglalt helyét. A korábbi Egyenlő Bánásmód Hatóság³⁵⁴ (a továbbiakban: EBH) által végzett kutatások alapján az elmúlt évtizedben lényegesen nem változott a hátrányos helyzetű lakosság által érzékelt megkülönböztetés mértéke. Mind a 2010-ben, illetve 2013-ban, mind a 2019-ben végzett kutatások azt igazolták, hogy az életkor után a nemzetiségi (elsősorban roma) származás a hátrányos megkülönböztetés legfőbb oka; egyben megerősítést nyert az a feltételezés is, hogy a társadalmi légkör nem kedvez az emberek bizonyos csoportjainak, akiknek jellemzően el kell viselniük a többségi megkülönböztetést.³⁵⁵ Az ELTE PPK Szociálpszichológia Tanszéke által a romaellenesség témájában készült 2019-es kutatása³⁵⁶ kimutatta, hogy a válaszadóknak csupán 14%-a hajlandó tenni azért, hogy a romák helyzete javuljon, alig 20%-a mutatott bármiféle empátiát a romákkal, és 40%-a érzi magát fenyegetve általuk. A vizsgálat azt is kimutatta, hogy a közvetlenül az előítéletek csökkentését célzó intézkedések helyett azok lehetnek a leginkább hatékonyak, amelyek a romákkal kapcsolatos együttérzést képesek növelni, miközben a fenyegetettség érzését csökkentik. Mivel a rögzült képzetek, a kirekesztést erősítő sztereotípiák jórészt a médianyilvánosságban – különösen a televízióban és a közösségi médiában – terjednek, alapvető az ott megjelenő torz roma reprezentációk értelmezése, korrekciója – kiemelten a médiaoktatás által. Egymás elfogadásában emellett fontos az ún. laza kapcsolatok jelentősége, amelyeket a mindennapok óhatatlan találkozásai során lehet meg tapasztalni. A diszkriminációs jelenségek az MNTFS 2030 egyes szakterületein is megjelennek, és a romák korlátozott hozzáférést eredményezhetik a foglalkoztatáshoz, közszolgáltatásokhoz.

A cigány/roma diszkriminációt, a nemzeti vagy más kisebbséghez való tartozás által motivált rasszista megnyilvánulásokat, beszédet, cselekedeteket egyre elterjedtebben illetik az anticiganizmus kifejezéssel.³⁵⁷ Az elnevezést gyakran használják szűk értelemben a romaellenes magatartás vagy negatív sztereotípiák kifejezésére például a nyilvános gyűlöletbeszédben.³⁵⁸ A fogalom jelentése

³⁵³ A megnevezés követi az említett kutatás szóhasználatát.

³⁵⁴ Az EBH feladatait 2021-től az alapvető jogok biztosa vette át, aki közigazgatási hatósági eljárás keretében jár el az egyenlő bánásmódot és az esélyegyenlőség előmozdítását érintő ügyekben a vonatkozó eljárási szabályoknak megfelelően.

³⁵⁵ Neményi Mária – Ságvári Bence – Tardos Katalin *A diszkrimináció személyes és társadalmi észlelése és az egyenlő bánásmóddal kapcsolatos jogtudatosság – Kutatási Eredmények*. Egyenlő Bánásmód Hatóság – Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 2019. Pp. 3-6.

³⁵⁶ <https://www.ppk.elte.hu/eloiteletek-kontra-empatia>

³⁵⁷ Alliance against Antigypsyism. *Antigypsyism - a reference paper*. Version 2016 June. Pp. 5. http://antigypsyism.eu/?page_id=17, letöltve 2020. január 20.

³⁵⁸ Alliance against Antigypsyism. *Antigypsyism - a reference paper*. – Version 2016 June. Pp. 3. http://antigypsyism.eu/?page_id=17, letöltve 2020. január 20.

bővebb tartalommal bír, mint a hátrányos megkülönböztetés jogi fogalma, ugyanakkor a jelenséghez utalt problémák önálló beavatkozási területként konkrét intézkedésekkel kezelhetők, például a tudatosság növelésével, a roma integrációról és a nemzetiségek közötti kapcsolatok kölcsönös előnyeiről való tájékoztatással. Egy 2018 novemberében szervezett nemzetközi konferencián a szakértők megállapították, hogy míg a nemzeti romaintegrációs stratégiák jelenlegi uniós kerete az integrációra összpontosít, az FRA által összegyűjtött adatok a romák szisztematikus diszkriminációja és kirekesztődésének kiváltó okaként azonosítják az anticiganizmust.³⁵⁹ A szegénység elleni beavatkozások mellett a Kormány nagy hangsúlyt fektet az identitásvesztés helyreállítására, a többségi társadalomban mélyen gyökerező stigmatizálás csökkentésére, a szegénységi és nemzetiségi dimenzió szétválasztására, a kényszerasszimiláció megfékezésére. Ahogy azt a nemzetiségi biztoshelyettes is megjegyzi, a szegénység vagy társadalmi kirekesztődés kockázatának kitett roma közösség integrációjának egyik legfontosabb tényezője a többségi társadalom befogadóvá tétele elsősorban az erre irányuló állami, előítélet-csökkentő programok és kommunikáció révén, valamint a gyűlöletbeszéd, és az intézményes diszkrimináció felszámolására irányuló leghatározottabb kormányzati fellépéssel.³⁶⁰ Az Európai Bizottság elemzése ezt alátámasztva megállapítja a média szerepét az egyre növekvő „mi” és „ők” különbségtételben a romák/nem romák esetében, mely téves megrögződések kialakulásához vezethet például a kriminalitás és a jóléti támogatások kihasználása terén.³⁶¹

Az esélyegyenlőségi törvény 16.§-a határozza meg az egyenlő bánásmód megsértése esetén alkalmazható szankciókat.³⁶² Hazánkban 2020-ig az EBH volt az egyenlő bánásmód követelmények megvalósulását ellenőrző autonóm állami szerv, az emberi méltóság garanciális intézménye, feladatait 2021-től az alapvető jogok biztosa vette át. Az ügyfelek a korábban megszokott módokon fordulhatnak az alapvető jogok biztosához. Olyan panaszosok számára nyújt jogorvoslati lehetőséget, akiket diszkrimináció, azaz hátrányos megkülönböztetés ér. A hatóság és jogutódja a diszkriminációs folyamatok felismerését és megelőzését a jogalkalmazás mellett szakmai információkkal és kiadványokkal támogatja. Az esetek többségében a közvetlen hátrányos megkülönböztetés, így például a nemzetiséghez való tartozás, fogyatékosság, szexuális irányultság, vallási vagy világnézeti meggyőződés miatt indultak eljárások.³⁶³

A gyakorlati tapasztalatok alapján erősítendő az állami jogi segítségnyújtó szolgálat³⁶⁴ egyenlő esélyű hozzáférése mindenki számára.

A romani és beás nyelv

Magyarország Alaptörvényének XXIX. cikke rendelkezik arról, hogy a Magyarországon élő nemzetiségeknek joguk van az anyanyelvhasználathoz, a saját nyelven való egyéni és közösségi névhasználathoz, saját kultúrájuk ápolásához és az anyanyelvű oktatáshoz. Ezt a nemzetiségi törvény módosítása szintén megerősíti azzal, hogy a gyermek törvényes képviselőjének igénye alapján az intézményfenntartó köteles biztosítani a romák által beszélt nyelvek (romani vagy beás) oktatását is. A

³⁵⁹ <https://www.eu2018.at/calendar-events/political-events/BKA-2018-11-27-Konferenz-zu-Antiziganismus.html>

³⁶⁰ AJB-6012/2020

³⁶¹ Center for Policy Studies Central European University *Roma Civil Monitor. A synthesis of civil society's reports on the implementation of national Roma integration strategies in the European Union.* European Commission, Brussels, 2020. Pp. 18.

³⁶² <https://www.egyenlobanasmod.hu/index.php/hu/article/view/a-hat%C3%B3s%C3%A1g-nyilv%C3%A1nos-hat%C3%A1rozatai>

³⁶³ <https://www.egyenlobanasmod.hu/index.php/hu/hatosagrol/fontos-tudnivalok-az-egyenlo-banasmod-hatosag-eljarasrol>, Megjelenítve: 2020. január 27. *Nemzetiségi köznevelés* (2017-18 évi beszámoló). Belső anyag.

³⁶⁴ A jogi segítségnyújtásról szóló 2003. évi LXXX. törvény

polgári és büntetőeljárások során, valamint a közigazgatási eljárásokban az anyanyelv használatát a vonatkozó eljárásjogi törvények biztosítják. A nemzetiségek tagjai bármely hatóságnál, az ország bármely pontján használhatják saját nyelvüket. Ugyanakkor a nemzetiségi nyelvhasználat szintje viszonylag alacsony, mivel a nemzetiségi nyelvet használók többsége a magyar nyelvet is ismeri.

A jogi lehetőség azonban nem feltétlenül jelenti annak gyakorlati megvalósulását. A magyarországi romák által beszélt nyelvek hosszú időn keresztül semmiféle intézményes támogatottságot nem kaptak, így se az oktatásba, se a közigazgatásba, sem pedig a jogba nem tudtak beépülni. A romák közszolgáltatásokhoz való egyenlő hozzáféréseinek hiánya sok esetben – de nem kizárólag – a felek nem megfelelő kommunikációjából, eltérő nyelvhasználatukból, kulturális különbségeikből fakad, amelyet csak fokoz a rendelkezésre álló, pl. digitális, eszközök alulhasználsága. Mértékadó szakértői vélemény szerint a cigányság által beszélt nyelvek iskolai oktatásához hiányoznak a szakmai és személyi feltételek,³⁶⁵ miközben az oktatás kulcsszerepet játszik cigányság integrációs és mobilitási esélyeinek növelésében.³⁶⁶ A kutatások szerint a roma gyermekek iskolai nehézségeinek jelentős része nyelvi gyökerű, és a nyelvi hátrány más területekre is áttevődő hátránnyá társadalmi esélytelenséggé válik. Évről-évre csökken a romani és beás nyelvoktatást igénylők száma is.³⁶⁷

Roma civil szervezetek Magyarországon

A rendszerváltás utáni időszak meghatározó szerepet játszott a roma civil szervezetek kibontakozásában, a romák hazai és európai civil szervezetekben való részvételében. Nagyon kevés olyan tanulmány született, amely teoretizálta volna a roma civil szervezetek szerepét, és összekötötte volna az 1980-as és '90-es években kibontakozott „civil társadalomról” szóló empirikus kutatásokkal és elméleti vitákkal.³⁶⁸ A rendszerváltó évek során több száz civil szervezet jött létre, amely a romák társadalmi, politikai és gazdasági integrációját tűzte ki célul. A legmeghatározóbb roma jogvédő szervezetek jogsegély-szolgáltatást nyújtottak a diszkriminációt és erőszakot elszenvedő romáknak, továbbá folyamatosan nyilvánosságot biztosítottak a témának, és így a társadalmi szolidaritás univerzális értékei fenntartására törekedtek.³⁶⁹

A felzárkózási fejlesztések hatására az elmúlt évtizedben megerősödtek, és biztonsággal működtethető szolgáltatások létrehozói lettek a roma civil szervezetek, különösen az uniós fejlesztések projektjeiben részt vevők, amelyek nemzetiségi és felzárkózási feladatokat is ellátnak.

A roma civil szervezeteknek szükségük van támogatásra a nemzetközi kapcsolatok építésében is. Jelenleg, néhány kivételtől eltekintve, a romák nélkülözik a más országban élő csoportokkal való érintkezést. Szükség van olyan koordinátorokra, akik kapcsolatokat hoznak létre a különböző

³⁶⁵ Forray R. Katalin „Az iskola és a cigány család ellentétei. Hipotetikus modell.” In: Bartha (szerk.) *Cigány nyelvek és közösségek a Kárpát-medencében*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2007. Pp. 117-127.

³⁶⁶ Bartha Csilla „Nyelvi hátrány, avagy a cigány gyermekek oktatásának elmulasztott lehetőségei.” In *Szakpedagógiai körkép I. Anyanyelv- és irodalompedagógiai tanulmányok*. Bölcsész- és Művészetpedagógiai Kiadványok (2). Eötvös Loránd Tudományegyetem, Budapest, 2015. Pp. 30.

³⁶⁷ Nemzetiségi köznevelés (2017-18 évi beszámoló) belső anyag.

³⁶⁸ Kóczé Angéla „Roma Civil Szervezetek Társadalmi Integrációs szerepének korlátai és lehetőségei.” In Kovách Imre – Dupcsik Csaba – P. Tóth Tamás – Takács Judit (szerk.) *Társadalmi integráció a jelenkori Magyarországon*. Argumentum Kiadó, Budapest, 2012. Pp. 293-305.

³⁶⁹ Kóczé Angéla „Roma Civil Szervezetek Társadalmi Integrációs szerepének korlátai és lehetőségei.” In Kovách Imre – Dupcsik Csaba – P. Tóth Tamás – Takács Judit (szerk.) *Társadalmi integráció a jelenkori Magyarországon*. Argumentum Kiadó, Budapest, 2012. Pp. 295.

országokban tevékenykedő roma és nem roma szervezetek között, és akik közös projekteket szerveznek.³⁷⁰

A Nemzeti Együttműködési Alap (NEA) szerepe a roma civil szervezetek támogatásában

A Nemzeti Együttműködési Alap (a továbbiakban: NEA) az Ectv.³⁷¹ által létrehozott, a civil szervezetek működését és szakmai tevékenységét támogató finanszírozási forma, ahová a civil szervezetek nemcsak működési költségeik és szakmai programjaik támogatására pályázhatnak, hanem az általuk gyűjtött adományok után is jogosultak állami támogatás igénybevételére. A NEA által nyújtott támogatások 85%-a pályázati úton keresztül kerül szétosztásra, 15%-át pedig a társadalmi és civil kapcsolatok fejlesztéséért felelős miniszter által ítéli oda egyedi támogatási kérelem alapján.

A Kormánytól független NEA pályázati kiírásait, a beérkező pályázatok elbírálását, valamint a támogatott célok megvalósulásának szakmai ellenőrzését öt, egyenként kilenctagú kollégium (Közösségi környezet kollégium, Mobilitás és alkalmazkodás kollégium, Nemzeti összetartozás kollégium, Társadalmi felelősségvállalás kollégium, Új nemzedékek jövőjéért kollégium) végzi, melyek tagságát részben a civil szervezetek választott képviselői adják. A támogatható tevékenységi körök lefedik a teljes civil szférát. A kollégiumok felett a kilenctagú Tanács áll, részben szintén választott civil képviselőkkel. A NEA támogatásaira roma civil szervezetek is pályázhatnak, de nincs adatgyűjtés arra vonatkozóan, hogy hány roma szervezet részesül támogatásban és milyen mértékben.

Civil Közösségi Szolgáltató Központok (Civil Központok)

A Ectv.-ben szabályozott Civil Közösségi Szolgáltató Központok feladata a civil szervezetek működésének szakmai támogatása, fenntarthatóságuk erősítése, továbbá az államháztartás alrendszeréből nyújtott támogatások szabályszerű felhasználásának elősegítése. A főbb szolgáltatások: segítségnyújtás és kapcsolattartás civil szervezetekkel, folyamatos párbeszéd a közigazgatással és az üzleti szférával, a szektorral kapcsolatos információnyújtás. Ennek keretében törekszenek például a helyi és a nemzetiségi önkormányzatokkal való kapcsolatok létrehozására.

Romák a települési önkormányzatok élén

A 2019-es települési önkormányzati választások után 45 településen (közülük egy városban) választottak roma nemzetiségű polgármestert. Ezeken a településeken szinte kivétel nélkül többségében romák élnek. Az Európai Bizottság megállapítása, hogy a nemzetiségi népességi területi adatok alapján a roma nemzetiségűek alulreprezentáltságára lehet következtetni a települések irányításában.³⁷² „Ezek a számok azt mutatják, hogy a roma többségű falvak kivételével a magyar települések önkormányzataiban lényegileg nincsenek jelen a romák.”³⁷³

³⁷⁰ Móre Sándor „A hazai nemzetiségi civil szervezetek és azok kapcsolata az állami szervekkel.” *ACTA HUMANA* 2018/4. Pp. 95.

³⁷¹ Egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. tv.

³⁷² Center for Policy Studies Central European University *Roma Civil Monitor. A synthesis of civil society's reports on the implementation of national Roma integration strategies in the European Union.* European Commission, Brussels, 2020. Pp. 20.

³⁷³ *Civil társadalmi jelentés a Nemzeti Roma Integrációs Stratégiák megvalósulásáról Magyarországon. A roma integráció területén meglévő vakfoltok beazonosítása.* Európai Bizottság, Brüsszel, 2020. Pp. 16.

Roma Nemzetiségi Önkormányzatok (RNÖ)

Összhangban Magyarország Alaptörvényével, a nemzetiségi törvény preambulumban rögzíti, hogy Magyarország az itt élő nemzetiségeket a magyar politikai közösség részének és államalkotó tényezőnek ismeri el. Magyarország tizenhárom, több évszázados jelenléttel bíró és az eddig hatályos törvényben is elismert nemzetiségnek otthona, ezek a bolgár, a görög, a horvát, a lengyel, a német, az örmény, a roma, a román, a ruszin, a szerb, a szlovák, a szlovén és az ukrán. A törvény rendszerezi a nemzetiségek alapvető jogait, az egyéni és közösségi jogokat, meghatározza az oktatási, a kulturális és médiajogokat.

A törvény értelmében a nemzetiségek közvetlen választással a községekben, a városokban és a fővárosi kerületekben települési, a fővárosban és a megyékben területi önkormányzatokat (helyi nemzetiségi önkormányzat), valamint országos nemzetiségi önkormányzatokat hozhatnak létre. Magyarországon 2114 nemzetiségi önkormányzat megválasztására került sor, ebből 1031 roma (KSH, 2018). A nemzetiségi önkormányzatok költségvetési támogatásának feltételeit, feladatalapú finanszírozását és elszámolási rendjét a mindenkori költségvetési törvény tartalmazza.

A Kormány a roma közösségek részére, az RNÖ-kre alapozva a családi funkciók megerősítését célzó, 7 központból álló **közösségfejlesztő hálózatot** működtet, amelyek további felzárkózási programok, intézkedések megvalósítását is szolgálják.

Országos Roma Önkormányzat

A vonatkozó törvény szerint az országos nemzetiségi önkormányzatok az általuk képviselt nemzetiség kulturális autonómiájának megteremtése érdekében intézményeket hozhatnak létre.³⁷⁴ Az Országos Roma Önkormányzat (ORÖ) mint a felzárkózási stratégia végrehajtásának egyik legfontosabb partnere által fenntartott kulturális intézmények éves működésére a költségvetési törvény XX. Fejezet 20. cím 58. alcím forrása áll rendelkezésre.³⁷⁵ Az említett intézmények működését tekintve kiemelkedik a „Roma Képzőművészek Digitális Archívuma” (ROKEDIA), amely hazai roma képzőművészek alkotásait tartalmazza az 1960-as évektől napjainkig,³⁷⁶ míg a roma fotó és filmtár a 19. századtól gyűjti össze a roma ábrázolás fényképes anyagait.

Nemzetiségi támogatások rendszere

A BM központi költségvetési fejezete négy olyan előirányzatot tartalmaz, amely a hazai nemzetiségek, köztük a *roma nemzetiség önazonosságának* és nemzetiségi közfeladatainak ellátását hivatott támogatni. A nemzetiségi célú előirányzatok terhére nyújtott támogatásokat 2016. december 31-ig a nemzetiségi célú előirányzatokból nyújtott támogatások feltételrendszeréről és elszámolásának rendjéről szóló 428/2012 (XII. 29.) Korm. rendelet szabályozta. 2017. január 1-től a vonatkozó rendelkezéseket a mindenkori költségvetési törvény melléklete tartalmazza. A nemzetiségi támogatásoknak köszönhetően a roma önkormányzatoknál is több kulturális program, anyanyelvű táboroztatás, nemzetiségi nyelven történő oktatás valósult meg, a támogatás civil szervezetek működését is segítette.

³⁷⁴ Ld. a Nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvényt és a Nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvényt.

³⁷⁵ Az ORÖ a korábbi 8 intézményét 2017-ben átszervezte, a hat intézmény (Országos Roma Foglalkoztatási Központ, Országos Roma Kulturális és Média Centrum, Országos Roma Misszió, Országos Roma Sportközpont, Teleki József Általános Iskola és Szakközépiskola, Tiszapüspöki Általános Iskola) köznevelési, kulturális, foglalkoztatási, sport és szociális feladatokkal rendelkezik a hazai roma népességgel a fókuszban.

³⁷⁶ <https://rokedial.aronk.hu/>

Nemzetiségi szószóló

Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény alapján lehetőség van a nemzetiségek parlamenti képviselőjének megválasztására kedvezményes kvóta alapján. Ha ez nem valósul meg, a törvény nemzetiségi szószóló delegálásának lehetőségét biztosítja. A szószóló jogai és kötelezettségei főként a nemzetiségek érdekeit és jogait érintő indítványok és ügyek köré csoportosulnak. Szavazati jog nélkül felszólalhat a parlament ülésén, ha a Házbizottság szerint az adott napirendi pont a nemzetiségeket érinti. A szószóló rendkívüli ügyben napirend után is felszólalhat, kérdést intézhet a Kormányhoz és tagjához, az alapvető jogok biztosaéhoz, az Állami Számvevőszék elnökéhez és a legfőbb ügyészhez a nemzetiségeket érintő ügyben, illetve a nemzetiségeket érintő határozati javaslatot is benyújthat. A szószólók a nemzetiségeket képviselő országgyűlési bizottság szavazati joggal rendelkező tagjai, és az állandó bizottságok, illetve a törvényalkotási bizottság ülésein – az érintett bizottság elnökének döntése alapján, vagy a nemzetiségeket érintő napirendi pont esetén – tanácskozási joggal vesznek részt.

Az egyházak missziós szerepe, cigánypasztoráció³⁷⁷

A **cigánypasztoráció**³⁷⁸ a roma közösségek célirányos lelki gondozása a keresztény egyházakon belül, amely fontos szegmensét képezi a cigányság felzárkózását célzó programoknak is. A magyarországi keresztény egyházak misszióknak tekintik a cigányság felé fordulást. A cigánypasztoráció a huszadik század derekán kezdődött Magyarországon, bár már az 1890-es években is voltak lelkes egyéni kezdeményezések.³⁷⁹ Ma újra jelentős a cigányság felé elinduló, szolgáló egyházak munkája.

Az evangélium bármilyen sajátos helyzetben lévő embert, embercsoportot ér el, mindig a környezethez, a sajátos szituációhoz alkalmazkodva jelenik meg. A cigánypasztoráció a sajátos helyzetet figyelembe véve közelíti meg az embert, hiszen az evangélium mindenkinek ugyanazt az isteni hivatást szánja.

A tevékenység legismertebb eleme az **evangelizáció**, amely célt szolgálják a cigány nyelvű misék és közösségi imaalkalmak, zárandokutak, cigánybúcsúk. Emellett hozzájárul a cigányság hátrányos helyzetű csoportjainak **társadalmi felzárkózásához** az adományosztáson, a gyermek- és felnőtt oktatási-képzési programokon túlmutatóan például munkahelyteremtéssel és szociális gondozással. A hagyományos **cigány kultúra ápolása**, a roma identitás erősítése kisközösségi formában szintén fontos eleme a pasztorációs tevékenységnek. A cigányok és nem cigányok számára szervezett **közös események** alkalmat adnak egymás jobb megismerésére, az előítéletek lebontására. A folyamat során fokozottan kell ügyelni a hagyományokkal való ütközés elkerülésére, hiszen hamar feszültségek támadhatnak az újonnan megtért és a régi hagyományokat követők között. A cigánypasztoráció nem zárja ki a nem-cigányok elérését, hiszen minden esetben a **közösségfejlesztés** a lényeg.

Az új erőre kapott cigánypasztoráció elsősorban helyi akciókon keresztül valósul meg, amelyek lehetőséget adnak az együttműködésre és az országos koordinációra. Nagy segítséget jelent ebben az alulról jövő kezdeményezésként született, évenkénti *cigánypasztorációs konferencia*. Mindazonáltal

³⁷⁷ Felhasznált irodalom: 1) MKPK körlevele a cigánypasztorációról. 2) Dúl Géza Krisztus „Cigányország útjain” – Cigánypasztoráció Magyarországon. 3) Landauer Attila A Kárpát-medencei cigányság és a keresztyén egyházak kapcsolatának forrásai (1567-1953).

³⁷⁸ Vegyes közösségekben szegénypasztorációnak is nevezhető. A fogalmat mindkét értelmében, de ismertebb nevén használjuk. Az evangelizációs munka mellett lényegi eleme a közösségépítés és a közösségi szocializáció.

³⁷⁹ Landauer Attila A Kárpát-medencei cigányság és a keresztyén egyházak kapcsolatának forrásai (1567-1953). L'Harmattan Kiadó, Budapest, 2016.

még folyik a magyarországi tapasztalatok összegyűjtése és a jó példák megszilárdulása. A Roma Koordinációs Tanácsban (ROK-T) létrejött Cigánypasztorációs Szakpolitikai Testület³⁸⁰ feladata, hogy szakpolitikai javaslatokat fogalmazzon meg a Tanács számára, és így közvetetten közreműködjön a társadalmi felzárkózási stratégia végrehajtásában.³⁸¹

Kihívásként említhető, hogy bár a katolikus papképzésben a romológia és a cigánypasztoráció témája a pasztorális tantárgy keretében vagy önállóan már szerepel, további erőfeszítések szükségesek, hogy a leendő papok lekipásztori munkájukba képesek legyenek beépíteni ezt a területet (jó példa a hajdúdorogi egyházmegye kispapjainak néhány hetes lekipásztori gyakorlata a szemináriumi évek során Hodászon). A közösségépítés egyéb nehézségei közé tartoznak a közösségben való megmaradás kérdése és a közösség fizikai fenntartásának költségei, a szakemberek alacsony megbecsültsége és fluktuációja, a cigánypasztorációhoz kötődő elvárások sokasága (pl. a sztereotípiák lehetőségeket szűkítő hatásának csökkentése), a nem-roma/roma közösségek kialakításához szükséges kölcsönösség, bizalom és idő. Létező gond továbbá az anyagi források szűkössége és egyenetlensége, valamint a komplex szolgálatokat segítő pályázatok korlátai.

A jó gyakorlatok, megoldások közé tartoznak az együtt cselekvésre irányuló programok, a személyre szabott figyelem, a jelenlét megélése – például úgy, hogy a tevékenységet végzők együtt élnek a közösségekkel (ld. pl. Kaposfőn, Alsószentmártonban). Szintén hasznos a holisztikus szemléletben végzett munka, amely a lelki támogatás mellett figyel a tanulásra és kompetenciafejlesztésre, a megfelelő életvezetésre, a munkavállalás fontosságára. A *Cigánypasztoráció a Kárpát-medencében* című EFOP-5.2.2-17 projekt keretében lehetőség nyílt a határon túli magyar anyanyelvű cigány közösségekben szolgáló testvérekkel tapasztalatcserére, kapcsolatok kialakítására – gazdagítva a határokon átnyúló nemzetpolitikai törekvéseket.³⁸²

Nemzetiségi köznevelés támogatása

A társadalmi leszakadás megakadályozásában, az **iskolai sikeresség** elősegítésében kiemelten fontos szerepe van a nemzetiségi nevelés megerősítésének.³⁸³ A nemzetiségi óvodai nevelést, legalább nyolc azonos nemzetiséghez tartozó szülő írásos kezdeményezésére, a fenntartó köteles megszervezni. A jogszabályban foglaltak szerint a romani vagy beás nyelven nevelő óvodák mellett, önálló nevelési formaként megtalálhatók a magyar nyelvű roma kulturális nevelést folytató óvodák is. Az óvodák, köztük a nemzetiségi óvodák fenntartása a települési önkormányzatok kötelező feladata, amelyhez az éves költségvetési törvény átlagbér-támogatást és működési támogatást biztosít. Ennek összege 2019-re 97 400 Ft/fő/év összegre emelkedett.

A jogszabályi előírásoknak megfelelően a nemzetiségi önkormányzatok nevelési-oktatási intézményeket alapíthatnak és működtethetnek, valamint átvehetik más fenntartók által létesített nemzetiségi nevelési, oktatási intézmények fenntartását; ennek eredményeként az elmúlt években

³⁸⁰ Részvevői keresztény egyházak képviselői.

³⁸¹ A 1102/2011. (IV. 15.) Korm. határozat 1405/2017. (VI. 28.) Korm. határozattal elfogadott módosítása. A felállításra került testületek: Cigánypasztorációs Szakpolitikai Testület, Oktatási és Gyermekjóléti Szakpolitikai Testület, Foglalkoztatási Szakpolitikai Testület, Településfejlesztési Szakpolitikai Testület, Lakhatási Szakpolitikai Testület, Kulturális Szakpolitikai Testület. A testületekben 10-10, gyakorlati tapasztalatokkal bíró, többségében civil szervezetet képviselő szakértő dolgozik, a testületek feladata a felzárkózási stratégia beavatkozási területei mentén szakpolitikai javaslatok megfogalmazása.

³⁸² Ami a Kárpát-medencei cigánypasztorációs hálózatépítést illeti, lásd

https://boldogceferinointezet.hu/tart/index/24/Ciganypasztoracio_a_Karpatmedenceben_EFOP_522 letöltve 2020. január 28.

³⁸³ A nemzetiségi oktatás esetében érzékeny, különös hangsúllyal kezelendő kérdés a szegregáció elkerülése, a gyermekek közösségi, társadalmi integrációjának erősítése.

számos köznevelési intézmény fenntartását vették át. Az ORÖ két köznevelési intézményt tart fenn, a Tiszapüspöki Általános Iskolát és a Szirákon működő Teleki József Általános Iskola és Szakközépiskolát. Az intézmények alapvető működése az állami támogatás révén stabil, az elmúlt években a fenntartó folyamatosan fejlesztette iskoláit saját és pályázati forrásból (eszközpark bővítés, infrastruktúra állagmegóvása). A sziráki intézmény 2019-től érettségire adó képzést indított, ugyanakkor a bővítése és felújítása, tornaterem létesítése feltétele a további zavartalan működésnek.

A nemzetiségi önkormányzatok által fenntartott köznevelési intézmények egyedi támogatási igényeit a nemzetiségekért felelős szakterületek is évről-évre kiemelt prioritásként kezelik és támogatják. Ennek keretében az ORÖ által fenntartott Tiszapüspöki Általános Iskola 2019-ben további 30 MFt-ot, 2020-ban pedig a két iskola felújítási költségeihez a BM 300 MFt támogatást biztosít.

A 2017/2018-as tanév során a nemzetiségi feladatalapú támogatást igénybe vevő intézmények száma 335-re csökkent, ezzel párhuzamosan csökkent a nemzetiségi oktatásban résztvevő tanulók létszáma is. Ennek oka, hogy a jogszabályi változások hatására (nemzetiségi nevelés-oktatás tartalmi szabályozóinak módosulása, a feladatalapú finanszírozás bevezetése) a rendszerből kikerültek azon köznevelési intézmények, amelyekben nem folytatnak az előírásoknak megfelelő, valódi nemzetiségi nevelés-oktatást.

11. táblázat. A roma nemzetiségi oktatás adatai

Intézmény/tanév	Magyar nyelvű cigány nemzetiségi nevelést, oktatást biztosító intézmények		Cigány nyelvű nevelést, nyelvoktatást biztosító intézmények		Magyar nyelvű cigány nemzetiségi nevelést, oktatást gyermekek tanulók száma		Cigány nyelvű nevelésben, nyelvoktatásban résztvevő gyermekek, tanulók	
	2016/2017	2017/2018	2016/2017	2017/2018	2016/2017	2017/2018	2016/2017	2017/2018
Óvoda	299	165	4 romani	2 romani 1 beás	10993	9772	218 romani	131 romani 91 beás
Általános iskola	225	157	8 romani 4 beás	8 romani 6 beás	22965	20544	407 romani 303 beás	597 romani 333 beás
Gimnázium	5	3	1 romani 2 beás	1 romani 2 beás	596	316	74 romani 183 beás	79 romani 389 beás
Szakiskola	1	1	1 romani 1 beás	0	21	4	133 romani 9 beás	0
Szakközépiskola	2	6	1 romani	1 beás	80	646	51 romani	12 beás
Szakgimnázium	0	3	0	0	0	136	0	0
Összesen	532	335	22	21	34655	31418	1378	1632

12. táblázat. Roma nemzetiségi támogatások

Költségvetési fejezeti sorok	2019	2020
(20/5/10) Országos Roma Önkormányzat működési és média támogatása (a média támogatás 2011-től épült be az előirányzatba)	433 400 000	433 400 000
(20/5/11) Országos Roma Önkormányzat által fenntartott intézmények támogatás	182 500 000	182 500 000
<i>Egyedi döntésen alapuló támogatások</i>		
(20/5/9) Roma nemzetiség pályázatainak támogatása	657 900 000	657 900 000
(20/5/14) Roma nemzetiségi önkormányzatok, civil szervezetek pályázati támogatása beruházásra, felújításra, pályázati önrészre *	30 000 000	360 000 000
(21/3.) Települési és területi nemzetiségi önkormányzatok működési és feladatalapú támogatása	1 672 500 000	1 672 500 000
Összesen	2 976 300 000	3 306 300 000

* Roma nemzetiségi intézmények támogatása beruházásra, felújításra, pályázati önrészre: 2019. évben Miniszterelnökség forrás átadás 30 MFt (ORÖ, Tiszapüspöki iskola beruházás fejlesztésére)

Pályázati úton nyújtott támogatások

	2019			2020		
	Igény, db	Támogatott		Igény, db	Támogatott	
Roma civil szervezetek működési támogatása	314	224	203 400 000 Ft	298	217	200 000 000 Ft
Roma nemzetiségi kulturális programok, kezdeményezések	662	387	156 050 000 Ft	850	439	150 000 000 Ft
Roma nemzetiségi gyermektáborok	386	240	204 984 375 Ft	461	286	250 000 000 Ft
Roma nemzetiségi nyelvoktatás-pedagógus továbbképzés	5	2	5 565 625 Ft	6	5	20 000 000 Ft
Összesen	1367	853	570 000 000 Ft	1615	947	620 000 000 Ft

A közvetlen támogatásokat illetően jogszabályban került rögzítésre a nemzetiségi tanulók tankönyvekhez történő ingyenes hozzáférése, ami a taníttatás anyagi terheinek jelentős csökkentésével szintén az oktatáshoz való hozzáféréshez járul hozzá.³⁸⁴

A Magyarországi nemzetiségek bizottsága 2017-ben **nemzetiségi óvodapedagógus programot** dolgozott ki. A program költségvetési fedezetét a 2018. és 2019. évi központi költségvetés biztosította. Ennek keretében a nemzetiségi nevelési-oktatási feladatot ellátó pedagógusok nemzetiségi pótlékának emelése a 2018. évi 5%-os, 15%-ra történő emelést követően 2019. évben további 15%-kal, 30%-ra emelkedett. A nemzetiségi nevelési-oktatási feladatot ellátó pedagógusok nemzetiségi pótléka 2020-tól pedig további 10%-kal, 40%-ra emelkedett, amely mellett a pótlék differenciálásával az érintettek köre is kiterjesztésre került. Kiírásra került továbbá a **Nemzetiségi Óvodapedagógus Tanulmányi Ösztöndíjprogram, amely a jogosultsági körének kiterjesztését követően a Nemzetiségi Pedagógus Tanulmányi Ösztöndíjprogram keretében folytatódik. A nemzetiségi óvodapedagógus képzés minőségének javítását szolgáló programok, valamint a nemzetiségi pótlék emelése és kiterjesztése együttesen hozzájárulnak az érintettek hivatásválasztásához és pályán tartásához, költségvetési fedezetüket a mindenkor központi költségvetés biztosítja.**

³⁸⁴ 2011. évi CXCV. törvény 46. § (5) bekezdése alapján „(5) Az elsőtől a nyolcadik évfolyamig, továbbá a nemzetiségi nevelés-oktatásban és a gyógypedagógiai nevelés-oktatásban az állam biztosítja, hogy a tanuló számára a tankönyvek térítésmentesen álljanak rendelkezésre.”

A Nemzetiségi Tanulmányi Ösztöndíjprogramból 2019. évben kivált – ám célkitűzéseiben nem változó – **Roma Nemzetiségi Tanulmányi Ösztöndíjprogram** célja, hogy a roma nemzetiségi anyanyelvű, nemzetiségi kétnyelvű, illetve a roma nemzetiségi nyelvoktatásban részesülő középiskolai tanulók az érettségi után felsőfokon folytassák tanulmányaikat, és a nemzetiség közösségi életében aktívan szerepet vállaljanak. Az eredeti programkiíráshoz képest új köznevelési intézmények kerültek be a meghívásos pályázók közé, megduplázva a korábbi évek tanulóinak számát: 2020-ban már 6 köznevelési intézményből összesen 35 tanuló kapott támogatást (a korábbi években csupán 3-3).

A „Társadalmi felzárkózási és integrációs köznevelési intézkedések támogatása” (EFOP-3.1.3-16-2016-00001) kiemelt projekt roma dajkák foglalkoztatását és óvodapedagógus képzését segítette azzal a céllal, hogy az óvoda alkalmassá váljon a hátrányos helyzetű gyermekek eredményes és integrált nevelésére, támogassa a gyermekek óvodai beilleszkedését, és elősegítse a későbbi iskolai sikerességét.

2013 óta a romák kultúrája és történelme is megjelenik a Nemzeti Alaptantervben. A középszintű köznevelés „**holokauszt Magyarországon**” témakörének tartalmi elemei között a magyarországi zsidóság sorsa mellett a roma holokauszt is szerepel. A nemzetiségi biztos helyettes 2017-ben kiadott elvi állásfoglalása felhívja a figyelmet a roma holokauszt elismertetésének, az áldozatok kárpótlásának, az emléknap elfogadásának, emlékhelyek létrehozásának fontosságára. Rávilágít a nemzetiségi alapjogok vagy az egyenlő bánásmód elvének sérelmével fenyegető helyzetre és aggályos gyakorlatra, illetve felmutat olyan jó gyakorlatokat, amelyek a nemzetiségi jogok minél sikeresebb érvényesítését szolgálják.³⁸⁵ A Roma Produkciós Iroda évente ünnepi megemlékező műsort rendez a Bátorság és a Roma Ifjúság Napján.

A **Gandhi Gimnázium, Kollégium és Alapfokú Művészeti Iskola** Magyarország és Európa első cigány/roma nemzetiségi, érettségire adó intézménye, amelyet 1994-ben alapított a Gandhi Alapítvány, és ahol magyarországi romák által beszélt mindkét nyelvet tanítják.³⁸⁶ A Pécsen működő iskola beiskolázási körzetében lakók nagy része a beás nyelvet beszéli, emellett a roma kultúra oktatása is megvalósul. A tanulók főként Baranya, Somogy és Tolna megyéből érkeznek, de Fejér, sőt Pest megyei tanulójuk is van. Az iskola tanári karában roma származású pedagógusok is tanítanak, az intézmény pedagógiai programja 2017-ben bekerült az UNESCO szellemi kulturális örökség jó gyakorlatok nemzeti nyilvántartásába. Az elmúlt években ugyanakkor a tanulói létszám stagnálása tapasztalható. Az iskolához kapcsolódóan európai uniós forrásból jött létre a Nemzetiségi Roma Oktatási és Kulturális Központ, amelynek célja a magyarországi és európai romák kultúrájának megőrzése, felkutatása és továbbadása a fiatalok számára. A Központ egy háromdimenziós technikát alkalmazó bemutató-oktató termet, nyelvi labort, valamint videó- és hangstúdiót foglal magába. A nemzetiségi, főleg roma kulturális programok³⁸⁷ mellett a központ a társadalmi felzárkózás és a kulturális különbözőségek elfogadása érdekében szakemberek továbbképzését, tréningek

³⁸⁵ „A roma holokauszt oktatásának társadalmi szemléletformáló szerepéről és hazai helyzetéről” szóló elvi állásfoglalás az Országgyűlés Magyarországi nemzetiségek bizottsága Köznevelési és Kulturális Albizottságának 2017. október 26-i ülésén került bemutatásra. Az állásfoglalás áttekinti és elemzi a holokausztoktatás hazai szabályozási környezetét, a roma holokauszt formális és nem formális oktatásban való megjelenését, a tankönyvi reprezentációját.

³⁸⁶ Az intézményt 2011-től jogutódként a Gandhi Gimnázium Közhasznú Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság működteti az eredeti célok megtartásával. Az alapítványi formában indult Gandhi Közalapítványt a kormány, civil szervezetek és magánszemélyek alapították 1995-ben, célja a nyitott gondolkodású, tudományra fogékony, illetve népihöz és anyanyelvükhöz ragaszkodó fiatal romák képzésének elősegítése köznevelési intézmények fenntartásán keresztül, valamint kiadói munka és kulturális tevékenység folytatása.

³⁸⁷ „Nemzetiségi Ki Mit Tud?”, roma népiismereti vetélkedő, „A Mi országunk...” fotó- és rajzpályázat, a Cigányság Világnapja megünneplése, Pécsi Nemzetiségi Nap, roma táncház, kiállítások, koncertek konferenciák.

megszervezését is lehetővé teszi. A Gandhi Gimnázium mellett elismerésre méltó szakmai munka folyik több alapfokú és középfokú köznevelési intézményben is.

2016-ig a nemzetiségi tankönyvfordítási és **tankönyvfejlesztési program** megvalósítása keretében számos nemzetiségi oktatási tananyag készült el (TÁMOP-3.4.1.A). Az EMMI az Eszterházy Károly Egyetem Oktatáskutató és Fejlesztő Intézet közreműködésével a 2018 és 2020 közötti időszakra hároméves tankönyvfejlesztési tervet dolgozott ki, amelynek 31%-a nemzetiségi taneszköz. A nemzetiségi pályázati kiírásokban 2019-től külön kategória a nyelvi műhelyek és a roma nemzetiségi oktatásban résztvevő **pedagógusok továbbképzése**.

2013-ban osztatlan képzésben megindult az idegen nyelvek műveltségi területen a **romológia tanár** (*romani nyelv és kultúra*, illetve *beás nyelv és kultúra tanára* specializációk választásának lehetőségével) a beás vagy romani nyelv és népismeret tantárgy tanítása. A Pécsi Tudományegyetem bölcsészettudományi képzésében, neves roma származású tanárok közreműködésével megindult a többciklusú romológia és romológia tanár mesterképzési szak, illetve PhD program. A képzési kínálat így lehetőséget biztosított az óvodai és általános iskolai, a középiskolai oktatók és a felsőoktatási szakemberek felkészítésére, illetve a doktori fokozat megszerzésére is. 2018-tól a Debreceni Egyetem hajdúböszörményi tagozata is akkreditáltatta a romológia képzést.

Kiemelt figyelem a roma nőkre

2019-es MEF adatok szerint a 15-64 éves roma nők foglalkoztatási rátája jóval alacsonyabb, 37,0%, mint a nem roma nőké (63,6%). Az arány a korábbi évekhez képest nem változott jelentősen. Uniós támogatással valósult meg a roma nők képzését és szociális és gyermekjóléti/gyermekvédelmi rendszerben való foglalkoztatását támogató, a Foglalkoztatás, munkavállalás, felnőttképzés, szociális gazdaság részben is említett **„Nő az esély” program**, amely mentori támogatással kezeli a bevont roma népesség eltérő kulturális és szociális jellemzőit (pl. roma nők családi szerepei, korai családalapítás, köznevelési részvétel).

Az EFOP-1.6.1-VEKOP/16 Felzárkózási együttműködések támogatása felhívás **roma női közösségek megerősítése** alprojektje esélyt kínál a roma nők számára a hagyományos, családi szerepeiken túli közösségformáló szerepek betöltésére, amelyek révén nőként és romaként egyaránt javulhat személyes helyzetük is.

Az EFOP-1.4.4-17 **Bari Shej – Nagylány – Fata Máré** Roma lányok továbbtanulási esélyeinek növelése Európában egyedülálló program. 10-18 éves, általános iskolás vagy középfokú iskolába járó roma lányok tanulását és taníttatását támogatja a pályázó szervezeteken keresztül (egyházak, civilek).

Roma nemzetiségi kultúra és tehetséggondozás támogatása

A roma közösség a legnagyobb hazai nemzetiség, amely több, saját identitással rendelkező közösségből áll. A romákkal, de a többi nemzetiséggel kapcsolatban is sokszor azok történelmének, kultúrájának, társadalmi helyzete ismeretének hiánya miatt alakulnak ki téves beidegződések. A sztereotípiák megdöntésében hatékony eszköz a másik közösség életének, értékeinek, kultúrájának megismerése.

A roma nemzetiségi kultúra megőrzése érdekében több, a roma kultúrát fejlesztő programot támogatott az EMMI a Nemzeti Kulturális Alap és uniós források felhasználásával. 2012 óta minden évben kiírásra kerül a **roma kulturális események** megvalósítását és kulturális tartalmakat támogató pályázat, amelynek kiemelt célja a különböző kultúrából származó emberek kölcsönös elfogadásának

elősegítése, valamint a cigány nyelv és hagyományok ápolása és megőrzése. A program évente 25-50 ezer embert szólít meg. 2015-ben jelent meg a **Nemzetiségi intézmények támogatása beruházásra, felújításra, pályázati önrészre** fejezeti kezelésű előirányzat, amelynek célja az országos nemzetiségi önkormányzatok közfeladatainak, a fenntartott intézményeknek, valamint a nemzetiségi média, kultúra és nyelvoktatás fejlesztése érdekében pedagógus-továbbképző programok támogatása. A **Roma nemzetiségi pályázatok** kiírás roma civil szervezetek működését, roma nemzetiségi kulturális kezdeményezéseket, nyelvi táborokat, és új elemként nemzetiségi pedagógus-továbbképzések megszervezését támogatja. A **TIOP 1.2.6.-13/1 Multifunkcionális Nemzetiségi – Roma Módszertani, Oktatási és Kulturális Központ** infrastrukturális feltételeinek kialakítása című kiírás jelentősen hozzájárult a nemzetiségek, köztük a romák oktatási és kulturális infrastruktúrája fejlesztéséhez különösen az ország romák által sűrűn lakott megyéiben. Az **EFOP-1.3.4-16 Közös értékeink – sokszínű társadalom** program az identitásépítést, a *mindenki másképp egyforma* jegyében a különböző nemzetiségek egymás kultúrájának megismerését és közösségek építését célozta kulturális események és képzések révén az előítéletek és diszkrimináció elleni küzdelem érdekében; továbbá cél volt a minőségi szolgáltatásokhoz, programokhoz való hozzáférés javítása és a szegénységből kivezető esélyek megteremtése is.

A Kormány támogatja és segíti a roma fiatalokat, tehetségük kibontakoztatását. A **Nemzeti Tehetség Program** célzott pályázatokkal segíti a halmozottan hátrányos helyzetű, roma vagy fogyatékkal élő fiatalok tehetséggondozását, különös figyelemmel a hátrányos helyzetű járássokban működő, vagy kis létszámú iskolák programjaira.³⁸⁸ 2019-ben a program az NTP-KTK-19 nyílt kategóriával támogatta a hátrányos helyzetű és roma fiatalok tehetséggondozó programjait, a megítélt és folyósított támogatás 169 millió Ft volt, melynek köszönhetően a programban részt vevő roma fiatalok száma túllépte a százötven főt. A **Snétberger Zenei Tehetség Központ** minden évben 60-65 hátrányos helyzetű tehetséges fiatal számára biztosít intenzív zenei képzést. A **Szirom Roma Szimfonikus Zenekar** a fiatal diplomás klasszikus zenészeknek nyújt segítséget a pályakezdésben. A **Karaván Színház és Művészeti Alapítvány** színészképző stúdiót működtet elsősorban színészetben tehetséges roma és minden olyan gyermek, fiatal számára, aki mögött nincs meg a szükséges támogató háttér. Fő tevékenységi területük a színház és a tehetséggondozás. A **Roma szakkollégiumok** hallgatóit zenei, jogi, illetve orvosi pályájukon segítik célzott ösztöndíjprogramok. A **Csoóri Sándor** és a **Muzsikáló Magyarország** programok a cigányzene népszerűsítéséhez járulnak hozzá. **Nemzetiségekért Díj** és **Pro Cultura Minoritatum Hungariae** elismerésben több elismert roma szakember és alkotói műhely is részesült.

A **Nemzetközi Roma Naphoz** kapcsolódóan évek óta **április 8-án** rendezik meg a hagyományörző **Cigánykerék – Roma Értékek Fesztivált**, amelynek programjai bepillantást engednek a cigányság mindennapi életébe, és a kulturális megértésen keresztül igyekeznek közelebb vinni egymáshoz a különféle nemzetiségeket. „Nemzetiségi színház” jelölést visel a Karaván Színház és a Cinka Panna Cigány Színház.

371 CSILLAG – Emlékezés a Bátorság és a Roma Ifjúság napjára: A Roma Produkciós Iroda 2015-től minden évben ünnepi megemlékező műsort rendez a Bátorság és a Roma Ifjúság Napján, a felzárkózási szakterület támogatásával a Nemzeti Színházban. Európa számos országában emlékeznek Auschwitz-Birkenau Cigánylágerének 1944. május 16-án tanúsított ellenállásáról.

2018-ban a felzárkózási terület **új díjat** alapított: **Balázs János díj**. A díj a hátrányos helyzetű emberek, közösségek – főleg romák – társadalmi felzárkozásáért, oktatásáért, foglalkoztatásuk elősegítésért, társadalmi beilleszkedésük és megbecsülésük segítéséért végzett magas színvonalú

³⁸⁸ Nemzetiségi országgyűlési beszámoló 2019. Pp. 110.

szakmai munkáért, valamint a jövő generációjának példaképet adó, a roma identitás, roma kultúra megőrzéséért, gyarapításáért munkálkodó, a romák és nem romák egymás megismerését, társadalmi párbeszédét támogató, a békés társadalmi együttélést előmozdító kiemelkedő munkáért adományozható.

Roma nemzetiségi média támogatása³⁸⁹

A nemzetiségi törvény és a médiatörvény³⁹⁰ garantálja a nemzetiségi média működését. A közszolgálati média rendszeresen sugároz anyanyelvű rádió és televízió műsort a 13 hazai nemzetiség részére, amelyben hangsúlyt kap az esélyegyenlőség megteremtésével és a nemzetiségi jogok érvényesítésével kapcsolatos önkormányzati feladatok bemutatása is. Az MTVA nemzetiségi koncepciójának lényege a nemzetiségeket zárványként, néprajzi kuriózumként megjelenítő műsorkészítés megszüntetése. Az M1 és M5 tematikus tévécsatornák létrejöttével tovább bővült a nemzetiségi tematika megjelenítése. A Nemzetiségi Rádió Európában szinte egyedülálló módon minden államalkotó nemzetiséget saját anyanyelvén szólít meg, tájékoztat és szórakoztat. A roma nemzetiség számára heti 5 alkalommal sugároz műsort, emellett heti két-két alkalommal külön lovári és beás nyelvű adás is van a nyelvvesztés megállítása érdekében. A Kossuth Rádión a „Jelenlét” – roma *közéleti* magazin és a „Jelenlét” – roma *kulturális* magazin szól minden hétfőn.

A „Kapcsolódj be a közvetítésbe!” című **médiagyakornoki programban** 2016 és 2019 között évente 8-8 hátrányos helyzetű fiatal, köztük elsősorban romák számára biztosított alkotói támogatást azzal a céllal, hogy szakmai gyakorlat során szerezzenek munkatapasztalatot.

Roma színházi támogatása

A közművelődés, a hagyományőrzés és az amatőr művészeti tevékenység területén tapasztalt aktivitást és sokszínűséget továbbra is támogatni szükséges. A hazai roma közösség ugyan nem rendelkezik saját állandó színházépülettel, ennek ellenére több roma színházi társulat is működik.

A **Karaván Művészeti Alapítvány** (2000) Nyári Oszkár színész vezetésével alakult Budapesten, 2014 óta már Kaposváron is működik, azzal a céllal, hogy tandíjmentes színészképző stúdiót működtessen elsősorban tehetséges roma és minden olyan gyermek, fiatal számára, akiknek egy fizetős színi tanoda költségei túl megterhelőek lennének. A Karaván működése során nagy hangsúlyt fektet a romák és nem romák közös tevékenységére.

A **Cinka Panna Cigány Színház Alapítvány** (1992) Jónás Judit vezetésével alakult meg. Repertoárjukban szerepel zenés mesejáték, szonon-színmű, dráma, vígjáték, monodráma, ballada-versdráma, irodalmi estek. Részt vettek többek között az „Athe sam” Fesztiválon, a Budapesti Cigány Fesztiválon, a Művészetek Völgyében, a POSZT off-on, a Zsámbéki és az Esztergomi Nyári Játékokon és rendszeres szereplői a nemzetiségi színházi fesztiváloknak.

A **ROMANO TEATRO Társulat** (2005) Szegedi Dezső (Jászai Mari-díjas) színművész művészeti vezetésével alakult meg Miskolcon. A színházi műhely célja, hogy a művészet segítségével közelebb hozza egymáshoz a fiatalokat, a társulatban helyet kapnak roma és nem roma fiatalok egyaránt.

³⁸⁹ Nemzetiségi országgyűlési beszámoló 2019. Pp. 78.

³⁹⁰ 2010. évi CLXXXV. törvény a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról.

Kihívások

- A társadalmi együttélés, a bizalom és a közösségi részvétel elégtelensége, a többségi társadalom érzéketlensége, **diszkriminációs jelenségek**. A romákat érintő, az országos nyilvánosságban is megjelenő **negatív narratíva**, a torz roma reprezentáció.
- A sztereotípiák megdöntésére irányuló kommunikáció és **médianyilvánosság megerősítése**.
- **A roma civil szerveződések intézményes háttérének biztosítása**.
- A romák közszolgáltatásokhoz való **egyenlő hozzáféréseinek hiánya, a szolgáltatások fejlesztésében, működtetésében a mainstreaming érvényesítése**.
- **A romák kulturális javakhoz és szolgáltatásokhoz való egyenlő hozzáféréseinek biztosítása**, valamint a roma/nem roma társadalmi és kulturális párbeszéd előmozdítása.
- A hátrányos helyzetű emberek, köztük **romák jogtudatosságának alacsony szintje**.
- **Iskoláskorban nem találkoznak a gyermekek a más nemzetiségek kultúrájával**, hagyományaival, szokásaival, ami erősítené a nyitottságot egymás elfogadására.
- **A roma önkormányzatok munkájába további roma szakemberek bevonása**, képzések.
- **A romani és beás nyelvek mára már alacsony ismertsége és írásbelisége**, a nemzetiségi oktatásban résztvevők alacsony száma. A megfelelő szakképzettséggel rendelkező pedagógusok hiánya hátráltatja a romani és beás nyelvű oktatás minőségének fejlesztését.
- **A cigánypasztoráció kihívásai**.

Beavatkozási irányok

A roma népesség identitását, közösségépítését célzó intézkedések a lakosságcsoport tartós társadalmi integrációját alapozzák meg a kulturális másság megőrzése mellett. A tervezett beavatkozások elmaradása a diszkriminációs jelenségek és a kapcsolódó bűncselekmények növekedését, a társadalmi bizalom csökkenését, a roma népesség közösségért végzett munkája alulhasznosulását eredményezik, ami jelentős versenyhátrány az ország gazdasági-társadalmi fejlődése során.

A társadalmi befogadás további javítása terén:

1. A szolgáltatások fejlesztésében, működtetésében a **mainstreaming fokozott alkalmazása**, azaz az általános, megszokott szolgáltatások körébe való beillesztése. A humán közszolgáltatásokban dolgozók részére szemléletformáló képzések biztosítása, roma származású munkatársak indokolt alkalmazásának támogatása.
2. A közösségek megerősítése, közösségi konfliktusok és **a romákkal szembeni hátrányos megkülönböztetés további csökkentése** az összes érdekelt bevonásával. A romákat célzó, előítéleten alapuló gyűlölet-bűncselekmények és gyűlöletbeszéd megelőzése.³⁹¹ A médiaoktatás evolúciója a köznevelésben és a tanárképzésben.
3. **A romaintegráció előnyeinek tudatosítása** mind a roma közösségekben, mind a társadalom egészében. Sikeres roma életutak ismertté tétele a média segítségével, példakép-állítás. **A nemzetiségek kultúrája**, azon belül a roma kultúra és történelem terjesztése, hangsúlyosabb megjelenése a köznevelésben, valamint helyi és országos rendezvények keretében.
4. A társadalmi együttélést és a kölcsönös szemléletformálást erősítő, a különféle társadalmi csoportok közötti együttműködést és **együtt cselekvést segítő programok támogatása**.

³⁹¹ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak – A nemzeti romaintegrációs stratégiák uniós keretrendszerének felidős értékelése. Brüsszel, 2017. 8. 30. COM(2017)458 final

5. Az **ifjúság megismertetése a hátrányos megkülönböztetés tartalmával és jelentésével**, a kisebbségek kultúrájával és nehézségeikkel az oktatáson kívül is, kortársakkal való találkozás, valamint önkéntes tevékenységek és belföldi csereprogramok révén.
6. Erősíteni, fejleszteni kell az alapvető jogok biztosa **jogsegélynyújtó funkcióit**.
7. A hátrányos helyzetű emberek, köztük romák **jogtudatosságának javítása**.
8. Kiemelt figyelem a roma népességen belül is fokozott hátrányokkal küzdő **roma nőkre**. A roma nők aktív szerepvállalásának, a helyi közösségekért végzett munkájának erősítése.

A kulturális és közösségi önazonosság fejlesztése terén:

1. **Egyenlő hozzáférés biztosítása** a kulturális javakhoz, szolgáltatásokhoz, kiemelten a hátrányos helyzetű, köztük roma gyermekek, fiatalok körében. A helyi közösségi tevékenységek támogatása a **közterek „közösségi tér” funkcióinak bővítésével**, az alkalmas térrészek kialakításával és fejlesztésével.
2. A **nemzetiségi kultúra** hatékony, célzott támogatása. A marginalizált nyelvi csoportok gyermekei számára nyelvet és **kultúrát megtartó**, magas fokú írástudást, idegennyelv-tudást kínáló, hatékony **programok biztosítása**.
3. A **civil aktivitásokhoz és a szervezetek, nemzetiségi önkormányzatok alapításához** és cél szerinti működtetéséhez további finanszírozási és humán erőforrás támogatás biztosítása.
4. Települési közösségfejlesztési programok a társadalmi kohézió és a helyi identitás erősítése, illetve a közösségi aktivitás fejlesztése érdekében.
5. A **minőségi nemzetiségi neveléshez, oktatáshoz való hozzáférés biztosítása**, a nemzetiségi nevelésben és oktatásban résztvevők számának növelése, a kisgyermekkorai nevelés és az oktatás minőségének fejlesztése, ehhez roma dajkák, nevelők, pedagógusok, pedagógiai munkát segítőik képzése.
6. A **romani és beás nyelv írásbeliségének támogatása**.
7. **Célzott kutatások támogatása** a cigány csoportok helytörténetének, nyelvhasználati sokféleségének, anyanyelvi összetételének, kétnyelvűségének és az iskolába kerülő gyermekek romani/beás nyelvtudásával kapcsolatban.
8. A cigányok körében végzett **pasztorációs és lelkipásztori tevékenység** további támogatása.

B.8. A Stratégia megvalósításának intézményrendszere, hazai és Kárpát-medencei partnerség

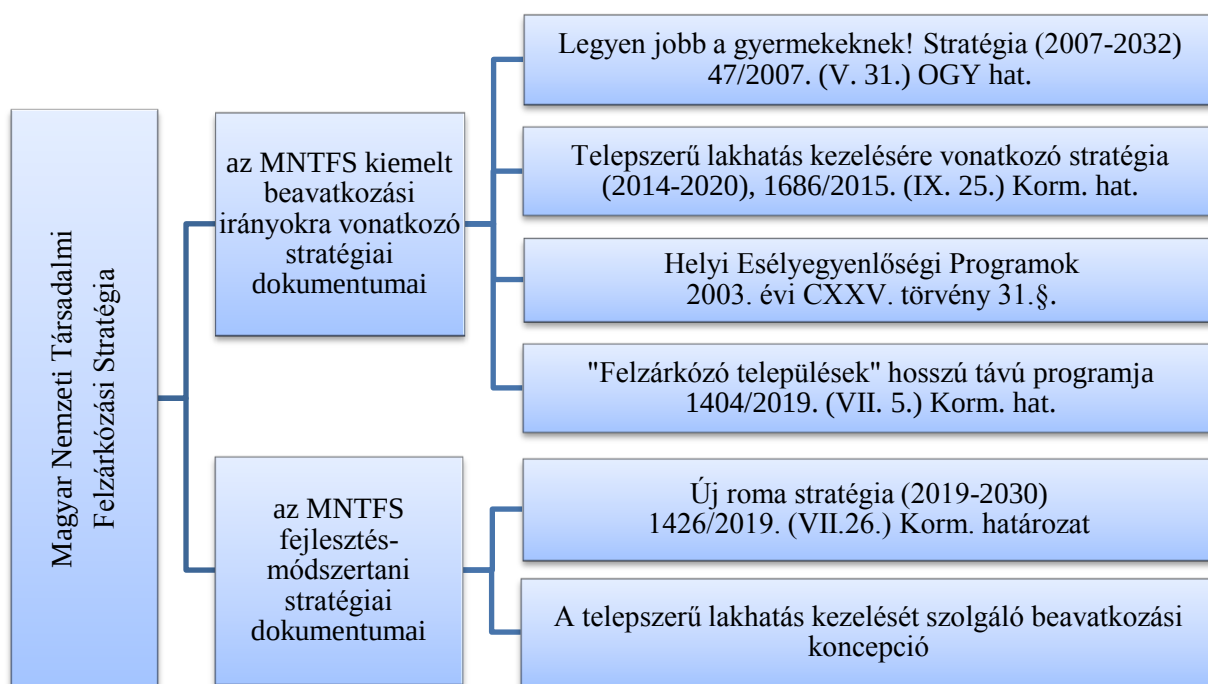
Az MNTFS 2030 erősen épít az érintettekkel való minél szélesebb partnerségre az ország határain kívül élő, hátrányos helyzetű, magyar anyanyelvű roma népesség tekintetében is. Az ehhez szükséges stratégiai és szervezeti keretek megteremtése és folyamatos fejlesztése a társadalmi felzárkózás szemléletének további kormányzati beágyazódását is szolgálja.

Helyzetelemzés és elért eredmények³⁹²

2011-től fokozatosan kialakultak a felzárkózási szakpolitikai terület intézményi és szabályozási keretei. A fejezetben a szakpolitikát keretbe foglaló környezet ismertetéséről lesz szó, azon belül a meghatározó koncepcionális dokumentumokról, a társadalmi felzárkózás formális kormányzati irányításáról.

Az MNTFS 2030 átfogó, a hátrányos helyzetű emberek élethelyzetén javítani kívánó szakpolitikai Stratégia. A Stratégia ernyőstratégiaként szolgál az annak beavatkozási területeihez kapcsolódó stratégiai, valamint fejlesztés-módszertani dokumentumokhoz, a stratégiák szélesebb összhangját, kereteit kívánja megteremteni annak érdekében, hogy az ágazatközi megközelítések hatékonyabban érvényesüljenek.

14. ábra. Az MNTFS II. és kapcsolódó stratégiai dokumentumai



³⁹² Felhasznált dokumentumok: *Társadalmi folyamatok Magyarországon a Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia időszakának első felében* TÁRKI, 2018; *A Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia (MNTFS) érvényesülésének értékelése*. TÁRKI et. al. 2020; *A helyi stratégiaalkotás felzárkózási szempontú értékelése*. HÉTFA, 2017; *Magyarország: Az inkluzív növekedés mérése a fejlesztési hatások fokozása érdekében*. Világbank, 2016.

Kiemelt beavatkozási irányokra vonatkozó stratégiai dokumentumok

A szegény családban élő gyermekek helyzetének javítását és a gyermekek esélyteremtését célzó, 25 évre szóló, „*Legyen jobb a gyermekeknek!*” Nemzeti Stratégia célja, hogy egy generáció alatt jelentősen, a jelenleginek töredékére csökkentse a gyermekek és családjaik szegénységének arányát, felszámolja a gyermekek társadalmi kirekesztődése és tartós rászorultsága szélsőséges formáit, és átalakítsa azokat a mechanizmusokat és intézményeket, amelyek ma újratermelik a szegénységet és a társadalmi kirekesztődést. Ezek eléréséhez szükséges a szülők foglalkoztatásának segítése, jobb, egyenlőbb feltételek biztosítása a gyermeki készségek és képességek kibontására, továbbá a társadalmi különállás csökkentése; a gyermekek és családjaik számára nyújtott személyes szociális szolgálatok és ellátások színvonalának javítása; az egészségesebb gyermekkor biztosítása; valamint a lakáskörülmények és a lakhatás biztonságának javítása. Horizontális, minden funkcionális területet átmetsző cél az etnikai, területi egyenlőtlenségek és társadalmi különállás csökkentése. A *Legyen jobb a gyermekeknek!* Stratégia végrehajtását szolgáló hároméves intézkedési tervek 2011 óta a felzárkózási stratégia intézkedési tervei részét képezik.

A *Telepszerű lakhatás kezelésére vonatkozó stratégia* célja az emberi lakhatásra gyakran alig alkalmas telepek felszámolása, esetenként – az egyedi körülmények messzemenő figyelembevételével – a telepek rehabilitációja, település szövetbe való kapcsolása, az ehhez szükséges szakpolitikai irányok és tartalmak megalapozása. A stratégia fő célja, hogy a telepek és leromló településrészek, települések – összefoglalóan a lakhatási marginalizáció és annak térbeni koncentrációja – újratermelődését megakadályozó, a szegregálódási, leszakadási folyamatokat megállító és a kialakult telepi élethelyzetek felszámolását szolgáló eszköztárat mutasson be és intézményesítsen annak érdekében, hogy a telepszerű lakhatási formát hosszú távon megszüntesse.

A felzárkózási politika és az esélyegyenlőség horizontális érvényesülésének eszköze a HEP kialakításának és elfogadásának kötelezettsége, amely 2013 júliusa óta feltétele a hazai és Európai uniós forrásokból történő támogatásnak, és lehetőséget nyújt arra, hogy az önkormányzatok a helyben jelentkező foglalkoztatási, egészségügyi, oktatási és lakhatási problémákat a rendelkezésre álló források szakszerű tervezésével, komplexen kezeljék, növelve ezáltal a fejlesztések hatékonyságát és fenntarthatóságát. A helyi önkormányzatok mellett a konvergencia megyék is rendelkeznek felzárkózási stratégiával, melyek 2027-ig fogalmaznak meg beavatkozásokat. A program a források elosztása során segíti a halmozottan hátrányos helyzetű lakosságot, köztük a hátrányos helyzetű roma népesség fejlesztési forrásokhoz történő egyenlő esélyű hozzáférését, ami elsődleges feladat a társadalmi integráció szempontjából.

Magyarországon területileg jól beazonosíthatóak azok az országrészek, ahol az elszegényedett, az országot formáló társadalmi és gazdasági folyamatok főáramából szinte teljes egészében kimaradó, sok esetben zárványosodó települések megtalálhatók. Ezeken a településeken sok esetben hiányoznak a napi szintű működéshez is szükséges emberi és anyagi erőforrások, illetve településüzemeltetési, településfejlesztési és fejlesztéspolitikai ismeretek is. Nem rendelkeznek olyan fejlesztési koncepciókkal, melyek megalapozzák a fejlesztésekhez szükséges források megszerzését. Nem csak tervezési, de végrehajtási, kivitelezési, programmegvalósítási nehézségekkel is küzdenek, még úgy is, hogy több esetben jelentős, elsősorban uniós forrást sikerült a településeknek bevonni. A *FETE program* a KSH szakértői által kidolgozott komplex mutató alapján kiválasztott 300 település tíz évre szóló, hosszú távú társadalmi-gazdasági fejlesztését célozza. A munka alapját az MMSZ Jelenlét-programja adja.

Fejlesztés-módszertani stratégiai dokumentumok

Tízéves időtávra a diagnózis alapú felzárkózás célkitűzéseinek, valamint a beavatkozás irányainak meghatározását célozza Magyarország szegregációval érintett települései tekintetében az Új Roma Stratégia (2019-2030). A stratégia a romákat érintő kulcsproblémákra reagál, újfajta, diagnózis alapú megközelítést alkalmazva. Lényege a célzott segítség és beavatkozás, ami a gyakorlatban azt jelenti, hogy a fejlesztési eszközöket a helyben felmért problémákhoz, szükségletekhez kell igazítani. A megközelítés hatékony beavatkozást és forrásfelhasználást tesz lehetővé az érintett területeken.

A stratégia alapján valósul meg a FETE, amennyiben végrehajtásának bázisát a programban azonosított leghátrányosabb helyzetben lévő 300 település jelenti; ugyanakkor túlmutat annak hatókörén, mivel a városi szegregátumok problémájával is foglalkozik. Beavatkozási irányai, a komplex szemléletmódnak megfelelően, az ember társadalmi életútja szempontjából legfontosabb élethelyzeteket célozzák meg a kisgyermekkortól kezdve a felnőtté válásig.

A területi részben már említett *A telepszerű lakhatás kezelését szolgáló beavatkozási koncepció* a FETE települései, valamint a szegregátummal rendelkező települések komplex lakhatási modellprogramját megalapozó dokumentum. A koncepció megerősíti a Telepszerű lakhatás kezelésére vonatkozó stratégia alapelveit és szemléletét, azokat a fő beavatkozási irányokat, amelyek alapján a komplex, lakhatási célú beavatkozások – hosszú távú megoldást kínálva – megvalósíthatók.

A társadalmi felzárkózásért felelős államigazgatási szervezet, a Társadalmi Felzárkózásért Felelős Helyettes Államtitkárság

2010-ben a Kormány az önálló társadalmi felzárkózásért felelős államigazgatási egység, a Társadalmi Felzárkózásért Felelős Államtitkárság (TFHÁT) felállításával Európában egyedülálló módon politikája egyik prioritásává tette a tartósan rászorulóknak (ezen belül a romák) társadalmi felzárkózását speciális gazdaság és társadalomfejlesztő programokkal.³⁹³ A szakterület alapvető célkitűzése, hogy a bővülő lehetőségekből arányos rész jusson a hátrányos helyzetű embereknek és csoportoknak. Munkáját alapvetően három vezérelv határozza meg: a komplexitás, a területi és a horizontális megközelítés. Munkája során a szakpolitikák összehangolásával és komplex beavatkozásokkal kívánja elősegíteni hazánk társadalmi és területi kohézióját. Akkor érhető el minőségi javulás a hátrányos helyzetű társadalmi csoportok életminőségében, ha az oktatási, szociális egészségügyi, valamint a foglalkoztatási körülményeket egyidejűleg javítják az intézkedések. Az előrelátóan cselekvő, felelősségteljes, tudatos szemlélet az alapvető attitűd a társadalmi felzárkózási folyamat vonatkozásában. Az egymásra épülő, élethosszig tartó ellenőrzött támogatási rendszer kialakítása mellett további újszerűség, hogy a roma népesség felzárkózása érdekében leginkább a saját aktivitásukra építő, azt serkentő programokat, valamint teljesítmény- és értékelvű szemléletet vezetett be, amely a foglalkoztatást az oktatással, képzéssel összekötő integrált rendszert biztosít.

³⁹³ A szervezeti egység – önálló államtitkárságként, később helyettes államtitkárságként – először az egykori Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumban, majd az EMMI-ben, míg 2019 májusától a BM-ben működik. A szakterület BM-be helyezésével a Kormány kifejezte azon szándékát, hogy a társadalmi felzárkózás által érintett problémák területi kezelését központi kérdésnek tekinti, amelyek szakszerű megoldása kiemelt prioritás. A BM-ben, a társadalmi felzárkózási területtel szoros összhangban működik az Új Roma Stratégia (2019-2030) előkészítésének és végrehajtásának koordinálásáért felelős miniszterelnöki biztos is.

Felzárkózási háttérintézmény: a Társadalmi Esélyteremtési Főigazgatóság

2019 augusztusában, a BM felzárkózási szakterületének háttérintézményeként, létrehozásra került a Társadalmi Esélyteremtési Főigazgatóság, amely ellátja a társadalmi felzárkózás képzési, szervezési, területi koordinációs, módszertani és kutatási feladatait. A területi igazgatóságok kapcsolatot tartanak az önkormányzatokkal, civil szervezetekkel, egyházakkal, a szociális, oktatási és képzési intézményekkel, a kormányhivatalokkal, a munkaadók és munkavállalók szervezeteivel, a kamarákkal, és koordinálják a társadalmi felzárkózással kapcsolatos tevékenységeket. Kiemelt feladata a települési önkormányzatok támogatása a HEP elkészítésében, a hátrányos helyzetű gyermekek koragyermekkori nevelésének segítése, a hátrányos helyzetű felnőttek képzése, mentorálása és foglalkoztatási lehetőségeik bővítése, a területi felzárkózás elősegítése érdekében kijelölt településeken célzott felzárkózási programok végrehajtása, illetve a határon túli magyarlakta területeken modellprogramok támogatása.

Szabályozási környezet

Az MNTFS 2011. évi elfogadását követően számos a szakterület által kezdeményezett, illetve felzárkózási szempontból jelentős, az intézkedési terv és szakpolitika végrehajtását, megvalósulását és intézményesülését befolyásoló, megerősítő szabályozás elfogadására került sor, amelyek közül csak a legjelentősebbeket említjük.

Az Alaptörvény 4. módosításával bekerült a XV. cikk (4) pontjaként, hogy „Magyarország az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkózás megvalósulását külön intézkedésekkel segíti.”

2013-tól létrejött a helyi esélyegyenlőségi programok új rendszere, amelynek törvényi szabályozását az esélyegyenlőségi törvény 31.§-a tartalmazza. A törvény végrehajtásáról a 321/2011 (XII.27.) Korm. rendelet a helyi esélyegyenlőségi programok elkészítésének szabályairól és az esélyegyenlőségi mentorokról, valamint a 2/2012 (VI.5.) EMMI rendelet a helyi esélyegyenlőségi program elkészítésének részletes szabályairól rendelkezett. 2012-től a hátrányos helyzetű, alacsony iskolai végzettségű emberek uniós társfinanszírozású képzési programokban való részvételének segítése érdekében az esélyegyenlőségi törvény 32.§-a szerinti felzárkózást elősegítő megélhetési támogatás nyújtható.

A *gyermekek esélyteremtésének megerősítése* érdekében a *bölcsődék, mini bölcsődék rugalmas nyitvatartási idejére* vonatkozó szabályozás került kialakításra (15/1998. (IV. 30.) NM rendelet) azzal, hogy a gyermekek napi gondozási ideje legfeljebb tizenkét óra lehet a bölcsődei ellátásban. A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 2016 januárjától előírta, hogy a *családsegítés csak gyermekjóléti szolgáltatással integráltan* működhet, települési szinten a család- és gyermekjóléti szolgálat, járási szinten a család- és gyermekjóléti központ keretében. A gyermekvédelmi törvény hatálya alá tartozó rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény keretében nyújtott természetbeni támogatás összege 2017-től emelkedett és differenciálódott, így a legnehezebb helyzetben élő gyermekeknek érdemibb segítséget tud nyújtani. 2017-től a hátrányos, halmozottan hátrányos helyzetű, rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre jogosult gyermekek emelt összegű természetbeni támogatásra jogosultak évente két alkalommal. 2005. január 1-jétől minden bölcsődébe járó, rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülő gyermek, továbbá 2015. szeptember 1-jétől minden bölcsődébe vagy óvodába járó, tartós beteg vagy fogyatékos, továbbá ilyen gyermeket nevelő családban, nagycsaládban vagy szegénységben, illetve alacsonyabb jövedelmű családban élő kisgyermek is ingyenes étkezésben részesül. Fentieken túl 2016-tól a szünidei gyermekétkeztetés keretében az ingyenes déli meleg főétkezést is biztosítani kell a hátrányos helyzetű és halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek részére. A társadalmi felzárkózási programok fenntarthatósága

érdekében a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvénybe bekerült a Biztos Kezdet Gyerekházak és a tanoda, amelyek működésének biztosítása immár szerepel a mindenkorai költségvetési törvényben. A Kormány 2017 végén elfogadta a 2018-tól a hazai költségvetés által finanszírozott roma szakkollégiumok egységes szakmai szempontok alapján történő működésének szabályait.³⁹⁴

Az *oktatási esélyteremtés* érdekében a pedagógusok előmeneteli rendszeréről és a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény köznevelési intézményekben történő végrehajtásáról szóló 326/2013. (VIII. 30.) Korm. rendelet módosítása révén 2016 januárjától a nehéz körülmények között végzett munkáért járó pedagóguspótléokra jogosultak köre területi alapon bővült, és 2018. január 1-től sor került a nehéz körülmények között végzett munkáért járó pótlék feladat-alapú kiterjesztésére. Bevezetésre került a *lemorzsolódás megelőzését szolgáló korai jelző- és pedagógiai támogató rendszer*, amelynek részletszabályait a nemzeti köznevelésről szóló törvény végrehajtásáról szóló 229/2012. (VIII. 28.) Korm. rendelet tartalmazza. A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény több módosítása is a hátrányos helyzetű gyermekek iskolai előmenetelének segítségét, a tanulók hátránykompenzálását célozza. A pedagógiai szakszolgálati intézmények működéséről szóló 15/2013. (II. 26.) EMMI rendelet 24. § (3) bekezdés b) pontja alapján komplex pszichológiai és gyógypedagógiai ellátás keretében a pedagógiai szakszolgálati intézmény terápiás ellátást, korrekatív megsegítést nyújt a szakértői bizottság szakértői véleménye alapján a nevelési tanácsadás keretében fejlesztésben részesülő gyermekek, tanulók számára; a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő (BTM) gyermekek, tanulók fejlesztőpedagógiai ellátása a pedagógiai szakszolgálatban és az óvodában, iskolában is megvalósítható. 2016 januárjától az iskolai szociális munkás, valamint gyermek- és ifjúságvédelmi felelős munkakör is bekerült a nevelő-oktató munkát közvetlenül segítő munkakörök közé a pedagógusok előmeneteli rendszeréről és a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény módosításával. A 110/2012. (VI. 4.) Korm. rendelet alapján a nemzetiségek, így a romák kultúrája és hagyományai, része a Nemzeti Alaptantervnek.

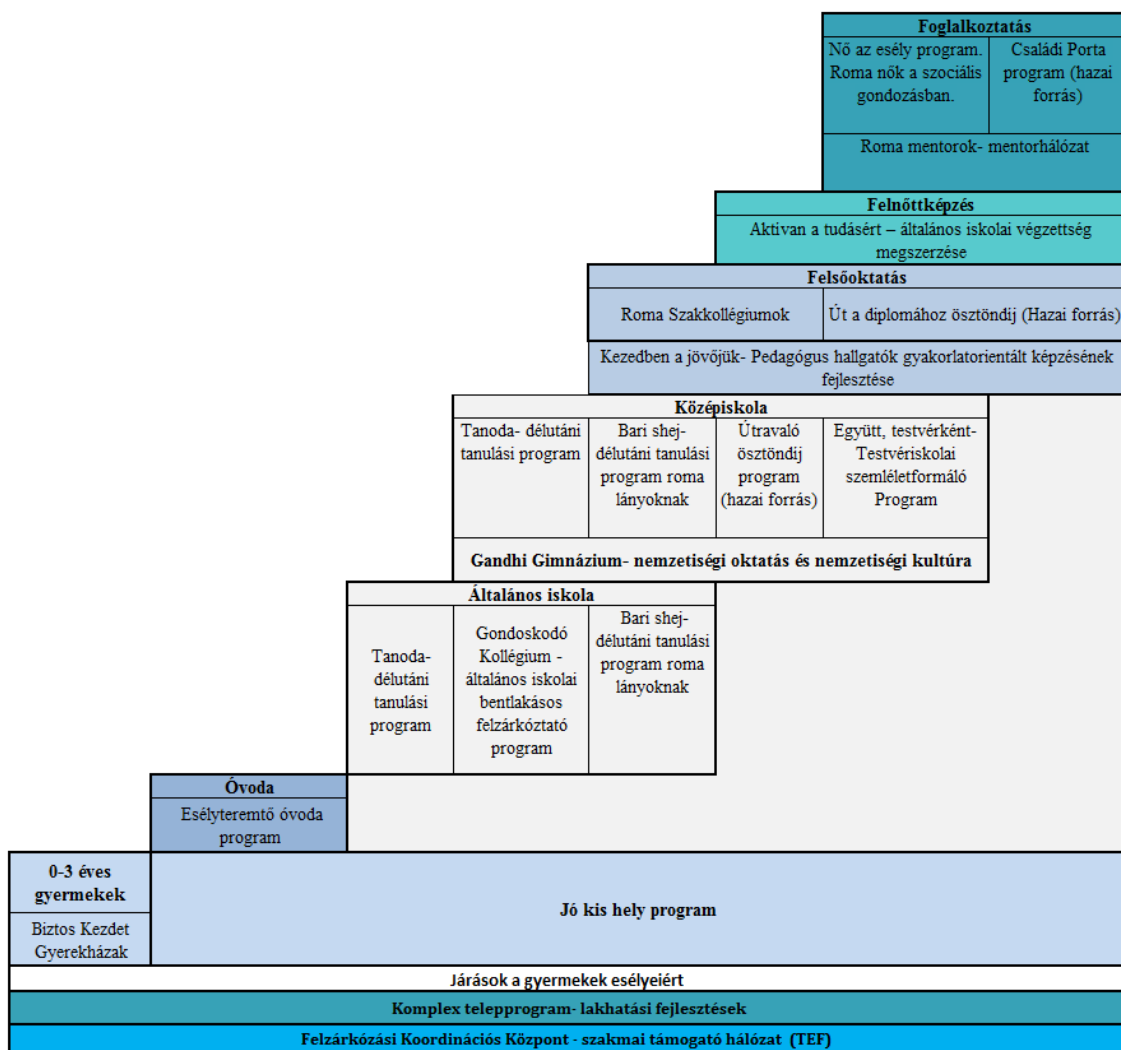
A társadalmi felzárkózás szolgáltatásrendszere

A magyar felzárkózás-politika 2011 óta önálló ágazatként és átfogó feladatokkal is bíró szakterületként felelős az MNTFS II. által képviselt horizontális megközelítés folyamatos érvényesüléséért a kormányzati munka egészében és az egyes ágazatok munkájában. Az egyén és az érintett közösségek sikere szempontjából a felzárkózás kulcsa a minél korábbi életkorban, a szülők és a támogató közösség bevonásával, komplex szemléletben, a felnőtté válás során az egész életutat végigkísérő módon, a „születéstől a foglalkoztatásig” támogatni az érintetteket.

A felzárkózási szolgáltatások elsősorban azokra a szolgáltatási fehérfoltokra irányulnak, amelyek a hagyományos ellátórendszerek határterületein helyezkednek el. Az MNTFS II. időszakában három ilyen innovációt jelentő szolgáltatás épült be a magyar ellátórendszerbe, a Biztos Kezdet Gyerekházak, a tanoda és a roma szakkollégiumok.

³⁹⁴ A Roma Szakkollégiumi Tanács létrehozásával és működésével kapcsolatos egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 362/2017. (XI. 30.) Korm. rendelet.

15. ábra. A társadalmi felzárkózási intézkedések egymásra épülő jellege



Az életkoronként és intézménytípusonként bemutatott intézkedések mellett léteznek a köznevelési intézményen belüli pedagógiai tevékenységekbe, nevelésmódszertanba beépülő aktív hátránykompenzációs eszközök, amelyek fokozatos vertikális egymásra épülésével a köznevelés egész rendszerének esélyteremtő és felzárkóztató támogató hatékonysága jelentős mértékben javítható egy egységes, a köznevelés teljes rendszerét lefedő hátránykompenzációs pedagógiai rendszer és folyamat kialakításának céljával.

Az újszerű megközelítés sikeres érvényesítéséhez elengedhetetlen a célzott és a már meglévő általános (ágazati) közszolgáltatások egymást kiegészítő jellegének felismerése és megvalósítása, amellyel párhuzamosan szükséges a közismert (mainstream) közszolgáltatások egyre inkább befogadóvá válásának támogatása.

A társadalmi felzárkózás horizontális jellegének kormányzati meggyökeresedése elősegíti az Európai Unió Régiók Bizottsága által is támogatott többszintű kormányzás érvényesülését, amely lehetővé teszi a partnerség, az együttműködés, a közös munka, az egymásra utaltság, a hatékonyság, a többszereplős megvalósítás és a szubszidiaritás egyidejű érvényesülését.³⁹⁵

³⁹⁵ A Régiók Bizottsága (Committee of the Regions) *Charter for Multilevel Governance in Europe*.
www.cor.europa.eu

A felzárkózás-politika egyeztetési mechanizmusai, partnerség

A felzárkózás-politika egyik kiindulása a „semmit róluk nélkülük” elv, ezért a Kormány széleskörű partnerségben valósítja meg a társadalmi felzárkózási intézkedéseket, ezzel is hangsúlyozva, hogy a felzárkózás ügye roma ügy és egyben nemzeti ügy is. A szakpolitikák kidolgozásának, végrehajtásának és ellenőrzésének minden szintjén aktívan részt vesznek a célcsoportok, így a roma közösség képviselői is. Ez nemcsak azért fontos, mert a települési és nemzetiségi önkormányzatok, a civil- és karitatív egyházi szervezetek a demokratikus működés nélkülözhetetlen elemei, hanem azért is, mert azokban hatalmas kapacitás rejlik, a társadalom igényeire rugalmasan képesek reagálni, illetve segíthetik a közösségek önjáróvá tételét is. Ezért külön is indokolt a roma civil szervezetek megerősítése, és a döntéshozásba, végrehajtásba és ellenőrzésbe történő bevonása uniós, nemzeti, regionális és helyi szinteken.

13. táblázat. A felzárkózás-politika egyeztetési mechanizmusai

Területi szint	Egyeztető fórum	Megalapozó dokumentum
Országos	Társadalmi Felzárkózási és Cigányügyi Tárcaközi Bizottság	1199/2010. (IX. 29.) Korm. határozat a Társadalmi Felzárkózási és Cigányügyi Tárcaközi Bizottság létrehozásáról
	Legyen jobb a gyermekeknek! Értékelő Bizottság	A „Legyen jobb a gyermekeknek!” Nemzeti Stratégia Értékelő Bizottságának létrehozásáról szóló – a 1177/2011. (V.31.) Korm. határozattal módosított - 1053/2008. (VIII. 4.) Korm. határozat
	Roma Koordinációs Tanács 2017-től 6 tematikus szakpolitikai testület (foglalkoztatás, oktatás-gyermejjólét, lakhatás, roma kultúra, településfejlesztés és cigánypasztoráció területeken)	1102/2011. (IV. 15.) Korm. határozat a Roma Koordinációs Tanács (ROK-T) létrehozásáról
	Roma ügyekért felelős tematikus munkacsoport	1039/2012. (II. 22.) Korm. határozat az Emberi Jogi Munkacsoportról
	Felzárkózást Segítő Gazdasági Fórum	1548/2015.(VIII.7.) Korm. határozat a Felzárkózást Segítő Gazdasági Fórum létrehozásáról
Megyei	Megyei Felzárkózási Fórumok hálózata (18 konvergencia megyében)	EFOP-1.6.3-17 - Megyei szintű felzárkózás-politikai együttműködések támogatása projekt
Megyei	Évenként más-más megyékben	„Roma Platform” rendezvények
Járási	Járási kerekasztalok	ÁROP -1A3 - „Területi együttműködést segítő programok kialakítása az önkormányzatoknál a konvergencia régiókban” (fenntartása a TEF esélyegyenlőségi mentorhálózat segítségével)
Települési	Települési HEP Fórumok	2/2012.(VI.5.) EMMI rendelet

Országos szintű egyeztető mechanizmusok

Társadalmi Felzárkózási és Cigányügyi Tárcaközi Bizottság

A Kormány a romák és a tartósan rászorulóknak életkörülményeinek, társadalmi helyzetének javítása, valamint társadalmi integrációjának elősegítésére irányuló kormányzati tevékenység összehangolása érdekében létrehozta a Társadalmi Felzárkózási és Cigányügyi Tárcaközi Bizottságot (TFCTB). Cél, hogy a tárcák intézkedései egymást erősítsék, megvalósuljon a felzárkózásra fordított állami források hatékony felhasználása, és a felzárkózási stratégia mindinkább beépüljön az egyes szakpolitikákba. A Bizottság működése garancia arra, hogy a közszolgáltatásokhoz való egyenlő esélyű hozzáférés, a hátrányos helyzetű térségekben, méltatlan lakhatási körülmények között élő, alacsony képzettségű emberek szociális helyzetének javítása, képzése és munkához juttatása a kormányzat kiemelt kérdései között kapjon helyet. A Bizottság elnöke a BM Közigazgatási Államtitkára, az illetékes minisztériumok mellett képviselteti magát a KSH és a Modern Települések Fejlesztéséért felelős kormánybiztos is. A TFCTB szükség szerint, de legalább évente kétszer ülésezik. A Bizottságon belül a felzárkózási stratégia és az intézkedési terv végrehajtását támogató szakpolitikai és monitoring munkacsoport jött létre.

Legyen jobb a gyermekeknek! Értékelő Bizottság

A Kormány a „Legyen jobb a gyermekeknek!” Nemzeti Stratégiáról 2007-2032 sz. 47/2007. (V. 31.) OGY határozat alapján létrehozta a „Legyen jobb a gyermekeknek!” Nemzeti Stratégia Értékelő Bizottságot kormányzati, szakmai és civil szervezetek, valamint az egyházak által delegált szakértőkből. A Bizottság feladata a stratégia végrehajtásának monitorozása, a nyomon követés eszközszerrendszerének továbbfejlesztése, a szegény családban élő gyermekeket mérő indikátorrendszer fejlesztése, az adatok elemzése. A 25 tagú, évente kétszer ülésező testülethez tanácskozási jogú állandó meghívottak csatlakoznak.

Roma Koordinációs Tanács

A Kormány a romák felzárkózását szolgáló intézkedések kialakítása, végrehajtása és az azok eredményeivel kapcsolatos véleménynyilvánítás érdekében létrehozta az évente legalább kétszer ülésező Roma Koordinációs Tanácsot. A 29 tagú testületben pályázat alapján kiválasztott országos civil szervezetek, a komplex programmal fejlesztendő járások, illetve jelentős roma lakossággal bíró megyék megyei roma nemzetiségi önkormányzatai, az egyházak és a Roma Nemzetiségi Szószóló vesznek részt, illetve állandó meghívottja többek között az alapvető jogok biztosa, a Központi Statisztikai Hivatal, továbbá az Országgyűlés Kulturális Bizottságának és Népjelölési Bizottságának elnökei. A Tanács feladatai közé tartozik, hogy felhívja a figyelmet a társadalmi felzárkózási intézkedéseket nehezítő problémákra; intézkedési javaslatokat, a hazai és nemzetközi jelentéseket véleményez, javaslatokat fogalmaz meg, közreműködik a felzárkózást elősegítő szakmai hálózatok kialakításában, továbbá részt vesz a romák társadalmi integrációjának elősegítésével kapcsolatos feladatok hatásértékelésében, és így a stratégia megvalósításának nyomon követésében, rendszeres felülvizsgálatában. 2017-ben a Tanács munkájának kiszélesítése céljából a már említett tematikus szakpolitikai testületek felállítására került sor.³⁹⁶

³⁹⁶ A testületek munkájáról az MNTFS megvalósításáról szóló rendszeres program monitoring jelentésekből lehet tájékozódni a romagov.hu oldalon.

Emberjogi Munkacsoport – Roma Tematikus Munkacsoport

A Kormány az 1039/2012. (II.22.) kormányhatározattal létrehozta a javaslattevő, véleményező és tanácsadó testületként működő Emberi Jogi Munkacsoportot (a továbbiakban: Munkacsoport). A Munkacsoport fő feladata, hogy figyelemmel kíséresse az emberi jogok érvényesülését Magyarországon, ennek érdekében konzultációt folytasson civil szervezetekkel, érdekképviselői és szakmai szervezetekkel, valamint alkotmányos szervekkel, emellett elősegítse az emberi jogok magyarországi érvényesülésével kapcsolatos szakmai kommunikációt. A Munkacsoport tagjait, elnökét és alelnökét az Emberi Jogi Munkacsoportról szóló 1039/2012. (II. 22.) Korm. határozat határozza meg., A szakmai konzultáció érdekében a Munkacsoport Emberi Jogi Kerekasztalt működtet, amely ajánlásokat fogalmazhat meg a vonatkozó emberi jogi kérdésekben. . Az Emberi Jogi Kerekasztal keretében 11 tematikus munkacsoport működik, amelyek külön-külön hivatottak foglalkozni a sérülékeny társadalmi csoportok jogi, gyakorlati problémáival, valamint szakpolitikai javaslataival. A Kerekasztal tagjai civil szervezetek, jelenleg 75 civil szervezet a tagja és további 40 civil szervezet vesz részt tanácskozási joggal a tematikus munkacsoportok ülésein. A tematikus munkacsoportok üléseinek állandó meghívottjai az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, a Központi Statisztikai Hivatal, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság és az egyes szaktárcák képviselői. A Romaügyekért Felelős Tematikus Munkacsoport az Ügyrendjében meghatározottak szerint évente háromszor ülésezik, elnöki tisztségét megalakulásától a társadalmi felzárkózásért felelős helyettes államtitkár tölti be.

Felzárkózást Segítő Gazdasági Fórum

A társadalmi felelősségvállalás terén fontos lépés volt a Felzárkózást Segítő Gazdasági Fórum 2015-ös létrehozása.³⁹⁷ A Fórum feladata, hogy a vállalatok társadalmi felelősségvállalásának összehangolásával segítse a hátrányos helyzetűek felzárkózását, foglalkoztatását. Tagjai a Kormánnyal stratégiai partnerségben lévő multinacionális vállalatok mellett a Pénzügyminisztérium és a Külgazdasági és Külügyminisztérium államtitkárai, valamint a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara is. A Fórum szükség szerint, de legalább évente kétszer ülésezik.

Területi szintű egyeztető fórumok

Megyei Felzárkózási Fórumok

2011 óta működnek országos felzárkózási fórumok, valamint 2013-tól a HEP-ekhez kapcsolódó települési egyeztetési fórumok (HEP Fórum). Az eddig hiányzó megyei szintű konzultáció érdekében létrejött a Megyei Felzárkózási Fórumok hálózata annak érdekében, hogy a felzárkózás-politika célkitűzései, szemlélete és alapelvei, valamint a HEP-ekhez kapcsolódó önkormányzati feladatok az ország különböző részein hatékonyabban kapcsolódjanak. Az évente legalább kétszer ülésező fórumok létszáma 15-30 fő, tagjai a helyi és megyei önkormányzatok és roma nemzetiségi önkormányzatok, civil szervezetek, közszolgáltatók, gazdasági szereplők, tankerületek, szakképző intézmények képviselői.

A konzultáció mellett a kezdeményezés további célja a megyei szintű, a szolgáltatási hiányokat feltérképezni célzó szolgáltatási út térkép és a hiányokat kezelő Megyei Esélyteremtő Paktum létrehozása, utóbbiak 18 megyében készültek az EFOP-1.6.3 projektek keretében. Ezek a Megyei Felzárkózási Fórum által létrehozott olyan, a szolgáltatási út térképen alapuló együttműködések

³⁹⁷ 1548/2015. (VIII. 7.) Korm. határozat a Felzárkózást Segítő Gazdasági Fórum létrehozásáról

gyűjteményei, amelyek a helyi szereplőknél rendelkezésre álló eszközök, szolgáltatások, intézmények stb. felhasználásával megoldásokat nyújtanak a települési szinten jelentkező hiányok ellátására.

Roma Platform rendezvények

Szintén megyei szereplőket mozgató egyeztetési mechanizmus a TFHÁT szervezésében 2016 óta közvetlen európai bizottsági forrásból megvalósuló Roma Platform program, amelynek keretében a résztvevők (helyi döntéshozók, a közigazgatási szervek, roma nemzetiségi önkormányzatok, civil és egyházi szervezetek, közszolgáltatók, roma és nem roma érintettek) évente 11-12 helyi ülésen járják körül az aktuális felzárkózási kérdéseket, a kormányzati felzárkózás-politika irányvonalait, az oktatás és a foglalkoztatás helyzetét. A helyszínek meghatározásánál fontos szempont, hogy különböző méretű és gazdasági helyzetű településeken is szervezzünk platformokat.

Járási kerekasztalok

A 2015-ben kísérleti jelleggel indított járási kerekasztalok célja, hogy az egy járáshoz tartozó települések, helyi szereplők között területi együttműködések valósuljanak meg a TEF közreműködésével.

Helyi szintű egyeztető fórumok

Települési HEP Fórumok

A felzárkózás-politika helyi szintű lábaként 2013-tól kialakult a HEP-ek elkészítésének új rendszere. Célja, hogy a településeken élő, esélyteremtés szempontjából támogatásra szoruló társadalmi csoportok – különösen a mélyszegénységben élők, romák, gyermekek, fogyatékkal élő személyek, nők és az idősek – helyzete és életminősége javuljon.

A HEP-ek a Felzárkózási Stratégiában megfogalmazott felzárkózás-politikai célok megvalósításának helyi eszközeként működnek, így esetükben is érvényes a Stratégia „közös javaslat, közös döntés, közös felelősség vállalás” alapelve. A HEP-ekhez kapcsolódóan a mentorhálózat szakmai támogatásával kialakultak a társadalmi egyeztetés és partnerségi konzultáció színteréül szolgáló, az elmúlt évek alatt általánosan elfogadott és működtetett HEP Fórumok, amelynek tagjai a HEP célcsoportokhoz kapcsolódó önkormányzati, civil, egyházi és gazdasági szereplők.

A felzárkózáspolitikához kapcsolódó fejlesztéspolitikai intézményrendszer

Hazánkban a társadalmi felzárkózási szakpolitika tervezése több ágazaton és államigazgatási intézményen keresztül valósul meg, a szakpolitika koordinációját a BM látja el a Társadalmi Felzárkózásért Felelős Helyettes Államtitkárságon keresztül. Ahogy azt a nemzetiségi biztoshelyettes is megállapítja, az intézkedések többségének társadalmi hatása részben vagy kizárólag csak egyes szakpolitikai területeken érezhető.³⁹⁸ Véleménye szerint kihívást jelent az egyes területeken alkalmazott módszerek horizontális alkalmazása, egyes szakpolitikai rendelkezések nem reflektálnak megfelelő mértékben a felzárkózási stratégia célkitűzéseire, illetve a felzárkózási törekvésekkel nem párhuzamosan ható rendelkezéseket tartalmaznak.³⁹⁹

³⁹⁸ AJB-6012/2020

³⁹⁹ AJB-6012/2020

A hazai európai uniós fejlesztéspolitikai intézményrendszer felépítése

A magyarországi európai uniós fejlesztésekért felelős intézményrendszer felépítéséről a 2014-2020-as fejlesztési időszakban a 272/2014. (XI. 5.) Kormányrendelet rendelkezik. Az intézményrendszer része a Kormány és annak előkészítő szerve, a Fejlesztéspolitikai Koordinációs Bizottság, a szakpolitikai felelős, az irányító hatóságok (IH), a területi szereplők és a végrehajtást segítő szervezetek (audit hatóság, igazoló hatóság).

Az egyes programok tervezése kötött rendben történik. A Partnerségi Megállapodás, valamint az Operatív Programok előkészítése és Európai Bizottsággal történő jóváhagyását követően a fejlesztések meghirdetésének üteme és forrása az Éves Fejlesztési Keretekben (ÉFK) kerül meghatározásra. Az ÉFK-t a Kormány kormányhatározatban hagyja jóvá, az abban rögzített fejlesztések felhívásokban kerülnek meghirdetésre, amelyek kidolgozója a szakpolitikai felelős és az adott fejlesztéssel érintett irányító hatóság (IH). A kiválasztási eljárás lehet standard, kiemelt, egyszerűsített, területi, vagy közösségvezérelt helyi fejlesztés. A beérkező pályázatok tartalmi értékelése az önkormányzatokra, valamint mikro-, kis- és közepes vállalkozásokra irányuló standard, illetve területi eljárásrend keretében meghirdetett fejlesztések esetében az állami projektértékelői rendszer keretében valósul meg, míg minden más eljárásrend és pályázói kör esetében az értékelést az IH végzi.⁴⁰⁰ A kiemelt és egyszerűsített kiválasztási eljárásrend kivételével az IH döntéselőkészítő bizottságot hívhat össze, amelynek tagja a szakpolitikai felelős is. A tartalmi értékelést követően kerül sor a támogatási szerződések megkötésére és a fejlesztések végrehajtására.

Az MNTFS II. ex-ante feltételként alapozta meg a 2014-2020-as uniós programozási időszak szegénység elleni fejlesztéseit. A társadalmi és területi hátrányok csökkentésére irányuló fejlesztések tekintetében cél- és beavatkozási rendszere meghatározó jelentőséggel bírt. A 2021-2027 közötti uniós programozási időszak tekintetében a források felhasználása feljogosító feltételeinek – a humán fejlesztések tekintetében jelentős – részét az MNTFS 2030 teremti meg.

Hazai – költségvetési forrásra alapozó – programok tervezése

A hazai központi költségvetésből finanszírozott programok közé tartoznak a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló ún. statútum rendelet⁴⁰¹ értelmében a felzárkózás-politika hatáskörébe tartozó, hagyományosan felzárkózási célokat szolgáló, évek óta zajló programok (az Útravaló Ösztöndíjprogram, a roma kultúra támogatását szolgáló pályázat, a szociális földprogram, valamint a roma nemzetiségi önkormányzatok számára rendelkezésre álló források), továbbá az eredetileg európai uniós pilot projektként kifejlesztett, majd a keretszabályozás és a költségvetési forrás megteremtése után a hazai szolgáltatási rendszerbe átemelt programok (Biztos Kezdet Gyerekházak, Tanoda, Roma Szakkollégiumok).

A felzárkózási szolgáltatások fejlesztésének, finanszírozásának modellje

A társadalmi felzárkózási beavatkozások először jellemzően uniós pilot (kiemelt) programként, majd pályázatos formában valósulnak meg. A sikeres kezdeményezések beépülnek a hazai szolgáltatási szabályozási környezetbe, és a költségvetésből jutnak állandó, kiszámítható finanszírozáshoz.

⁴⁰⁰ Az értékelésnek minden esetben két szakasza van: formai értékelés és tartalmi értékelés. A formai értékelést valamennyi esetben az illetékes irányító hatóság végzi.

⁴⁰¹ 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet

A magyar felzárkózás-politika Kárpát-medencei szerepvállalása

Az Európai Bizottság Magyarországról szóló 2019-es országjelentése kiegészítő D mellékletének a 2021-27 közötti kohéziós finanszírozással kapcsolatos beruházási iránymutatása egyik ajánlása tárgyalja az országon belüli és a határokon átnyúló együttműködések, a szociális innováció támogatását. Ahhoz, hogy jobban körvonalazni tudjuk a határon átívelő stratégiánkat, fontos néhány alapelv meghatározása.

A nemzetpolitika szempontjából fontos, hogy a 2012. január 1-jétől hatályos Alaptörvény és a Nemzeti Összetartozás melletti tanúságtételről szóló törvény⁴⁰² kimondja a magyar nemzet határok feletti összetartozását, és valamennyi magyar számára biztosítja a magyar állampolgárság könnyített megszerzését. A szavazati jog kiterjesztése Magyarország és a Kárpát-medencei magyarság jövőjét illetően is aktív szerepvállalásra és párbeszédre hívta és hívja a külhoni magyarságot, mely már új programokat is eredményezett. A határon túli stratégiai célok végrehajtását az új körülmények, fejlemények függvényében mindig finomítani kell, mely vonatkozik a Kárpát-medencei együttműködést célzó felzárkózás-politikára is.⁴⁰³ Erdély, Kárpátalja, Felvidék és a Vajdaság számtalan lehetőséget jelent a közös gondolkodásra, tapasztalatcserére, határokon átnyúló közös cselekvésre. A szakmai fórumok szervezésével célunk hosszú távú kapcsolatok kialakítása a kutatók, valamint a mélyszegénység felszámolásában tevékenykedők között. A TFHÁT lehetőséget nyújt a roma népesség helyzetével foglalkozó kutatók tapasztalatcseréjére, a környező országokban működő kutatóközpontok munkájának megismerésére, ajánlások és javaslatok megfogalmazására. A 2020-tól szerveződő partneri hálózat kiépítésében magyarországi egyetemekre, határon túli magyar nyelvű egyetemekre és egyetemi tanszékekre egyaránt számítunk. A hálózat munkája alapul szolgálhat a pontosabb adatok eléréséhez és helyi felzárkózási stratégiák kialakításához.

Kihívások

A legfontosabb fejlesztéspolitikai tapasztalatok és kihívások az alábbiak szerint összegezhetők:⁴⁰⁴

- **A több ágazat összefogását, forráskoncentrációját igénylő komplex programok végrehajtása** továbbra is az egyik a legnagyobb fejlesztéspolitikai kihívás, miközben a társadalmi problémák erőteljesen koncentrálnak olyan településeken, ahol súlyos a forráshiány, gyenge a településirányítási képesség vagy nagy a humánkapacitás hiánya, nincsenek munkahelyek és magas a halmozott nehézségekkel küzdő roma népesség aránya.
- **Az ágazati és területi operatív programok és fejlesztések összehangolása** nem csak a tervezés, hanem a pályázatás, döntés előkészítés és a nyomon követés szintjein is. Az **egyes**

⁴⁰² 2010. évi XLV. törvény a Nemzeti Összetartozás melletti tanúságtételről

⁴⁰³ *Magyar Nemzetpolitika. A nemzetpolitikai stratégia kerete.* Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium Nemzetpolitikai Államtitkárság Budapest, 2011. Pp. 5. Jelenleg nem rendelkezünk megbízható adatokkal a társadalmi felzárkózás szomszédos országokban élő célcsoportjaira vonatkozóan. A legfontosabb források a területen működő civil és egyházi szervezetek, de az egyetemek és más kisebbségkutató központok kutatásait is próbáljuk megismerni. Ilyen például az EMMI által támogatott „Roma lakosság a magyar-román határvidéken” c. kutatási programja, amelyet a Debreceni Egyetem Társadalomföldrajzi és Területfejlesztési Tanszéke és a Partiumi Területi Kutatások Intézete valósított meg. Ld. Szilágyi Ferenc– Pénzes János (szerk.) *Roma népesség Magyarországon és az északkeleti határterületén.* Partium Kiadó, Nagyvárad, 2016.

⁴⁰⁴ Az összegzéshez felhasználásra kerültek a következő szakirodalom megállapításai és javaslatai is: *A Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia (MNTFS) érvényesülésének értékelése. Értékelő jelentés. Véglegesített változat.* Kopint-TÁRKI, Budapest, 2020. január 15.

uniós alapok (elsősorban ESZA és ERFA) **egymást kiegészítő szerepének biztosítása** kulcsfontosságú lenne a komplex beavatkozások esetében.

- A fejlesztési programok **koncentrált, és helyi szinten összehangolt** megvalósítása. A túl sok helyen zajló túl sokféle projekt gyakran egymás rovására megy. Sokszor az egyazon településen vagy szervezetnél futó projekteknek nincs kapcsolata egymással és/vagy a helyi ellátórendszerrel, és ezért nem állnak össze egymást kiegészítő, integrált fejlesztési csomaggá. Sok esetben kihívást jelent a **releváns területi és helyi szereplők bevonása** a programok tervezésébe és a végrehajtásba. Bár ennek érdekében már több kezdeményezés is indult, ezeket meg kell erősíteni és össze kell kapcsolni.
- **A fejlesztések egymáshoz kapcsolhatóvá tétele:** az egymást erősítő, az egyének tovább lépését segítő szolgáltatások egymásra épülési lehetőségének időben, térben, finanszírozásban való biztosítása. Sokszor a támogatások időbeli szétcsúszása miatt (pl., ha egy projekt egy másikra épülne) a projektek nem érik el céljukat.
- **Hosszú távú programok kiszámítható, a változó helyzethez is alkalmazkodó támogatása.** A deprivációs ciklus megtörése hosszú folyamat, a jó kezdeményezéseket hosszú távon kell támogatni, mert egy-két éves projektek csak egyszerű problémákat képesek kezelni.
- **A pályázati eljárásrendek gyakori átláthatatlansága, bonyolultsága és nehézkessége.** A különböző integrációs programok folyamatossága és fenntarthatósága veszélybe kerül a kiírások és a források célcsoporthoz juttatásának időbeli csúszásai, illetve a program befejezését követő forráshiány miatt. Gyakran hónapokat csúsznak a támogatói döntések, amelyek veszélyeztetik a projektek megvalósítását. A projektek informatikai támogatása sokszor akadozik.
- **A támogatásfelhasználás hatékonysága sok esetben javítható.**
- **Az eltérő társadalmi, gazdasági jellemzők** nem kellő figyelembevételével a területi egyenlőtlenségek csökkentését célzó fejlesztési programok tervezésénél és végrehajtásánál.
- A felzárkózási programok esetében minden esetben szükségesek garanciák az ún. „**lefölözés**” és elterelés elkerülésére, annak biztosítására, hogy a programok valódi támogatottjai a legrászorultabbak legyenek.
- A programok **komplexitásának és egyénre, helyi igényekre szabottségének** kihívásai. Azok a beavatkozások a leginkább hatásosak, amelyek a fejlesztési cél szolgálata mellett egyidejűleg képesek reagálni a családi/környezeti/szociális/megélhetési problémákra is.
- A **szabályozás merev határt szab a támogatási programokba történő ismételt belépésre**, és így például támogatás, mentorálás hiányában a képzés sikertelen lesz, vagy félbe marad.
- A **tervezéskor rendre alulbecsülik a humán erőforrás költségeket**, ami gátja a követelményeknek megfelelő szakemberek alkalmazásának. A projektmenedzsment 2014-2020 közötti szabályozásban beállított 2%-os költségkerete nagyon alacsony.
- Különösen a nehéz helyzetű települések esetében, ahol a humánkapacitás és ebből fakadóan feladatellátó képességük is korlátozott, **elválik a pályázatot készítő és végrehajtó személye.**
- **A projektek előkészítésének szakmai támogatása, a végrehajtás szakmai nyomon követése és folyamatértékelése** az ágazati szakpolitikai stratégiák szempontjából nem megoldott, mivel az irányító hatóságok elsősorban a pénzügyi felhasználásra és a programszintű indikátorok és műszaki-szakmai mutatók teljesítésére koncentrálnak. Szükséges a szakmai és szakpolitikai szempontok hangsúlyosabb érvényesítése.

- A **projektek szakmai támogatására** és a HEP-ek tervezésének szakmai támogatására kijelölt állami szervezet részére a megfelelő feljogosító, adminisztratív és pénzügyi erőforrások biztosítása.⁴⁰⁵
- A **felzárkózási konzultációs rendszer** megerősítése és kiterjesztése országhatárokon belül és kívül.

Beavatkozási irányok

A tervezett beavatkozások a következők.

Általánosságban:

1. A felzárkózási stratégia **ágazatközi ségének és horizontális jellegének** további erősítése az ágazati és fejlesztéspolitikai intézkedésekben, valamint az érintett **ágazatokkal való jobb stratégiai összhang** biztosítása.
2. A partnerekkel való együttműködésben **folytatni szükséges az eddigi egyeztetési mechanizmusok működtetését**. Cél a köztük levő együttműködés, a hálózatosodás és az együttműködésekben származó szinergiák kihasználása. Szükséges az **együttműködés szabályozási környezetének továbbfejlesztése**.
3. A társadalmi **felzárkózási folyamat nyilvánosságának, szakmai kommunikációjának javítása**, a romagov.hu oldal fejlesztése.
4. A területi fejlesztések felzárkózás-politikai szemléletének erősítéséhez szoros kapcsolatot szükséges kialakítani az **egyeztetési mechanizmusok és a stratégiai dokumentumok között**.
5. A megyei felzárkózási fórumok **koordinációs feladatainak megerősítése** a területi egyenlőtlenségek csökkentése és a szolgáltatásokhoz való hozzáférés javítása céljából.
6. A **HEP-ek tervezésének és megvalósításának folyamatos támogatása**, szabályozási környezetük felülvizsgálata. A települések bevonása a HEP-ek monitoring és értékelési fázisába is, együttműködések támogatása a közös problémák megoldásában.
7. A **roma nemzetiségi önkormányzatokkal** való együttműködés erősítése a fejlesztési programok kidolgozása és végrehajtása során.
8. A stratégia **települési szinten való érvényesülése** érdekében a hátrányos helyzetű csoportokat érintő helyi tervezési folyamatok szakmai támogatása és nyomon követése, a helyi beavatkozások megerősítése. **Megalapozott társadalmi igény** (HEP, helyi diagnózis) alapján tervezett és megalapozott uniós programok indítása megfelelő kockázati toleranciával, a hatásvizsgálat professzionális alkalmazásával, amelyek később hazai szolgáltatássá alakíthatók. Alulról építkező pilot programok indítása a felzárkózási kihívások helyi kezelésére.
9. A felzárkózáspolitikai **Kárpát-medencei szerepvállalásának** további erősítése, a nemzetstratégiai célokban a felzárkózáspolitikai erősebb megjelenítése.

A programok és projektek szintjén, fontossági sorrendben:

1. **Összehangoltabb pályázattási rendszerrel** az egymáshoz kapcsolódó, egymásra épülő programok eredményes végrehajtása segíthető. Szükséges elegendő idő biztosítása nemcsak a megvalósításhoz, hanem a tervezéshez, a konzultációhoz, az érdekelt felek bevonásához, a közösségek bizalmának megteremtéséhez is. A **humán és az infrastrukturális** fejlesztési **pályázatok integrálásával** elkerülhetők lennének a megduplázott adminisztratív és

⁴⁰⁵ Az inkluzív növekedés elősegítése Magyarországon. Világbank, 2016. Pp. 41.

menedzsment költségeken túl pl. olyan helyzetek is, hogy szolgáltatásoknak ideiglenes helyszínen kelljen működniük, amíg az infrastrukturális beruházást lehetővé pályázat döntési folyamata is lezárul. A **már futó vagy elindulás előtt levő projektek figyelembevétele** a párhuzamosságok, átfedések elkerülése érdekében.

2. **Komplex megközelítés és az ágazatok összehangolt együttműködése szükséges ott, ahol a problémák koncentrálnak.** A legnehezebb helyzetű települések esetében különösen indokolt önálló, több elemből álló programcsomagok pályázási lehetőségének biztosítása, illetve prioritizálásuk valamennyi releváns konstrukció esetében ágazattól függetlenül.
3. A deprivációs ciklus megtörése érdekében **hosszú távon kiszámítható módon támogatott, a változásokra rugalmasan reagálni képes** fejlesztések megvalósítása. A pályázatok végrehajtási elvárásainak jobb igazítása a területileg **eltérő társadalmi, gazdasági adottságokhoz**. Elmozdulás az adott helyzetet figyelembe vevő, **rugalmasabb projektköltségvetés** irányába a hatékonyabb beavatkozások érdekében (pl. tartalékkeret, krízisalap). A bent ragadó források rugalmasabb kezelése. A fejlesztési pályázatok szakemberekre irányuló támogatásainak jobb összehangolása a munkaerőpiaci racionalitásokkal.
4. A **szakpolitikai felelős ágazat teljes körű bevonása** a programok tervezésébe, végrehajtásába, nyomon követésébe és értékelésébe.
5. Egyszerűbb eljárásokkal, **pályázóbarátabb megoldásokkal**, és a projektgenerálás, pályázat előkészítés támogatásával annak erősítése, hogy a pályázatokat minél inkább maguk a megvalósító szervezetek készítsék. Megfontolandó, hogy a pályázatiírási költségei legyenek elszámolhatóak a projekt terhére, amennyiben a pályázatiíró végigkíséri és támogatja a végrehajtási folyamatot.
6. Ki kell terjeszteni a **bevált pilot programokat**, és a közösségi kohéziót erősítő fejlesztéseket, nagyobb hangsúlyt kell kapnia a **területiségnek**.
7. Továbbra is kiemelt figyelmet kell fordítani a gyermekeket és családjukat differenciáltan elérő, **életúthoz igazodó programokra**, az egyén élethelyzetéhez és a munkaerőpiaci igényekhez igazodó, foglalkoztatást és képzést egyaránt adó beavatkozásokra. **Felzárkózási projekt támogatási** rendszer kialakítása, amely segítséget nyújt a pályázatok előkészítésében, szakmai, módszertani támogatást nyújt a végrehajtásban és a nyomon követésben. A pályázatok országos összefogása, szakmai hálózatok erősítése, tapasztalatcsere, jó gyakorlatok megosztása országos kiemelt projekteken keresztül. A szakpolitikai célok megvalósulását szolgálja a **helyi projektek nyomon követése**, monitorozása, szükség szerinti tanácsadás, valamint az egy településen futó **projektek közötti együttműködések segítése** a párhuzamos fejlesztések elkerülése, illetve a fejlesztések egymást erősítő hatásának elérése érdekében.
8. A programok **jobb célzásához szükséges módszerek kidolgozása**, ebből a célból a fejlesztéspolitikai intézményrendszer kapacitásainak és fogadóképességének fejlesztése.
9. A pályázati források **felhasználási hatékonyságának** növelése.
10. Az **innovációs verseny erősítése** a programok végrehajtásában.
11. Nagyobb hangsúly a programok **transzparenciájára**, az információkhoz való hozzáférésre.

B.9. A stratégia nyomon követése, monitoring

A társadalmi felzárkózási célcsoportok helyzetének és a beavatkozásoknak, valamint e kettő kapcsolatának, illetve a keretet adó társadalmi-gazdasági környezetnek a folyamatos és állandóan fejlesztett nyomon követése elengedhetetlen a stratégia eredményes végrehajtása és a hatékony

forrásfelhasználás érdekében. A nyomon követésnek már a programmegvalósítás folyamatába be kell épülnie, szükséges megteremteni a különböző programok értékelésének alapjait a programindikátorok rendszerének megteremtésével, valamint harmonizált módszertannal készült hatáselemzésekkel, amelyek tapasztalatait indokolt visszacsatolni a programtervezés és megvalósítás folyamatába. A programok célzásához is módszertanilag átgondolt, statisztikailag megalapozott, robusztus adatokkal feltöltött információs infrastruktúrára van szükség. A statisztikai infrastruktúra, a tervezési és nyomonkövetési információs rendszerek gyengeségei alacsony hatékonyságú intézkedéseket és forrásfelhasználást eredményezhetnek.

Helyzetelemzés és elért eredmények⁴⁰⁶

Az első társadalmi felzárkózási stratégia 2011-es megjelenése óta számos témában történt előrelépés a társadalmi helyzet és a felzárkózási programok nyomon követése terén. A módszertani újdonságok és a társadalmi helyzet változásai indokolták a stratégia 2014-es frissítését. Az MNTFS 2030 is dinamikus stratégiának tekinthető, amennyiben felülvizsgálata a társadalmi-gazdasági környezet és a megvalósítás tapasztalatai alapján időközi is lehet.

A következőkben áttekintjük a társadalmi helyzet és program monitoring, valamint a romák számbavétele terén elért legfontosabb eredményeket és további teendőket.

Társadalmi folyamatok nyomon követése

A társadalmi hatások nyomon követéséhez a dokumentum célrendszeréhez igazodó *indikátor rendszert* dolgoztunk ki (a TÁRKI-val majd a KSH-val együttműködésben). Ezek az indikátorok a stratégia tématerületeinek megfelelően a társadalmi változások nyomon követésére alkalmas makro mutatókat jelentenek. Tekintettel a Stratégia célrendszerére, ezen indikátor rendszer kompatibilis a magyar EU2020 Nemzeti Reform Program cél, illetve indikátor rendszerével.

A stratégia monitorozásának céljait is szem előtt tartva készült el 2013/14-ben, a TÁMOP-5.4.1-12 program keretében a nagymintás roma kutatás. (Ennek eredményeit fenntartással fogadta a szakmai/kutatói közvélemény.)

Az indikátor rendszer nyomán 2014-ben a TÁRKI elkészítette a stratégia kiinduló társadalmi környezeti értékelését.⁴⁰⁷

Az évtized második harmadában, a felzárkózási stratégia intézkedési tervében megfogalmazott feladatoknak megfelelően a KSH valamennyi nagymintás lakossági adatfelvételébe (EU-SILC, Munkaerőfelmérés) beillesztette a roma identitásra vonatkozó kérdést. Ennek nyomán rendelkezésünkre állnak az e felvételekből származó alapvető társadalompolitikai mutatók roma-nem roma bontásban is.

További egyeztetések és adatfrissítések eredményeként 2017-ben elkészült az indikátor rendszer frissített, revideált, újabb változata, amely tartalmaz minden olyan TÁRKI által kidolgozott mutatót, amit a KSH elő tud állítani, valamint azokat is, amiket a revíziós folyamat során a KSH javasolt.

⁴⁰⁶ A fejezetrész írásakor felhasználtuk a következő irodalmakat: Bernát, Anikó – Gábos, András *Társadalmi folyamatok Magyarországon a Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia időszakának első felében – 2009-2017*. TÁRKI, Budapest, 2018. május. *A Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia (MNTFS) érvényesülésének értékelése. Értékelő jelentés. Véglegesített változat*. Kopint-TÁRKI, Budapest, 2020. január 15.

⁴⁰⁷ http://old.tarki.hu/hu/news/2014/kitekint/20141024_ntfs_monitoring.pdf

A kidolgozott szegregációs mutató fontos célzási és nyomonkövetési eszközzé vált.

A stratégia monitorozásának, az ehhez kapcsolódó adatoknak, mutatóknak a nyilvánosságát alapvető feladatnak tekintjük. Ennek érdekében egy már jelenleg is működő szociális ágazati információs rendszer alapjain kialakítottuk a társadalmi felzárkózási információs rendszert, mely – egyéb tervezés és döntéstámogatási funkciói mellett – szolgálja a stratégia nyomon követését. E rendszerben, számos egyéb adat – mint például a helyi esélyegyenlőségi programok vagy a területi fejlesztések tervezését támogató adatbázis – mellett elérhetővé tettük a stratégia indikátor rendszerét (www.teir.hu/szoc_agazat). A monitoring rendszeréről és kihívásokról folyamatos a szakmai egyeztetés a téma legjobb hazai szakemberei részvételével.

2018-ban a TÁRKI elkészítette a stratégia társadalmi környezetének félidei áttekintését,⁴⁰⁸ melyhez elsősorban a frissített, kiegészített indikátor rendszer adatait használta fel.

A roma népesség eltérő területi súlyának, „valós” területi eloszlásának becslésére készített vizsgálatot a 2011. évi népszámlálás adatainak felhasználásával a KSH NKI 2014-ben.⁴⁰⁹

2017-ben a 2016-os mikrocenzus adatai alapján született KSH becslésre alapozva elkészült egy szociodemográfiai áttekintés a roma népesség hazai életkörülményeiről.⁴¹⁰

2018-ban a KSH NKI készített egy alapkutató *A roma népesség halandósági viszonyai és várható élettartama* címmel. A kutatás egy a roma népesség számáról és várható létszámáról, demográfiai összetételéről szóló előrebecslési munka előkészítéseként készült el.

2017-ben készült el a KSH-val és a Lechner Tudásközponttal, valamint az érintett tárcákkal (BM, NGM, Miniszterelnökség) való együttműködés nyomán Magyarország Szegregátum Térképe, illetve az ehhez tartozó adatbázis. A Szegregátum térkép további fejlesztések alapjául is szolgál, például az egészségi állapot vagy oktatási eredményesség területi nyomon követésének lehetőségét is kínálja.

A társadalmi felzárkózás szempontjából releváns társadalmi folyamatok egyre jobb, kifinomultabb monitorozását szolgálják a MEF és HKÉF továbbfejlesztett adatfelvételei, amelyek mutatják az SDG-kben való előrehaladást is.

Program monitoring

A társadalmi hatások monitorozása mellett – azzal szoros összefüggésben – alapvetően fontos feladatként kezeljük az intézkedési tervben foglalt konkrét programok, intézkedések nyomon követését is: az első intézkedési tervidőszakban kiépítettük a stratégia program-monitoring rendszerét (a KPMG-vel, majd a HÉTFA kutatóintézettel együttműködésben), valamint az ezt működtető adminisztrációs rendszert. A TFCTB-n belül tárcaközi monitoring munkacsoportot hoztunk létre, rendszeres tárcaközi beszámolási rendszert dolgoztunk ki. Az egyeztető fórumok nyilvános lehetőséget jelentenek a folyamatban való részvételre. A stratégia végrehajtásáról a Kormánynak szóló éves beszámolók a romagov.hu oldalon érhetők el.

A program monitoring során a programok saját adataira és ezek összesítésére tudunk támaszkodni, de emellett kiemelten fontosnak tartjuk független értékelések készítését az egyes területeken.

⁴⁰⁸ Bernát Anikó – Gábor András *Társadalmi folyamatok Magyarországon a Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia időszakának első felében – 2009-2017*. TÁRKI, Budapest, 2018. május.

⁴⁰⁹ *Becslések a roma kötődésű népesség számáról és területi elhelyezkedéséről a 2011. évi népszámlálás adatai alapján*. KSH NKI, Budapest, 2018.

⁴¹⁰ *A roma népesség számokban, a Mikrocenzus adatai alapján készült becslés nyomán, vonatkoztatási év 2016*. KSH

A HÉTFA kutatóintézet 2017-ben készítette el az MNTFS félidei program monitoring értékelését. A tanulmány a stratégia harmadik intézkedési tervének előkészítését is szolgálta.⁴¹¹

A statisztikai-adminisztratív fejlesztések nyomán az uniós programok adminisztrációjában a KSH sztenderdek megfelelő, a kettős identitás vállalását lehetővé tevő kérdés szól a nemzetiségi identitásról.

Magyarország Kormánya és a Világbank 2012. november végén együttműködési megállapodást írt alá, amelynek révén a Világbank szakértői szakmai segítséget nyújtottak hazánkban a Széll Kálmán Tervben meghatározott célok elérése érdekében. A keretmegállapodásban önálló témaként szerepelt, hogy a Világbank segítséget nyújt a Magyarországnak a befogadó növekedést szolgáló stratégiáit – így az MNTFS-t – illetően. A megállapodás nyomán a Világbank 2015-ben kialakított egy térinformatikailag támogatott társadalmi felzárkózási területi adatbázis rendszert, mely átfogó képet nyújt az MNTFS beavatkozási területeitől a társadalmi problémák területi megoszlásáról, illetve ezzel összefüggésben a felzárkózási célú fejlesztési beavatkozásokról. Ez lehetővé teszi a területileg jellemző társadalmi problémák indikátorainak és a kezelésükre indított fejlesztések, működtetett intézmények eredményeinek áttekintését, és így egy térképen látjuk a problémákat és a kezelésükre szánt beavatkozások eredményeit. (Az alkalmazást a Lechner Tudásközpontban kiépített Szociális Ágazati Információs Rendszerben tettük elérhetővé.)

Ugyancsak a Világbankkal történő együttműködés alapján készült el a hátrányos helyzetű csoportok társadalmi befogadásának jó gyakorlatait bemutató tanulmány, mely egyben a HEP-ek megvalósításának kritikus felülvizsgálata is annak érdekében, hogy jelezze azok továbbfejlesztési lehetőségeit, különösen a tervezés, megvalósítás és nyomon követés/értékelés terén.⁴¹² Az anyag különös figyelmet fordít azokra a további forrásokra és kapacitásokra, amelyekre azért van szükség, hogy a helyi programok jobban szolgálják az MNTFS céljainak végrehajtását.

A romákra vonatkozó statisztikai adatgyűjtések és becslések⁴¹³

A hazai szakpolitika-alkotás szempontjából elengedhetetlen, hogy a beavatkozások célcsoportjairól és azok számosságáról hiteles információkkal és adatokkal rendelkezünk. Ehhez ugyan támpontot adnak a rendszeresen végzett nagymintás felmérések és a népszámlálás, azonban az előbbieken a viszonylag alacsony célcsoporti mintaelemszám,⁴¹⁴ és így az adatok nagyfokú változékonysága más eszközök igénybevételét is szükségessé teszi.

A nagymintás felméréseknél lényegesen pontosabb, Magyarországon tízévente végzett népszámlálás adataihoz köti a nemzetiségi törvény a nemzetiségek nyelvhasználati jogait, illetve a nemzetiségi önkormányzatok felállításának lehetőségét. Míg 2001-ben 190 ezren vallották magukat romának, 2011-ben már 330 ezren, mely emelkedésben része volt a civil összefogásban megvalósult kampánynak, amely a magyar mellett a roma identitásuk felvállalására bátorította az állampolgárokat. A népszámlálások társadalmi hatásai között említendő annak kollektív identitásformáló ereje, ugyanakkor az identitások társadalmi konstrukciós jellege kérdéseket is vet fel az összesítés

⁴¹¹ Herczeg Bálint – Balás Gábor – Jakab Gábor – Soha Bettina – Kis Fanni *A Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia első 5 évének monitoring jelentése*. HÉTFA Kutatóintézet. Budapest. 2017.

⁴¹² <http://documents.worldbank.org/curated/en/636831467947322886/pdf/106790-WP-P148426-PUBLIC-HUNGARIAN-people-numbers.pdf>

⁴¹³ A fejezet rész írásakor felhasználtuk a következő irodalmakat: Morauszki András – Papp Z. Attila „Nemzetiségi revival? Magyarország nemzetiségei a 2011. évi népszámlálás megváltozott módszertana tükrében.” *Kisebbségkutatás*. 2014/3. Pp. 73-98. és Obádovics Csilla – Bálint Lajos – Durst Judit – Szabó Laura – Spéder Zsolt *A roma népesség előreszámitása 2050-ig*. KSH NKI. Budapest, 2019. július 31.

⁴¹⁴ A KSH tájékoztatása alapján a HKÉF/SILC felmérésben pl. a roma almintá mintegy 400 főt takar.

relevanciáját illetően. Mivel azonban – ameddig nem függetlenek az emberek percepcióitól – társadalmi gyakorlatok alapjául is szolgálnak, így releváns a számbavétel. A nemzetiségre vonatkozó kérdés a népszámlálások nem kötelező jellegű, szenzitív ismérvei közé tartozik, ezért az eltérő országokban egyidejűleg tartott censusok eredményei az eltérő módszertan okán ritkán összehasonlíthatók, és a censusok akár akaratlanul is a társadalom megosztásához járulhatnak hozzá. Mindezek miatt stratégiánk kiemelt célcsoportjának, a roma népesség lélekszámának pontos megállapítása nehézségekbe ütközik.

A KSH Népeségkutató Intézete egy harmadik típusú eljárást alkalmaz, amelynek kiindulása az önbesorolás, ám az így meghatározott népességet egyes szociológiai jellemzők és mérhető adatgyűjtési szelekciók korrekciójával határozták meg, így megalkották a „roma kötődésű népesség” kifejezést, amelyet 2011-re 544 ezer főre, míg 2016-ra 606 ezer főre becsültek. A Kemény István által kezdeményezett, országosan reprezentatív cigányfelmérések 1971-ben 270 ezer és 370 ezer közöttire, 1993-ban 420 ezer és 520 ezer közöttire, 2003-ban pedig 520 ezer és 650 ezer közöttire becsülték a Magyarországon élő roma népesség lélekszámát. Említendő még Hablicsek László módszere, amely – az 1993-ra megállapított 482 ezer fős Kemény-féle becslést elfogadva – népszámlálások, szociológiai adatfelvételek és a demográfiai módszertan együttes alkalmazásával becsülte meg a roma népességet, és 2010-re a roma népesség alapváltozat szerinti nagyságát mintegy 657 ezer főre tette. A Debreceni Egyetem kutatói által végzett becslés külső szakértői (polgármester, jegyző vagy szociális szakértő) besoroláson alapult, és a 2010-13-as időszakra 876 ezerre becsülte a roma népesség nagyságát.

A KSH NKI – tudomásul véve a roma népességszámítás számtalan korlátját, és elemezve a népességdinamika meghatározó összetevőinek (termékenység, halandóság, migráció, asszimiláció) lehetséges alakulását – előreszámítást végzett a roma népesség számának és korszerkezetének 2050-ig tartó alakulásáról. Az alapváltozat szerint 2050-re a roma népesség teljes termékenységi arányszáma 2,05-re csökken, a roma nők és férfiak születéskor várható élettartama közeledik az országos értékhez, és a munkaképes korú roma népesség elvándorlása is egyre inkább megfelel a többségi társadalom gyakorlatának. Így a 2016-ban 606 ezer fős roma népesség (a teljes lakosság 6,2%-a) 2036-ra 900 ezerre (10,3%), míg 2056-ra mintegy egymillió főre emelkedik, és az alig 8 millióra becsült lakosságnak mintegy 13,0%-át teszi ki.⁴¹⁵

Hatásvizsgálatok, értékelések

Az elmúlt időszakban hatásvizsgálati kutatásokat is indítottunk. Ilyen a gyerekházak, a kora gyermekkori programok értékelését célzó kutatás, melyet 2016-ban a HÉTFA kutatóintézet végzett el.⁴¹⁶

Az elmúlt években elkészültek a megalapozó vizsgálatok, módszertani fejlesztések a roma szakkollégiumokban tanuló tanulók nyomon követéses vizsgálatára. Az elvégzett munkák nyomán a SOTE Mentálhigiéné Intézetének kutatói kialakították a szakkollégiumi tanulók kutatási/értékelési célú életút követésének rendszerét.

2020-ban elkészült egy a 2030-ig szóló stratégia megalapozását is szolgáló, sokszor hivatkozott, átfogó értékelő tanulmány a felzárkózási stratégia fejlesztéspolitikában betöltött szerepéről.⁴¹⁷

⁴¹⁵ *A roma népesség számokban, a Mikrocensus adatai alapján készült becslés nyomán, vonatkoztatási év 2016.* KSH-NKI, Budapest, 2017.

⁴¹⁶ http://hetfa.hu/wp-content/uploads/hetfa_biztoskezdet_zarotanutmany0210.pdf

⁴¹⁷ *A Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia (MNTFS) érvényesülésének értékelése. Értékelő jelentés. Véglegesített változat.* Kopint-TÁRKI, Budapest, 2020. január 15.

További teendők

Szakértői vélemények alapján indokolt felülvizsgálni a társadalmi felzárkózás indikátorrendszerét, és megfontolni egy a jelenleginél szűkebb, jobban fókuszált stratégiai célrendszer összeállítását.⁴¹⁸ Ennek fő ismérvei:

- Az indikátorrendszer feltöltésének elválasztása az indikátorfejlesztési tevékenységtől. Fontos, hogy a nyomonkövetési rendszer csak az adott adatinfrastruktúrából feltölthető mérőszámokból álljon, de ezzel párhuzamosan, 3-4 éves rendszerességgel kerüljön sor az indikátorrendszer felülvizsgálatára, és szükség szerint újonnan fejlesztett indikátorok beemelésére, illetve az ehhez kapcsolódó adatforrások létrehozására vagy fenntarthatóvá tételére.
- Az új indikátorok kiválasztása során a szakpolitikai relevancia és a könnyű értelmezhetőség kapjon prioritást, miközben teljesülnek az alapvető szakmai elvárások. Az, hogy a mérőszám része-e a sztenderd statisztikai adatszolgáltatásnak, ne szerepeljen az indikátorkiválasztás feltételei között – ha egyébként az indikátor előállítható a meglévő adatforrásokból.
- A kiválasztás során, feltételezve a rendszer hierarchiáját (elsődleges, másodlagos és kontextus indikátorok), egyértelmű törekvés legyen a kimeneti vagy eredményindikátorok elsődleges indikátorként történő szerepeltetésére, mivel ez teszi lehetővé a folyamatok könnyű értelmezését, és önmagában is visszacsatolást ad a szakpolitikai döntéshozatal számára.

A monitoring rendszer fejlesztésében a következő időszak legfontosabb fejlesztési feladatát a hatásvizsgálatok jelentik. A főbb beavatkozási irányokat illetően alapvetően fontos, hogy ki tudjuk mutatni, milyen – akár gazdasági – haszonnal járnak fejlesztéseink, mi az ára a fejlesztések elmaradásának, a társadalmi felzárkózás hiányának. Ehhez rendelkezésünkre állnak kutatási források az egyes fejlesztési programokban is, de ezek nem elegendők minden esetben a kontrollesoport vizsgálatokra. Ezek ahhoz szükségesek, hogy fel tudjuk mutatni a különbséget azok között a területek (közösségek, intézmények, településrészek, települések, térségek) között, ahol volt, s ahol nem volt fejlesztés, beavatkozás.

A hátrányos helyzetű és roma gyermekek középiskolai karrierjének nyomon követését szolgálta a 2006-ban indult és 2016-ban véget ért *Életpálya-felvétel*. Egy ilyen vagy ehhez hasonló vizsgálatra nagy szükség lenne, tekintettel arra, hogy az iskolai lemorzsolódás problémája a roma tanulókat illetően elsősorban a középiskolában jelenti a társadalmi felzárkózás alapvető gátját. A felvétel az iskolai lemorzsolódás csökkentését célzó beavatkozások mérésére kiválóan alkalmas lenne.

Évek óta felmerülő igény a nagymintás roma kutatás, amelyre azért lenne szükség, hogy a rendszeres nagymintás adatgyűjtésekből rendelkezésünkre álló makroadatokat mellett a roma népességet és annak problémáit mélyebben is megismerhessük. 1971 óta évtizedenként készült részletes áttekintés a roma népesség helyzetéről (ezek voltak a Kemény István féle kutatások, illetve a 2013-as vizsgálat), mely kutatási tradíció komoly érték, és bár szakmai konszenzus szerint új módszertanra lenne szükség, az jelentős értékkel bírna a felzárkózáspolitikai számára is – hazai és nemzetközi szakpolitikai összefüggésekben egyaránt.

⁴¹⁸ *A Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia (MNTFS) érvényesülésének értékelése. Értékelő jelentés. Véglegesített változat.* Kopint-TÁRKI, Budapest, 2020. január 15. Pp. 210-211.

*A monitoring során alkalmazott módszerek, az érintettek feladatai és felelőssége*⁴¹⁹

Az MNTFS 2011-es elfogadását követően, a TÁRKI közreműködésével létrejött a társadalmi folyamatok monitoring rendszere, amelynek segítségével megbízhatóan és folyamatosan nyomon követhető a stratégia eredményessége és társadalmi hatásai, és amely segíti a szakpolitikai beavatkozásokat. Az indikátorrendszerben elsődleges, másodlagos és kontextus indikátorok szerepeltek, továbbá a kiemelt indikátorok a stratégia célcsoportjainak helyzetét mutatják.

2016-17-ben sor került az indikátorrendszer felülvizsgálatára, mivel jelentős előrelépést jelentett az nemzetiségi változók megjelenése a KSH nem kötelező lakossági adatgyűjtéseiben, lehetővé téve ezzel a folyamatok monitorozását a roma népesség körében. Mindazonáltal az átalakított indikátorrendszer már – a TÁRKI megállapítása alapján – nem teljesen felelt meg a kialakításakor megállapított kritériumoknak, hiszen például nem valósult meg a szakpolitikai relevancia elve, jelentősen romlott az indikátorrendszer konzisztenciája és megszűnt annak hierarchiája.⁴²⁰ Ennek oka, hogy a felülvizsgálat során a mérőszámok rendelkezésre állásának igénye felülírta ezeket a szempontokat és az indikátorfejlesztés szükségességét is.

Kihívások⁴²¹

- Az egyes beavatkozási területeken **nem minden esetben állnak rendelkezésre megfelelő adatok**, szakpolitikai indikátorok, kutatások és értékelések a célcsoportok helyzetének követésére.
- A társadalmi felzárkózás célcsoportjainak **számosságára vonatkozó adatok** pontossága.
- A fejlesztési források cél **szerinti hasznosulásáról nincs visszacsatolás**, ezeket nem mérjük.
- A **roma célcsoport elérése** ugyan sok operatív program és projekt esetében explicit elvárás, de a megvalósítás során és az indikátorok szintjén ez gyakran eltűnik, és helyette a „hátrányos helyzetű csoportok”, vagy csak az „elért emberek száma” lesz az elvárt eredmény.
- A **társadalmi felzárkózási projektek megvalósulásáról még alapvető összesített adatok sem elérhetők**.
- **Jellemzően még zárás után sem megoldott a programok szakmai és nyilvános kommunikációja**.
- A nagy részletezettségben rendelkezésre álló **adminisztratív adatok elégtelen felhasználása** a társadalmi folyamatok nyomon követésére.
- Továbbra **sem biztosított a mintás felvételekből a területi folyamatok elemzése** különösen a roma/nem roma bontásban.

⁴¹⁹ A fejezet rész írásakor támaszkodtunk a következő irodalomra: *A Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia (MNTFS) érvényesülésének értékelése. Értékelő jelentés. Véglegesített változat*. Kopint-TÁRKI, Budapest, 2020. január 15.

⁴²⁰ Bernát Anikó – Gábor András *Társadalmi folyamatok Magyarországon a Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia időszakának első felében – 2009-2017*. TÁRKI, Budapest, 2018. május. Pp. 13.

⁴²¹ A fejezet rész írásakor támaszkodtunk a TÁRKI hatáselemzésére: *A Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia (MNTFS) érvényesülésének értékelése. Értékelő jelentés. Véglegesített változat*. Kopint-TÁRKI, Budapest, 2020. január 15. Pp. 203-204.

Beavatkozási irányok

A tervezett beavatkozások a következők:

1. A társadalmi felzárkózás **indikátorrendszerének felülvizsgálata**, majd rendszeres karbantartása és frissítése.
2. Szükséges a programok és beavatkozások **független hatásértékeléseit kiterjeszteni** minden uniós és hazai forrásból megvalósuló programra. A jelenleginél lényegesen több hatásvizsgálaton alapuló programértékelést növekvő súllyal vegyék figyelembe a döntéshozatal során. Külön is fejleszteni szükséges a roma programok hatásvizsgálatának értékelési infrastruktúráját.
3. Kiemelten fontos a **FETE program monitorozása** annak érdekében, hogy empirikus evidenciákra alapozva lehessen az eredményeket értékelni és a tapasztalatokat a program későbbi fázisaiban vagy más területen hasznosítani. Ennek kapcsán indokolt fejleszteni a területi indikátorok rendszerét, hogy minél pontosabb és részletesebb adatok álljanak rendelkezésre a célzott tervezéshez és beavatkozáshoz.
4. A beavatkozásoknak a mindenkor elérhető **legfrissebb adatokon** kell alapulniuk; alapvető fontosságúak a népszámlálás során kimutatott adatok megbízhatóságának növelésére irányuló erőfeszítések.
5. A társadalmi felzárkózás, a **romák befogadása potenciális hatásának nemzetgazdasági szintű kimutatása** a Világbank elfogadott módszertana nyomán.
6. A társadalmi helyzet és a beavatkozások, programok nyomon követésében, értékelésében erősíteni kell az **adminisztratív adatok használatát**, szigorú figyelemmel az adatvédelmi kérdésekre.
7. A programok monitorozásának, értékelésének **nagyobb nyilvánosságot szükséges adni**, akár a megvalósítás közben is. Az egészségügyi monitoring már középtávon hasznos eredményeket hozhat a beavatkozások sikerességét illetően.
8. Nagyobb hangsúlyt kell fektetni a programok minőségi és a hatásokat vizsgáló **nyomon követésére**. A pénzügyi mellett fontos a **szakmai monitoring** fejlesztése a hatékonyság növelése érdekében.
9. A területi folyamatok elemzése érdekében átfogó, **területi szempontokat figyelembe vevő romavizsgálat** szükséges.
10. A beavatkozások értékelése során kiemelt figyelmet kell fordítani a társadalmi felzárkózás szempontjából releváns **nagy szolgáltató rendszerek működésének eredményességére**.