

## **Zárójelentés**

„Első lépések az integráció felé: a bölcsődei közszolgáltatáshoz való hozzáférés biztosításának intézményi variációi”

PD 112659 nyilvántartási számú OTKA Egyéni Kutatási Posztdoktori Pályázat (2015-2019)

Keller Judit

Budapest, 2019. 09. 26.

## Tartalomjegyzék

Bevezetés.....	3
Szakirodalmi előzmények ismertetése .....	5
Kutatási eredmények: a korai integrációt segítő, illetve gátló tényezők .....	9
Kapcsolódó közlemények .....	19
Hivatkozások.....	20

### *Célok és módszerek*

Az ezredforduló óta a társadalmi beruházás paradigmája lett az európai társadalmi integrációs stratégiák és jóléti reformok alapköve. A posztindusztriális társadalmi kihívásokra adott válaszként, az új jóléti modell alapvető törekvése a gyermekek életésélyeinek kiegyenlítése, a társadalmi mobilitás elősegítése. Szakirodalma szerint, hátrányos helyzetű családok esetében a szülői háttér hatásainak kompenzálását minél korábbi életkorban szükséges elkezdni, amelyben az állam által közjóként biztosított kora- és kisgyermekkorai intézményrendszer magas színvonalú szolgáltatásai meghatározó szerepet játszanak. Kutatásom intézményszociológiai elemzésen keresztül igyekezett feltárni azokat a tényezőket, amelyek elősegítik, illetve gátolják a hátrányos helyzetű kisgyermek korai integrációját a hazai közpolitikai és szolgáltatási rendszerben.

Témaválasztásomban aktuális feladatnak tartottam a közoktatás keretein túllépve, a koruknál fogva intézményes nevelésben még csak szülői önkéntességgel résztvevő legkisebb, 0-3 éves korosztály esélykiegyenlítő jóléti szolgáltatásokhoz való hozzáférését vizsgálni. A kognitív képességek és szociális készségek fejlesztésének önkéntes alapon igénybevehető intézményi szinterei a bölcsődék és Biztos Kezdet gyerekházak, amelyek esély kiegyenlítő funkcióját számos gyermekjóléti szolgáltatás segíti, többek között a család- és gyermekjóléti szolgálatok és központok, a védőnői hálózat, és a pedagógiai szakszolgálatok. Kutatásom célja egyrészt a 0-3 éves kisgyermek napközbeni ellátását és korai integrációját tradicionálisan támogatni hivatott bölcsőderendszer, valamint az ezt kiegészítő szolgáltatások intézményrendszerének vizsgálata volt. A vizsgálat azokat a mechanizmusokat igyekezett feltárni, amelyek a bölcsődei ellátás területi egyenlőtlenségei és foglalkoztatáshoz kötött jogosultsági kritériumain túl gátolhatják a hátrányos helyzetű kisgyermek hozzáférését jó minőségű, életésélyeiket javító szolgáltatásokhoz.

A mechanizmusok feltárását és egymásra hatásuk elemzését négy vidéki kisvárosban végeztem el, ahol a gyermekjóléti alapszolgáltatások – a bölcsőde, család- és gyermekjóléti szolgálat/központ, pedagógiai szakszolgálat és védőnői hálózat – mellett, Biztos Kezdet gyerekházak is működnek. Utóbbi intézménytípus korlátozott száma (113) jelentősen leszűkítette a mintaválasztást, amely a bölcsődébe járó hátrányos helyzetű gyermekek arányát igyekezett mérni több lépcsőben. Elsőként a KSH adatállományból női foglalkoztatási ráta és a 0-2 éves populációból bölcsődébe járók arányából keresztábrát hoztam létre valamennyi magyarországi településre vonatkozóan. E keresztábrát szűrtem a Biztos Kezdet Házak országos települési listájával, majd a bölcsődébe beiratott rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben (RGYK) részesülő gyermekek arányszámával. Ezek alapján két olyan települést választottam, ahol átlag feletti a bölcsődébe beiratott RGYKs gyerekek aránya (Szécsény, Encs) és kettőt, ahol átlagon aluli (Monor, Törökszentmiklós). E négy település mintaválasztást az a szakmai érv is alátámasztotta, hogy közülük három kistérségi/járási központként részt vett a Gyerekesély program pályázati fordulójában, illetve a Máltai Szeretetszolgálat Jelenlét programjában. A települések mérete, a kapcsolódó járasi települések mérete, társadalmi helyzete és intézményrendszerük összehasonlítható, de földrajzi elhelyezkedésük meghatározta társadalmi és intézményi adottságaik is összehasonlítható. Monor és Törökszentmiklós két nagyváros vonzáskörzetében elhelyezkedő járasi központok, míg Encs

és Szécsény észak- és kelet magyarországi helyzete eleve hátrányos helyzetet jelent e kisvárosok közösségei számára.

A 4 vidéki településen több, mint 40 félig-strukturált interjút készítettem a helyi kora- és kisgyermekkorai szolgáltatást nyújtó intézmények képviselőivel – bölcsőde és óvodavezetők, biztos kezdet gyerekházak vezetői és asszisztensei, a család- és gyermekjóléti szolgálat, valamint a pedagógiai szakszolgálat munkatársaival – illetve az önkormányzat és helyi fejlesztési programok képviselőivel. Az interjúkat minden esetben kiterjedt dokumentumelemzés előzte meg a település és térsége (járás) társadalmi helyzetéről és szakpolitikai intézményrendszeréről. Ebben elsősorban a települések Integrált Településfejlesztési Stratégiáit (ITS), illetve Integrált Városfejlesztési Stratégiáit (IVS), valamint Helyi Esélyegyenlőségi Programját, a gyermekjóléti rendszer intézményeinek működését szabályozó rendeleteket, a bölcsődei- és óvodai, és általános iskolai felvételeket szabályozó dokumentumokat, valamint az elmúlt 5 év a gyermekjóléti szolgáltatásokhoz kapcsolódó fejlesztések dokumentumait (elérhető pályázati anyagok, tervek, beszámolók, stb.) tekintetem át. Ezeket egészítette ki 13 félig-strukturált szakértői interjú, amelyeket az gyermekjóléti intézményrendszer szabályozását és koordinációját ellátó államigazgatási intézmények képviselőivel készítettem. A koragyerekkori integrációt érintő hazai folyamatok nemzetközi viszonyokba ágyazott elemzését segítette az Egyesült Királyságban – Manchesterben és környékén – végzett terepmunka, amelynek során további szakmai interjúk készültek egy Biztos Kezdet központban, és egy bölcsődei szolgáltatást nyújtó intézményben.

Kutatási eredményeim igazolták azt a hipotézist, amely szerint a hátrányos helyzetű kisgyermekkorai hozzáférését jó minőségű, esélyeiket javító szolgáltatásokhoz nemcsak a bölcsődei ellátás területi egyenlőtlenségei és foglalkoztatáshoz kötött jogosultsági kritériuma gátolják, hanem a gyermekjóléti intézményrendszer strukturális egyenlőtlenségei is, amelyek az intézményrendszer belső ellentmondásaiból – részrehajlásból/asszimetriából és az intézmények gyengeségéből –, valamint az ezekhez is kapcsolódó strukturális hiányokból adódik. E mechanizmusok hátterében az az ellentmondásosnak tűnő folyamat áll, amelynek során a hatalmi központosítást végző állam a közjavakból forrásokat von el. Zárójelentésem további részében elsőként bemutatom azt a szakirodalmi hátteret, amelyre támaszkodva végeztem kutatásomat. Ezt követően ismertetem a kutatásom során azonosított mechanizmusokra vonatkozó eredményeket.

*Intézmények és társadalmi beruházás*

Az ezredforduló óta a társadalmi beruházás paradigmája lett az európai társadalmi integrációs stratégiák és jóléti reformok alapköve. Az új jóléti politikák az ex-poszt kompenzációs rendszerektől eltérően, “ex-ante képességnövelő beavatkozásokra” helyezik a hangsúlyt, amelyek olyan a poszt-indusztriális gazdasági szerkezet kiváltotta kihívásokra adhatnak választ, mint a prekárius foglalkoztatási helyzet, az ifjúsági munkanélküliség, az egyszülős családszerkezet elterjedése, a magánélet és karrier összeegyeztetésének nehézségei (Hemerijck, 2018). A 20. század tradicionális jóléti modelljével szemben, amely az “egyenlőséget itt és most” elve alapján a gondoskodó-kapacitást (Esping-Andersen 2008) erősítette, a 21. század társadalmi beruházási paradigmája az életesélyek kiegyenlítését hangsúlyozza. A posztindusztriális társadalom átalakuló viszonyai – öregedő társadalmak, társadalmi polarizáció fokozódása – egyre nagyobb szerep jut az erős kognitív képességekkel és szociális készségekkel rendelkező jövő generációnak, amely az egyre növekvő nyugdíjas népeiséget el tudja majd tartani (Esping-Andersen 2008). Ezért egyre sürgetőbbé válik az egészséges gyermekkori fejlődést és jólétet biztosító társadalmi beruházásra épülő közpolitikák megvalósítása a közszolgáltatásokban (Esping-Andersen 2008).

Az életesélyek kiegyenlítésének logikája sokáig csak a közoktatási rendszert tekintette a hátránykompenzáció és társadalmi mobilitás alapvető eszközének (Esping-Andersen 2015). Az ezredforduló óta végzett tudományos kutatások azonban arra hívták fel a figyelmet, hogy a családi háttér még a kifejezetten az egyenlőségre törekvő oktatáspolitikai reformok pozitív hatásait is elnyomja (Esping-Andersen 2015). Mire a gyerekek a „közoktatásba érnek”, tanulási képességeik, szociális készségeik között olyan mértékű különbségek vannak, amelyet még a magas pedagógia értékkel bíró, felkészült iskolák sem tudnak „összefésülni” (Esping-Andersen 2015, Heckmann 2003).

Míndez az iskolát megelőző kora- és kisgyermekkor döntő jelentőségére hívta fel a figyelmet az iskolai végzettség és az életesélyek alakulása tekintetében (Esping-Andersen 2015, Heckmann 2000). James Heckmann „*a tanulás tanulást szül*” (learning begets learning) modellje (2000) szerint a születést követő első évek körülményeinek döntő szerepe van a későbbi tanulási kapacitások kialakulásában. Mivel a gyerekek nem választhatják meg, hogy melyik családba szülessenek, a különböző státuszú családokból érkező gyerekek életesélyeinek méltányos kiegyenlítése közösségi felelősségként, közjavak felhasználásával történhet (Palme 2006, Biggeri-Karkara 2014). Az egészségügyi, szociális és oktatási programok, illetve ezeken belül a kora- és kisgyerekkori szolgáltatások, a kisgyerekek jólétének alapját, készségeik és képességeik kibontakoztatását, és egyéni törekvéseik, potenciáljuk megerősítését teszik lehetővé (Sen 1999, Evans-Huber-Stephens 2017, Evans-Heller 2015).

A társadalmi beruházás szakirodalma szerint az újraelosztás és jóléti kiadások mennyiségi jellemzőin túl, az intézményszerkezet minőségi tulajdonságai is meghatározó szerepet játszanak a szegénység csökkentését, az esélyek kiegyenlítését célzó jóléti politikák hatékonyságában (Esping-Andersen 2015, Palme 2006). Az életesélyek kiegyenlítését elősegítő közjavakhoz való hozzáférés egyenlő esélyeinek alapfeltétele egy, a különböző társadalmi csoportok eltérő értékei és érdekei összehangolására épülő közpolitikai intézményrendszer, amely képes heterogén érdekeket úgy megjeleníteni az állam különböző szintjein, hogy azok

egyike sem dominál a másik felett (Bruszt 2002). A társadalmi erőviszonyokat leképező intézményszerkezet viszont korlátozhatja egyes szereplők cselekvési lehetőségeit a közjavakhoz való hozzáférésben, míg mások kapacitásait kiteljesítheti. Az így kialakuló aszimmetrikus intézményi feltételek direkt és indirekt módon befolyásolhatják a különböző szereplők hozzáféréseinek lehetőségeit forrásokhoz, eszközökhöz és szolgáltatásokhoz (Heyman 2004, Knight-Farrell 2003, Lukes 2005, Scott 2001).

Direkt módon befolyásolja a szereplők közjavakhoz való hozzáférést az, amikor az intézményrendszer egyes szereplőket korlátoz források megszerzésében.<sup>1</sup> A közvetett befolyásolás egyik módja, amikor az intézményrendszer egyes szereplők hozzáférést úgy könnyíti meg, hogy közben nem korlátozza másokét, viszont utóbbi csoport forrásszerző lehetőségeit nem emeli meg ugyanolyan mértékben (Heyman 2004, Knight-Farrell 2003, Lukes 2005, Scott 2001, Esping-Andersen 2015, Korpi-Palme 2004, Palme 2006, Ferrarini 2006). Szintén közvetett módon befolyásolja a közjavakhoz való hozzáférés lehetőségeit a gyenge intézményi környezet, amely a jogszabályok végrehajtásáról, a jogérvényesítésről, az intézmények tartósságáról és koherenciájáról szól. Az intézményi változások inkoherenciája alááshatja az intézmények hitelességét, gyengítheti a jogérvényesítést és elbizonytalaníthatja a szereplőket az egymástól elvárható legitim, illetve szankcionálható cselekvések tekintetében (Levitsky-Murrillo 2014). Ennek eredménye színvonalában gyengébb, rossz minőségű közszolgáltatások (Spiller and Tommasi 2007, Levitsky and Murrillo 2014).

A formális intézményrendszeren túl, a közszolgáltatásokat végrehajtó szereplők, Lipsky utcai-szintű bürokratai (1980), mindennapi munkájuk során megerősíthetik vagy gyengíthetik a gyenge szabályozáson alapuló asszimmetrikus intézményeket. Helyi szinten az utcai-szintű bürokrata – rendőrök, tanárok, szociális munkások, nővérek, védőnők, gyámhivatali ügyintézők – magas diszkrecionalitással rendelkeznek a szabályok értelmezésében és így a források elosztásában és szolgáltatásokhoz való hozzáférés biztosításában. Diszkrecionális hatalmukat a gyenge intézményrendszer, és a közpolitikai célok disszonanciája is erősíti, s ezzel összefüggésben az, hogy egyenletekkel nem kezelhető komplex eseteket ilyen körülmények között kell megoldaniuk (Lipsky, 1980). Munkájukat nagy mértékben befolyásolja többek között az intézményi környezet, a források elégtelensége, a szolgáltatások iránti kereslet növekedés, a közpolitikai célok és eszközök disszonanciája (Lipsky 1980). Helyi beágyazottságukból adódóan azonban az utcai-szintű bürokrata diszkrecionális döntéseit nemcsak a formális intézmények szabályozzák, hanem a helyi társadalmi viszonyokba ágyazott informális normák is befolyásolják.

#### *A hazai intézményrendszer szakirodalmi*

A hazai esély-kiegyenlítési és gyermekjóléti intézményrendszer elvi alapjait tartalmazó dokumentum, a Nemzeti Társadalmi Fejlesztési Stratégia a korai képességgondozás jelentőségét az iskolai pályafutás és társadalmi integráció szempontjából tartja fontosnak.<sup>2</sup> Az

---

<sup>1</sup> A hazai családpolitikai intézményrendszeren belül ilyenek például a Szikra (2017) által feldolgozott pénzügyi elosztási mechanizmusok, amelyek a támogatásokat jogosultságok mentén célzottan biztosítják társadalmi csoportok számára; jogosultság hiányában a szereplők nem részesülhetnek támogatásban (pl. GYED).

<sup>2</sup> „A korai képességgondozásra, a koragyerekkori (3 éven aluli) gondozásra, nevelésre kiemelt figyelmet kell fordítani. Számos hazai és külföldi vizsgálat bizonyítja, hogy az iskolai pályafutás későbbi (középszkolai) szakaszaiban tapasztalható elmaradás elsősorban a kora gyermekkori feltételekkel, körülményekkel magyarázható. A korai életkorban tett befektetések megtérüléséhez képest a későbbi, illetve kiegyenlítő célú beavatkozások jóval kevésbé hatékonyak” (NTFS: 65).

elmúlt évtizedek számos közpolitikai intézkedése – a bölcsődei ellátottság javítása, a Biztos Kezdet Házak központi költségvetési finanszírozása, az óvodáztatás kiterjesztése – is ennek az átfogó célnak a jegyében fogant. A koragyerekkori szolgáltatásfejlesztéssel kapcsolatban a fejlesztési dokumentumokban megfogalmazott célok és a megvalósítás között ugyanakkor óriási szakadék tátong (Albert 2013, Civil Jelentés 2012-13, Ferge 2014, Darvas-Szikra 2017, Farkas 2015). Ferge szerint az elmúlt másfél évtized szociálpolitikai jogszabályai összességében esetlegesek és ellentmondásosak voltak; az esélynövelés közpolitikai céljai nem álltak összhangban az intézményrendszer által kialakított feltételekkel (2017). Míg az NTFS sorai „kicsattannak a társadalmi egyenlőtlenségek csökkentését célzó szólamoktól” (Ferge, 2014, 2017), addig az állami közpolitikai intézményrendszer a jóléti juttatásokat korlátozó intézkedések sorozatát valósította meg, miközben az intézményi háttérből hiányoznak a társadalmi befogadást támogató jogszabályi feltételek (Ferge 2014, Albert 2013).<sup>3</sup>

A sokszor hektikus intézményi változások végeredményüket tekintve nem az esélyek kiegyenlítését érték el, hanem továbbra is egy társadalmilag megosztó, kevésbé összehangolt és alacsony színvonalú rendszert hoztak létre (Darvas-Szikra 2017). A kétszatos magyar szociálpolitikai modellben az intézményi utak az újraelosztási jogosultságok mentén válnak szét (Szalai 2007). A kétszatos a hátrányos helyzetű családok fontos bevételi forrásait jelentő családi pótlék és GYES, illetve rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény folyamatos értékvesztésével,<sup>4</sup> míg a másik oldalon a társadalmi járulékbefizetés alapján biztosított és így elsősorban a rendszeres jövedelemmel rendelkező középosztály által használt adókedvezményekkel, illetve GYED, GYED-extra ellátásokkal írható le (Darvas-Szikra 2017, Albert, 2013)<sup>5</sup>. E kétszatos modellben erős a területi hatás; az alacsony társadalmi státuszú népesség jellemzően kistelepüléseken, aprófalvakban él, amelyekben a cigány népesség erősen felülreprezentált (Kovács-Bihari 2006, Koós 2014, Virág 2009).

A hátrányos helyzetű családok által használt családtámogatási formák 2008 óta tartó sodródó inflálódása és a középosztálynak direkt ösztönzőkkel kedvező pénzügyi elosztási rendszer által kijelölt kétszatos intézményi utak a legkisebbek számára nyújtott koragyerekkori szolgáltatásoknál is tetten érhetők. Egyrészt, a hátrányos helyzetű térségek kistelepülésein, ahol a hátrányos helyzetű gyerekek számát tekintve legnagyobb szükség lenne jó minőségű szolgáltatásokra, ott tapasztalunk évtizedek óta súlyos mennyiségi hiányokat a szociális, oktatási és egészségügyi alapellátásban: a bölcsődei és óvodai férőhelyek, szociális munka, védőnői és gyermekorvosi ellátás tekintetében (Farkas 2015, Virág 2009, Uzzoli-Szilágyi 2013, Velkey 2013).

<sup>3</sup> Többek között az álláskeresői járadék jogosultsági kritériumainak szigorítását, folyósításának 3 hónapra csökkentését, a foglalkoztatás helyettesítő támogatás csökkentését, a közmunka büntető jellegét, a családi támogatások feltételeinek szigorítását és reálérték csökkenését említik leggyakrabban (Albert 2013, Szikra 2014)

<sup>4</sup> Az RGYK jogosultsági jövedelemhatára és összege 2009 óta nem változott: a nyugdíjminimum 130 százaléka (37 050 Ft), egyszerűs, tartósan beteg vagy fogyatékos gyereket nevelő családok esetében 140 százaléka, azaz 39 900 forint. Az RGYK-hoz kapcsolódó pénzbeli ellátás mértéke évente kétszer 5800 forint, amely 2012 óta csak Erzsébet-utalványban nyújtható. A GYES és családi pótlék összege 2008 óta nem változott. A családi pótlék összege, a gyermekek számától, egészségi állapotától és a szülő/gondviselő családi állapotától függően 12.000 Ft-tól 25 900 Ft-ig terjed. A GYES az öregségi nyugdíj mindenkor legkisebb összegével azonos, azaz 28 500 Ft, amelyből a nyugdíjjárulék levonását követően 25 650 Ft marad.

<sup>5</sup> Lásd szintén: Kettészakadt a magyar családpolitika: a tehetősebbekre öntik a pénzt, a szegényebbeket egyre inkább magukra hagyják, Horváth Bence interjúja, 2017. december 4.

<https://tldr.444.hu/2017/12/04/ketteszakadt-a-magyar-csaladpolitika-a-tehetősebbekre-öntik-a-pénzt-a-szegényebbeket-egyre-inkább-magukra-hagyják>

A korábban is jellemzően városi szolgáltatásként működő bölcsődei ellátásban a rendszerváltást követően súlyos területi és társadalmi egyenlőtlenségek jelentkeztek, amelyek hatása a mai napig érezhető (Blaskó-Gábos 2012; Velkey 2013, Darvas-Szikra 2017). A korábbi szabályozás egyrészt csak a 10 000 főnél nagyobb népességgel rendelkező településeket kötelezte bölcsőde fenntartásra, az óvodainál magasabb bölcsőde fenntartás költségigénye pedig nem ösztönözte a kisebb településeket intézménylétesítésre (Velkey 2013). Még 2015-ben is a korosztály 23 százaléka számára nem volt hozzáférhető a napközbeni ellátás semmilyen formája helyben, a legrosszabb helyzetben lévő területek továbbra is Nógrád, BAZ, Szabolcs-Szatmár-Bereg, Jász-Nagykun-Szolnok megyék voltak (KSH Statisztikai Tükör 2016, 2018, Darvas-Szikra 2017). A területi és társadalmi egyenlőtlenségek összefüggtek egymással: a hátrányos helyzetű gyerekek azért nem jutottak hozzá a szolgáltatáshoz, mert szüleik/édesanyjuk nem dolgozott, és/vagy olyan településen éltek, ahol nem állt rendelkezésre bölcsődei szolgáltatás (Blaskó-Gábos 2012). A települési lejtő az önkormányzati forráslehetőségek beszűkülésében is tetten érhető. Jellemző, hogy a 2013-ban bevezetett feladatalapú finanszírozás sem adott ezidáig választ az alulfinanszírozottság problémájára a funkcióikból legtöbbet veszített kistépeléseken, ahol ebből adódóan nehéz fenntartani és garantálni az alapellátási szolgáltatások magas színvonalát.

A forráslehetőségek beszűkülése és a kistépelések függőségének megerősödése a 2010 óta megvalósuló közigazgatási és közpolitikai változásokkal áll összefüggésben. E változások eredője az intenzív hatalmi centralizáció, illetve az ezzel csak látszólag ellentétes állami kivonulás a jóléti szolgáltatások finanszírozásából. A közoktatás „államosítása”, az önkormányzati rendszer átalakítása és ezzel párhuzamosan a járási rendszer kialakítása, majd ezt követően a pedagógiai szakszolgálatok és gyermekjóléti/védelmi szolgáltatások a járásokhoz igazodó átszervezése azonos mintára épült: a szolgáltatásokhoz kapcsolódó feladatokat és szabályokat a központi állam határozta meg, míg az azok végrehajtását biztosító forrásokat nem bocsátotta – kellő mértékben, vagy egyáltalán – a szolgáltatást nyújtó intézmények rendelkezésre. A centralizáció és forráskivonás párhuzamos jelenléte és együttes hatása, „az állam illetve a központi szintű kormányzati szervek irányító, ellenőrző szerepének megerősítése és közvetlen közszolgáltató funkciókkal való kibővítése, ami értelemszerűen a helyi önkormányzati rendszer funkcióinak jelentős csökkenésével, mozgásterének szűkülésével, önállóságának csorbulásával járt együtt” (Pálné 2014). E folyamatok a közszolgáltatások koordinációjában és elosztásában nemcsak minőségi romlást eredményeztek, de hierarchikus viszonyokat teremtettek/termeltek újra igazgatási szintek között és bürokratikus eszközöket helyeztek előtérbe, különösen a jóléti közszolgáltatások biztosításában (Keller 2019).



Kutatási eredmények: a korai integrációt segítő, illetve gátló tényezők

Kutatásom abból a feltételezésből indult ki, hogy hátrányos helyzetű gyerekek alulreprezentáltsága a bölcsődei szolgáltatásokban nemcsak területi és a szülők foglalkoztatási státuszához kötődő egyenlőtlenségekből, hanem a gyermekjóléti intézményrendszer szerkezeti egyenlőtlenségeiből, és intézményi koordinációinak hiányából származnak. Feltételezésem szerint a Gyermekvédelmi törvény hátrányos helyzetű gyermekek bölcsődei felvételét szabályozó pontjai a felvételi prioritásokat inkoherens módon fogalmazzák meg, s így a szabályok nem átláthatók, nem biztosítanak garanciákat hátrányos helyzetű családok számára. Helyi kutatásaim során pozitív összefüggéseket feltételeztem az iskolai szegregáció és korai szelekció megszüntetésére még 2013 előtt tett önkormányzati lépések és a hátrányos helyzetű gyerekek „bölcsődéztetése” között.

Az empirikus vizsgálat igazolta ezeket a feltételezéseket és három egymással összefüggő mechanizmusát tárta fel azoknak az intézményi gátnak, amelyeknek eredményeként hátrányos helyzetű kisgyermek és családjuk nem jutnak hozzá jó minőségű koragyerekkori szolgáltatásokhoz a bölcsődékben, a Biztos Kezdet Gyerekházakban és e két intézménytípust támogató gyermekjóléti szolgáltatások működése során: i.) intézményi asszimetriákat támogató gyenge intézményrendszer, ii.) strukturális erőforráshiányok, társadalmi normák és gyenge intézmények szorításában kialakuló a gyermekjóléti jelzőrendszerben tapasztalható kettős mérce a veszélyeztetettség, védelembe vétel, illetve bölcsődei elhelyezés tekintetében, iii.) hatalom koncentráció-forráskivonó állami közpolitikai környezet.

#### *Intézményi asszimetria és gyenge intézményi környezet*

Az intézményrendszer vizsgálatában elsőként az önkormányzati fenntartású bölcsőde hálózat – klasszikus bölcsődék és minibölcsődék – és Biztos Kezdet Gyerekházak intézményi szerkezetét vizsgáltam. A vizsgálat igazolta azt a feltételezést, hogy az intézményrendszer strukturális egyenlőtlenségei és gyenge intézményi mechanizmusai pont a leghátrányosabb térségekben élő, legsérülékenyebb családok számára nem képesek biztosítani azokat az integrációs célokat, amelyet a szakpolitika és szakmai diskurzus elvár tőlük.

A koragyerekkori képességgondozásért felelős intézményrendszer egyenlőtlenségeként határoztam meg az erőforrások és kötelezettségek arányában mérhető feltételek aszimmetriáit, valamint az intézményi környezet gyengeségét, inkoherenciáit. Az egyenlőtlenségeket tehát nem mennyiségi elosztás alapján („ki kap többet”) értelmeztem, hanem a minőségi szolgáltatás kialakítását elősegítő feladat- és forrás-allokáció, illetve az így létrehozott kapacitások arányában.

Bár a bölcsődék és Biztos Kezdet Gyerekházak szakmai feladatait és működésük feltételeit ugyanazon 15/1998. (IV. 30.) *a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről* szóló NM rendelet szabályozza, a jogszabály eltérő erősségű intézményi szabályozással határozza meg a klasszikus és mini-bölcsődékben, valamint a gyerekházakban elvárt szakmai munka minőségi feltételeit. Az intézményi szabályozás erőssége annak függvénye, hogy az intézményrendszer koherens ágazatközi szabályokkal, formálisan is rögzítse a működés minőségi feltételeit, amelyek így több szempontból is ellenőrizhetővé, számon kérhetővé válnak. Gyenge intézményi szabályozás ugyanakkor hézagosan, vagy ellentmondásosan rögzíti csak az elvárásokat, amelyek így nehezebben, rosszabb színvonalon kérhetők számon.

A három koragyerekkori intézménytípus vizsgálata azt mutatta, hogy az utóbbi évek intézményi változásai a bölcsődék és Biztos Kezdet Gyerekházak kapacitásait szerkezetileg és arányaiban is valamelyest megemelték, új finanszírozási modellek és intézménytípusok bevezetésével, illetve az állami intézményrendszerbe történő integrációval. A változások azonban nem javítottak a periférián lévő kisvárosokban, de különösen a kistelepüléseken élők hátrányos helyzetű családok jó minőségű szolgáltatásokhoz való hozzáféréseinek esélyein. Sőt, a kapacitások éppen azokban a kistelepülési intézményi terekben válnak egyre szűkebbé, ahol potenciálisan nagyobb a hátrányos helyzetű népesség aránya és ahol a legnagyobb szükség lenne magas színvonalú korai képesség-gondozásra, fejlesztésre.

Ennek oka részben a bölcsődék új feladatalapú finanszírozási rendszere, amely az üzemeltetés, a gyermekek ételmezésének, valamint a dolgozók bérkifizetésének költségeit finanszírozza. A kisebb települések kisebb bölcsődéi ebben a finanszírozási rendben is rosszabbul járnak, hiszen még ha a létrehozáshoz igényelhető 10 millió forintos támogatás elegendőnek is bizonyulna új mini-bölcsődei épület(rész) kialakítására, a fenntartás költségei és a feladatokra központosan kalibrált finanszírozás nem teszi lehetővé magas színvonalú szolgáltatások megszervezését. A személyi feltételek alulkalibrálása, a kistelepülésekre tervezett mini-bölcsődében dolgozó munkatársak feladattorlódása pedig tovább sodorhatja a mini-bölcsődékben nyújtott bölcsődei szolgáltatását egy minőségében a Bölcsődei Alapprogramban elvárt szolgáltatásnál alacsonyabb színvonalú ellátás biztosítás felé.

A Biztos Kezdet Gyerekházak az állami intézményrendszerbe történt integrációjuk óta azonos mennyiségű normatív állami támogatást kapnak. Az éves 6,2 millió forintos támogatás nemcsak a jó minőségű koragyerekkori fejlesztő szolgáltatások megszervezését bénítja meg azzal, hogy a fejlesztő szolgáltatást végző személyek különdíjazására, színvonalas fejlesztő játékok beszerzésére nem nyílik mód, hanem a Gyerekházak alapvető módszertani feladatainak az elvégzését is ellehetetleníti.

A munkatársak feladattorlódása a Biztos Kezdet Gyerekházakban hatványozottan van jelen a kisgyermek és szülei párhuzamos fejlesztéséből és a mentorhálózat biztosította szakmai háttér hiányából fakadóan. A kisgyermekfejlesztés, szülői kompetenciafejlesztés módszertani alapjain túl a gyerekházakban dolgozó munkatársak jogszabályban rögzített kötelező tevékenységi köre közösségfejlesztéssel és szakmai együttműködés-fejlesztéssel is bővült, míg a feladatok mellé rendelt források nem növekedtek. Bár az elmúlt évek szakember elvándorlásából adódó koragyerekkori fejlesztő szolgáltatások hiányát mindhárom intézménytípus megérzi, a Pedagógiai Szakszolgálatok intézményes kapcsolataikon keresztül, ha rosszabb minőségben is, de „hivatalból” ellátják a bölcsődébe járó korai fejlesztést igénylő kisgyerekeket, míg a Biztos Kezdet Gyerekházakat hasonló intézményes kapcsolatok híján, önkéntes alapon, csak elvétve látogatják.

A legrosszabb helyzetben, ebben az esetben is a kistelepüléseken élő hátrányos helyzetű családok vannak, hiszen a szakemberhiányból adódóan a különböző szakszolgálatok munkatársai ezekbe a gyerekházakba el sem jutnak, gyér kapacitásaikkal a „kötelezően” látogatott kistelepülési óvodát is korlátozottan tudják csak ellátni. Ugyanakkor az ezeken a településeken élő családok hátrányos helyzetükből adódóan nem tudják a kisgyermek rendszeres utaztatását biztosítani a járásközpontban található szakszolgálat által felajánlott fejlesztő foglalkozásokra.

Tapasztalatok azt mutatják, hogy magas színvonalú koragyerekkori szolgáltatásokat csak külső erőforrásokból táplálkozó kapacitásemeléssel lehet elérni. Azokon a településeken, illetve azoknak az intézményeknek az esetében, ahol van szervezeti és finanszírozási háttér további erőforrások mozgósítására – pl. egyházi, civil szervezeti forrással és szakmai hálózattal rendelkeznek – ott nagyobb eséllyel szervezhetik meg a színvonalas szolgáltatásbiztosítást.<sup>6</sup> A periférikus térségekben tapasztalható gyermekjóléti szakember hiányt azonban még így is nehéz pótolni.

Az így kialakuló intézményi lejtőt metszi keresztül az intézményi környezet gyengesége, amely a működést szabályozó intézmények inkoherenciájával jellemezhető, és amely aláásva az intézmények hitelességét, gyengíti a megvalósítható szolgáltatások minőségét. A bölcsődei ellátások esetében a foglalkoztatáshoz kötött igénybevételi jogosultság – amely önmagában korlátozó a hátrányos helyzetű családok számára – megvalósíthatósága kérdőjeleződik meg azzal, hogy a magas (40 és afölötti) kisgyerek létszámmal rendelkező kistérségeken munkaerő-piaci szempontból minimális igény mutatkozhat a bölcsődei szolgáltatás igénybevételére. A szabályozás további ellentmondásba keveredik a *Bölcsődei Alapprogram* jó minőségű kisgyermekgondozásra vonatkozó módszertani alapelveivel, amikor kevesebb humánerőforrást rendel abba az intézményi térbe, ahol a település méretével összefüggésben, magasabb lehet az intenzív magas szakmai minőségű gondoskodást igénylő hátrányos helyzetű kisgyermek aránya.

A Biztos Kezdet Gyerekházak intézményi környezetének gyengesége pedig abban érhető tetten, ahogy a szabályozás a színvonalas szolgáltatás biztosításának, a színvonalas munkavégzésnek a feltételeit nem rögzíti, és a Biztos Kezdet jellegadó módszertani alapelveit is adminisztratív eszközként, teljesítményt mérő mutatóként határozza meg. A Biztos Kezdet Gyerekházak szakmai alapprogram koherens jogszabályi integrációjának hiányában nehezen kérhetők számon minőségi feltételek.

#### *Kettős mérce a strukturális erőforráshiányok és társadalmi normák szorításában*

Darvas et al. (2016) a roma gyerekek a gyermekvédelmi szakellátásban való felülreprezentáltságáról készített tanulmánya arra hívta fel a figyelmet, hogy az állami gondoskodásba kerülő gyerekek családból való kiemelése az alapellátás keretében nyújtott preventív programokkal és komplex szolgáltatások biztosításával elkerülhető lenne. A veszélyeztetett családok számára – akiknek többsége roma – azonban nem állnak rendelkezésre ilyen szolgáltatások (Darvas et al. 2016). Az állami rendszerekből az elmúlt évtizedben történt forráskivonás és a megmaradt erőforrások egyenlőtlen elosztási rendszere elsősorban a

---

<sup>6</sup> Az Egyesült Királyságban szerzett empirikus tapasztalatok is hasonló folyamatokról adnak számot. Az angliai Sure Start hálózat finanszírozásából az elmúlt 5-10 évben kivonuló állam, az önkormányzatokra bízta a gyerekközpontok fenntartásának finanszírozását, a szakmai munka koordinációját. A forráskivonás hatására az angliai Sure Start hálózat megtizedelt és a megmaradt gyerekközpontokban a szolgáltatások mennyisége és minősége is gyakran lecsökkent. Ebben eltérést a fenntartó önkormányzatok forrásmobilizációs képessége és koragyerekkori szolgáltatásokba való beruházási hajlandósága generál. Előfordul, hogy a „szegényebb” önkormányzatok csak egy könyvtárszobában alkalmanként működtetnek Sure Start központot, ahol a meseolvasáson kívül nemigen tudnak egyéb szolgáltatásokat biztosítani. Jobb helyzetben lévő önkormányzatoknál, ahol politikai akarat is megfogalmazódik a nehezebb sorsú kisgyermek életkörülményeinek javítására, ugyanakkor színes programlehetőségeket tudnak a gyerekközpontok felvonultatni.

hátrányos helyzetű térségekben található kisebb településeken mélyszegénységben élő romákat sújtja (Virág 2010, Farkas 2015, Darvas et al. 2016). A strukturális intézményi egyenlőtlenségek a jövedelmi, illetve szociális különbségek mentén írhatók le, hanem a romákat sújtó etnikai alapú közvetlen és közvetett diszkrimináció alapján is (Darvas et al. 2016, Farkas 2015).

A Darvas és szerzőtársai által elemzett gyermekvédelmi szakellátás diszkriminatív jellege a gyermekjóléti alapellátásokhoz való hozzáférés egyenlőtlenségeiben is tetten érhető. Egyrészt, az alapellátás preventív programjai, szolgáltatásai, valamint szolgáltatói – pszichológusok, gyógytornászok, gyógypedagógusok, szociális gondozók ezrei – hiányoznak a rendszerből (Darvas et al, 2016) és így már a kisebb vidéki városokban sem érhető el mentálhigiénés és fejlesztő szolgáltatások. A legrosszabb helyzetben itt is a hátrányos helyzetű térségekben található kistelepülések mélyszegénységben élő, elsősorban roma közösségei vannak, ahova az utazó gyógypedagógusok is csak ritkán jutnak el a pedagógiai szakszolgálatok infrastrukturális (pl. hivatali személyautók száma) és humánkapacitás-hiánya miatt (Keller 2018). Másrészt a gyermekjóléti alapellátások, amelyek közé olyan a települési önkormányzatok, illetve önkormányzati társulások által fenntartott szolgáltatások tartoznak, mint a családi- és gyermekjóléti szolgálatok, a gyermekek esélyeit növelő biztos kezdet gyerekházak és tanodák, a napközbeni ellátásukat biztosító különböző bölcsődék és a napközbeni felügyeletet ellátó szolgáltatások, illetve az átmeneti gondozásukat biztosító helyettes szülői hálózat, valamint a gyermekek, illetve családok átmeneti otthona, preventív funkciói közvetlen és közvetett diszkrimináció miatt sem tud érvényesülni.

A közvetlen diszkriminációra ad példát Szikra (2011), aki szerint a roma családokkal szembeni előítéletek a bölcsődei felvételi eljárásokban is tetten érhetőek. A szegény és/vagy roma gyerekek hátrásorolása a bölcsődei jelentkezésnél abból a társadalmi előítéletből táplálkozik, amely szerint a szegény és/vagy roma nők saját tudatos döntésük alapján vállalnak több gyermeket, hogy ezzel távol tudjanak maradni a munkaerőpiactól (2011). E gondolatmenet szerint a szegény és/vagy roma nőknek „nincs szükségük” a bölcsődei ellátásra, „hiszen „úgysem dolgoznak, tudnak otthon vigyázni gyermekükre”. A bölcsőde hálózat egyenlőtlen területi eloszlásán és a foglalkoztatáshoz kötött jogosultságon túl, tehát a hátrányos helyzetű gyermekek – akik között a roma gyerekek szülei jövedelmi viszonyai miatt felülreprezentáltak – alulreprezentáltsága a bölcsődei szolgáltatásban normatív módon nem megragadható diszkriminációs mechanizmusokkal is magyarázható.

Kutatásom során a négy kisvárosban végzett terepmunka arra hívta fel a figyelmet, hogy a romákkal és szegényekkel szembeni diszkrimináció a hátrányos helyzetű gyermekek bölcsődei elhelyezése esetében közvetetettebb módon, elsősorban a gyermekvédelmi jelzőrendszer tagjainak munkája során valósul meg. A Gyermekvédelmi törvény (Gyvt.) szerint a bölcsőde, mint napközbeni ellátást nyújtó szolgáltatásforma, önkéntes alapon, a szülő kezdeményezésére, vagy a gyermekvédelmi jelzőrendszer tagjaitól érkező veszélyeztetettségre utaló állapotok esetén, illetve a gyámhatóság által kezdeményezett védelemben vételkor már kötelező érvénnyel vehető igénybe. A szabályozás gyermekjóléti alapelve szerint a bölcsődei szolgáltatásra való igényét minden család önkéntesen jelezheti, azonban az ellátást *elsősorban* olyan kisgyermekek számára kell biztosítani, akiknek szülei napközben dolgoznak, de *különösen* „*akinek fejlődése érdekében állandó napközbeni ellátásra van szüksége*”, mert szülei szociális helyzetük, vagy egészségi állapotuk miatt nem tudnak az ellátásáról gondoskodni (41. § (2) bek.). A felvétel során pedig előnyben kell részesíteni azt a kisgyermeket, akinek szülei munkaviszonyban

állnak, vagy munkavégzésre irányuló jogviszonnal rendelkeznek, illetve védelembe vannak véve. A munkaviszonnal rendelkezők között is előnyt élveznek a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülők, a gyermeküket egyedül nevelők és a három vagy több gyermeket nevelő családok (Gyvt. 43. § (3)).

A Gyvt.-ben megfogalmazott gyermekvédelmi elv ellenére statisztikai adatok azt mutatták, hogy a 38 000 bölcsődébe járó kisgyermekből mindössze 2500-an voltak halmozottan hátrányosak, és közöttük is csak 150 kisgyermek minősült halmozottan hátrányosnak szakellátás keretén belüli nevelésbe, illetve védelembe vétele miatt (Goldmann 2013). Ezek az arányok 2014 után sem javultak, amikor a gyermekek napközbeni ellátását biztosító intézmények számára külön normatívát vezettek be, amelyet az intézmények hátrányos helyzetű és halmozottan hátrányos helyzetű ellátottjaik után kaptak. 2017-ben a bölcsődés gyerekek 85%-a továbbra is szülei munkaviszony jogosultsága alapján nyert felvételt bölcsődébe, míg prekárius munkaerőpiaci helyzetben lévő családokból, azaz egyedülálló és/vagy munkaképtelen szülői háttérrel, illetve jelzőrendszeri, vagy gyámhatósági kezdeményezésre, a bölcsődések mindössze 15%-a érkezett (Keller 2018).

Táblázat 1. Bölcsődei felvétel indoklása

	Felvételt nyert gyerekek összesen	Felvételt a szülő hozzájárulása val jelzőrendszer tagja vagy gyámhatóság kezdeményezt e	A szülő munkaképte lsége miatt felvételt nyert	Felvételt nyert mert a gondviselő szülő egyedülálló	Felvételt nyert mert a gondviselő szülő a beiratkozáskor rendelkezett igazolható munkahellyel
Összesen	29050	1161	70	3496	24798
%		0,039	0,002	0,12	0,85

Forrás: KSH, Bölcsődei kérdőív 2017 alapján saját számítások

Tehát, a Gyvt. pozitív diszkriminációs paragrafusai ellenére, a bölcsődékbe nem kerülnek be ezek a gyerekek. Empirikus vizsgálataim arra utaltak, hogy a felvétel nem a kérelmeket elbíráló testület – intézményvezető, önkormányzat szociális bizottsága, stb. – direkt diszkriminatív döntései miatt marad el, hanem a gyermekvédelmi közpolitika helyi megvalósítóinak – a gyermekjóléti jelzőrendszer tagjainak – döntései miatt, amelyek során az esetek csak kis százalékában kezdeményezik/kérelmezik a hátrányos helyzetű gyerekek bölcsődei elhelyezését. Megfigyeléseim szerint, a jelzőrendszer tagjainál tapasztalt kettős mérce, amely máshogy értékeli és ítéli meg a középosztálybeli, illetve szegényebb, marginalizált társadalmi csoportokból származó családokban tapasztalható veszélyeztetettséget és azokat a helyzeteket, amelyek a gyermek védelembe vételét teszik szükségessé, strukturális hiányállapotok és a helyi társadalmi normák nyomása alatt jön létre.

A gyermekvédelmi jelzőrendszer tagjai közé tartoznak, és így jelzési kötelezettséggel bírnak, az egészségügyi szolgáltatók (pl. gyermekorvos), a védőnők, a 2013 óta települési fenntartásban működő családsegítő- és gyermekjóléti szolgálat munkatársai, napközbeni ellátást nyújtó

intézmények (pl.: bölcsőde), a felzárkóztatást segítő intézmények (pl. Biztos Kezdet gyerekházak és tanodák), a köznevelési intézmények, rendőrség. A jelzések rögzítésében, a problémák feltárásában és a megoldások keresésében általában meghatározó szerep jut a települési önkormányzatok által működtetett családsegítő és gyermekjóléti szolgálatnak. de a 0-3 éves korosztály esetében a védőnői szolgálat szakmai véleménye és jelzései meghatározóak, hiszen ők már a csecsemő születése előtt is kapcsolatban állnak az édesanyával/ családdal, és a szülést követő években szoroson nyomon követik a család életét.

A gyermekjóléti rendszer feladata, hogy közreműködjön a problémák megoldásában, megelőzze, illetve megszüntesse a veszélyeztetettséget kiváltó okokat, pénzügyi és természetbeni ellátások biztosításával, valamint a gyermekjóléti alapellátásokon keresztül segítse elő a gyermekek családban történő nevelkedését. A veszélyeztettség állapota egzakt módon definiált, elsősorban a hagyományokra, módszertani szempontokat figyelembe véve értelmezett, nem pedig jogszabályok által meghatározott. A Gyvt. szerint a veszélyeztettség „olyan – a gyermek vagy más személy által tanúsított – magatartás, mulasztás körülmény következtében kialakult állapot, amely a gyermek testi, értelmi, érzelmi vagy erkölcsi fejlődését gátolja vagy akadályozza” (5 §). Ilyenek például az egészségügyi, erkölcsi, nevelési és anyagi tényezők. Utóbbi esetében, mivel a Gyvt. nem teszi lehetővé, hogy anyagi okokból vonják felelősségre a szülőt, illetve vegyék védelembe, vagy emeljék ki a gyermeket, a gyermekjóléti szolgálat alapvetően a gyermek fejlődését és biztonságát befolyásoló tényezőkre hivatkozva tesz általában jelentést. Így a szülők anyag helyzetéből adódó családon belül nehézségeket, pl. fűtés hiányát, lakhatási problémaként kezelik.

Veszélyeztettség esetén a problémát észlelő jelzőrendszeri tag(ok), annak megoldása érdekében, javasolhatják a szülőnek az alapellátó rendszer szolgáltatásainak igénybe vételét. Többek között felhívhatja(ák) a szülő figyelmét a környéken működő Biztos Kezdet gyerekház szolgáltatásaira és az intézményvezetővel egyeztetve, segíthet a szülőnek kérvényezni gyermeke felvételét a bölcsődébe. Ha a veszélyeztetettséget az alapellátások önkéntes igénybe vételével megszüntetni nem lehet, de feltételezhető, hogy segítséggel a gyermek fejlődése családi környezetben mégis biztosítható, a – 2013 óta járási szintre helyezett – gyámhivatal a gyermeket védelembe veszi. A család gondozását ekkor átveszi a gyermekjóléti- és családsegítő központ esztendőszere, aki gondozási feladatokat ír elő a szülő számára és nyomon követi azok teljesítését. E feladatok között szerepelhet a gyermek kötelező érvényű bölcsődéztetése, amely esetben az esztendőszere kezdeményezi a bölcsődénél a gyermek felvételét. A védelembe vett gyerekeket a bölcsődének fel kell vennie.

Terepmunkáim során azt tapasztaltam, hogy a jelzőrendszeri tagok döntései a veszélyeztettség és védelembe vétel megállapítására, és ehhez kapcsolódóan az érintett kisgyerek bölcsődei elhelyezésére kettős mérce alkalmazásával történik. E kettős mérce jellemzője, hogy a jelzőrendszer látókörébe kerülő középosztálybeli családoknál felmerülő elhanyagolás problémákat egyéni esztendőként kezelik, míg a marginalizált helyzetben lévő családoknál csoport alapú általánosításokkal élnek. A vizsgált kisvárosokban a megkülönböztetést területi alapon határozták meg interjúalanyaim: „a városi családok” és „a telepi családok” között az a különbség, hogy „a városban minden család más és más”. Míg a „városban” minden eset különböző és a munkatársak heteket töltenek el a családi dinamika feltérképezésével, addig „a telepen ez a család dinamika adott (...) be lehet sorolni az eseteket néhány kategóriába”. Ebből adódóan a városban más gondozási tervet írnak az esztendőszerek, hiszen „más az együttműködés egy iskolázottabb családdal”.

Hiába a szakmai protokollok alapján megkövetelt egyéni eseti elbírálás és mérlegelés, helyi társadalmi viszonyokba ágyazott normák alapján az esetmenzsurek az alapellátás kínálta eszközökkel (pl. bölcsőde, családok átmeneti otthona) is máshogy élnek a „telepi” és „városi” családok esetében. A nehéz helyzetben lévő városi anyukánál inkább kezdeményezik a gyermek bölcsődei elhelyezését, vagy a családok átmeneti otthonát, mint a „telepen” élőkénél, akik „másként élnek”. „Azért muszáj itt a településen egy kettős mércét alkalmazni, mert mások ott a viszonyok, ott azért bizonyosabb dolgokkal szemben türelmesebbek vagyunk, mint a városban élők dolgaival szemben”. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy ezekben a „városon kívüli terekben” a legminimálisabb feltételeket veszik csak figyelembe, hogy például „etessék, ne fagyjon meg; a higiéné nem feltétlenül”. „Ha külső szemmel nézem, akkor szörnyű, ilyen körülmények között tartani gyereket nem lehet, ki kell emelni. De vegyük figyelembe azt is, hogy a szülő viszont igyekszik, csinálja és meg akar felelni az elvárásoknak”. A kettős mérce alkalmazásának további szempontja, hogy a „városvezetés sem örülne, ha megszőrnánk cigánygyerekekkel vagy bűdös koszos problémás hátrányos helyzetű gyerekekkel a bölcsődét. Megpróbáljuk máshogy megoldani”.

A jelzőrendszer tagjainál tapasztalt kettős mérce működésében három mechanizmust azonosítottam.

1. A jövedelmi szegénység, a nyomor és a kapcsolódó problémák relativizálása: E diskurzus szerint a gettó településen, vagy szegregátumban nincsenek rossz lakhatási körülmények, csak „az ottani átlagnak megfelelőek”. Ebben nagy diszkrecionalitással rendelkeznek a jelzőrendszeri tagok, különösen a családsegítő és gyermekjóléti szolgálat munkatársai. Bár a Gyvt. előírásai és a szakmai protokollok kötik őket, lényegében a saját megítélésük alapján mérlegelnek. „Ha a Gyvt.-t betű szerint betartanánk, akkor ott nem lenne már gyerek. (...) Mert egy kívülálló azt mondja, hogy el van hanyagolva a gyerek. És van benne igazság, de mi meg látjuk, hogy erőlködik”. A jelzőrendszeri tagok, ezekben az esetekben gyakran (helyi) társadalmi normák nyomása alatt cselekszenek hiszen a helyi társadalomban élő előítéleteken alapuló csoport általánosításokat alkotva döntenek intézményi utakról a „város peremén élők” esetében. E társadalmi előítéletekkel ellentétes erős intézményi ösztönzők hiányában a jelzőrendszer tagjai – utcai-szintű bürokratai – a csoportos jelenség (kosz, bűz, iskolázatlan szülők) tömegszintű kezelésétől („megszőrní a bölcsődét koszos, bűdös hátrányos helyzetű gyerekekkel) is visszariadva, más szolgáltatást nyújtanak „a városban” és mást „a telepen”.
2. Strukturális hiányok: Az erős ösztönzők hiánya strukturális okokkal is magyarázható, hiszen a bölcsődei férőhelyek korlátozott száma arra kényszeríti a jelzőrendszer tagjait, hogy „szűrjék” a bölcsődébe „védelembe vett”, „hátrányos helyzetű” kártyával bejuttatott gyerekek számát. Az infrastruktúrális erőforrások hiánya arra kényszeríti a jelzőrendszer tagjait, hogy „lefölözzék” a bürokratikus eljárásoknak leginkább megfelelő klienseket. Ebben az esetben a bölcsődei felvétel kezdeményezéséhez legalkalmasabb család alacsony jövedelemmel rendelkezik, szegény/marginalizált, és ebből adódóan/vagy egyedülálló, de a városban lakik és nem cigány. Ehhez járul még az az anomália, hogy az alapellátásból pont a bölcsődékkal nincs meg az a stabil intézményi kapcsolata a családsegítő és gyermekjóléti szolgálatoknak, ami segíthetné a hátrányos helyzetű gyermekek napközbeni ellátását. A jelzőrendszer tagjai inkább az anyaotthonokat és családok átmeneti otthonát használják, mint az integrált közösségként működtethető bölcsődét. A vizsgált településeken a bölcsőde olyan

intézményként jelent meg a helyi diskurzusban, amelyet „védeni kell”, s nem hátrányos helyzetű gyermekek integrációjára „használni”. Az erőforrások hiányából fakadó eszköztelenség jelenti azt a másik nyomást, amely alatt a jelzőrendszer tagjai nem használják a bölcsődét gyermekjóléti- és védelmi feladatok ellátására.

3. Ellentétes értelmezések és hiányos kapcsolati hálók: A települési interjúk arra is felhívták a figyelmet, hogy a jelzőrendszer tagja között gyakran nincs egyetértés sem a problémák megítélésében, sem pedig a felajánlható intézményi utak tekintetében. A konfliktus horizontálisan és vertikális igazgatási szintek között is fennáll. A helyi jelzőrendszer tagjai között egyrészt gyakran hiányzik az az intenzív informális kapcsolat, ami lehetővé tenné a hatékony döntéshozatali koordinációt. Másrészt a gyermekvédelmi intézményrendszer inkohereciájából (lsd. előző fejezet) adódóan a jelzőrendszer tagjai sokszor ellentmondó szabályozási elvek között lavírozva és erős diszkrecionális hatalommal felruházva, gyakran másként értelmezik a családokban felmerülő problémákat, azok súlyát és veszélyeit. Terepmunkám során gyakran tapasztaltam, hogy olyan körülményeket, amiket az egyik jelzőrendszeri tag (pl. védőnő) „rettenetesnek” ítél és tovább lépne a családsegítés protokolljai szerint, a másik (pl. családsegítő) a települési/környéki átlagnál nem tekint rosszabbnak, és nem tartja szükségesnek a beavatkozást. A legtöbb helyen hasonló konfliktusok terhelik a helyi jelzőrendszer és a járási gyámhivatalok kapcsolatát, ahol az érdekellentétek és eltérő értelmezések több dimenzióban is érzékelhető. Egyrészt, a gyámhivatalok gyakran nem reagálnak időben a problémát felvető jelzőrendszeri tagok védelembe vételi eljárásra vonatkozó kezdeményezésére, illetve nem támogatják a családból való kiemelését, mert a probléma mértékéről mást gondolnak. Más alkalmakkor viszont a gyámhivatal – a jelzőrendszeri tagok szerint – indokolatlanul súlyos és módszertanilag nem támogatható döntéseket hoz (pl.: ideiglenes hatályú kiemelés után nem engedi vissza a gyerekeket a családhoz a szülők igyekezete ellenére). Interjúalanyaim mindkét esetben e problémák eredőjeként a gyámügyi eljárások járási szintre emelését említették, amelyek elszemélytelenítették az eljárások végrehajtási rendjét azzal, hogy fizikailag is távol kerültek a gyámhatósági ügyintézők az esetektől.

#### *Hatalmi centralizáció, állami kivonulás, forráskivonás*

A járási rendszer kialakítása a gyermekvédelmi ellátásban a statisztikai adatok szerint csökkentette a veszélyeztetett gyerekek, illetve védelembe vételi eljárások számát (KSH 2016), de a gyermekjóléti jelzőrendszeren belül növelte a feszültséget. A helyi jelzőrendszer és a gyámhivatalok között uralkodó nézeteltérések (lsd. előző fejezet) részben azzal magyarázhatók, hogy a gyámhivatalokban dolgozó ügyintézők túlterheltek, munkájukat gyakran hasonló eszköztelenség korlátozza, mint a jelzőrendszeri tagjait. A kiemelésekhez nincs biztosítva megfelelő minőségű és mennyiségű eszköz: a nevelőszülői hálózat megcsappant, a lakásotthonok száma nem elegendő, kevés az ilyen intézményekben dolgozó tanár, illetve szakgondozó, stb. A gyámhivatali eljárás járási szintre emelése elszemélytleníti a gyermekvédelmi munkát – „az ügyintéző számára minden gyerek csak egy eset” – és nehezebbé teszi a korábban települési szinten viszonylag gyorsan és személyesen megoldható ügyek, mint pl. közgyógyellátási papírok, intézését.

A járási rendszer bevezetése a gyermekvédelemben nemcsak a bürokratikus eljárásrendet erősítette, hanem hierarchikus viszonyokat is teremtett. A gyámhivatali ügyintézőnek nincs



rálátása a helyben zajló folyamatokra, de a helyi tudással rendelkező jelzőrendszeri tagokkal való viszonya nem a partnerségen, hanem felülről-lefelé egyirányú kapcsolati rendszeren alapul. Ebben a viszonyrendszerben a gyámhivatal számonkérheti a jelzőrendszeri tagjainak döntéseit, míg azok észrevételeit gyakran nem veszi figyelembe döntések meghozatalában.

A gyermekvédelmi rendszer járási szintű átalakítása annak az (újra)központosítási folyamatnak volt része, amely a 2010 utáni közigazgatási és közpolitikai változásokat jellemezte. A változások középpontjában a közoktatási és önkormányzati rendszer átalakítása állt, amelynek során az iskolák önkormányzati fenntartásból állami felügyelet alá kerültek, és az önkormányzatoknál maradt közszolgáltatásoknál (pl.: bölcsőde, óvoda, köztisztaság) a korábbi normatív finanszírozást feladatalapú támogatásforma váltotta. A bölcsődék esetében az új finanszírozási modell, a normatív és feladatfinanszírozás közti átmeneti megoldásként, nem fedezi az intézményi feladatok teljes és valós költségeit, de az intézményi feladatokra tekintettel biztosít kötött felhasználású támogatást. A bölcsődei feladatokat jogszabály szerint központosilag határozzák meg. A támogatás az ellátott gyerekek számából kiindulva határozza meg a szakmai dolgozók lehetséges létszámát és finanszírozza bérüket, és az ahhoz kapcsolódó bölcsődei és szociális bérpótlékokat, valamint a személyi térítési díjból származó elvárt bevételek figyelembevételével, az üzemeltetési költségeket, beleértve a gyermekélelmezést is, működési költségeket, a foglalkoztatott szakemberek bérét és a gondozott gyermekek élelmezését.

Bár a feladatalapú finanszírozás sok tekintetben átláthatóbb költségvetést, konkrét feladatokat és hozzájuk rendelt forrásokat biztosít az önkormányzatok számára, a kötött felhasználású támogatás is a bölcsőde fenntartás összköltségének mindössze 60%-át fedezi, így a működtetés fajlagos költségei miatt az olyan alacsonyabb gyereklétszámmal működő intézmények, mint a mini bölcsődék, csak kiegészítő források bevonásával tarthatók fenn. A kistelepülési épületállomány rossz műszaki és infrastrukturális állapotából adódóan ezeknek az önkormányzatoknak több forrást kell karbantartásra és az ellátásszervezésre is fordítaniuk. Feltehetőleg ez is oka annak, hogy bár az önkormányzatok külön 10 millió forint támogatásra pályázhattak annak érdekében, hogy a 2018. decemberi határidőig létrehozzák saját intézményüket, a mini-bölcsődék fenntartásának terheit átgondolva, nem mutatkozik nagy kedv a kisebb települések között mini-bölcsődék létrehozására. Dacára törvényi kötelezettségüknek, ezeken a településeken minimális mértékű igény és jogosultság mutatkozik a kisgyermekek napközbeni ellátására, hiszen a nők többsége otthon gondozza 0-2 éves gyermekét. E tényezők együttes hatásának tekinthető 2018. első negyedévében mindössze 32 településen létesült összesen 50 mini-bölcsőde, amelyek közül csak 11 létesült 2000 főnél kisebb településen (KSH 2018).

A bölcsődék, az elmúlt években átalakuló igazgatási modellje jól illusztrálja azt az első pillantásra ellentétesnek tűnő két folyamatot, ami hatalmi központosítással, és egy ezzel párhuzamos központi állami forráskivonással jellemezhető. A két folyamat a jóléti közpolitikai kormányzás minden területét érintette és hatásukat tekintve azonos irányba befolyásolták az oktatási, egészségügyi, szociális szolgáltatások alakulását. Az önkormányzati feladatellátás átalakításával párhuzamosan zajló járási rendszer bevezetése (2013), a közoktatás államosítása, a pedagógiai szakszolgálatok, illetve a gyermekvédelmi ellátórendszer járásokhoz igazodó átalakítása ugyanabban az ideológiai diskurzusban fogant, amely a közszolgáltatásoknál tapasztalt területi-társadalmi egyenlőtlenségeket központi állami egységesítéssel igyekezett kiegyenlíteni. Ám a végeredményt tekintve azt látjuk, hogy a társadalmi beruházás keretében fogant, a területi-társadalmi egyenlőtlenségek kiegyenlítését célzó közpolitikai intézkedések –

pl. minibölcsőde intézményének bevezetése, 3 éves kortól kötelező óvodáztatás, a Biztos Kezdet gyerekházak állami intézményrendszerbe való beemelése és normatív finanszírozása – döntően abban az intézményi szerkezetben jöttek létre, amelyben a központi állam által kialakított szabályozási keret feladatokat jelöl ki az intézmények számára, ám a feladatokhoz rendelt források biztosításából a központi állam kivonul, azaz nem ad az általa meghatározott feladatok ellátásához elégséges forrásokat.

A gyermekjóléti jelzőrendszer eszköztelensége abban, hogy preventív jellegű szolgáltatásokhoz jutassák ügyfeleiket a gyermekjóléti alapellátásokon keresztül, is a központi állam forráskivonásával áll összefüggésben. Ezzel magyarázható a szociális szektorból, a köznevelésből, a pedagógiai szakszolgálatoktól, illetve a gyermekjóléti és gyermekvédelmi rendszerből hiányzó szakemberek egyre növekvő száma, a szolgáltatások infrastrukturális háttérének hiánya, és ezekkel összefüggésben, a szolgáltatások színvonalának drasztikus csökkenése. Összességében, a társadalmi beruházás keretében fogant állami intézkedések a diskurzus szintjén maradtak (Izd. még Ferge 2017), a közszolgáltatások megvalósítását az invesztálás helyett, az állam kivonulása jellemzi (disinvestment). A hátrányos helyzetű gyermekek preventív szolgáltatásokhoz való hozzáférését és korai integrációját ugyanúgy gátolják a bölcsődei férőhelyek, a bölcsődék és mini-bölcsődék, az oktatási, szociális, gyógypedagógiai végzettségű szakemberek hiányában jelentkező finanszírozási anomáliák és hiányok, mint a helyi tudást és sokféle társadalmi-intézményi háttérrel figyelmen kívül hagyó egységesített és központilag meghatározott eljárásrendek, pántlikázott források és feladatmeghatározások. Az ebben az intézményi keretben megcsontosodó kormányzásmódok hierarchikus viszonyokat teremtenek, amelyekben a helyi szint és annak szereplői a közszolgáltatásnak csak a terét tudják biztosítani, a feladatok/szolgáltatástartalmak meghatározása és a hozzájuk rendelt források allokációja más kormányzási szinteken történik, és ennek kommunikációja kizárólag felülről-lefelé működik.

Kapcsolódó közlemények

*Folyóiratcikk, könyvfejezet*

Keller J., 2018: Az esély-kiegyenlítés egyenlőtlen feltételei: a koragyerekkori szolgáltatások intézményi aszimmetriái, *Esély*, 2018/5. pp. 48-75.

Keller J., - Virág T., 2019: Possibilities and constraints of place-based development projects to temper hierarchical dependencies in a deprived neighbourhood. *Justice Spatiale/Spatial Justice*. Párizs: Université Paris Nanterre.

Keller J., 2020 (megjelenés alatt): Lost in Transformation: A place-based project in the EU's multi-level system, In: *Local and Urban Governance*, Carlos Nunes Silva (szerk.), New York: Springer.

Keller J., - Szőke A., 2020 (megjelenés alatt): A Sure Start? - implementing early childhood prevention programs under structural constraints. *Intersections. East European Journal of Society and Politics*.

*Konferencia közlemények*

Keller J. – Uzzoli A. 2016: Inequalities in access to childhood care - a case study of children social well-being in Hungary. Power Point. ECPR Congress, Prague.

Keller J. 2017: First steps to integration: Access to child welfare services at the peripheries. Power Point. ESRS Congress, Cracow.

Keller J. 2018: Lost in Transformation: The place-based Approach in a Multi-Level System. International Conference by IGU Commission on Geography of Governance. Lisbon.

Keller J., Jelinek Cs., Virág T. 2019: When the place-based approach undermines the place: A critical analysis of EU-funded development projects in Hungary. AESOP Congress, Venice.

## Hivatkozások

1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról, <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99700031.TV>

15/1998. (IV. 30.) NM rendelet a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről, <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99800015.nm>

A gyermekek napközbeni ellátása, 2017, KSH Statisztikai Tükör, 2018,

Albert F., 2013: Az aktív befogadásra vonatkozó Európai Bizottsági ajánlások végrehajtásának értékelése: A nemzeti szakpolitikák vizsgálata Magyarország nyilvános policy elemző jelentés, 1-38.

Balás G., Baranyai Zs., Herczeg B., Jakab G., 2016: Biztos Kezdet Program hatásvizsgálata: Értékelés és hatásvizsgálati zárójelentés, Budapest: Hétfa, [http://hetfa.hu/wp-content/uploads/hetfa\\_biztoskezdet\\_zarotanutmany0210.pdf](http://hetfa.hu/wp-content/uploads/hetfa_biztoskezdet_zarotanutmany0210.pdf).

Biggeri M., - Karkara R., 2014: Transforming Children's Rights into Real Freedom: A Dialogue Between Children's Rights and the Capability Approach from a Life Cycle Perspective, In: Stoecklin D., Bonvin JM. (eds.) Children's Rights and the Capability Approach. Children's Well-Being: Indicators and Research, vol 8. Dordrecht: Springer.

Biztos Kezdet Gyerekházak működésének módszertani ismérvei – szakmai ajánlások, 2013: Budapest: Emberi Erőforrások Minisztériuma, [http://www.macsgyoe.hu/letoltesek/modszertani\\_utmutatok/2014-01-24/modszertani\\_utmutatok\\_-\\_biztos\\_kezdet\\_gyerekhazak.html](http://www.macsgyoe.hu/letoltesek/modszertani_utmutatok/2014-01-24/modszertani_utmutatok_-_biztos_kezdet_gyerekhazak.html)

Biztos Kezdet Program monitorozása és értékelése a TÁMOP 5.2.1.-12/1 Gyerekesély program országos kiterjesztésének szakmai módszertani megalapozása és a program kísérése című kiemelt program keretében. Vezetői összefoglaló, 2015: Budapest: T-Tudok, [http://www.t-tudok.hu/files/2/vezetoi\\_osszefoglalo\\_vegleges.pdf](http://www.t-tudok.hu/files/2/vezetoi_osszefoglalo_vegleges.pdf)

Blaskó, Zs. – Gábos A., Redistribution effects of the childcare system for under 3's in Hungary - Who is cared for?. Power Point Presentation. Budapest Institute, Budapest. 30-31. March, 2012.

Bölcsőde és óvodafejlesztések értékelése: ex-post értékelő jelentés. 2016: Budapest: Századvég, [file:///C:/Users/MM%20Westend/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge\\_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/4\\_Bolcsode-es\\_ovodafejlesztések\\_ertekelese%20\(5\).pdf](file:///C:/Users/MM%20Westend/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/4_Bolcsode-es_ovodafejlesztések_ertekelese%20(5).pdf)

Bruszt L., 2002: Market Making as state Making – Constitutions and economic development in Postcommunist eastern europe, Constitutional Political Economy, 13, 53–72.

Civil Jelentés a gyerekesélyekről 2012-13, 2014: Ferge Zs.– Darvas Á. (eds.) Budapest: Gyerekesély Közhasznú Egyesület.

Darvas Á., Farkas Zs., Kende Á., Víg K., 2016: Roma gyerekek a szakellátásban, Esély, 2016/4. pp. 52-82.

- Darvas Á. – Szikra D., 2017: Családi ellátások és szolgáltatások, In. Társadalom és szociálpolitika Magyarországon 1990-2015, Ferge Zsuzsa (Szerk.) Budapest: Osiris.
- Esping-Andersen, G., 2008: Egy gyermekközpontú társadalmi beruházási stratégia, *Esély*, 2008/5.
- Esping-Andersen, Gosta 2015: Welfare Regimes and Social Stratification, *Journal of European Social Policy*, Vol 25 (1) 124-134.
- Evans, P., Huber, E., és J. Stephens, 2017: The Political Foundations of State Effectiveness, In: D. Mistree, M. Centeno, A. Kohli, és D. Yashar (Szerk.), *States in the Developing World*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 380-408.
- Evans, P. - P. Heller, 2015: Human Development, State Transformation and the Politics of the Developmental State, In: Stephan Leibfried, Evelyne Huber, Matthew Lange, Jonah D. Levy, Frank Nullmeier, and John D. Stephens (eds.), *The Oxford Handbook of Transformations of the State*, Oxford: Oxford University Press.
- Farkas Zs., 2015: Tényleg minden rendben van? A gyerekes családok jövedelmi helyzetének, szegénységének és kirekesztettségének néhány jellemzője, *Esély* 2015/4, pp. 20-41.
- Farrell, H. – J., Knight. 2003: Trust, Institutions, and Institutional Change: Industrial Districts and the Social Capital Hypothesis, *Politics & Society*, 31 (4), 537–566, [http://athens.src.uchicago.edu/jenni/atbarbar/indis/farrell\\_knight\\_POLSOC03\\_trust%20institution%20industrial%20districts%20social%20capital%20hypothesis.pdf](http://athens.src.uchicago.edu/jenni/atbarbar/indis/farrell_knight_POLSOC03_trust%20institution%20industrial%20districts%20social%20capital%20hypothesis.pdf)
- Ferge Zs., 2014: Vezeti összefoglaló, In: Civil Jelentés a gyerekesélyekről 2012-13, Ferge Zsuzsa – Darvas Ágnes (eds), Budapest: Gyerekesély Közhasznú Egyesület, pp. 9-15.
- Ferge, Zs., 2017: Társadalom és szociálpolitika Magyarországon 1990-2015 Budapest: Osiris.
- Ferrarini, T. 2006: Families, states and labour markets – Institutions, causes, and consequences of family policy in postwar welfare states, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Goldmann R., 2013: A bölcsődében és a családi napköziben ellátott hátrányos, halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek, *Kapocs*, 12. évf. 4.sz. pp. 40-49.
- Gyermekesély – A gyermekvédelmi jelzőrendszer működése, 2014. Statisztikai Tükör. Budapest: KSH, 2016.
- Heckmann, J. – P. Carneiro , 2003: Human Capital Policy, IZA Discussion Paper No. 821., <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/20066/1/dp821.pdf>
- Heckmann, J., 2000: Policies to foster human capital, 3/1 *Research in economics* Vol. 54, No. 1., pp. 3-56.
- Hemerijck, A., 2018: Social investment as a policy paradigm, *Journal of European Public Policy*, Vol. 25, No. 6. pp. 810-827.
- Heyman, J., 2004: The Anthropology of Power-Wielding Bureaucracies. *Human Organization*: Winter 2004, Vol. 63, No. 4, pp. 487-500.
- Helyzetkép a kisgyermek napközbeni ellátásáról, 2015 – Alapvető változások előtt. KSH Statisztikai Tükör 2016.

Kánnai M., 2017: „A sajátosan magyar modell”, In: „Nem csak szív kell, de kell tudás is!”: 20 éves a Gyermekvédelmi Törvény, Lakner Zoltán Lehel (szerk.) Budapest: L'Harmattan 271-283

Keller J., 2018: Az esély-kiegyenlítés egyenlőtlen feltételei: a koragyerekkori szolgáltatások intézményi aszimmetriái, *Esély*, 2018/5. pp. 48-75.

Keller J., 2019 (folyamatban): *Lost in Transformation: A place-based project in the EU's multi-level system*, In: *Local and Urban Governance*, Carlos Nunes Silva (szerk.), New York: Springer.

Kereki J., 2015: A koragyermekkorai fejlesztéshez való hozzájárulás esélyei a hátrányos helyzetű térségekben, Budapest: Educatio Társadalmi Szolgáltató Nonprofit Kft.

Ketteszakadt a magyar családpolitika: a tehetősebbekre öntik a pénzt, a szegényebbeket egyre inkább magukra hagyják, Horváth Bence interjúja, 2017. december 4. <https://tldr.444.hu/2017/12/04/ketteszakadt-a-magyar-csaladpolitika-a-tehetosebbekre-ontik-a-penzt-a-szegenyebbeket-egyre-inkabb-magukra-hagyjak>

Koós B., 2014: A szegénység és depriváció a magyar település állományban az ezredfordulót követően–avagy kísérlet a települési deprivációs index létrehozására, *Tér és Társadalom* 29.évf.,1.szám, pp. 53-68.

Korpi, W. – J. Palme, 2004, *Robin Hood, St. Matthew, or simple egalitarianism? Strategies of equality in welfare states*. In: P. Kennet (ed.) *A handbook of comparative social policy*, 153-179, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Kovács K. - Bihari Zs., 2006: Lejtők és csúzdák, avagy a foglalkoztatási esélyek térbeli egyenlőtlensége az ezredfordulón, *Tér és Társadalom* 20. évf. 2006/4. pp. 49-66.

Lannert J., 2015: A koragyermekkorai fejlesztéshez való hozzájárulás esélyei a hátrányos helyzetű térségekben, Budapest: MTA TK.

Levitsky, S – M. V. Murrillo, 2014: *Building institutions on weak foundations : lessons from Latin America* In. *Reflections on uneven democracies : the legacy of Guillermo O'Donnell*, Daniel Brinks, M. Leiras, Scott Mainwaring (Eds.) Baltimore: John Hopkins.

Lipsky, M., 1980: *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.

Lukes, S., 2005: *Power: A Radical View*. New York: Macmillan,

May, P.J., - A. E. Jochim, 2013: *Policy Regime Perspectives: Policies, Politics, and Governing*, *Policy Studies Journal*, Vol. 41, No. 3, pp. 426-449,

Nemzeti Társadalmi felzárkózási stratégia – mélyszegénység, gyermekszegénység, romák – (2011–2020), 2011. november, Budapest: KIM Társadalmi Felzárkózásért Felelős Államtitkárság,

Palme, J., 2006: *Welfare States and Inequality: Institutional design and distributive outcome*. *Research in Social Stratification and Mobility* 24, 387-403.

Pálné Ilona Kovács Az önkormányzati rendszer és a területi közigazgatás átalakulása 2010-2013, Budapest: MTA Law Working Papers, 02. [https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014\\_02\\_Palne\\_Kovacs\\_Ilona.pdf](https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_02_Palne_Kovacs_Ilona.pdf)

Scott, J., 2001: Power, Cambridge: Polity Press,

Sen, A., 1999: Development as Freedom: Human Capability and Global Need, New York: Alfred A. Knopf Anchor Books,

Spiller, P. – M. Tommasi, 2007: The Institutional Foundations of Public Policy: A Transactions Theory and an Application to Argentina., Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Szalai J., 2007: Nincs két ország...? Budapest: Osiris.

Szikra D., 2011: Tradition Matters: Child Care and Primary School Education in Modern Hungary, In. Child Care and Primary Education in Post-War Europe. Karen Hagemann, Konrad Jarausch and Cristina Allemann-Ghionda (eds.) New York and Oxford, Berghahn Books.

Szikra D., 2014: Democracy and welfare in hard times: The social policy of the Orbán Government in Hungary between 2010 and 2014, Journal of European Social Policy, vol. 24, 5: pp. 486-500.

Szikra D., 2018: Welfare for the Wealthy: The Social Policy of the Orbán Regime 2010-2017, Budapest: Friedrich Ebert Stiftung.

Szomor É. –László N., 2014: A magyarországi Biztos Kezdet Program alapelvei és működése a kezdetektől napjainkig. Összefoglaló tanulmány,

Uzzoli A. - Szilágyi D., 2013: A nyugat–kelet és a centrum–periféria relációk a hazai egészségügyenlőtlenségek alakulásában az 1990 utáni válságok idején Magyarországon, Területi Statisztika, 53(4), 306–321.

Velkey G., 2013: Dinamikus egyensúlytalanság: A hazai közoktatási rendszer szétesése, felforgatása és a konszolidáció esélye. Budapest-Pécs-Békéscsaba: MTA KRTRK RKI,

Virág T., 2009: Szegények a kistelepülések fogságában – a szociálpolitika mindennapi gyakorlata egy hátrányos helyzetű térség településein, Esély 2009/4, 38-54.

Virág T., 2010: Kirekesztve. Falusi gettók az ország peremén. Budapest: Akadémiai Kiadó.