Hátrányos helyzet az új jogszabályi környezetben

Az oktatási rendszerekben a hátrányos helyzet általában kiemelt figyelmet kap, bár a különböző korszakokban eltérő szemlélettel és formában. Ahhoz, hogy az oktatási rendszer fókuszba helyezze a hátrányos helyzet kérdéskörét, feltétlenül szükséges meghatároznia, kiket is sorol e kategóriába. Ha sorra vennénk a hátrányos helyzet kategorizációjának szempontjából a különböző korszakok oktatáspolitikáit vagy akár napjainkban az egyes országok definícióját, nagyon érdekes képet kapnánk, összefüggésekre világíthatnánk rá belőle. Most azonban csak arra vállalkozunk, hogy áttekintsük, milyen jogszabályi változásokon megy át a hátrányos helyzet fogalma napjainkban Magyarországon. Az áttekintéssel összefüggésben röviden arra is kitérünk, hogy a változások bevezetése milyen nehézségekkel jár, függetlenül a lehatárolt csoport számára nyújtott szolgáltatásoktól. Mindezzel úgy szeretnénk bemutatni a hátrányos helyzet új kategória-rendszerét, hogy egyben ráirányítsuk a figyelmet a jogszabályi keret és a sikeres gyakorlatba ültetés közötti dilemmákra, feladatokra.

Mit is vizsgálunk?

A hátrányos helyzet definíciójának összevetését a jelenleg még érvényben lévő (a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény 121. §-ában foglaltak szerinti) szabályozó, illetve az ezt 2013. szeptember 1-én felváltó törvényi szabályozás (a 2013. évi XXVII. törvény 45. §-ában meghatározottak alapján a gyermekvédelemről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény 67/A. §-ának módosítása) alapján tesszük. A hátrányos helyzet jelenleg érvényes definíciója az elmúlt tíz évben alig módosult, és a köznevelési törvény 2012. szeptemberi hatályba lépésével sem született új kategória – függetlenül attól, hogy a törvényalkotói szándék kezdetben ez volt a nyilvános vitára bocsátott dokumentumok szerint. Az oktatási szektor végül a szociális ágazatnak delegálta a feladatot, és az új gyermekvédelmi törvénymódosítások sorába helyezte a hátrányos helyzet kategorizálását a köznevelés rendszere számára is. Így látott napvilágot 2013. április elején az a jogszabályi lehatárolás, mely nemcsak a szociális, hanem az oktatási ágazat számára is meghatározza, hogy kiket is sorolunk a hátrányos helyzetű és halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek, tanulók kategóriájába 2013 szeptemberétől.

Nézzük átfogóan!

Általánosságban elmondhatjuk, hogy a jelenlegi és a nemsokára hatályba lépő jogszabály alapvető azonossága, hogy a hátrányos helyzet definiálásakor csakis a társadalmi hátrányokat veszi figyelembe, és az egyéb (például egyéni képességekben mutatkozó) elmaradásokat más fogalomkörbe sorolja. A két jogszabály azonos szemléletű megközelítése a nevelésszociológia azon tudományos megállapítására alapoz, mely szerint az iskolai hátrányok egyik eredője a gyermek családjának szegénységgel, alacsony iskolázottsággal jellemezhető hátrányos társadalmi helyzete.

A különbségeket nézve a legszembetűnőbb, hogy míg eddig a hátrányos és halmozottan hátrányos helyzet megállapítása jegyzői jogkör volt, ősztől mindez a gyámhatóság hatáskörébe fog tartozni. A jogkörök átrendezése nyilván a gyermekvédelmi törvény átalakításának része, azonban fontos látni, hogy a jegyző közvetlenebb kapcsolatban van az adott település lakosságával, mint a gyámhivatal. Különösen igaz ez a vizsgált csoport (hátrányos helyzetűek) esetén, akik sokkal inkább kistelepüléseken laknak, mint nagyobb lélekszámúakban.

A következő általános megállapítás, hogy az eddigi szabályozás az oktatási rendszer egészére érvényes közoktatási törvény egyik passzusa volt, míg ez év őszétől a gyermekvédelmi törvény adott paragrafusa vonatkozik a köznevelés rendszerére is – ahogyan ezt már fentebb írtuk. Ez a tény lehetőséget és veszélyt is rejt egyben. Természetesen kívánatos a különböző ágazatok és intézményeik összehangolt működése, melyhez a közös keretet a jogszabályi környezet teremti meg. Ez az együttműködés, egymásra hangoltság, illetve a különböző oldalról a gyermek felé érkező szolgáltatás megsokszorozhatja a hátránykompenzálás hatását akkor, ha szakszerűen működik. Félő azonban, hogy − különösen a kezdetekben − nehézséget okoz az az ágazati lehatárolás, mely a magyar oktatási és szociális ellátórendszert jellemzi. Összehangolt működés nélkül pedig inkább adminisztratív béklyóvá, mintsem segítő partnerré válik a másik ágazat, nehezíthetve, akadályozva a döntéshozói szándékok érvényesülését.

Lássuk részleteiben!

Jelenleg az alacsony jövedelmű, szegény családokban felnövő gyerekek sorolhatók a hátrányos helyzetűek közé a köznevelés rendszerében. A besorolást objektív tényező határozza meg: a család szociális helyzete alapján a jegyző által kiadott rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre (RGYK) jogosító igazolás. Ugyanakkor halmozottan hátrányos helyzetű napjainkban az a hátrányos helyzetű – vagyis szegény családban élő − gyermek, akinek iskolázatlanok a szülei. A halmozottan hátrányos helyzet igazolása is szükséges: a szülők önkéntesen nyilatkoznak a jegyző előtt arról, hogy 8 osztálynál többet nem végeztek. Napjainkban a halmozottan hátrányos helyzetűek közé sorolják még azt a néhány száz gyermekvédelmi gondoskodásban élő gyermeket is, akiknek semmilyen családi kapcsolata nincsen, így jogi státuszukat tekintve „tartós nevelteknek” számítanak.

Az eddigi szabályozás – bár első ránézésre meglehetősen egyszerűnek tűnik – is felvetett megoldhatatlannak tűnő gyakorlati problémákat. Lássunk néhányat közülük! Mit tegyünk azzal a gyerekkel, aki eddig hátrányos helyzetű volt, de az aktuális évben a családjának jövedelme alig néhány száz forinttal esik a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre való jogosultság összeghatára fölé? A nyolc osztály után melyik az a végzettségtípus, amely valóban emeli a végzettséget, és már nem jogosít a halmozottan hátrányos helyzet kategóriára? A gyermekvédelemben élő húszezer gyermek közül miért éppen a jobb tanulmányi eredményt elérő párszáz tartós nevelt került kizárólag a halmozottan hátrányos helyzetű kategóriába, és a gyengébb iskolai eredményeket mutató sokezer átmeneti nevelt miért marad ki a támogató szolgáltatásokból?

A kérdések egy része tovább fog élni a szeptembertől érvénybe lépő, jóval bonyolultabb új kategorizáció rendszerében is. De elsőként nézzük az új kategorizáció részleteit! A hátrányos helyzet kategóriájába kerüléshez szeptembertől nem lesz elegendő a család szerény anyagi helyzete miatt megítélt RGYK. E mellé szükséges lesz legalább egy hátránynövelő jellemzővel bírni az adott, hátrányos helyzetű kategóriába sorolt gyereknek. Három területet határoz meg a jogszabály hátránynövelőként: a szülők alacsony iskolai végzettsége, tartós munkanélkülisége, illetve az elégtelen lakáskörülmények. Vagyis a hátrányos helyzet kategóriájának további szempontokkal történő bővítése valójában szűkíti a bekerülés lehetőségét: az eddigi halmozottan hátrányos helyzet válik szakzsar-

gonnal szólva „kéthássá” úgy, hogy az alacsony iskolázottság kritériuma kiváltható két másik hátránynövelő kritériummal.

Tovább haladva az új jogszabályon azt látjuk, hogy a halmozottan hátrányos helyzetű kategóriához 2013 őszétől nem lesz elég az eddigi jellemzők megléte. A család szegénységét jelző RGYK mellett minimum további két kritériumnak kell teljesülnie a szülők alacsony iskolázottsága, tartós munkanélkülisége és az elégtelen lakáskörülmények közül. A halmozottan hátrányos helyzet új kritériumai esetén is elmondható, hogy a további elvárások egyértelműen a kategóriába kerülést nehezítik, vagyis rászoruló gyerekek hozzáférését korlátozhatják a kategóriába kerüléssel járó támogatásokhoz.

Örvendetes azonban, hogy 2013 őszétől valamennyi gyermekvédelmi gondoskodásban felnövő gyermek és fiatal, a jogszabályi terminus szerint „nevelt” és „utógondozott” is bekerül a halmozottan hátrányos helyzetű kategóriába. Ez a változás a jelenlegi adatok szerint több mint tizenötezer család nélkül felnövő gyereket érint a köznevelés egészét tekintve. Vagyis az oktatási ágazat e kategorizálás mentén célzott szakmai szolgáltatásokkal segíti majd a gyermekvédelemben élőket, támogatva ezzel a szociális ágazat szakmai ellátórendszerét. A valódi hasznosuláshoz azonban elengedhetetlenül szükséges a gyermekvédelemben dolgozók széleskörű tájékoztatása erről a támogatási lehetőségről.

Végül néhány felvetés…

Az előzőekben bemutatott új kategorizáció, a hatáskörök átrendezése, a növekedő adminisztráció vélhetően nehézségeket okoz majd a bevezetéskor a hátrányos, halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek, fiatalok azonosításában. A következőkben kiragadunk néhány nehezítő tényezőt, rámutatva arra, hogy mely területekre érdemes fokozott figyelmet fordítani annak érdekében, hogy a törvényhozói szándék valóban érvényesülhessen: minden hátrányos, halmozottan hátrányos helyzetű rászoruló megfelelő támogatást kaphasson a köznevelés rendszerében.

Nézzük elsőként az adatgyűjtés kérdéskörét, ami eddig sem volt problémamentes, különösen abban az esetben, amikor már a szülő végzettségről is nyilatkozni kellett. A jegyzői hatáskörből kikerülés várhatóan tovább növeli az amúgy is meglévő távolságot a hátrányos helyzetű családok és a hivatal, esetünkben az adatgyűjtésre újonnan jogosult gyámhivatal között. Ez a távolság konkrét kilométerben is mérhető, hiszen a jegyző az adott kistelepülésen megtalálható, a gyámhivatalért viszont az adott járás székhelyére kell utazni, akár többször is. És persze a távolság szimbolikusan is érthető, főként kisebb települések esetén, ahol a falu jegyzője egy ismert, közeli és kevésbé hivatali ember, mint a gyámhivatalban dolgozó ismeretlen szakember. Elengedhetetlen lesz az adatgyűjtést beágyazni egy szélesebb partneri körbe, ahol a szociális és oktatási intézmények dolgozói nemcsak segítik a hátrányos helyzetű családok eljutását a gyámhivatalokhoz, hanem támogatják őket abban is, hogy valós helyzetüket feltárják.

Az új kategorizálás a következő, amire figyelni szükséges. Nyilvánvaló, hogy az intézményvezetők és az ott dolgozók számára ismertté kell tenni az új szabályozót. Emellett azonban az érintett családoknak is tudniuk kell a változásról, mégpedig úgy, hogy igénybe tudják venni valamennyi nekik járó szolgáltatást. Itt ismét kevéssé a gyámhivatalra, sokkal inkább a helyi intézményekben dolgozók támogató tevékenységére szükséges támaszkodni. Kérdés persze, hogy ezek a feladatok formálisan leosztásra kerülnek-e, vagy csak informális módon cselekszenek azok, akik fontosnak érzik a hátrányos helyzettel való törődést. Nyilván ez utóbbi esetlegessé teszi a törvényhozói szándék érvényesülését.

Egyelőre még nem látható, hogy a hátrányos, halmozottan hátrányos helyzet új bővített/szűkített kategóriarendszere megfelel-e a mai társadalom valós igényeinek, illetve lesznek-e olyan családok, amelyek ugyan rászorulnának, de mégis kimaradnak a kate-

góriából és így a támogató szolgáltatásokból. Ehhez pontosabb elemzések szükségesek, illetve a bevezetés gyakorlata is ad majd támpontot. Fokozottan szükséges figyelemmel kísérni tehát, hogy a rászoruló családok gyermekei megjelennek-e valóban a kategóriarendszerben, és ha úgy látszik, hogy a sokféle szempontnak való megfelelés esetében kimaradnak támogatásra szoruló gyerekek a szolgáltatásból, akkor az oktatás- és szociálpolitikának szükséges lesz újragondolnia, javítania a megszabott feltételrendszert.

Az új kategorizálással kapcsolatban azonban továbbra is fennáll néhány eddigi kérdés, illetve már láthatóan újabbak is születtek. Súlyos gond és egyben visszalépés, hogy az alapfokú végzettségről ismét évente (vagyis az RGYK-ra jogosultság időszakában) kell nyilatkoznia a szülőknek. Az évenkénti végzettségről nyilatkozás így volt tíz éve, és éppen azért változott meg (a köznevelés rendszerébe való belépéskor egyszeri nyilatkozattételre), hogy a szülők iskolai előrehaladását serkentse. Most azonban a nyilatkozattétel évenkénti kötelezettsége ismét azt jelenti, hogy a szülő nemhogy érdekelt, de ellenérdekelt abban, hogy magasabb iskolai végzettséget szerezzen, pedig ez lenne a leginkább kedvező a gyermeke szempontjából is. Nehézséget okozhat továbbá a tartós munkanélküliség kérdése, hiszen éppen a hátrányos helyzetű csoportok maradnak távol az ezt igazoló hivataloktól. A lakókörülmények megállapítása sem lesz könnyen megoldható feladat az esetlegesen iránymutató sztenderd ellenére sem, és biztosan komoly terheket ró ez majd az amúgy is túlterhelt családsegítő szolgálatokra.

kategóriarendszer szempontjairól az is megállapítható, hogy nem tekinthetőek egyformán objektív feltételnek. Az RGYK a leginkább könnyen azonosítható jellemző az igazolt jövedelemviszonyok mentén. Ugyanígy a tartós munkanélküliség igazolása is elég egyszerűen körülhatárolható feltételekkel történik. Még a szülő legmagasabb iskolai végzettségének fogalma is objektívnek mondható a már említett különböző értelmezések mellett is. Felmerül azonban, hogy mennyire objektív a „lakáskörülmények, ahol korlátozottan biztosítottak az egészséges fejlődéshez szükséges feltételek" vizsgálata. Megoldást jelent, ha a szociális ágazatnak van erre vonatkozó sztenderdje, különösen akkor, ha a sztenderd használata egységes.

További kategorizációs probléma a „nevelt" kategóriában az a 10 százaléknyi „ideiglenes nevelt", akinek ez a státusza maximum két hónapig áll fenn. Ha két hónap után a gyermek a családjába kerül vissza, akkor másfajta kritériumoknak kell megfelelnie ahhoz, hogy bent maradhasson a halmozottan hátrányos helyzet kategóriában. Ehhez ismételt adminisztrációra lesz szükség, nem beszélve arról, hogy az intézmény szempontjából az sem mindegy, hogy a tanév mely részében történik a változás.

A felsorolt példák még inkább azt erősítik, hogy nem csak a jogszabályi környezetben, hanem a napi gyakorlatban is elengedhetetlenül szükséges a feladatmegosztás és az átlátható együttműködés a hátrányos helyzetű gyerekek támogatásáért egyaránt felelős oktatási és szociális ágazat intézményei, szakemberei között. Láthatóan szükséges közösen felkészülni az átállásra és az esetleges változásra ahhoz, hogy a törvényhozói szándék gyakorlatba ültetése sikerrel járjon.

Varga Aranka

PhD,.egyetemi adjunktus, PTE BTK NTI Romológia és Nevelésszociológia Tanszék