

Haraszti Adrienn – Temesváry Zsolt

A családok felbomlásának egyes társadalmi költségei Magyarországon

Az NCSSZI Családpolitikai és Kutatási Igazgatósága 2013 nyarától foglalkozik azzal, hogy felbecsülje a családok felbomlásának társadalmi költségeit, azt, hogy mennyibe kerül évente az adófizetőknek a családok szét-esésével járó költségek kompenzálása. A felmérés módszertanát korábbi amerikai, brit és kanadai kutatások (Schramm 2006, Scafidi 2008, Mrozek és Walberg 2009, Relationship Foundations 2013) alapján dolgoztuk ki.

Vizsgálódásaink során a család felbomlásának tekintettük a válás mellett a kapcsolati problémákból adódó, a család működését veszélyeztető zavarokat is. Erre azért volt szükség, mert (megközelítésünk szerint) nemcsak a házasság jogi felbomlása, hanem a család egységét fenyegető krízishelyzetek, kapcsolati problémák, gyermeknevelési problémák is veszélyeztetik a család olyan alapfunkcióit, mint a gyermekek felnevelése, az óvó-védő társas környezet megteremtése, vagy az anyagi biztonság megteremtése.

A kutatás amellet, hogy önmagában is újdonságot jelent, hozzájárul a bizonyíték alapú családpolitikai tervezéshez. Kiinduló hipotézisünk szerint a családok létrejöttének és fennmaradásának kormányzati támogatása nemcsak erkölcsileg fontos feladat, hanem gazdaságilag is racionális tevékenység. Sokszor ugyanis többbe kerül a felbomlásból eredő költségek kompenzálása, a veszélyek elhárítása és állami kezelése, mint a családok egységének támogatott megőrzése preventív eszközökkel. A problémák utólagos kompenzálásához tartozik a különböző segélyek fizetése, a lelki problémák kezelése, a kríziskezelés és a tovagyrúzó hatások (pl. fiatalkori erőszak, szenvedélybetegségek, a gyermekek későbbi szexuális problémái) feldolgozása. Ezzel szemben célzott családpolitikák (adókedvezmények, megelőző tanácsadás, családi életre nevelés, munka és család összeegyeztetése) képesek lehetnek megelőzni a problémák kialakulását.

A gyermekvédelmi és szociálpolitikai rendszer vizsgálata során számításokat végeztünk az egyszülős családoknak járó pénzbeli támogatási formákhoz kapcsolódóan (gyermektartásdíj megelőlegezése, családi pótlék egyszülős családoknak), a problémákkal küzdő családok családsegítésével kapcsolatban, valamint a családi problémák miatt lakhatás nélkül maradt emberek ellátására (hajléktalan személyek átmeneti és tartós elhelyezési formái) vonatkozóan. Továbbá megvizsgáltuk azokat a szolgáltatásokat (gyermekjóléti szolgálatok és az átmeneti gyermekgondozás intézményei), amelyek a gyermekvédelmi rendszeren keresztül támogatják a kapcsolati problémákkal küzdő családokat, illetve kompenzálják a családok diszfunkcionális működéséből eredő szociális természetű hátrányokat. Miután beszereztük az egyes ellátástípusokhoz kapcsolódó összesített adatokat, minden ellátás és szolgáltatás esetén szűréseket végeztünk azokra a problémacsoportokra vonatkozóan, amelyek szociális nehézségei családi-kapcsolati jellegű tényezőkből adódnak. Ehhez módszertani intézmények ügyfeladatait, KSH OSAP-adatgyűjtéseket, valamint korábbi kutatások (pl. GYEP program) következtetéseit használtuk fel.

Módszertan

Kutatásunk során megvizsgáltuk azokat a gyermekvédelmi és szociális ellátásokat, amelyek közvetlen vagy közvetett módon a családok szét-esésével járó problémák kompenzálása érdekében működnek. Közvetlen ellátásoknak tekintettük azokat a pénzbeli (pl. gyermektartásdíj megelőlegezése) és szolgáltatás formájában (pl. családok és gyermekek átmeneti otthonai) nyújtott támogatásokat, amelyek célzottan a „fizikálisan” is szétesett családok terheinek kompenzálására irányulnak. Fizikálisan is szétesett családnak tekintettük kutatásunk során azokat a családokat, ahol a szülők

nem élnek együtt gyermekükkel, vagy a gyermek az egyik szülőnél marad a felek válását vagy különválását követően.

Közvetett támogatáson azokat a támogatásokat értettük (pl. családsegítés, gyermekjóléti ellátás), amelyek direkt módon nem a válás vagy különválás terheit igyekeznek kompenzálni, hanem a család súlyos diszfunkcióiból eredő szükségleteket hivatottak kielégíteni. A kutatás nézőpontja szerint ugyanis attól, hogy a szülők nem költöztek külön egymástól, a család még szenvedhet olyan problémáktól, amelyek miatt nem képes ellátni hagyományos óvó-védő, szocializációs, reprodukciós vagy gazdasági (Andorka 2006) funkcióit.

A gyermekvédelmi és a szociális törvényekből kiindulva első körben leválogattuk azokat az ellátási formákat, amelyek valamilyen módon a fentiekben azonosított problémákat orvosolják. A direkt pénzbeli ellátások esetén viszonylag egyszerű dolgunk volt, hiszen a költségvetési törvényben meghatározott keretösszegeket kikeresve pénzbeli értékén is meg tudtuk határozni az adott ellátást. Ilyen volt például a gyermektartásdíj megelőlegezése. A nem közvetlenül a kapcsolati jellegű családi problémák kezelésére létrejövő ellátások esetén két problémával is találkozhattunk, amelyek egyikével, másikkal, esetenként mindkettővel foglalkoznunk kellett az ellátások állami költségeinek meghatározásánál. Az egyik ilyen problémánk a nem tiszta profilú ellátásokkal kapcsolatban adódott. Ezek olyan pénzbeli és természetbeli ellátások (pl. családsegítés, családi pótlék, a hajléktalanellátás formái), amelyek egyéb funkciók mellett támogatást nyújtanak a széteső családok kapcsolati és anyagi problémáiban. Ebben az esetben le kellett válogatnunk azokat a funkciókat, amelyek közvetlenül a bennünket érdeklő problémacsoportok köré szerveződtek. Például családsegítés esetében ki kellett szűrnünk a foglalkoztatási, anyagi és egészségügyi problémákat, és ki kellett emelnünk a kapcsolati, bántalmazási, elhanyagolási eseteket (vállalva, hogy ezzel figyelmen kívül hagyunk bizonyos ok-okozati jellegű összefüggéseket). Az elemzés másik problémája olyan szolgáltatásokat érint, amelyek nem tisztán állami finanszírozásúak, hanem a költségek bizonyos részét önkormányzati forrásokból (pl. gyermekjóléti szolgáltatás) vagy a lakók befizetéseiből (pl. hajléktalanok tartós és átmeneti elhelyezési formái) fedezik.

A kutatást megelőzően úgy döntöttünk, hogy csak az állami pénzbeli ráfordításokat vesszük figyelembe, az egyes önkormányzatok saját szociális célú kiadásait ugyanis a rendszer jelenlegi struktúrája alapján nagyon nehéz lenne nyomon követni, csakúgy, mint az intézményekhez befolyó egyéb befizetéseket, támogatásokat és adományokat. Mivel a pénzbeli kiadások meghatározásánál elsősorban a költségvetési törvényből indultunk ki, azokkal a szolgáltatási és ellátási formákkal tudunk foglalkozni, amelyeket közvetlen vagy közvetett módon az állam finanszíroz. Így feltételezhetően néhány állami normatíváról lemondó szolgáltatás, vagy a széteső családoknak szóló egyéb önkormányzati és civil kezdeményezés kiesik látókörünkől.

Az elemzés során csak az igazolható minimális költségeket vettük figyelembe. Ennek következtében az általunk közölt költségkimutatásokat óvatosan kell kezelni, hiszen azok csupán a minimális, de többkevesebb magabiztossággal igazolható költségeket veszik figyelembe. Mivel az általunk vizsgált szolgáltatások és pénzbeli ellátások finanszírozási struktúrája meglehetősen sokrétű, így külön-külön az egyes ellátásokhoz kapcsolódó részeknél meghatároztuk azt a módszert is, ahogy azok forintosított értékeit kiszámítottuk. Erre azért volt szükség, mert míg egyes ellátásokat az igénybevevői létszám alapján, kvóta szerint finanszíroznak, addig más ellátásokat éves szinten rögzített volumenű forrásokkal támogatnak.

Mit értünk a családok felbomlásának társadalmi költségein?

A fogalmi keretek tisztázása érdekében érdemes a dolgozat tárgyaló részét azzal kezdenünk, hogy lehatároljuk kutatásunk fogalmi kereteit, és meghatározzuk, hogy mit értünk a „felbomló családok” fogalmi kategória alatt. Az elemzés megkezdését megelőzően a kutatók körében különböző érvek és ellenérvek merültek fel azzal kapcsolatban, hogy csupán a válás társadalmi költségeinek feltárására tegyünk kísérletet, vagy szélesebb kontextusban kísérjük meg a családi-kapcsolati problémákat definiálni és elemezni. Végül úgy döntöttünk, hogy nemcsak közvetlenül a válás jelentette költségeket vesszük figyelembe, hanem mindazokat a problémákat is, amelyek nem feltétlenül vezetnek a család fizikai széteséséhez, a szülők különköltözéséhez, de mindenképpen gyengítik a család egészséges működését, gátolják a hagyományos

családi funkciók ellátását. Ilyen problémáknak tekintettük a családon belüli kapcsolati krízist, a párkapcsolati problémákat, a lelki-egészségi eredetű zavarokat, a gyermeknevelési problémákat és a konfliktusok eszkalálódásának legsúlyosabb formáját, a családon belüli erőszakot. Másként fogalmazva: kutatásunk a családok interperszonális működési zavaiból eredő hátrányokat kompenzáló társadalmi kiadásokat öleli fel. A tanulmány második felében tehát azokról a pénzbeli és természetbeli szociális és gyermekvédelmi ellátásokról lesz szó, amelyek célja ezen problémák negatív következményeinek utólagos kompenzálása az állami szociálpolitika eszközeivel.

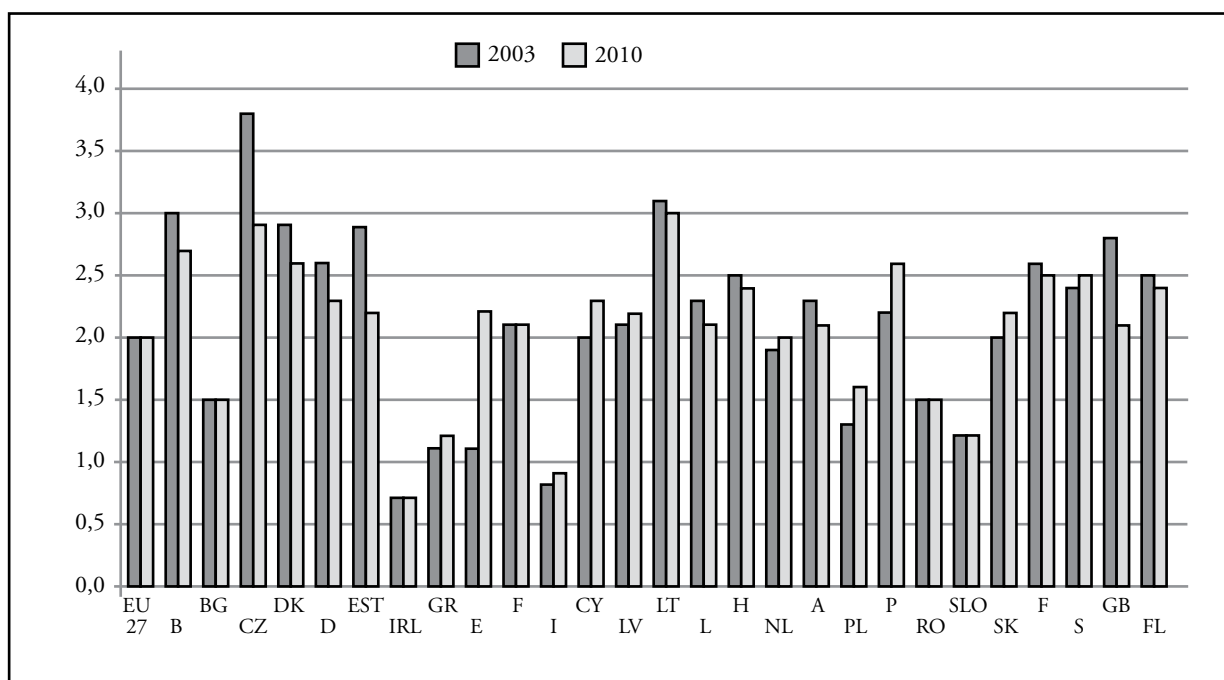
Miért érdemes a családok felbomlásának társadalmi költségeivel foglalkozni?

Az utóbbi évtizedben Európa számos országa kísérletet tett arra, hogy az utólagos korrekció helyett preventív eszközökkel próbálja a családra nehezedő negatív globális hatásokat kivédeni. Az intézkedések meghozatalához kétségtelenül hozzájárultak a

kieleződő szociális feszültségek, a magas munkanélküliség és a kedvezőtlen demográfiai mutatók. A preventív gyakorlatok élenjárói többek között Svédország, Franciaország és Németország voltak. Magyarország 2010-től vezetett be több olyan intézkedést, amelyek a családok egységének megtartását, a problémák eszkalálódásának megelőzését célozták meg. Ilyen irányba mutatott a családi adózás bevezetése, a kisgyermekeseket is védő munkahelyvédelmi akcióterv, vagy a gyermekkel való otthonmaradást segítő gyes-időszak kiszélesítése. Ezek az intézkedések kétségtelenül igen komoly költségvetési terheket jelentenek. Elemzésünk arra a feltevésre épít, hogy nem csupán a prevenció, de a korrekciós intézkedések is tekintélyes kiadásokat jelenthetnek a költségvetésben. Kimutatásaink ráadásul csupán a közvetlen költségeket mutatják, amit adott évben az állam a családvédelmi intézkedésekre fordít. Nem számolunk (és nem is tudnánk számolni) a preventív vagy korrekciós intézkedések tovagyűrűző (*spillover*) hatásáról, amely ezeknek a ráfordításoknak nemcsak abszolút, hanem relatív értékét is képes lenne meghatározni.

1. ábra

Válások száma az EU-ban (2003–2010), 1000 lakosra vetítve



Forrás: Eurostat 2013.

A családok (fizikális) felbomlása Magyarországon

Magyarország az Európai Unión belül a középmezőnyben helyezkedik el az 1000 lakosra jutó válások számát tekintve. Ez azt jelenti, hogy 1000 lakosra éves szinten körülbelül 2,3 válás jutott a 2010-es évben. Nehéz lenne a válások „európai mintázatát” tipizálni az alábbi ábra alapján. Talán annyi mégis elmondható, hogy a skandináv országokban és a kelet-európai térség egyes országaiban történik a legtöbb válás, míg a hagyományosabb családképpel rendelkező dél-európai országokban és néhány tradicionális katolikus országban (mint Olaszország, Írország és Lengyelország) kevesebb házasságot bontanak fel.

A visegrádi országok közül Csehországban a legmagasabb a válási arány, amely ugyan jelentősen mérséklődött 2003 óta, de még így is a legmagasabbak közé tartozik Európában. Magyarországon és Szlovákiában stagnált vagy kismértékben csökkent a házasságok felbontásának száma az elmúlt évtizedben. A legkevesebb válás Lengyelországban történt a visegrádi négyek tekintetében.

Pénzbeli ellátások

Magyarország éves szinten körülbelül a GDP negyedét (22,5%-ot 2010-ben) költi szociális célú kiadásokra. Ezeknek a kiadásoknak a legnagyobb része az egészségügyi és nyugdíjrendszeren keresztül csapódik le. Az Eurostat adatközlése szerint Magyarország összesen 777 423 millió forintot költött családvédelmi és gyermekvédelmi intézkedésekre a 2010-es évben. Ennek legnagyobb

részét a pénzbeli támogatások jelentik (606 111 millió forint). Az elmúlt tíz évben nemcsak a szociális védelmi kiadások növekedtek számottevően, hanem ezen belül a gyermek- és családvédelmi kiadások aránya is. A több mint 600 milliárdot fel-emésztő pénzbeli kiadások felét (345,8 milliárdot) a családipótlék-kifizetések jelentették, míg másik fele egyéb pénzbeli ellátásokra került felhasználásra.

Családi pótlék

Magyarországon az összes háztartás közül minden ötödik (20%) volt egyszülős háztartás 2011-ben. Míg ez az arány 1980-ban csak a 2011-es fele (10%) volt, 2001-ben már a családok 18,5%-a volt egyszülős (MTA GYEP 2005:1). A családok támogatásáról szóló (1998. évi LXXXIV) törvény 11 § (1) bekezdése magasabb összegű családi pótlékot ír elő azok számára, akik gyermeküket egyedül nevelik. Az alábbi táblázat bemutatja az egyszülős és a kétszülős háztartások által nevelt gyermekek után járó családi pótlék összegét, illetve az összegek különbségét. A jogszabály csak a kétszülős háztartást nevezi családnak, az alaptörvényhez igazodva.

A 2011-es népszámlálás előzetes adatközlése alapján az egyszülős háztartások 86%-ában az anya él együtt gyermekével vagy gyermekeivel. A beszámoló alapján 100 egyszülős háztartásban 142 gyermek nevelkedik, vagyis minden háztartásra 1,42 gyermek jut. Összesen 797 ezer gyermek él ilyen háztartásokban. Az egyszülős háztartások gyermekszám szerinti megoszlását tekintve 70%-ukban egy, 22,6%-ukban kettő, 5,2 százalékukban pedig három vagy annál több gyermek nevelkedik (MTA GYEP 2005).

1. táblázat

Családi pótlék összege gyermeküket egyedül nevelő szülők esetén

Gyermekek száma	Ellátás összege gyermekenként (Ft)		Különbség (+)
	Kétszülős háztartás	Egyszülős háztartás	
1	12 200	13 700	1 500
2	13 700	14 800	1 100
3 és 3+	16 000	17 000	1 000
Tartósan beteg/súlyosan fogyatékos	23 300	25 900	2 600

Forrás: Eurostat 2013.

Családi pótlék jogcímen 2012-ben összesen 345,8 milliárd forintot fizetett ki a Magyar Államkincstár (MÁK 2012). Nem találtunk megbízható adatokat arra vonatkozóan, hogy ebből mennyi jutott a gyermeküket egyedül nevelőkhöz a jogszabályban számukra meghatározott jogcímen. Az összeg lehető legpontosabb meghatározása érdekében a következő módszert követtük. Először meghatároztuk az egyszülős háztartásokban élő gyermekek családra vetített gyermekszám szerinti számát úgy, hogy az összes egyszülős háztartásban élő gyermek (KSH 2011 alapján) számát arányosan elosztottuk az MTA GYEP 2005-ös arányos becsléseivel. Ez alapján ma Magyarországon megközelítőleg 557 900 gyermek él egyedülként, 180 122 másodmagával, 41 444 pedig harmad- vagy többedmagával egyszülős háztartáson belül.

Az egyszülős háztartásokra fordított, családi pótlék jogcímen kifizetett „többletkiadások” mértéke (az emelt összegű és szintezett ellátások miatt) úgy becsülhető fel, ha először meghatározzuk, hogy mennyi pénzt kaptak volna ezek a háztartások, ha kétszülősök lennének. A gyermekek számát az egyszülős háztartások gyermekszámai alapján határoztuk meg, de ezeket a kétszülős háztartásoknak járó összegekkel szoroztuk fel. Miután megkaptuk a „normál sablont”, a kapott műveleteket ugyanígy el kellett végeznünk az egyszülősöknek ténylegesen kifizetett (emelt) támogatások arányos szorzataival. Hogy megkapjuk a teljes ráfordítási többletet, a „tényleges összegeket” ki

kell vonnunk a „normál sablon” összegeiből. Mindez számszerűsítve a 2. számú táblázatban látható.

A táblázatból kiderül, hogy családi pótlék jogcímen éves szinten több mint 10 milliárd (pontosabban 10,765 milliárd) forinttal többet fizet ki a MÁK az egyszülős háztartások emelt összegű juttatásaiként, mintha azok kétszülős családban élnének. Fontos megjegyezni, hogy ez a számítás nem tartalmazza a tartósan beteg, vagy súlyosan fogyatékos gyermekeknek „emelt összegű családi pótlék” jogcímen történt kifizetéseket, sem a „tényleges”, sem a „normál” sablonban. Továbbá szeretnénk kiemelni, hogy egyszülős családok sem csupán válás vagy családi diszfunkciók következtében jöhetnek létre, hanem számos más oka is lehet annak, ha egy gyermek vagy gyermekek nem mindkét szülőjükkel élnek (pl. már a gyermek születésénél sem volt jelen házastárs/élettárs, valamelyik szülő halála vagy a magasabb összegű családi pótlék miatt „stratégiai” okokból egyedülálló szülők).

Gyermektartásdíj megelőlegezése

Gyermektartásdíj megelőlegezésére akkor kerül sor, ha a gyermeket nevelő szülő a válást követően nem képes hozzájutni a számára bírósági úton megítélt gyermektartásdíjhoz. A tartásdíj állam általi megelőlegezésére legalább 6 havi fizetés-elmaradás esetén van lehetőség, amennyiben a háztartás egy főre eső havi jövedelme nem haladja meg a nyug-

2. táblázat

A családi pótlékra vonatkozó számítások sablonjai

Gyermekszám	Fő (gyermekek)	Összeg (Ft)	Becsült költségvetési kifizetés (ezer Ft)
Egyszülős „tényleges összege”			
1	557 900	13 700	76 432 300
2	180 122	14 800	26 658 056
3 +	41 444	17 000	7 045 480
Összesen	797 000	-	110, 135 Mrd
Kétszülős „normál sablon”			
1	557 900	12 200	68 063 800
2	180 122	13 700	24 676 714
3 +	41 444	16 000	6 631 040
Összesen	797 000	-	99, 370 Mrd
Különbség			10, 765 Mrd

Forrás: Eurostat 2013.

díjminimum kétszeresét (57 000 Ft 2013-ban). A tartásdíj megelőlegezését a gyámhatóság a költségvetés terhére biztosítja. A támogatás maximális összege a nyugdíjminimum 50%-a (14 250 Ft 2013-ban) gyermekenként. Ennek csökkentett összege is megállapítható indokolt esetben (a szülő a gyermeket részben el tudja tartani), de a támogatás nem lehet kevesebb a minimumnyugdíj 10%-ánál (2850 Ft). A tartásdíj-megelőlegezés legfeljebb 3 évig fizethető.

A KSH (2012) adatai alapján 2000-ben 5596 esetben, 2005-ben már 9320 esetben, 2012-ben pedig 12 670 kiskorú esetében került sor gyermektartási díj megelőlegezésére. Magyarország 2013-as költségvetése 1, 702 milliárd forintot különített el a Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Alapból erre a célra adott évre vonatkozóan.

Szociális és gyermekjóléti szolgáltatások

A vizsgálat következő részében a gyermekvédelmi és a szociális törvények által nevesített olyan szolgáltatásokat, illetve intézményeket elemezzük, amelyek kapcsolatba hozhatóak a családi diszfunkciók intézményi kompenzálásával. Az egyes szolgáltatásokon belül megpróbáltuk lehatárolni azokat az ellátási formákat (tevékenységeket), amelyek a vizsgált problématerülethez egyértelműen, jól meghatározott módon köthetők. Tapasztalataink alapján a rendelkezésünkre álló pénzügyi adatok és szolgáltatási elemek nem társíthatók teljes bizonyossággal. A szolgáltatások oldaláról ugyan definiálhatók egyes „tisztá profilú” ellátások (gyermekjóléti központok, kapcsolattartási ügyelet), azonban a finanszírozási oldalról nem rendelhető melléjük teljes biztonsággal meghatározható kiadási tétel. A gyermekjóléti szolgálat esetén például a meglehetősen sok tevékenységet átfogó ellátáshoz egy sokcsatornás finanszírozási rendszer és sokféle fenntartót felvonultató struktúra kapcsolódik. A finanszírozási csatornák kibogozhatatlansága mellett számolnunk kell az adatszolgáltatást nyújtó intézmények kategorizálási pontatlanságaiból eredő lehetséges hibákkal és torzításokkal is.

Családsegítés

Családsegítésben összesen 834 036 személy részesült 2011-ben (KSH 2012). Az igénybevevői létszámok alapján ez a legtöbb ügyfelet ellátó szociális

szolgáltatás. A segítségért fordulókat összetételét tekintve a nők jelentősen felülreprezentáltak, több mint másfélszer annyi nő keresi fel a szolgálatokat, mint férfi. Az intézmények adatszolgáltatása szerint az ügyfélszámnak csupán töredéke (65 115 fő) élt egyszülős háztartásokban (KSH 2011).

Ahhoz, hogy ki tudjuk számolni, a családsegítés jogcímen felhasznált források mekkora része lett kifizetve közvetlenül családi-kapcsolati diszfunkciók miatt, először le kellett válogatnunk típusuk szerint azokat a problémákat, amelyekkel az ügyfelek a szolgálatokat felkeresték. Az anyagi jellegű, tanulási, egészségügyi és foglalkoztatási problémákat kizártuk a gyűjtésből, hiszen ezek nem feltétlenül jelentenek (de természetesen jelenthetnek) családon belüli kapcsolati válságot, a család érzelmi kohézióját veszélyeztető tényezőket. A 834 036 összes esetből családi zavarok miatt keletkezett problémák (TEIR-SZÁIR 2013):

- családi-kapcsolati krízis 33 373 esetben (3,9%)
- családon belüli bántalmazás 1871 esetben (0,22%)
- gyermeknevelési problémák 20 556 esetben (2,3%)
- lelki-egészségi problémák 37 091 esetben (4,1%).

Számításaink szerint a 2011-es évben 92 891 esetben (a teljes esetszám 10,52%-a) fordultak a családsegítő szolgálatokhoz olyan problémákkal, amelyek viszonylagos biztonsággal a családon belüli kapcsolati és mentális válság tüneteként értelmezhetők. Meglehetősen nehéz annak megállapítása, hogy mennyibe kerül az államháztartás számára ezen problémák elhárítása és mérséklése, mivel a családsegítő szolgálatok döntő többsége önkormányzati fenntartású, az állam csupán egy lakosságszám alapján megállapított normatívával finanszírozza a szolgáltatás működését. A 2013-as évre vonatkozó költségvetési törvény csupán egy közel 50 milliárd forintos keretet állapít meg a gyermekjóléti és szociális alapszolgáltatások finanszírozására, de ennek szolgáltatástípusonkénti megoszlása nem tisztázott.

Számításaink során nem tudtunk mást tenni, mint tartani magunkat a kutatásunk két választott alapelvehez, vagyis hogy csupán az igazolható, központi költségvetésből származó kiadásokat vesszük figyelembe, és minden esetben igyekszünk a minimálisan bizonyítható költséget figyelembe venni. Ennek tükrében a központi

költségvetésből kiszámított, családsegítésre jutó irányzott támogatást (mintegy 25 milliárd forint) elosztottuk a bennünket érdeklő ügyfélcsoport teljes klienscsoporton belüli arányával (10,52%). A számítások alapján a családi diszfunkciók okozta problémák miatt kifizetett összeg legalacsonyabb értéke 2,5 milliárd forint körüli összegre tehető éves szinten. A kalkuláció valószínűleg alábecsüli a tényleges kiadásokat, azonban a tanulmány többi részéhez hasonlóan itt is a minimálisan igazolható összegek meghatározására törekedtünk.

Gyermekjóléti szolgálat

A gyermekjóléti szolgálat jogszabályi kötelezettsége (a Gyvt. alapján) a családi konfliktusok megoldásának elősegítése, különösen a válás, a gyermekelhelyezés, a kapcsolattartás esetében kialakult veszélyeztetettség megszüntetése érdekében. A gyermekjóléti szolgáltatás a gyermekvédelem intézményrendszerében prevenció, illetve korrekciós feladatokat egyaránt ellát. Gyermekjóléti szolgálat 2011-ben az ország 3081 településén működött, ez szolgáltatók számát tekintve 782 intézményt jelentett. A szolgáltatók összesen 151 204¹ gyermeket láttak el, az együttműködő családok száma pedig 84 705 volt (KSH 2011).

A szolgálatok fenntartása kötelező önkormányzati alapfeladat, e kötelezettségük teljesítéséhez a forrásokat a központi költségvetés normatív hozzájárulások útján biztosítja. A gyermekjóléti normatíva a település fő szociális mutatói alapján differenciált. Éves összegét, mértékét a mindenkor évi költségvetési törvény határozza meg. Az állam által biztosított hozzájárulás a tényleges költségeknek mindössze a 60-70%-át fedezi (Hazainé 2002), a hiányzó összeget a fenntartónak kell biztosítania. Az államháztartási kiadások meghatározásánál a következő nehézséggel kellett szembenézni. A 2013. évre vonatkozó költségvetési törvény² az egyes szociális és gyermekjóléti feladatok támogatásánál előirányzatként egy közel 50 milliárdos keretet határoz meg, amely magába foglalja a szociális és gyermekjóléti alapszolgáltatások általános feladatait. Különös tekintettel a Szt. 64. §-ában meghatározott családsegítést, a Gyvt. 39. §-ában meghatározott gyermekjóléti szolgáltatást, a 40. §-ában meghatározott gyermekjóléti szolgálat, a 44. §-ában meghatározott házi gyermekfelügyeletet, valamint a 44/A. §-ban nevesített alternatív napközbeni ellátást. A

keretösszeg szolgáltatásonkénti megoszlása nem rögzített. A nevesített jogszabályok teret engednek az önkormányzatoknak, hogy különböző fenntartási keretekben nyújtsák a szolgáltatást, ennek megfelelően a finanszírozás is differenciált. A gyermekjóléti szolgáltatás bevezetésekor jellemzően az önálló önkormányzati fenntartás dominált, finanszírozási nyomás³ hatására a társulások forma ugyancsak jelentőssé vált. A jelenleg is sokszereplős diverzifikált fenntartói rendszerben a szolgáltatások 34,6%-át települési önkormányzatok, a 23,4%-át a kistérségi vagy települési önkormányzatok intézményfenntartási társulása látja el. A szolgáltatások 17,5%-a nonprofit, civil, a 11,7%-a egyházi fenntartású. (NRSZH 2012:31)

A differenciált finanszírozáson túl a pontos kiadási tétel meghatározását nehezítette, hogy a gyermekjóléti szolgálatoknál kezelt problémák rendkívül komplexek. Jelen esetben az ellátott gyermekek problémacsoportjai közül azokat vettük figyelembe, amelyek feltételezhetően szoros összefüggésben állnak a családok diszfunkcionális működésével.

A gyermekjóléti szolgálatnál kezelt problémák száma és aránya a teljes esetszámhoz képest (KSH 2011:41):

- gyermeknevelési probléma 165 468 eset (a teljes ellátotti esetszám 20,18%)
- gyermek beilleszkedési problémája 63 971 eset (7,8%)
- gyermek magatartászavara 104 571 eset (12,76%)
- családi konfliktus 71 854 eset (8,76%)
- családon belüli bántalmazás 13 318 eset (1,62%)
- életviteli jellegű 122 188 eset (14,9%)
- szülői elhanyagolás 51 437 eset (6,27%)
- szenvedélybetegség 16 326 eset (1,99%).

A fentiek alapján 2011-ben 609 1334 esetben láttak el a gyermekjóléti szolgálatok olyan hatáskörükbe tartozó problémákat, amelyek a családok működési zavarával, szétesésével kapcsolatosak. A teljes ellátotti esetszámnak (819 840) ez a háromnegyedét (74,28%-át) jelenti. A fennmaradó részt (25,72%) olyan problémacsoportok alkotják, mint az anyagi gondok, fogyatékoság és retardáció. Természetesen nem zárható ki, hogy a számosságát tekintve (201 272 eset) legnagyobb problémakör („anyagi gondok”) tekintetében is megjelenik a válás, a családi diszfunkció, mint kiváltó ok, azonban fogalmi tágassága végett ez a kategória végül nem került bele a számításunkba.



Mivel a szolgáltatások a helyi önkormányzatok lakosságszáma alapján finanszírozottak, ahhoz, hogy pontos adatokat rendelkezünk, szükségünk lenne a gesztortelepülések lakosságszám szerinti megoszlására, illetve a társult települések lélekszámára. A jelenlegi keretek közt ennek megállapítására nincs mód, ezért avval a valószínűleg nem teljesen pontos feltételezéssel kellett élnünk, hogy az 50 milliárd forintos keret egyenlő arányban oszlik meg a szociális és gyermekjóléti alapszolgáltatások tekintetében. A gyermekjóléti szolgáltatások finanszírozására így a fennmaradó 25 milliárd forintos keretösszegeből – mivel a családi diszfunkcióval érintett esetek száma a teljes ellátotti esetszám 74,28%-át teszi ki – számításaink szerint 18,57 milliárd forint jut az általunk vizsgált esetszám problémáinak kezelésére.

Gyermekjóléti központ

A gyermekjóléti központok létrehozását a Gyermekvédelmi törvény 2005. július 1-jével hatályba lépő rendelkezése tette kötelezővé a 40 ezer lakos feletti településeken, illetve a megyei jogú

városok számára. A központok működtetésével a gyermekjóléti szolgálat alapfeladatain túl biztosítani kell az utcai-lakótelepi szociális munkát, a kórházi szociális munkát, az ún. készenléti szolgálatot, valamint a kapcsolattartási ügyeletet is.⁵ Az NRSZH (2012:90) adatai szerint 2012-ben 46 ilyen központ működött az országban. A 2013. évi költségvetési törvény központonként 2 099 400 Ft fajlagos támogatási összeget határoz meg számukra. A 46 központtal számolva mindez éves szinten 96 572 400 Ft kiadási tételt jelent.

A gyermekjóléti központokban ellátott gyermekek száma problémacsoportonként és arányuk a teljes esetszámmal viszonyítva (TEIR-SZÁIR 2011):

- családi konfliktus 2379 fő (9,86%)
- családon belüli bántalmazás 730 fő (3,03%)
- gyermekintézménybe való beilleszkedési nehézség 2686 fő (11,13%)
- gyermeknevelési nehézség 3754 fő (15,56%)
- magatartászavar, teljesítményzavar 3767 fő (15,61%)
- szenvedélybetegségek 636 fő (2,64%)
- szülői elhanyagolás 1838 fő (7,62%)
- szülők vagy a család életvitele 3277 fő (13,58%).

A családi diszfunkcióval összefüggésben tehát a gyermekjóléti központokban összesen 19 067 gyermeket láttak el 2011-ben, amely a teljes ellátotti létszám (24 130 fő) negyötödét (79,02%) teszi ki. A gyermekjóléti szolgálatok és központok speciális és prevenciós szolgáltatásait igénybe vevő gyermekek száma és arányuk a teljes esetszámhoz viszonyítva (KSH 2011:42):

- kapcsolattartási ügyelet 11 866 fő (18,53%)
- készenléti szolgálat 2399 fő (3,75%)
- utcai és lakótelepi szociális munka 27 027 fő (42,21%)
- kórházi szociális munka 3430 fő (5,36%)
- iskolai szociális munka 19 303 fő (30,15%).

Speciális szolgáltatások összesen 64 025 fő.

A fenti szolgáltatások közül a kapcsolattartási ügyelet és az iskolai szociális munka az a szolgáltatásforma, amely talán a legszorosabb kapcsolatban áll a családok zétbomlásából eredő zavarok kezelésével. E két szolgáltatástípus közel felét (48,68%) jelenti a speciális szolgáltatások kategória teljes esetszámának.

A gyermekjóléti központok 2011-ben a fenti adatok szerint alapellátásban 24 130 fő és speciális ellátásban 64 025 fő gyermek ellátását biztosították. A gyermekjóléti központok számára a központi költségvetésből elkülönített 96 572 400 Ft-tal számolva a fejenkénti összeg 1095 Ft/fő támogatást jelent. Amennyiben a családi diszfunkcióval érintett eseteket vizsgáljuk (50 236 fő), akkor a problémacsoportnak kifizetett támogatás összege 55 millió forintra tehető (pontosan 55 088 420 Ft), így ekkora összeg csoportosítható a gyermekjóléti központok működéséhez a tárgyalt probléma esetén.

Gyermekek átmeneti intézményei

Az átmeneti gondozást biztosító gyermekvédelmi ellátási formák célja, hogy a családban élő, de átmenetileg ellátás nélkül maradó gyermekek részére, vagy akik elhelyezés hiányában gondozás, nevelés, lakhatás nélkül maradnának, valamint akiknek ellátása a család életvezetési nehézségei miatt veszélyeztetett, teljes körű, testi, értelmi, érzelmi és erkölcsi fejlődésüket elősegítő ellátást biztosítson, és ideiglenesen pótolja a szülői gondoskodást.⁶ Az átmeneti gondoskodási formák közé alapvetően három szolgáltatás tartozik: a családok átmeneti otthona, a gyermekek átmeneti otthona és a helyettes szülői ellátás.

A *családok átmeneti otthona* még a Gyermekvédelmi törvény hatálybalépése előtt is létező ellátási forma volt. A Gyvt. 2005. évi módosítása kiszélesítette a hozzáférés lehetőségét azzal, hogy a 30 ezer főt meghaladó lélekszámú településeken kötelező ellátási formává tette. Alapesetben a nagyobb városok működtetnek családok átmeneti otthonát, azonban a fenntartók közt találunk olyan településeket is, amelyek a jogszabály által nem lennének kötelezettek biztosítani ezt az ellátást.

A *gyermekek átmeneti otthona* ellátási formát a Gyvt. 2005. évi változtatása vezeti be, kötelezővé téve ezen intézmények fenntartását a 20 ezer főnél nagyobb lélekszámú településeken. Az országos lefedettségben nagy eltérések mutatkoznak, vannak olyan megyék, melyekben egyáltalán nem működik gyermekek átmeneti otthona, ilyen pl. Fejér, Veszprém, Vas, Zala, Somogy, Tolna és Jász-Nagykun-Szolnok megye (NCSSZI 2011:10). Az átmeneti elhelyezési formák harmadik csoportja a helyettes szülői ellátás, ami az 1990-es évektől kezdett országosan kiépülni.

Azok az önkormányzatok vehetnek igénybe költségvetési támogatást a gyermekek átmeneti intézményeihez kapcsolódóan, amelyek a Gyvt.-ben szabályozott módon gyerekek és családok átmeneti gondozását biztosító intézményt tartanak fenn és/vagy helyettes szülői ellátást biztosítanak. Az intézmények támogatása 635 650 Ft/fő összegben történik.

A KSH (2011:46) adatai szerint 2011-ben helyettes szülőnél elhelyezett gyermekek száma összesen 119 fő volt. Gyermekek átmeneti otthonában elhelyezett gyerekek száma 1225 fő volt. Családok átmeneti otthonában pedig 5962 gyermeket gondoztak tárgyévben. Az átmeneti elhelyezést biztosító intézményekben összesen 7306 gyermek élt a 2011-es évben. Mindez a költségvetés kiadási oldalát vizsgálva 4,64 milliárd forint (4 644 058 900 Ft) teljes ráfordítást jelent.

Hajléktalan személyek nappali ellátása

A hajléktalan emberek nappali ellátása feladatkörbe tartozik a népkonyhák fenntartása és a nappali melegedők működésének megszervezése. A magyar állam 2,15 Mrd forintot fordított hajléktalanok nappali ellátására 2010-ben. A hajlék-

talaneljárás családi-kapcsolati problémákból eredő kiadási tételei leginkább úgy közelíthetők meg, ha először felbecsüljük azoknak az embereknek a számát, akik családjuk felbomlása miatt kerültek utcára. Ezután tudunk csak a különféle jogcímen járó és eltérő forrásokból származó költségvetési kiadási tételekkel számításokat végezni. A családi-kapcsolati krízisek miatt hajléktalanná vált emberek problémacsoporton (tehát az összes hajléktalanhoz viszonyított) belüli megoszlását Győri Péter és Maróthy Márta (2008:18) a következőképpen értékeli:

„A hajléktalanná válás egyéni okai között az esetek kétharmad részében a kapcsolati konfliktusok állnak: válás, élettársi kapcsolatok felbomlása, szülőkkel való összeveszés, leggyengébbként, bűnbakként a családból való kismimizés, menekülés a családon belüli erőszak elől.”

Ha elfogadjuk a Győri-Maróthy szerzőpáros becslését, a válás és más családkapcsolati konfliktusok miatt fedél nélkül maradók részére 1,43 Mrd forint került kifizetésre 2011-ben a nappali ellátási formákon keresztül.

Tartós és átmeneti bentlakást nyújtó hajléktalanellátó intézmények

Hajléktalanok számára átmeneti és tartós elhelyezési formát nyújtanak a hajléktalan személyek szállásai és éjjeli menedékhelyei, valamint a hajléktalan személyek otthonai. 2010-ben összesen 8550 fő vett részt átmeneti és 625 fő tartós bentlakást biztosító ellátásokban, így összesen 9175 fő részesült szakosított szociális ellátásban.

Átmeneti ellátás

Az átmeneti szociális ellátási formák közé tartoznak a hajléktalan személyek szállása és éjjeli menedékhelye szolgáltatástípusok. Ezek határozott időre, legfeljebb egy évre biztosítják a hajléktalan emberek ellátását. A lakhatást biztosító szolgáltatásokat igénybe vevő hajléktalanok döntő többsége átmeneti ellátást nyújtó intézményben él. Az átmeneti ellátás férőhelyszáma 9239 volt 2010-ben (KSH 2010). A férőhelykihasználtság 92,54% volt 2010-ben. Mindez azért fontos, mert a költségvetési törvény az átmeneti ellátás

állami finanszírozását férőhelyszám szerint állapítja meg. A 2013-as költségvetési törvény 468 350 forintot állapít meg egy férőhelyre éves szinten. Ha leszűrjük a potenciálisan igénybe vehető férőhelyszámokat a kutatás témáját érintő felhasználói csoport részesedésére vonatkozóan (Győri és Maróthy becslései alapján), azt kapjuk, hogy 6159 fő veszi igénybe az ellátást családi konfliktusok vagy válás miatt. Ezt felszorozva az ellátás éves állami támogatásával, látható, hogy éves szinten kb. 2,88 Mrd forintot költ a magyar állam a házassági/párkapcsolati konfliktusok miatt hajléktalanná vált emberek lakhatásának átmeneti biztosítására.

Tartós elhelyezés

Hajléktalan személyek otthonában viszonylag kevés, 625 fő élt 2011-ben, 633 férőhelyen. Mindez 0,7%-a az összes (88 228 fő) szakosított ellátásban részesülőknek, így a rájuk fordított éves költségvetési kiadás sem túl magas. Arányosítva 1,012 Mrd forint, amelyet ha a családi zavarok miatt utcára kerülők ellátására vetítünk, 674,6 millió forintot kapunk.

Egyéb közfeladatok

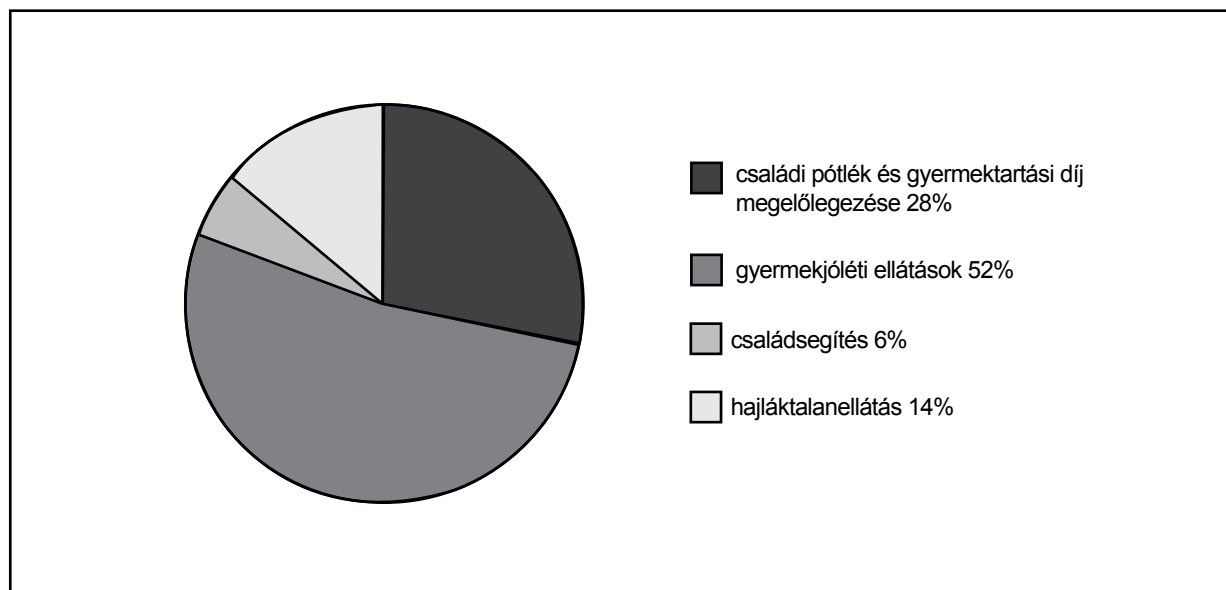
A hajléktalanokhoz kapcsolódó közfeladatok ellátására 2013-ban 451 millió forintot különített el a kormány. Ha ezt arányosítjuk a célcsoportra, 300,66 millió forintot kapunk egy évre.

Utcai szociális munka

Fontos eleme az utcán élő hajléktalanok ellátásának az utcai szociális munka nevet viselő alapszolgáltatás. A 2013-es évre vonatkozó költségvetési törvény egyéb szociális alapszolgáltatások címen, egy helyen (költségvetési sorban) nevesíti az utcai szociális munkát, a jelzőrendszeres házi segítségnyújtást, a közösségi ellátásokat és a támogató szolgáltatást. Annak érdekében, hogy megbecsüljük az utcai szociális munkára fordított teljes kiadást, előző évi igénybevevői létszám-arányosan leosztottuk az összesen 5,95 Mrd forintos kiadást. Fenti számítás értelmében becsléseink szerint a kormányzat utcai szociális munkára 1 219,33 millió forintot ad ki.

2. ábra

A családok diszfunkcionális működéséből eredő problémák kompenzálására irányuló szociális és gyermekvédelmi kiadások területenkénti megoszlása



Forrás: Magyar Ifjúság 2012, 1031 fő

Ha ezt az összeget arányosítjuk a hajléktalanok utcára kerülés okai szerinti összetételével (Győri és Maróthy 2008-as számításai alapján), a célcsoportra fordított éves kiadás becsült összege 812 666 ezer forint.

Összefoglalás

A hazai szociális és gyermekvédelmi ellátások rendszere túlságosan szerteágazó és mind igazgatását, mind finanszírozását tekintve meglehetősen bonyolult ahhoz, hogy pontosan le tudjuk mérni, hogy az ezekre a támogatásokra fordított összegek mekkora hányada fordítódik ténylegesen a családok felbomlásának kompenzálására. Mindezek tükrében kutatásunk inkább egy érdekes és óvatos próbálkozásnak, mintsem megdönthetetlen állásfoglalásnak fogható fel, amely arra tett kísérletet, hogy a családok felbomlásának szociálpolitikai vetületeit nemcsak a probléma oldaláról, hanem a pénzügyi ráfordítások felől is meg tudjuk közelíteni.

Eredményeink alapján a kormányzat több mint 42 Mrd forintot fordít éves szinten a családi diszfunkciók kezelésére a szociális és gyermek-

védelmi rendszeren keresztül. Valószínűleg ez az összeg tovább gyarapodna az ilyen célú oktatási, egészségügyi és igazságszolgáltatási közkiadások vizsgálatával. Az általunk mért ráfordítás több mint fele a gyermekjóléti intézmények és szolgáltatások működtetésére fordítódott. Közülük is kiemelkedik a gyermekjóléti szolgálatok költségvetési támogatása (18,57 Mrd Ft). Mindez nem meglepő, a gyermekvédelem ellátásai azok, ahol a családi defektusok általában először megjelennek a „rendszer” számára. A gyermekek problémáin, viselkedési és kapcsolati zavarain keresztül csapódnak le, válnak láthatóvá a sokszor rejtőzködő családon belüli konfliktusok és dezintegráló hatások. Az általunk mért ráfordítások hetede (6,1 Mrd Ft) a hajléktalan ellátás különböző csatornáin (nappali, átmeneti és tartós ellátási formák) keresztül jelenik meg, mely szolgáltatás gyakran az utolsó lehetősége a felbomló családokból kikerülőeknek. A vizsgált pénzügyi ellátások közül az egyszerű háztartások számára folyósított magasabb összegű családi pótlék jelenti a legmagasabb kiadást 10 Mrd forint feletti éves értékben. Ennél alacsonyabb kiadást (1,7 Mrd Ft) képvisel a gyermektartási díj megelőlegezése.

Irodalom

Andorka Rudolf (2006): Bevezetés a szociológiába, Osiris Kiadó, Budapest

Esping-Andersen, Gösta (1999): Jóléti államok az évszázad végén: a munkaerőpiac, a családszerkezeti és a demográfiai változások hatása. in: Csaba Iván–Tóth István György (szerk., 1999): A jóléti állam politikai gazdaságtana Budapest, Osiris-Láthatatlan Kollégium, 89–112.

Győri Péter és Maróthy Márta (2008): Merre tovább? Egy nemzeti hajléktalanügyi stratégia lehetséges keretei, Pro Domo füzetek, No.1.

Hazai Istvánné, Dr. (2002): A szolgáltatások szerepe a szociális ellátásokban, http://www.3sz.hu/sites/default/files/uploaded/dr._hazai_istvanne_-_a_szolgaltatasok_szerere_a_szocialis_ellatasokban.pdf (letöltés időpontja: 2013-10-02)

Kohli, Martin (1990): Társadalmi idő és egyéni idő, In: Gelériné L. M. (szerk.) Időben élni. Történeti-szociológiai tanulmányok - Budapest, 1990, Akadémia kiadó 175–212.

KSH (2011): Szociális statisztikai évkönyv, KSH, Budapest

Mrozek, Andrea és Rebecca Walberg (2009): Private Choices, Public Costs, Institute of Marriage and Family in Canada, Ottawa

NCSSZI (2011): Gyermekjóléti alapellátások és szociális szolgáltatások, helyzetértékelés, pp. 128–129., NCSSZI, Budapest

NRSZH (2012): A szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatások igénybe vevői 2012, NRSZH, Budapest

Relationships Foundations (2013): Counting the Cost of Family Failure, Research Note, Cambridge

Scafidi, Benjamin (2008): The Taxpayer Costs of Divorce and Unwed Childbearing, Institute for American Values, New York

Schramm, David G. (2006): Individual and Social Costs of Divorce in Utah, Journal of Family and Economic Issues, Vol. 27. pp. 133–151

Somlai Péter (2013): Család 2.0, Együttélési formák a polgári családtól a jelenkorig, Napvilág KK. Bp.

Jegyzetek

- 1 2004-ig gondozási esetek, 2005-től a gondozott gyermekek száma, kivéve a speciális és a prevenciós szolgáltatásokat igénybe vevő kiskorúakat. 2010-től tartalmazza a szakellátásban gondozottakat is.
- 2 2012. évi CCIV. Törvény Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről.
- 3 *A települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló, 2004. évi CVII. törvény* megalkotásával. A törvény célja pénzügyi ösztönzőkkel a kistérségek összehangolt fejlesztésének előmozdítása, az önkormányzati közszolgáltatások színvonalának kiegyenlített emelése.
- 4 Az ellátott gyerekek problémáinak halmozott száma.
- 5 1997. évi XXXI tv. Gyvt. 40. § (1)-(3)
- 6 1997. évi XXXI Gyvt. 45§



Hargitai Dávid