

Lukács Péter, Várhegyi György: *Szociálpolitika az iskolában: a napközi esete. Társadalomkutatás. Az MTA Gazdaság- és Jogtudományok Osztályának folyóirata, 1988. 6. köt., 4 sz. 39-49 old.*

LUKÁCS PÉTER – VÁRHEGYI GYÖRGY

## SZOCIÁLPOLITIKA AZ ISKOLÁBAN: A NAPKÖZI ESETE

A múlt század végén, amikor Budapesten az első iskolai napközi otthonokat kialakították, ez az intézmény a korabeli nagyvárosi szociálpolitika (vagy kevésbé finoman fogalmazva, a „nyomorenyhítés”) tipikus szülötte volt. Nem jelentett mást, mint az ínségkonyhának és a „szükségmelegedőszobának” az iskola épületében való egyesítését. A napközök gondozottjai a legszegényebb budapesti proletárcsaládok gyermekei közül kerültek ki. A gyermekek felügyeletét kezdetben jobbára az iskolaszolgák és a munkát jótékony célból, később túlórában, majd lassanként főállásban is vállaló tanítók végezték. Mai szemmel viszonylag kevés, az akkori viszonyokhoz képest azonban soknak tekinthető kisdíjakot láttak el: 1929-ben a fővárosi elemi iskolák tanulójának 22 százaléka, 1943-ban pedig mintegy 15-17 ezer (szinte kizárólag budapesti) gyermek járt ezekbe az otthonokba.<sup>1</sup>

1945 után a tanügyirányítás eleinte teljes érdektelenséget tanúsított a napközi iránt, a női munkaerő iránti igény növekedésével azonban a napközi otthonok szervezése hamarosan fontos politikai céllá lépett elő. Az ötvenes évek elején így a napközi otthonok szervezését ismét, de most már országos méretekben megkezdték, és a napközis ellátásban részesülő gyerekek száma és aránya igen gyors növekedésnek indult. E folyamat eredményeként napjainkban a 6-14 éves korú magyar gyermekek nagyobbik része már nemcsak tanul az iskolában, de hétköznapokon ott is étkezik, minden második általános iskolás egész napos intézményes ellátásban részesül (napközis, iskolaotthonos, vagy tanulószobás)<sup>2</sup>. A kisdíjak további, (becslések szerint) mintegy 20-25 százaléka pedig különböző rendezvények, foglalkozások, szakkörök, versenyek stb. okán vagy ürügyén tartózkodik nap mint nap tanítási időn túl is az iskolában.<sup>3</sup>

A „napközizést” azonban az iskolák zömében éppúgy, mint a tanügyigazgatásban nem pedagógiai, hanem a munkaerőpolitika által diktált kényszertevékenységgént kezelték és kezelik ma is. Így ennek módszerei, minősége, cél és eszközrendszere, tárgyi és személyi feltételei mindmáig nem sokat változtak. A napközi otthonok továbbra sem vállalkoztak-vállalkoznak többre, mint a gyermekek olcsó étkeztetésére és pusztá megőrzésére. A napközis ellátás lényegét tekintve ma is egyfajta „szegényügyi” juttatás, ami kiáltó ellentétben áll a vele szemben támasztott mai igényekkel, egy olyan társadalom igényeivel, amelyben a tömeges szegénységet és hajléktalanságot már sikerült felszámolni.<sup>4</sup>

### *A társadalompolitikai elvek és a napközi*

A napközi otthonnak, mint intézménynek a munkáját sokféle szempontból értékelhetjük. Saját vizsgálatunk<sup>5</sup> során elsősorban azt kívántuk felmérni, hogy milyen szerepet tölt be társadalompolitikai és szociálpolitikai szempontból.

*Társadalompolitikai vonatkozásban* a napközivel szemben elsősorban azt az igényt szokás hangoztatni, hogy a nők ma már szinte teljeskörű munkavállalásának szükséges „hátterét” megteremtve, vállalja át a dolgozó szülőktől a gyermekek napközbeni felügyeletét, gondozását, ellátását. A megfelelő megoldás e tekintetben az lenne, ha a napközi (illetve a napközit szervező iskola) úgy válhatna a gyermekek hétközi tevékenységének életterévé, szociális kapcsolatainak terepévé, hogy számukra legalább olyan körülményeket és kultúrát teremtsen, mint amilyet jelenleg egy átlagos jövedelmű, átlagos műveltségű magyar család képes nyújtani, illetve amilyenek a nyújtására képes lenne, ha erre a szülőknek módjuk, főképpen idejük lenne.

Ehhez nyilvánvalóan szükség lenne bizonyos tárgyi-anyagi-személyi feltételekre. Erre irányuló empirikus vizsgálatunk tapasztalatai a tanügyi statisztikákból ismeretes adatoknál részletesebben is dokumentálják, hogy ezek a feltételek napközi otthonainkban, illetve a napköziknek működési keretet adó általános iskolai hálózatban nincsenek meg.

Ami a személyi feltételeket illeti: a napközis csoportok átlagos létszáma igen magas, 31 fő (az átlagos osztálylétszám ennél jóval alacsonyabb, 27 fő). Az évtizedek óta változatlan mértékű pedagógushány<sup>6</sup> nemcsak mennyiségi, de minőségi szempontból is elsősorban a napközi otthonokat sújtja: az itt dolgozók között jóval magasabb a nyugdíjasok, illetve a képzés nélküli pedagógusok aránya, mint a tanítással foglalkozók körében.<sup>7</sup> A tárgyi feltételek tekintetében a napközik helyzetét alapvetően determinálja az a köztudott tény, hogy az általános iskolák *évtizedek óta* krónikus,<sup>8</sup> alig csökkenő épület, sőt tanteremhiánnyal küzdenek: 1985-ben pl. 48 ezer tanuló-csoportot 43 ezer osztályteremben kellett elhelyezni.<sup>9</sup> Ami a tanítási időn kívüli napszakot illeti, saját terme (vagyis csak napköziként használt osztályterme) vizsgálatunk szerint a napközis csoportok mindössze 15,4 százalékának van. Így a napközisek döntő többsége (76,4 %) zsúfolt osztálytermekben, kényelmetlen padokban, székek és asztalok mellett, rendkívül fásztó körülmények között tölti napját. Egy kisebb részük még az osztálytermekből is kiszorul: a csoportok 4,3 %-át ebédlőben, szertárban; 2,4 százalékát pedig lakásban, vagy egyéb iskolán kívüli helyiségben helyezik el. Majdnem egy százalékuk pedig nap mint nap vándorol: nincs állandó helyiségük. Ehhez még hozzá kell tennünk azt is, hogy a csoportok 17,5 százaléka „társbérletben”, vagyis más csoporttal közösen használja termét.

A napközis munka minőségét más vonatkozásban is befolyásolja a rendelkezésre álló tér szűkössége. Az egészségügyi előírások<sup>10</sup> egy tanulóra legalább 1,7 m<sup>2</sup> alapterületet tartanak szükségesnek. Vizsgálatunk adatai szerint a valóságban 1-1 napközis gyerekre ennél jóval kevesebb, 1,1 m<sup>2</sup> terület jut. Ez a zsúfoltság eleve illúzióvá tesz minden olyan elképzelést, amely a napközis termekben mozgást, játékot és pihenést kíván megvalósítani. De merő ábránd marad a termeknek a szabadidőtevékenységekhez való átrendezése is. Még az önálló helyiséggel rendelkező kisszámú csoportnak is csak elenyésző hányadában találtunk kifejezetten a napköziseknek készített berendezést, bútorzatot. A csoportok döntő többsége az osztálytermek szokványos felszerelését használja – mozdíthatatlan – padokat, többszemélyes asztalokat.

A napközisek felsőruházatukat a csoportok közel kétharmadában a teremben és a folyosón lévő fogaikon helyezik el. Az iskolák kevesebb mint felében fordultak elő egyáltalában olyan csoportok (szinte kizárólag elsősök és másodikosok), amelyekben a gyerekek az intézménybe érkezésük után cipőt válthattak.

A családi otthonokban természetes, hogy ebéd után pihenési és – a kicsiknek – alvási lehetőséget is biztosítanak. A kérdéseinkre válaszoló 203 iskola közül mindössze 8-ban adnak lehetőséget a tanulóknak a fekvő történő pihenésre, de még ezekben az iskolákban is csak elenyészően kevés, összesen 136 gyerek részére. A napközisek a legegészségtelenebb módon pihenhetnek: a zsúfolt termekben az iskolapadra görnyedve, vagy az asztalra hajtvva fejüket.

Az iskolák higiéniés felszereltségét meghatározza településük közművesítettsége (vízvezeték, csatornázás). A mai helyzetet jól jellemzi, hogy még a megyeszékhelyeken lévő iskolák 20, a vidéki városokban működő iskoláknak pedig 12 százalékában is vannak olyan épületek, helyiségek, ahol csak árnyékszékre járhatnak a gyerekek.

A vízőblítéses WC-vel rendelkező iskolákban e tekintetben is nagy a zsúfoltság: egy-egy WC-kagylót átlagosan 45 gyermek használ. Azokban a vidéki városi iskolákban, amelyekben nincs vízőblítéses WC, viszonylag alacsony a tanulólétszám, így a megyeszékhelyek iskoláiban 34 tanulóra, a többi vidéki városi iskolákban 20 tanulóra jut egy-egy árnyékszék. A községi iskolákban rosszabb a helyzet: ott átlagban 41 tanulóra jut egy árnyékszék.

A vizsgált iskolák közül a városiakban mindenütt, illetve a községek döntő többségében van vízvezeték, így ezekben az iskolákban működnek a kézmosáshoz szükséges mosdók. De ezekből is kevés van, ezért átlagosan csak 60 kisdiaóra jut egy-egy. A vizsgált vidéki városi iskolák közül alig, a községi iskoláknak viszont 20 százalékában vannak olyan csoportok, amelyek vízvezeték hiányában lavort használnak az étkezések előtti kézmosáshoz.

Az iskolák közel egyharmadában (30 %) van zuhany. Ezeket a tanulók, vagy legalább egy részük tornaóra után használhatják, csak néhány községi iskolában alkalmazzák a zuhanyozókat – szükség szerint – a gondozatlan gyermekek mosdatására. A zuhanyozóval ellátott iskolákban az egy zuhanyra jutó átlagos tanulólétszám igen magas: 208 fő.

Abból a pénzből, amely az iskolákban a napközisek ellátására jut, többnyire nem tudják biztosítani a legegyszerűbb tisztálkodási, higiéniai feltételeket sem. Ebben a helyzetben az iskolák vezetői és pedagógusai a különböző „szülői hozzájárulási formákra” építenek: ezt többnyire természetes módon valósítják meg (tisztasági csomagot, WC-papírt, papírzsebkendőt, játékot, könyvet, és társadalmi munkát kérnek a szülőktől), mivel a pénzgyűjtés – „ideológiai” okokból – tilos. Az élelmesebb iskolavezetők pedig „összeköttetés” vagy „tarhálás” formájában szerzik meg a „lakossági hozzájárulást”, illetve a vállalatok, üzemek „patronálását”.

De nemcsak a mai magyar családoknál átlagosnak tekinthető higiénét és komfortot nélkülözik a gyerekek az iskolában és a napköziben töltött idő során, hanem a mozgást, a játékot is. Nézzük először a játéklehetőségek pénzügyi feltételeit! 1983-ban egy-egy napközis csoport játék- és foglalkozási eszközök vásárlására átlagosan 900 Ft-ot költhetett. Ez a harmincegy fős átlagos csoportlétszámokat figyelembe véve évenként és gyermekenként kevesebb, mint harminc forintot jelent.

Mozogni azonban – ahogyan mondani szokták – ingyen is lehet. Vajon valóban lehet-e? A napközis csoportok a tanításon kívüli idejük nagy részét a rendelkezésükre bocsátott termekben töltik el. A másnapi órákra való – majd mindenütt igen hosszúra nyúló – felkészülés után fennmaradó, többnyire maximum 1 órányi szabad idejükben – ha jó az időjárás – elvileg lemehetnek az iskolában az udvarra, a sportpályára, vagy az iskolán kívüli játszótérre, parkba, esetleg sportpályára. Rossz időjárás esetén a csoportoknak elvileg is nagyon csekély a lehetőségük arra, hogy valamilyen másfajta iskolai helyiségben játszanak, vagy sportoljanak. A vizsgált iskolák 47 %-ában van csak tornaterem, és csupán 14 %-ában fordul elő valamilyen játékra alkalmas egyéb helyiség. (Ezek azonban – a zsúfoltság miatt – csak néhány csoport részére tudnak foglalkoztatási lehetőséget biztosítani.)

A szabadtéri foglalkozásokra elvileg minden vizsgált iskolában van lehetőség, mégpedig az iskolák felében az udvaron, 19 százalékában sportpályán, és a többi iskolában mindkét előbbi helyen. Az iskolák döntő többségében (92 %-ában) az iskolán kívül is megneveztek válaszadóink valamilyen lehetőséget szabadtéri foglalkozásokra, mégpedig az iskolák 43 %-ában közeli parkot, egyötödében sportpályát, egytizedében játszótérrel és végül 14 %-ában sportpályát és játszótérrel egyaránt. Amíg a községekben a sportpályák nyújtanak leginkább elvi lehetőséget a szabadtéri foglalkozásokra, addig a vidéki városokban a parkok (65 %-ban), Budapesten a parkok és játszótérek együttesen (80 %-ban) biztosítják a szabadtéri foglalkozások helyét.

Tapasztalataink szerint azonban a valóságban, a napközik gyakorlatában igen kevés idő jut a szabadidős tevékenységekre, és így ezeket a szegényes iskolai és iskolán kívüli lehetőségeket is ritkán veszik igénybe.

Adataink arra utalnak, hogy a napközik által kínált lehetőségek szembeszökően, sokszor riasztóan alacsonyabb színvonalúak, mint azok, amelyekkel a gyermekek a családi otthonukban

találkoznak: a jelenlegi iskolák jobbra zsúfoltabbak, kényelmetlenebbek és sívárabbak a családok többségének körülményeinél. Ugyanakkor ma is sorozatban épülnek iskolák a legszükségesebb kiszolgáló helyiségek – napközi, étkező, mosdó – megtakarításával, vagy minimálisra szorításával.<sup>11</sup>

A hiány és a szegényesség jellemzi a tanulók étkeztetésének körülményeit is. Az iskolai tanulók 53 %-a étkezik ma iskolai szervezésében. Arról, hogy ez mennyire elégíti ki az igényeket, nincsenek megbízható adataink, bár a jelek szerint a jelenleginél több család venné ezt szívesen. Tapasztalataink szerint ugyanakkor sok szülő – az étkeztetéssel kapcsolatos mennyiségi és minőségi kifogások miatt – nem él a számukra nyújtott iskolai lehetőségekkel sem, és inkább fizeti gyermeke vendéglői étkeztetését, vagy csak otthoni, esti étkezést biztosít részére.

Egészségügyi szempontból az a legcélszerűbb, ha a meleg ételt a helyszínen készítik el (ez a vizsgált iskolák 49 százalékában van így), vagy, ha az ételt melegítő, befejező konyhán a helyszínen átforralják. E két lehetőség egyikével sem bír a gyerekeket étkeztető vizsgált iskolák egyharmada. A reggeli és uzsonna elfogyasztása a vizsgált csoportok döntő többségénél az osztály-, illetve napközis termekben történik. Ennél problematikusabb az ebédeltetés helye. Az Építési Szabvány<sup>12</sup> előírás szerint az iskolákban külön étkezdét kell létesíteni. Ez a vizsgált, étkeztetéssel egyáltalában foglalkozó iskolák 59 százalékában valósult meg. De még ezeknek az iskolákban a zömében is a napközis csoportok egy részénél – az étkezdék szűkössége miatt – olyan szükségmegoldásokat kell alkalmazni, ami az ebédlővel nem rendelkező iskolákban eleve természetes: a gyerekek más célra szolgáló helyiségekben ebédelnek. Szükségmegoldásokkal összesen az iskolák több mint fele él, nevezetesen a legtöbb ilyen iskolában az osztály-, illetve napközis termekben (53 %), az iskolák egy tizedében pedig folyosón, szertárban, aulában és más helyiségekben (is) folyik az ebédeltetés. (A meglévő iskolai étkezdék majd háromnegyede eredetileg is ebédlőnek készült, a többit más helyiségből alakították át.)

A nagy zsúfoltság és a kiszolgáló személyzet hiánya miatt az ebédeltetés az iskolák 87 %-ában több turnusban folyik, mégpedig az esetek 30 %-ában 5, vagy több turnusban: ez olyan fejtelenséget, kapkodást szül, amely méretei és állandósága miatt már kifejezetten egészségrontó hatású.

Részletesebb adatok további sorlására itt nincs módunk,<sup>13</sup> de ezek is jelzik, hogy az el látott gyerekek többsége családjának életszínvonalához mérve a napközisek csupán „szegényügyi” szintű ellátásban részesülnek. A négy-hat-nyolc évtizeddel ezelőtti napközi minőségéhez képest a fejlődés nyilvánvaló (több és jobb az étel, némileg csökkentek a csoportlétszámok, jobb a napközinek használt osztálytermek fűtése és világítása, stb. mint századunk első vagy második harmadában), de *a mai viszonyokhoz képest* ez ugyanúgy szegényszintű ellátás, mint ahogyan a korábbi évtizedekben is az volt.<sup>14</sup> A napközi *társadalompolitikai* céljának *minőségi* megvalósítását ez lehetetlenné teszi.

### *A szociálpolitikai elvek és a napközi*

*A deklarált társadalom és szociálpolitikai elvek* indokolnák, hogy a napközi otthon intézménye járuljon hozzá a társadalmi egyenlőtlenségek csökkentéséhez. Ez egyfajta „pozitív diszkrimináció” érvényesülését igényelné, vagyis azt, hogy a hátrányosabb helyzetű településeken, hátrányosabb helyzetű családok gyermekeinél, stb. a napközis ellátás „több és jobb”, minőségileg más legyen, mint azok esetében, akiknek erre családjuk jobb helyzete miatt kevésbé van szükségük.

A valóságban azonban *még formális egyenlőségről sem beszélhetünk*: a napközis ellátás színvonala minden jel szerint tükrözi a társadalom gazdasági-hatalmi-igazgatási-politikai struktúrájának más vonatkozásokban is érvényesülő hierarchikus viszonyait. A települési hierarchia magasabb szintjeihez sorolható településeken működő, vagy másfelől az előnyösebb helyzetű családok által igénybevett iskolák működési feltételeiket illetően általában maguk is előnyösebb helyzet-

ben vannak, mint a hierarchia alacsonyabb szintjein működő, vagy a hátrányosabb helyzetű szülők gyermekei által látogatott iskolák. (E két dimenzió természetesen nem esik mindig egybe.)

Vizsgálati eredményeink szerint a napközivel bíró iskolákban a megyeszékhelyeken a tanulók több mint 50, Budapesten 45,8, a községekben viszont csak a tanulók 36,6 százaléka napközis. Hasonló jellegű eltérést mutat az étkeztetésben részesülők aránya is (a fenti sorrendben) 68,0, 49,7, illetve 42,7 százalék, vagy az iskolaotthonos formában ellátottak aránya (7,0, 16,5, és 2,3 százalék). Más szempontból nézve: a „jó működési feltételekkel” jellemezhető iskolákban<sup>15</sup> a gyermekeknek 50,1, az „átlagos helyzetű” iskolákban 41,3, a „hátrányos feltételekkel” működő iskolákban pedig csak 32,8 százaléka részesülhet napközis ellátásban és ugyanebben a sorrendben 58,8, 51,1, illetve 32,8 százalékuk a szervezett étkeztetésben. Iskolaotthonba az előnyös helyzetű iskolák tanulói kétszer akkora arányban járhatnak (7,1 %), mint a hátrányos helyzetű intézmények növendékei (3,3 %).

Az egyenlőtlenségek a napközis csoportok létszámában is jelentkeznek. Átlagosan a csoportok 15 %-a kislétszámú (24 főnél kevesebb), több mint egyharmada (34 %) pedig 25-30 közötti, és több mint fele (51 %) 30-nál magasabb létszámú. A kislétszámú csoportok a legnagyobb arányban a budapesti iskolákban találhatók. A legszűfoltabb csoportok (40 fő felett) aránya pedig a községi, illetve a hátrányos és átlagos helyzetű iskolákban a legmagasabb.

Az eltérések más tekintetben is „tendenciózusak”: így például, míg országos adatok szerint az általános iskolai tanulók közel egyharmada él viszonylag alacsony jövedelmű családokban, addig a napközisek között az ilyen családban élők aránya kisebb. A rosszabb körülmények között élő gyermekek közül tehát kevesebben jutnak be napközibe (vagy kevesebben veszik igénybe a napközit), mint jobb helyzetű társaik. A vizsgált iskolákban például a cigány kisdiákok aránya az országosnál valamivel magasabb, ugyanakkor a napköziben némileg alacsonyabb az arányuk (5,8 %), mint az összes tanuló között (7,8 %) akár településkategória, akár az iskolák működési feltételei szerint csoportosítva vizsgáljuk azt. (Kivételt Budapest adatai mutatnak, ahol a két arány nagyjából azonos.) Markáns eltérést mutat, ha az összes tanuló közül napközibe járók arányát (40,7 %) vetjük össze a cigánytanulók közül napközibe járók arányával (30,4 %).

A szociálpolitikai szempontok más tekintetben is csak esetlegesen érvényesülhetnek. Így például a sokgyerekes és szegény, vagy a rendezetlen életvitelű családoknál gyakorta okoz gondot a napközis térítési díj fizetése. Az iskolák javaslatára a helyi tanács a díj fizetését átvállalhatja. Erre a vizsgált iskolák 56 %-ában volt már precedens, 1983-ban ezekben az intézményekben az iskolafenntartó hatóság összesen 1149 gyermeknek, azaz a napközisek 3,6 százalékának térítési díját fedezte nagyrészt vagy egészében, változó időtartamra. (Egyes tanácsok egész évre, mások egy-két hónapra fedezik bizonyos tanulók napközis költségeit, eseti elbírálás és a változó pénzügyi lehetőségeik szerint. Megint más tanácsok akkor térítik meg az iskolának a napközis díjakat, ha azok valamely család esetében behajthatatlannak bizonyulnak – és vannak tanácsok, amelyek egyáltalában nem alkalmaznak ilyen támogatási formát.) Ezzel a lehetőséggel a budapesti iskolák éltek a leginkább, a városi és községi iskolák ritkábban. Az ilyenfajta segítséget – bár a tényleges szükséglet felbecsülésére nem vállalkozhatunk – a lehetségesnél és indokoltnál jóval szűkösebbnek véljük.

Mindezek tekintetében összefoglalásul azt mondhatjuk: bár a napközis ellátás valóságos minőségét, színvonalát, társadalmi összetevőit kérdőívvel, esettanulmányokkal, dokumentumelemzéssel megmérni majd olyan reménytelen, mint amilyen reménytelen a tanügyi statisztikák „mutatóival”, mégis, vizsgálatunknak szinte minden adata arra utal, hogy „a gazdagabb településeknek többnyire gazdagabb iskolája van” közismert elvét azzal is kiegészíthetjük: a gazdagabb környékek gazdagabb iskoláiban többnyire a napközi is gazdagabb, sőt jobb minőségű. A napközi otthon hiánya pedig egyértelműen a legelesettebb települések (kistelepülések) legnehezebb körülmények között működő iskoláit jellemzi.<sup>16</sup>

Az, hogy az iskolák, a napközis gazdagsága, illetve „jósága” mivel és hogyan mérhető, természetesen éppúgy vitatható és vitatott kérdés, mint az, hogy ki tekintendő szegénynek. Azt

azonban a magunk részéről vitathatatlanak érezzük, hogy a napközi otthon éppen a szegény, vagy, ha tetszik, a leghátrányosabb helyzetű családok gyermekei esetében igen fontos szűkebben értelmezett *szociálpolitikai funkciót* tölthet be. A társadalompolitikai és szociálpolitikai elveket tekintetben nehéz ugyan különválasztani, mégis lehetséges. Hiszen az az elv, hogy a társadalom minden tagjának biztosítani kell a létezés *minimális* feltételeit, az gyakran még azok számára is elfogadható, akik a társadalmi egyenlősítést, mint értéket egyébként elutasítják.

Napközi otthonaink immár nyolc évtizedes történetének első felében ez az intézmény per definitionem a „szegény sorsúakat”, a „legrászorultabbakat” kívánta szolgálni, vagyis egyértelműen szociálpolitikai irányultságú volt. Az ötvenes évek elejétől kezdve deklarált céljra megváltozott: attól kezdve a „dolgozó szülők” gyermekeinek intézménye lett. A gyakorlatban ez a – bizonyos társadalmi csoportokat a juttatásból elvileg kizáró – elv már kimondásakor sem érvényesült mereven, azóta pedig meg is változott: ma az iskolai rendtartás szerint a dolgozó szülők gyermekei mellett mindazok felvehetőek a napközibe, akik erre bármely (pl. tanulmányi vagy más, veszélyeztetettségi) okból rászorulnak.

*Milyen hatásfokkal tölti be most említett, szűkebb szociálpolitikai szerepét a napközis ellátás?*

Ami a napközi *minőségét* illeti, a pozitív diszkrimináció megvalósultának hiányosságairól már szóltunk, utaltunk arra, hogy ez a minőség – amennyire adatokkal, mutatókkal mérhető – éppen ott a legalacsonyabb, ahol a legnagyobb szükség lenne rá. Ami pedig a juttatásokhoz való „*hozzájutást*” illeti, a kép nem egyértelmű, de mindenesetre itt is hierarchizált. Döntő fontosságú, hogy ezt a „hozzájutást” *nem garantálja tételes jog*, csak politikai deklarációk. Nem garantálja állampolgári jog: van iskola, illetve település, ahol egyáltalában nincs, tehát nem is kérhető napközis ellátás (pedig feltehető, hogy a rászoruló aránya itt az átlagnál magasabb), másutt van ugyan napközi, kérhető is, de „hely hiányában” nem tudnak mindenkit felvenni<sup>17</sup> stb. Másfelől viszont nem biztosítja „szegényjog” sem: a napközibe való felvétel „*adható*”, de részben az iskolafenntartó tanács, részben pedig az iskola éppen aktuális anyagi helyzetétől, vagy „politikájától” függ, hogy milyen szolgáltatást tudnak valóban nyújtani, és hogy kiknek. Ugyanez vonatkozik a végsősoron „majdnem- ingyenes” juttatásként kezelt szolgáltatás *árára* is. Ez egy meghatározott kulcs alapján, elvileg a család anyagi helyzetétől függően progresszíven emelkedik, illetve szociálpolitikai okból el is engedhető – de ez utóbbi megint csak nem garantált jog és valójában a feltehető leginkább rászorulóknak csak egy részét érinti.

Azt mondhatnánk tehát, hogy a napközi otthoni hálózat társadalompolitikai és szociálpolitikai szempontból diszfunkcionálisan működik – *ha ez a rendszer szociál- és társadalompolitikai intézmény lenne*. De nem az: a napközit mindmáig csupán a dolgozó nők munkaerejének felhasználhatóságát biztosító lehető legolcsóbb gyermekmegőrző intézményként tartja fenn az állam.

### *A megújulás esélyei*

A hetvenes évek végétől, a nyolcvanas évek elejétől kezdve hazánkban megindult társadalmi-gazdasági változások (életszínvonal-csökkenés, erősödő társadalmi-jövedelmi differenciálódás, költségvetési restrikció és újra neki-neki lendülő gazdasági reform stb.) véleményünk szerint hozzájárulnak az oktatás- és szociálpolitika határmegyéjén vegetáló napközis hálózat általunk bemutatott gondjai növekedéséhez és nehezen feloldható feszültségei kiéleződéséhez. Ebben a helyzetben elengedhetetlennek látszik, hogy a napközi otthon, illetve az intézményes gyermekellátás szervezetének, elveinek megújítási lehetőségeit újragondoljuk.

Fontosnak tartjuk azonban, hogy az elkerülhetetlen megújítás ne csak az utóbbi években

megindult gazdasági és oktatáspolitikai változásokkal összhangban, de szociál- és társadalompolitikai elvek figyelembevételével is történjen. Ennek során, úgy véljük, abból kell kiindulnunk, hogy

- 1) hazai viszonyaink között (különös tekintettel a nők közel teljes foglalkoztatására) a családoknak gyermekeik felneveléséhez, ellátásához feltétlenül intézményes, sőt *államilag garantált segítségre* van szükségük.
- 2) Ahhoz viszont, hogy ezt a szolgáltatást minden gyermek számára azonos, a mai igényeknek megfelelő magas színvonalon, (ugyanakkor a családok differenciált elvárásaihoz és alkalmazkodva) mindenki számára ingyenesen biztosítsa az állam, nemcsak ma, de a belátható jövőben sem teremthetők meg az anyagi feltételek.
- 3) A szűkös feltételek mellett is lehetséges, sőt, ebben az esetben méginkább szükséges, hogy az állami támogatásból azok a gyermekek részesüljenek fokozottabb mértékben, akik erre társaiknál jobban rászorulnak.

A fentieket figyelembe véve úgy gondoljuk, hogy az intézményes gyermekellátás körébe tartozó juttatások és szolgáltatások rendszerét a jövőben úgy lenne célszerű megszervezni, hogy közülünk mind tartalmi vonatkozásban, mind irányításuk, finanszírozásuk meghatározása szempontjából, mind pedig igénybe vevők számára félreérthetetlenül meg lehessen különböztetni azokat,

- amelyek igénybevételét az állam, vagy a helyi hatóság mindenki számára kötelezően *előírja*, és igénybe vehetőségét mindenki számára jobbra ingyenesen biztosítja. (Ilyennek tekintjük a tankötelezettség teljesítését, vagyis az alapfokú iskola elvégzését), továbbá

- az olyan formákat, amelyeket az állam, vagy valamely helyi szervezet *szelektíve* igénybe vehető, megvásárolható szolgáltatásként biztosít (esetenként progresszív elvű térítés ellenében), és végül

- azokat, amelyeket egyértelműen szociálpolitikai *juttatásként* nyújt minden arra *rászoruló* számára.

A mai napközi feladatait (hétköznapiakon a gyerekek fél napi kulturált felügyelete, étkeztetése, gondozása, szabadidejük megszervezése), e két utóbbi „forma” határterületén tartjuk megszervezendőnek, úgy azonban, hogy a különböző elvek finanszírozási, irányítási és „hozzájutási” vonatkozásban egyrészt megkülönböztethetővé, másrészt megvalósíthatóvá váljanak. Ennek érdekében, úgy gondoljuk, a mai helyzettől eltérően tisztán *elkülöníthetővé és megállapíthatóvá* (tervezhetővé és nyilvánosan számonkérhetővé) kellene tenni azt a *forrást*, amellyel az állam központi, illetve helyi-területi szintről az intézményes gyermekellátást támogatja.<sup>18</sup>

A szolgáltatás – szülők által fizetendő – árának a tényleges helyi ráfordítás költségeit kellene tükrözni. A szülők terheit (az általuk fizetendő árat) azonban csökkenteni kellene azzal a kormányzati (törvényhozási) szinten évről évre nyilvánosan megállapított nagyságrendű összeggel, amellyel az állam *minden egyes* adott életkorú gyermek intézményes ellátását *garantáltan* támogatja („automatikusan”, vagy feltéve, ha a családja ezt a segítséget valamely, az állam által elismert intézményben igénybe kívánja venni). A településen lakó gyermekek száma szerint megállapított összeget vagy a szülők, a családi pótlékba beépítve, vagy az ellátást szervező tanács kapná meg, amely azt szintén az ellátásban részesülő gyermekek száma szerint utalná át az egyes intézményekhez.

A garantált központi támogatást kiegészítené még a területi és helyi tanácsok által folyósítandó – szintén központilag, de bizonyos szabad mozgástérrel meghatározott összegű – hozzájárulás, továbbá esetleg a szülők munkahelyétől származó, ugyancsak szabályozott mértékű átutalás.

Az ily módon összegyűlt bevételek biztosítania kell, hogy a szolgáltatásból *minden ezt igénylő gyermek állampolgári jogon* részesülhessen, pontosabban családja ezen az alapon jogosult legyen megvásárolni egy minimális szintű (gyakorlatilag a mai átlaggal azonos minőségű) felügyeletet és ellátást. (Reálisan gondolkodva ugyanis nem számolhatunk az erre a közeljövőben fordítható összegek jelentős növekedésével.) Amennyiben a *központi* hatalom ezen túlmenően *tár-*

*sadalompolitikai szempontokat* kíván érvényesíteni (amit mi a magunk részéről nagyönis szükségnek tartunk), ezt kézenfekvő módon megteheti, ha a központi támogatás összegének mechanikus kiszámítása során az ország bizonyos területein élők, vagy bizonyos társadalmi csoportok stb. esetében különböző, jogszabályban meghatározott mértékben eltérő, preferáló szorzókat használ. (Ily módon tehát külön támogatást is biztosít egyeseknek.) S ugyanerre módjuk lenne a *területi* és a *helyi* tanácsoknak is, testületi, a nyilvánosság által ellenőrizhető döntés alapján.

A *szociálpolitikai szempontok* (ezen túl még) úgy is érvényesíthetők, ha a *központilag* meghatározott kritérium (egyfajta szegényjog) alapján *rászorulóknak* minősülő családok helyett az állami költségvetés a szülői térítés fizetését részben, vagy egészben magára vállalja. (Ennek fedezetét a korábban említett központi támogatás keretén *felül* kell biztosítani.)

A *minimális* szolgáltatáson (amely, ismételjük, a mai átlagos „napközis színvonalat” jelenti) túli, egyéb szolgáltatások (nyelvtanfolyamok, drágább szakkörök, sport stb.) költségeit az azokat igénylő családoknak kell fedezniük, (azok árát meg kell fizetniük), de megfelelő eseti döntések és pénzeszközök birtokában az állam különböző szintű szervei itt is nyújthatnak akár egyes intézmények, akár társadalmi csoportok, vagy egyes családok részére társadalom-, vagy szociálpolitikai indokú támogatást.

A fentiekben kifejtett elképzeléseink esetleges megvalósítása természetesen nem jelentene garanciát arra nézve, hogy a gyermekellátás minősége eleve a jelenleginél „jobb” lenne. Mindenesetre egy olyan szerkezet kialakítását szolgálná, amely – a maival ellentétben – lehetővé tenné szociális- és társadalompolitikai célok világos kimondását, illetve kimondásuk esetén megvalósításukra és ennek ellenőrzésére is a mainál hatékonyabb mechanizmusok működtetését. Előnyei közül – az ismétlés ódiámát is vállalva – a következőket emelnénk ki:

- a mai helyzettel ellentétben, állampolgári jogon minden gyermek számára elérhetővé tenné a minimális szintű ellátást,
- a szűkös állami eszközöket oda koncentrálná, ahol azokra a legnagyobb a szükség,
- ha a szolgáltatások ára a piaci értéküket tükrözné, ez érdekeltté tenné a szolgáltatókat munkájuk javításában,
- lehetővé tenné a szülőknak, hogy befizetéseikkel, „vásárlói fellépésükkel” a szolgáltatások minőségét befolyásolják.

A feltételezhető hátrányok közül koncepciónk eddigi vitatói elsősorban azt emelték ki, hogy a piaci jellegű megoldások valószínűleg a társadalmi egyenlőtlenségek növelése irányában hatnának. Ennek veszélye valóban fennáll – mégis azt kell mondanunk: a napközis ellátás mai irányítási-finanszírozási elvei még a „szűkösség egyenlőségét” sem teremtik meg. Javaslatunk nem egy elvont, utópisztikus vágyképhez, hanem a valóságos helyzethez és a belátható jövőben megteremthető erőforrásokhoz mérendőnek érezzük. „Innét nézve” pedig aligha tagadható, hogy javaslatunk szociálpolitikai szempontból is jelentős előrelépést jelentene. Ha belátható időn belül mód és elegendő eszköz lenne arra, hogy a mindenki által ingyenesen igénybe vehető, azonosan magas szintű, differenciált gyermekellátást társadalmunk valamilyen módon megszervezze – magunk is arra a „valamilyen módra szavaznánk”.

És végül még néhány szót a gyermekellátás intézményrendszeréről.

Úgy látjuk, hogy általános iskoláink zöme az itt tárgyalt feladatok színvonalas ellátására – részben a tárgyi-anyagi-személyi feltételeknek a belátható jövőben is nyilvánvalóan fennmaradó hiánya, részben az iskola nálunk történetileg kialakult és ezt szinte lehetetlenné tevő intézményi értékrendje, logikája, részben pedig az erre irányuló társadalmi konszenzus hiánya miatt – ma és a közeli jövőben sem képes.<sup>19</sup>

Ezért szükségesnek tartjuk olyan intézmények életre hívását (megalakulásuk elősegítését), amelyek kifejezetten a félnapos gyermekellátásra, szabadidős szervezésre specializálódnának. A szolgáltatások megvalósításának konkrét módjáról való döntést – véleményünk szerint – a helyi közösségekre (tanácsokra) kellene bízni. Ennek a helyi adottságoktól függően igen változatos formái képzelhetők el. Attól kezdve, hogy erre az iskolától független állami szervezetet alakítanak ki,



az erre a célra specializálódó kishálózatok életre hívásán át egészen addig, hogy pl. néhány pedagógus egy helyi étteremmel összefogva „vállalkozik” a gyermekellátásra, kibérelve a célra saját iskolájának egyes termeit, vagy élve a helyi (sok szülőt foglalkoztató) termelőegység támogatásával. De az sem kizárt, hogy annak mintájára, ahogyan sok bölcsődét, óvodát ma is üzemek, vállalatok tartanak fenn, ugyanezt tegyék az iskoláskorúak ellátására szolgáló, ezután életre hívandó intézményekkel is.

*Ezek léte természetesen nem jelentené, hogy a helyi irányítás – a szülőkkel egyetértésben – nem bízhatja a szóbanforgó feladatokat akár az iskolára is.* De jelenti azt, hogy irányítási, finanszírozási és szervezeti tekintetben a kétfajta intézménynek (tevékenységnek) egymástól lehetőleg függetlenül kell működni. Ezt a következők miatt is előnyösnek tartanánk:

- A családi szocializáció – ha van rá mód – emberileg és társadalmilag értékesebb, hatékonyabb és olcsóbb, mint a személytelenül, intézményekben zajló. Ha a szabadidő szervezése is a növendékeit minősítő, osztályozó, tehát végső soron *hatóságként* is működő iskola szinte kizárólagos kompetenciájába kerül, akkor ez azok számára is megteremti szolgáltatásai igénybevételének (nyílt, vagy burkolt) *kényszerét*, akik ezt valójában nem igénylik, mert családjuk nevelésükre, ellátásukra *képes*, illetve ezt az iskolától függetlenül akarja és tudja megszervezni.

- Az ellátó-gondozó-megőrző-szabadidő szervező feladatok nem igényelnek tanítókat és szaktanárokat, erre való alkalmazásuk diszfunkcionális és költséges.

- Minden hazai és nemzetközi tapasztalat azt igazolja, hogy az iskola a kompetenciájába utalt tevékenységeket – legyenek azok bármifélek – automatikusan „eliskolásítja” és ezzel ugyancsak automatikusan kiváltja a diákok egy részének, elsősorban persze a rosszabb tanulóknak az ellenállását. Ami azonban a tanítással kapcsolatban „szükséges rossz”, az a gyermekek szabadidejével és magánéletével összefüggésben rendkívül káros és veszélyes. Ha ezeket a tevékenységeket nem az iskola szervezi, az „eliskolásítástól” kevésbé kell tartanunk.

- Az iskola ma nálunk a társadalmi szelekció egyik legfőbb eszköze, és belátható időn belül az is marad. Ennek következtében növendékei akarva-nem akarva mindig versenyben kell, hogy álljanak egymással. Ha az iskola nemcsak a tanulást, de egyéb élettevékenységeket is bevon mindennapi működésébe, akkor a verseny (a teljesítménykényszer) ezekre a területekre is elkerülhetlenül kiterjed, ami nemcsak felesleges, de egyenesen káros is.

- Az iskolában, pontosabban az iskolai logikának alárendelve megszervezett gyermekellátás rendszere azt eredményezi, hogy a tanítási és a nevelési-szociális funkciók egy olyan differenciálatlan célrendszerben oldódnak fel, amely végső soron egyik funkció normális teljesítését sem teszi lehetővé, s amely – a hazai és nemzetközi tapasztalatok szerint – mindig az utóbbinak a jelentős háttérbe szorításával jár.

Reálisan gondolkodva persze nem tétélezhetjük fel, hogy máról holnapra egy új intézményrendszert teremthetünk meg a semmiből az általunk itt tárgyalt kérdés megoldására. Tekintettel azonban arra, hogy azok a feladatok, amelyek ezzel kapcsolatban nálunk kizárólag az iskolákra hárulnak, mára oly mértékben differenciálódtak és mennyiségileg is oly nagyra nőttek, hogy az iskola (és a tanügy) kereteit kezdik szétfeszíteni, úgy gondoljuk, hogy első lépésként legalábbis lehetővé kellene tennünk az alternatív megoldási módok keresését.

Tudjuk, hogy javaslataink eleve oktatáspolitikai, szociálpolitikai reformmozgásokat, jelentős bérpolitikai változásokat, illetve a tanácsi gazdálkodás mai rendjének átalakulását feltételezik. Részletesebb végiggondolásuk, kidolgozásuk csak ezekkel összefüggésben képzelhető el, s erre így most nincs módunk. Arra azonban talán alkalmas írásunk, hogy jelezzük: az intézményes gyermekellátás mai feszültségeinek feloldása nem képzelhető el a kérdés társadalmi, szociálpolitikai összefüggéseinek számbavétele nélkül.

- 1 A napközi otthonok 1945. előtti történetéről részletesen tájékoztat *Elekes Pál*: Napközi otthonaink története – Ismerkedjünk az iskoláinkban folyó egésznapos neveléssel. Magyar Pedagógiai Társaság, Budapest, 1971.
- 2 Művelődési Minisztérium. Statisztikai Tájékoztató. Alsófokú oktatás, 1985/86. Tudományszervezési és Informatikai Intézet, Budapest, 1986. A továbbiakban erre a kiadványra, mint az MM éves statisztikai tájékoztatójára hivatkozunk.
- 3 1980-ban országosan a tanulók 38,2 százaléka volt „hivatalosan” regisztrált szakköri tag iskolájában (lásd: *Harangi László*: A szakköri mozgalom helyzete. In: Tanulmányok a közművelődés helyzete és fejlődésének távlati című kutatási főirány 1978–80. évi vizsgálatairól (Szerk.: Timár Györgyné). Művelődéskutató Intézet, Budapest, 1982). 1982-ben a budapesti általános iskolák szakköreinek a tanulók 80,6 százaléka volt tagja. *Horváth Judit*: Az egésznapos nevelés problémái, elképzelések és javaslatok a napközi otthoni foglalkoztatás megújítására. OPI, Budapest, 1982 (sokszorosított)  
Az iskolák egyéb tanórán kívüli tevékenységéről, eltekintve a napközis ellátástól, megbízható adatszolgáltatás nincs, s e tevékenységekkel kapcsolatosan hazánkban átfogó kutatás sem folyt. Így e tekintetben becslésekre kell támaszkodnunk.
- 4 *Lukács Péter – Várhegyi György*: Válság vagy megújulás? Szolgáltatás és szociálpolitika az iskoláskorúak körében = Valóság, 1984. 1. sz.
- 5 Az MTA Szociológiai Intézet Szociálpolitikai Osztályán és az Oktatókutató Intézetben szervezett vizsgálatunkban többféle módszert, történeti megközelítést, kérdőíves felmérést, közvetlen megfigyelést, interjúzást és dokumentumok feldolgozását alkalmaztunk. A kérdőíves adatfelvétel mintájába került 300 általános iskola az összes magyarországinak több, mint 8%-a és az országos adatokkal való összevetés alapján reprezentatívnak tekinthető. A kérdőívet postai úton küldtük el 300 iskola igazgatójának. 203 kérdőív érkezett vissza kitöltve. (Tehát a kiküldött kérdőívek 67 százaléka, mégpedig iskolacsoportok szerint arányos mértékben.) 175 napközis és 28 napközi nélküli iskola kérdőíveit dolgoztuk fel. Néhány jellegzetes iskolában (mammutiskola, agglomerációs iskola, községi kisiskola) helyszíni megfigyelést, interjúzást, adat- és dokumentumgyűjtést folytattunk. Részletesen lásd: *Lukács–Várhegyi*: Szolgáltatás és szociálpolitika az általános iskolában. (Kézirat) MTA. Szoc. Kut. Int. Budapest, 1986.
- 6 *Lukács Péter*: Miért nem számolható fel a pedagógushiány – ha nincs? = Pedagógiai Szemle, 1986. 10. sz.
- 7 *Varga Júlia*: Osztályteremhiány az általános iskolában = Valóság, 1984. 4. sz.
- 8 Lásd az MM éves statisztikai tájékoztatóját!
- 9 *Dr. Róna Borbála*: Iskolaegészségtan. Tankönyvkiadó, Budapest, 1970; Egészségtan, Szerkesztette dr. Róna Borbála. Tankönyvkiadó, Budapest, 1972.
- 10 *Jakus Gyula* alapos elemzésének következtetése: az utóbbi évtizedekben általános iskolai hálózatunk inkább osztálytermekkel, mintsem iskolákkal gyarapodott. *Jakus Gyula*: Az általános iskolai hálózat helyzetének és a távlati fejlesztésére vonatkozó követelmények értékelése. In: Oktatástervezés. Tudományszervezési és Informatikai Intézet, Budapest, 1984.
- 12 Általános iskolák. Tervezési előírások. Építési Ágazati Szabvány. ÉSZ. 203/1–73., Budapest, 1973. Építési és Városfejlesztési Minisztérium.
- 13 Vizsgálatunk eredményeit az 5. sz. jegyzetben említett munkánkban foglaltuk össze.
- 14 A napközikben folyó tartalmi munka színvonaláról itt nincs módunk beszélni. Erről lásd: *Lukács Péter*: Az iskolai egész napos nevelés alakulása = Pedagógiai Szemle. 1985. 10. sz.; *F. Várkonyi Zsuzsa*: Egy dichotómia csapdájáról = Pedagógiai Szemle, 1986. 4. sz., *Várhegyi György*: Túlméretezett iskolák = Valóság, 1986. 6. sz.
- 15 Az általunk vizsgált iskolák mintáját úgy alakítottuk ki, hogy ebben különböző kategóriájú

településeken működő, illetve jó és rossz feltételek között dolgozó intézmények egyaránt képviselve legyenek. Így előzetesen az ország általános iskoláiból az 1980-ban mérhető tárgyi és személyi, továbbá szervezeti és települési mutatóik alapján rangsort képeztünk, majd statisztikai módszerekkel egyforma számú intézményt választottunk ki a rangsor elejéről, végéről és közepéről. (A módszerről, illetve a mintáról bővebben lásd: *Kravjánszki Róbert*: A hátrányos helyzetű iskolák. Kézirat; Oktatókutató Intézet, Budapest, 1985)

- 16 Lásd erről Sövényházi Csilla vizsgálatunk keretében készült tanulmányát: Napközi nélkül – Szociális ellátás néhány hátrányos helyzetű iskolában (Kézirat). MTA Szociológiai Kutató Intézet, Budapest, 1985
- 17 Mind az MM statisztikái, mind saját vizsgálati adataink szerint a napközibe felvételt kérő, s onnan „hely hiányában” elutasított tanulók aránya az általános iskolások 1 százalékát sem teszi ki. De: ez az ellátás csak ott kérhető egyáltalában, ahol van napközi és ez az intézmény ma az iskolák mintegy 15 %-ából hiányzik. A szülők egy része pedig – miután a pedagógusok arról tájékoztatják, hogy gyermekük felvétele nem lehetséges, még ott sem ad be formálisan kérvényt a felvételre vonatkozóan, ahol működik napközi otthon. Így a fenti adat nem megbízható.
- 18 Hogy ez ma miért nincs így, arról lásd a 6. sz. jegyzetben említett munkát, illetve *Lukács Péter* áttekintését: A középtávú oktatástervezés központi mechanizmusairól. In: Oktatáspolitikai. A tervezés és döntés anatómiája (Szerk. *Kozma Tamás*). Oktatókutató Intézet, Budapest, 1986
- 19 Erről bővebben lásd *Lukács Péter*nek a 14. sz. jegyzetben említett írását!