

Bugarszki Zsolt, Eszik Orsolya, Néray Ágnes, Soltész Ágnes, Szekeres Bertold, Sziklai István

„Egy lépés előre, kettő hátra”

2. rész

A nagy létszámú intézmények kitagolása és az önálló életvitel támogatása Magyarországon, az Európai Unió strukturális alapjainak felhasználásával

Budapest, 2009-2010.



Tartalom

Bevezető	3
I. Az NFÜ adatközlő rendszere, az Európai Unió források elosztásának átláthatósága	5
I.1. A megszerzett adatok mentén elkészíthető kimutatások	6
I.2. Az adatgyűjtési munka során szerzett tapasztalatok rövid összefoglalása	10
II. Az Unió források tervezésének és megvalósításának értékelése az érintett résztvevőkkel készített interjúk alapján	13
II.1. A tervezésben, lebonyolításban való részvétel általános keretei	13
II.2. A források tervezésével kapcsolatos tapasztalatok	14
II.3. A fejlesztések céljainak, módszereinek megítélése	18
II.4. A projektek végrehajtásával kapcsolatos tapasztalatok	19
II.5. Összegzés	23
A javaslatok pontokba szedve	27

Bevezető

A Soteria Alapítvány és az ELTE Társadalomtudományi Kara együttműködésében 2009. júliusa és 2010. júniusa között kutatási program zajlott, melynek célja a fogyatékossgal élő és a mentális problémával küzdő emberek társadalmi integrációját elősegítő Európai Unió társfinanszírozású programok elemzése volt. A kutatást a Nyílt Társadalom Intézet 'Mental Health Initiative' programja támogatta.

A kutatás első eredményeit 2010. márciusában hoztuk nyilvánosságra, Budapesten és Brüsszelben egyidőben¹. Ez a korábban publikált első tanulmány az általunk végzett dokumentumelemzés és az előzetes interjúk tapasztalatai alapján készült. Részleteiben tárgyalta a fogyatékossgal élő és mentális problémában érintett emberek társadalmi reintegrációja kapcsán készült fejlesztési koncepciókat és azok megvalósítását 2004. és napjaink között, illetve kitekintéssel 2013-ig.

A jelenlegi tanulmány a kutatás első lépcsőjének publikált eredményeit a második lépcső eredményeivel kívánja kiegészíteni.

2010. márciusa és júliusa között a publikusan elérhető adatok birtokában kísérletet tettünk az EU forrásokból finanszírozott fogyatékossgal élő és mentális problémában érintett emberek társadalmi integrációját érintő programok, pályázatok részleteinek elemzésére, különös tekintettel azok költségvetésére és a bennük megcélzott célcsoportok összetételére. Jelen tanulmányunk a korábban már közölt adatgyűjtéssel kapcsolatos első megállapításaink részletesebb, továbbdolgzott változata.

Szintén ebben a második lépcsőben közöljük a kulcsszereplőkkel készített strukturált interjúk alapján készült tanulmányunkat, melyben elsősorban a korábbi dokumentumelemzés meglátásait igyekeztünk kiegészíteni a szereplők saját szempontjaival, és az EU-s forráselosztás rendszerét érintő általános gondolatokkal.

Egy 12 hónapig tartó kutatási projekt végére értünk jelenlegi tanulmányunk publikálásával. A teljes kutatói stáblista:

Bugarszki Zsolt, PhD oktató, ELTE Társadalomtudományi Kar
Sziklai István, PhD oktató, ELTE Társadalomtudományi Kar
Eszik Orsolya, szociálpolitikus, külső szakértő
Soltész Ágnes, szociológus, Soteria Alapítvány
Barabás Eszter, egyetemi hallgató, ELTE Társadalomtudományi Kar
Bordács Anna, egyetemi hallgató, ELTE Társadalomtudományi Kar
Csernai Erika, egyetemi hallgató, ELTE Társadalomtudományi Kar
Csizmazia Éva, egyetemi hallgató, ELTE Társadalomtudományi Kar
Kogon Zsófia, egyetemi hallgató, ELTE Társadalomtudományi Kar
Kozák Dóra, egyetemi hallgató, ELTE Társadalomtudományi Kar
Néray Ágnes, egyetemi hallgató, ELTE Társadalomtudományi Kar

¹ A kutatás első fázisát összefoglaló tanulmány meglehetősen nagy publicitást kapott. Annak legfőbb megállapításai bekerültek az European Coalition for Community Living (ECCL) több ország tapasztalatait összefoglaló tanulmányába. A közzétett tanulmányt, 2010. márciusa óta több mint 500 alkalommal töltötték le az internetről <http://www.box.net/shared/m0bj8yoq2l>

Papné Sipos Katalin, egyetemi hallgató, ELTE Társadalomtudományi Kar
Szekeres Bertold, egyetemi hallgató, ELTE Társadalomtudományi Kar
Tomcsik Dóra Marianna, egyetemi hallgató, ELTE Társadalomtudományi Kar

A program vezetőjeként ezúton is szeretnék köszönetet mondani a projektben résztvevő szakembereknek és hallgatóknak, valamint a támogatást nyújtó szervezet munkatársainak.

Bugarszki Zsolt, PhD
egyetemi tanársegéd
ELTE Társadalomtudományi Kar

Budapest, 2010. július 9.

I. Az NFÜ adatközlő rendszere, az Európai Unió forrásainak átláthatósága

Kutatócsoportunk (az ELTE Társadalomtudományi kara és a Soteria Alapítvány szakértői) 2010. májusában megpróbálta feltérképezni azt, hogy 2004-2009. között az Unió forrásai hogyan hasznosultak a fogyatékossgal élő és mentális problémában érintett célcsoport társadalmi integrációjának elősegítése terén.

Elsősorban a fejlesztések megvalósulásáért felelős Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (NFÜ) nyilvánosan elérhető adatbázisára igyekeztünk támaszkodni kutatásunk során. Ennek hiányosságait felismerve kísérletet tettünk az NFÜ illetékeseitől közvetlen információkat szerezni. 2009. július és 2010. február között majd minden formális és informális információszerző próbálkozásunk kudarcba fulladt. Partneri hozzáállást egyedül az OFA-EQUAL programirodában tapasztaltunk.

Kutatásunk keretében áttekintettük az eddigi pályázati kiírások szakmai tartalmát a HEFOP, EQUAL, TÁMOP, TIOP illetve a ROP konstrukciók tekintetében. Kiválasztottuk azokat az intézkedéseket, melyek szövegszerűen is utalnak a fogyatékossgal élőkre, vagy a mentális problémákkal küzdőkre², mint lehetséges célcsoportra, majd ezen kiírások adatait próbáltuk meg összegyűjteni az NFÜ elektronikus információs adatbázisára támaszkodva. Fontosnak tartjuk megjegyezni, hogy az elemzés csak és kizárólag ezen intézkedések adataira épül, tehát a fogyatékossgal élőket célcsoportként nem nevesítő konstrukciók nem képezték vizsgálatunk tárgyát!

Mindennek jelentősége abban van, hogy a kutatásunk célcsoportja az EU-s társfinanszírozású fejlesztésekben horizontális esélyegyenlőségi célcsoportként is meghatározott. Ez azt jelenti, hogy minden (!) fejlesztés esetében figyelembe kell venni őket. A fejlesztések kapcsán a horizontális politika ezen aspektusának elemzésére nem volt módunk – jórészt a hozzáférhető adatok hiánya miatt. Ezen túlmenően az interjúinkból, a különféle (szakmai és pályázói, kedvezményezett) forrásokból egy inkább sikertelen kép rajzolódik ki. A horizontális politika sokkal inkább, mint kérekkötő jelenik meg a pályázók szemében, s nem fordítanak rá kellő figyelmet. Így viszont az általa elérendő célok megvalósulása is erősen kérdéses.

Az NFÜ honlapján, illetve levélben megküldött kérésünkre sem kaptunk olyan adatokat, amelyből egyértelműen kiderül, hogy a fogyatékos embereket milyen számban, hogyan érintették a fejlesztések. Ezt különösen aggályosnak tartjuk, mivel az EU-s jogszabályok alapján ezek gyűjtése és az EU Bizottság felé való továbbítása kötelező³. Ebből számunka két dolog következhet: vagy nem állnak rendelkezésre (még) ezek az adatok, vagy ezeket nem adják közre (még kutatási célokra sem).

² Mint arra a korábbiakban már utaltunk tanulmányunkban az ENSZ Fogyatékosügyi Egyezmény fogalmi keretét használjuk, mely a hazai gyakorlattól eltérően a fogyatékossgal élő kifejezés alatt egyszerre érti a különböző fogyatékos csoportokat és a mentális problémában érintett embereket. A továbbiakban, amikor a szövegben a „fogyatékossgal élő” kitétel szerepel, az értelmezésünkben automatikusan magában foglalja a mentális problémában érintett embereket is.

³ Lásd az 1828/2006 EK rendelet (2006.XII.8.) XXIII. Mellékletét, az Európai Szociális Alappal kapcsolatban.

Mindezekből következett, hogy elemzési módszerünkön változtatni kellett. Meglévő adatok elemzése helyett pályázonként (konstrukcióként) sorra kellett vennünk a felhívásokat, s ahol a fogyatékossgal élő emberek mint nevesített célcsoport szerepeltek, ott a nyertes listákat (e tétel több ezer kedvezményezettet jelent) vettük sorra. Nyertes pályázonként elemeztük a fogyatékos emberekre gyakorolt hatást (nézve, hogy pl. foglalkoztatási, képzési projektek esetében bevonják, nevesítik-e őket, vagy szolgáltatás-fejlesztések esetében az elsősorban e célcsoportoknak szóló szociális szolgáltatásokat modernizálják-e, stb.).

A következő alfejezetekben azt szeretnénk bemutatni, amire jutottunk, továbbá azt érzékeltetni a meglévő – hiányos – adatok feldolgozásával, hogy milyen elemzésekre, kimutatások összeállítására lenne szükség ahhoz, hogy objektív képet tudjunk alkotni a megvalósult és folyamatban lévő fejlesztések eredményességéről, a fogyatékos emberek életkörülményeire gyakorolt hatásáról.

I.1. A megszerzett adatok mentén elkészíthető kimutatások

A) A vizsgált konstrukciókban a fogyatékossgal élők, mint célcsoport jelenléte

Kutatásunk során abból a szempontból vizsgáltuk meg az egyes projekteket, hogy melyek (lehetnek) azok, melyek a fogyatékossgal élő célcsoportot közvetlenül érintik, érinthetik. A fentiekben bemutatott nehézségek figyelembevételével a következő táblázatok, illetve ábrák adatai az NFÜ honlapján hozzáférhető egyes konstrukciók (pályázati felhívások) közzétett nyerteséről készült leírások alapján születtek. A leírásokat kutatócsoportunk értelmezte.

Különösen érdekelt volna bennünket az, hogy a szolgáltatásfejlesztéseket érintő, esetlegesen új megközelítéseket bevezető fejlesztések közül milyen arányban találunk olyanokat, melyek a fogyatékossgal élőket célozzák meg.

1. táblázat: A fogyatékossgal élő embereket, mint közvetlen célcsoportot nevesítő projektek megoszlása, 2004 – 2010. I. negyedév

	összes vizsgált projekt (db)	akadálymentesítési beruházások (db)	akadálymentesítési beruházások aránya (%)	célcsoportunkat közvetlenül érintő projektek száma (db)	célcsoportunkat közvetlenül érintő projektek aránya (%)
HEFOP	239	0	0	56	23,4%
I. NFT ROP	88	0	0	8	9,1%
II NFT ROP	859	760	45,8%	18	2,1%
TÁMOP/TIOP	455	151	9,1%	71	15,6%
EQUAL	16	0	0	7	43,8%
összes/átlag	1 657	911	54,9%	160	9,7%

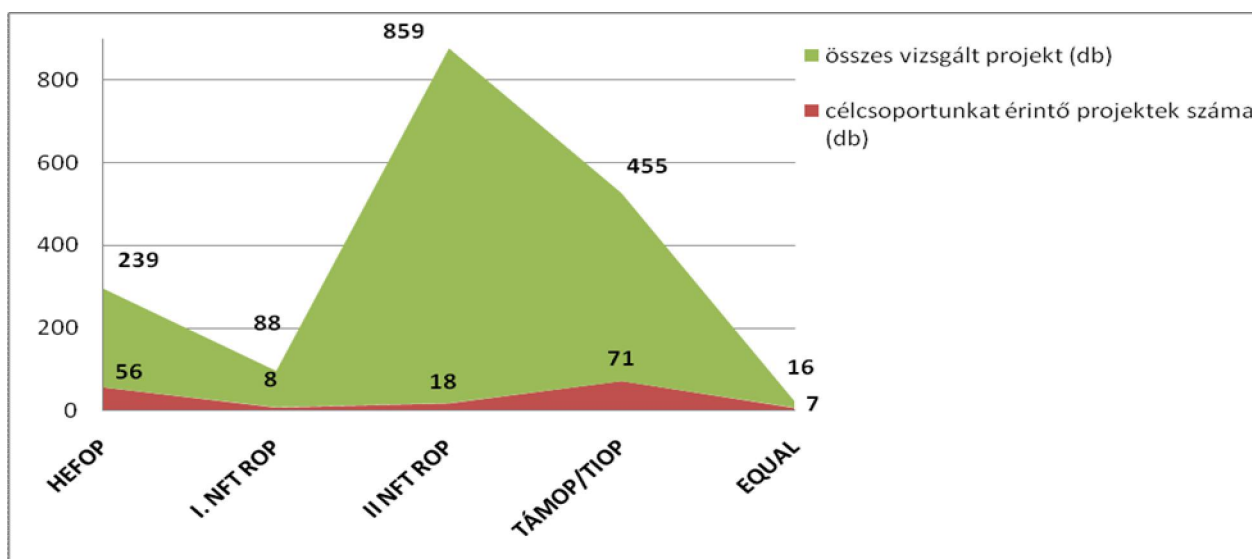
Saját számítás, adatok forrása: www.nfu.hu

A pályázati kiírás szövege alapján az itt vizsgált 1657 projekt bármelyike készülhetett volna kifejezetten a fogyatékossgal élő emberek számára. Valójában a projektek többsége, mintegy 55%-a, akadálymentesítési beruházások formájában került felhasználásra, és további mintegy 10%-uk szolgáltatások, az érintettek foglalkoztatását és ellátását célzó programok formájában valósult meg.

A kihasználás azért nem lehet 100%-os, mert számos program úgy kerül kialakításra, hogy potenciálisan számos célcsoportot megszólít (romák, hajléktalanok, idősek, gyermekek pl.) s csak a konkrét pályázatok szintjén derül ki, végül milyen eloszlás érvényesül.

A 65%-os „eredményesség” akár jónak is tekinthető, azonban emlékeztetnünk kell arra, hogy a vizsgált programok közé kizárólag azok kerültek, melyek kiírásában/leírásában explicit módon megnevezésre került a célcsoport. Amikor az egydimenziós (tehát kötött) felhasználású akadálymentesítési fejlesztéseket kiszűrjük, a fennmaradó mintegy 700 projektet vizsgálva azt találjuk, hogy csak minden negyediknek sikerült a fogyatékossgal élő emberek ellátása felé terelni a forrásokat. Ez utóbbiak eloszlását a következő ábra érzékelteti.

1. ábra: A fogyatékossgal élő embereket megcélzó (nem akadálymentesítési) projektek alakulása



(forrás: www.nfu.hu)

Világosan látszik az ábrából, hogy érthető módon jóval magasabb a potenciálisan szóba jöhető projektek száma a második, Új Magyarország Fejlesztési Terv keretében meghirdetett ROP, illetve TÁMOP/TIOP programok keretein belül. Akadálymentesítési programmal egyáltalán nem találkozunk a 2004-2006-os fejlesztési időszakban, s az érintettek közvetlenül megcélzó szolgáltatás-fejlesztési programok is jóval nagyobb számban kerülnek lebonyolításra az ÚMFT keretei között. Összekapcsolva ezt az információt azzal a korábbi tanulmányunkban⁴ már kiemelt ténnyel, miszerint a lakhatási programokkal kapcsolatos, illetve kitagolási, korszerűsítési programok is kizárólag az ÚMFT keretében kerültek kialakításra, egyértelműen megállapíthatjuk, hogy a fogyatékossgal élő emberek helyzetének kérdése igazából a második fejlesztési programban került érdemben terítékre.

B) A fogyatékossgal élő embereket megcélzó források megoszlása

⁴ „Egy lépés előre kettő hátra...” A nagy láttszámú intézmények kitagolása és az önálló életvitel támogatása Magyarországon, az Európai Unió strukturális alapjainak felhasználásával. – ELTE, Soteria Alapítvány, 2010.

<http://www.box.net/shared/m0bj8yoq2l>

A projektek számbéli megoszlása mellett azt is megvizsgáltuk, hogy a források hány százaléka jutott közvetlenül a fogyatékossgal élőket célzó programokra.

1. táblázat: A vizsgált projektek összköltségvetése

Operatív program	Költségkeret
HEFOP	49 058 603 743 Ft
I. NFT ROP	9 050 879 700 Ft
II NFT ROP	16 383 284 538 Ft
TÁMOP/TIOP	100 157 994 692 Ft
EQUAL	2 598 973 976 Ft
Összesen	177 249 736 649 Ft

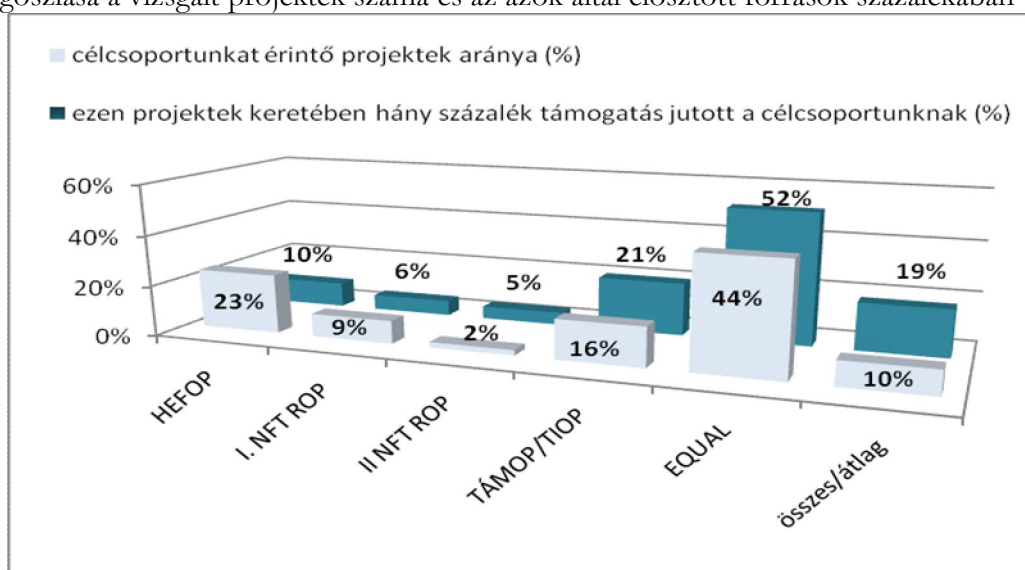
(forrás: www.nfu.hu)

Az összesített adatok azt mutatják, hogy az általunk tartalmi leírásaik alapján kiválasztott 1657 projekt keretében 6 év alatt összesen mintegy 177 milliárd forint került felosztásra.

A fogyatékossgal élő embereket megcélzó nem akadálymentesítési programok mintegy 160 megvalósuló projektet jelentenek, ami az összes potenciálisan szóba jöhető projekt nem egészen 10%-a. Amennyiben e projektek forrásokból való részesülésének arányát vizsgáljuk, akkor azt látjuk, hogy ez a 160 projekt mintegy 33,5 milliárd forinttal gazdálkodhatott, ami az összes szóba jöhető forrás 19%-a.

A következő, 2. számú ábra a fogyatékossgal élő embereket ellátó szolgáltatások fejlesztését szolgáló projektek megoszlását mutatja be a vizsgált projektek és az azok által elosztott források százalékában.

2. számú ábra A fogyatékossgal élő embereket ellátó szolgáltatások fejlesztését szolgáló projektek megoszlása a vizsgált projektek száma és az azok által elosztott források százalékában



(forrás: www.nfu.hu)

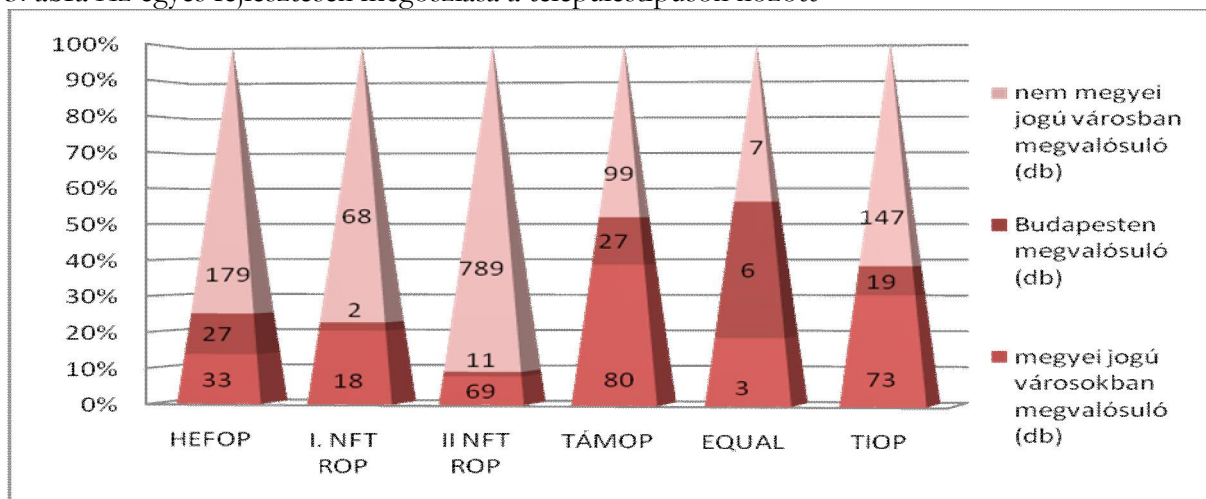
C) A fogyatékossgal élő embereket megcélzó projektek földrajzi megoszlása

Lehetőségeinkhez képest kísérletet tettünk az EU támogatással megvalósult illetve megvalósulás alatt álló projektek földrajzi megoszlásának megragadására. Egy teljes körű részletes felmérés esetén fontosnak tartanánk, hogy a meglévő szolgáltatási kapacitásokhoz, vagy az egyes célcsoportok földrajzi elhelyezkedéséhez képest meg tudjuk állapítani, hogy hol történtek a konkrét fejlesztések. Ezt a dimenziót részleteiben akkor lehetne megvizsgálni, ha hozzáférhetne a kutató a részletes projekt információkhoz.

A következő diagram három csoportba sorolja az általunk vizsgált összes projektet a megvalósítás helyszíne szerint:

1. Budapesten megvalósuló
2. megyei jogú városban megvalósuló
3. nem megyei jogú városban megvalósuló.

3. ábra Az egyes fejlesztések megoszlása a településtípusok között



(forrás: www.nfu.hu)

Várakozásainkkal ellentétben pozitív tapasztalatunk volt, hogy a szolgáltatásokkal hagyományosan jobban ellátott fővárosi projektek nem mutatnak kiemelkedően magas arányt. Ez utalhat arra, hogy akár az akadálymentesítést, akár egyéb témákat tekintve talán megvalósul valamiféle kiegyenlítődés a fejletlenebb térségek felzárkózásával. Különösen ígéretes a második fejlesztési terv keretében megvalósuló ROP programok megoszlása a különböző településtípusok között.

Az elemzésnek ezen a pontján már sajnos komolyan beleütközünk az adatszolgáltatás kudarcaiból adódó korlátokba. A továbbiakban ugyanis az egyes projektek szintjén részleteiben kívántuk megvizsgálni, hogy az egyes fejlesztési programok a megkötött támogatási szerződések, indikátortáblázatok, projekt előrehaladási jelentések és záró beszámolók alapján valójában pontosan hány fogyatékossgal élő embert értek el, pontosan milyen formában.

Az alábbi táblázatban azt mutatjuk be, hogy az általunk részletesebben megvizsgálni kívánt „nem akadálymentesítést szolgáló” projektek alapvető adatait milyen mértékben tudtuk megszerezni a teljes körű elemzéshez szükséges adatmennyiséghez képest.

4. táblázat a vizsgált konstrukciók feldolgozottsága

	vizsgált konstrukciók száma / OP	fogyatékossgal élőket érint(het)ő vizsgált projektek	vizsgált projektek közül hány esetben találtunk / kaptunk releváns adatokat	vizsgált projektek hány százalékánál kaptunk feldolgozható adatokat

		száma / OP		
HEFOP	5	56	22	39,3%
EQAL	7	7	7	100,0%*
I. NFT - ROP	1	8	1	12,5%
II. NFT – ROPok	11	18	1	5,6%
TÁMOP/TIOP	15	71	0	0,0%
összes / átlag	39	160	31	31,5%

Forrás: www.nfu.hu⁵

A vizsgált konstrukciók mentén támogatásban részesített projektek mindössze 31,5%-áról kaptunk feldolgozásra alkalmas részletezettségű adatokat. Ez az arány nem teszi lehetővé az érdemi kutatómunkát, a szükséges adatok kétharmada hiányos, vagy teljesen hiányzik.

Minden kutatómunka vonatkozásában elmondható, hogy annak egyik alappillére a megbízható és részletes adatok begyűjtése és elemzése, amik egyben alapfeltételei is egy sikeres kutatásnak. Az adatgyűjtés komoly idő és erőforrás-szükséglettel járt, és sajnos annál kevesebb konkrét, megbízható adattal. Azt a feladatot tűztük magunk elé, hogy

- (1) az egyes intézkedésekre tervezett/jóváhagyott keretösszeg mellett keressük meg
- (2) a nyertes szervezetek neveit,
- (3) az elnyert támogatási összeget, valamint
- (4) a bevont célcsoport számát, és
- (5) ezen belül is a fogyatékossgal élők illetve mentális problémában érintettek számát.

Ezen adatok elemzéséből szeretnénk volna következtetéseket levonni a fogyatékossgal élőkkel foglalkozó intézmények, szervezetek pályázói aktivitásáról, illetve arról, milyen arányban részesült a fogyatékossgal élők csoportja az EU-s pályázatokból.

Az adatgyűjtési munka során 10 hallgató több, mint 1600 projekt adatát rögzítette (két héten keresztül). A rengeteg adat ellenére sem sikerült értékelhető mennyiségű, összetettségű információs bázishoz jutnunk. Majd egy évnyi próbálkozás után kijelenthetjük, hogy az előző bekezdésben taglalt kérdésekre az NFÜ (és KSZ-ek) elektronikus adatszolgáltató felületein keresztül nem kaptunk használható színvonalú válaszokat.

I.2. Az adatgyűjtési munka során szerzett tapasztalatok rövid összefoglalása

Az elmúlt években, sőt hónapokban is az NFÜ honlapja dinamikus fejlődésen ment keresztül. Látványos kereső-felület vált hozzáférhetővé, melynek háttérét a pályáztatás gyakorlati folyamatában érintett minden szereplő által használt EMIR rendszer szolgáltatja.

Az EMIR-be betöltött adatok alapján alkalmas a honlap:

1. régióként bemutatni a nyertes projekteket,
2. támogatási konstrukciónként bemutatni a nyertes projekteket,
3. pályázónként bemutatni a nyertes projekteket,
4. eljárásrendi lépésenkénti lekérdezésekre.

⁵ Ezúton is köszönjük az OFA – EQUAL Iroda munkatársainak a segítséget!

A kutató számára első ránézésre sok reménnyel kecsegtető felületekről van szó, grafikus letöltések, táblázatok kinyerése éppúgy lehetséges, mint egy-egy projekt részleteinek kikeresése.

A legutóbbi fejlesztés (EUTÉR) 2010. májusában lett elérhető, és kétségkívül ígéretes alkalmazásnak tűnik. Ugyanakkor azt kell megállapítanunk, hogy sajnos még mindig nem felel meg a teljes átláthatóság követelményének.

- Nincs lehetőség célcsoport-specifikus statisztikák előállítására a rendszerből. Több kutató, szakpolitikus, illetve maguk az érintettek is kíváncsiak lehetnek arra, amire mi is, történetesen, hogy az egyes célcsoportok milyen mértékben részesültek a különböző Európai Uniósi forrásokból. Nincs olyan felület, melynek segítségével a különböző pályázati kiírásokban (HEFOP, TÁMOP, TIOP, ROP-ok stb.) konkrétan nevesített célcsoportokra vonatkozóan lehetne információkat gyűjteni.
- A feltárhatóság, a folyamatok átláthatósága szempontjából szeretnénk megjegyezni, hogy rendkívül problematikusnak tartjuk azt a bevett gyakorlatot, miszerint az egyes dokumentumokban bekövetkezett változások nyomon követésére nincs lehetőség (ld a korábbi tanulmányunkban írtakat az AT-k vonatkozásában). Számos, véleményünk szerint alapvető fontosságú szabályzat, előírás, irányelv és iránymutatás (melyek akár döntően befolyásolják az egyes programokkal kapcsolatos ügymenetet) nem elérhető az NFÜ honlapjáról, miközben azokra - rendszerint utólag – kommunikációjukban rendre hivatkoznak a hatóságok és közreműködő szervezetek. Más dokumentumokra az jellemző, hogy azok számos alkalommal módosításra kerülnek, azonban mindig csak az aktuális legújabb verzió érhető el, nem egy alkalommal azt a hamis látszatot keltve, hogy a dokumentum címében jelölt időszakban a később elérhető tartalom volt az irányadó. Az egyik jellemző példa erre a TIOP 2007-2008-as akcióterve.
- Az NFÜ pályázatkereső szolgáltatásában projekt leírása oszlop kiindulási alapnak jó volt szinte mindegyik kiírásnál, bár már ebben is találtunk hibákat (pl.: a nyertes pályázatoknál a szerződés rovatban az szerepelt, hogy a kiválasztott pályázathoz még nem tartozik szerződés, közben a kifizetés rovatban ott volt, hogy már kifizetések indultak a pályázónak). A „szerződés nélküli” pályázathoz Google kereséssel találtunk adatokat.
- A célcsoportra vonatkozó adatokkal kapcsolatban a nyertes pályázók által közzétett adatokban bízhattunk. Sajnos csalódnunk kellett, nagyon kevés az a felület, mely nyertes programról számol be, sem az NFÜ honlapján, sem a szervezetek honlapján (ha volt egyáltalán) nem teljesül az az uniós elv, mely szerint az eredményeket a széles társadalom számára *könnyen* elérhető módon kommunikálni szükséges. Az internetes keresésnél a nagymértékű adatközlési hanyagság megnehezíti a társadalmi kontrollt, és az eredmények számon tartását.
- Telefonos megkereséskor viszont azt tapasztaltuk, hogy szívesen és gyorsan (szinte fejből) válaszoltak a projektfelelősök. A titkárságról, vagy bárki mástól azonnal megkaptuk az adott pályázatot jól ismerő kolléga elérhetőségét, velük egyeztetve tudtuk kiegészíteni az interneten feltárt adatainkat.

- Az arra vonatkozó adatokat, hogy mennyi fogyatékossgal élőt érinthet egy-egy pályázat abból az adatból következtettük ki, hogy a pályázók hány főre tervezik az intézményt, amit létre akarnak hozni, vagy hány fős a már meglévő, amit újítani, akadálymentesíteni vagy bővíteni akarnak. Ennél konkrétabb adatokat sehol nem tudtunk felkutatni, sem a konkrét pályázat szintjén, sem az NFÜ honlapján, sem a közreműködő szervezetek honlapján.

Az információhiány azért is vet fel kérdéseket, mert a pályázatok megvalósítói kötelesek a Támogató felé az adott projekttel kapcsolatban minden adatot megadni. Folyamatos adatszolgáltatási kötelezettségük van és iszonyatos adatmennyiséget, információt szív be a pályázatkezelés során az intézményrendszer az egyes pályázóktól (PEJ-ek, esetenként havi státuszriportok, kifizetésekhez kapcsolódó aprólékos és részletekbe menő dokumentációk), nem ritkán külön munkaköröket kell létrehozni az adatszolgáltatásra, kapcsolattartásra.

A központi adatgyűjtés részletességéhez és mélységeihez képest azonban a témával foglalkozó kutatók, vagy a programokat lényegében finanszírozó hazai és európai adófizetők már nem láthatnak bele ezekbe a véleményünk szerint közérdekű információkba, az EUs forrásfelhasználások kapcsán kimondható, hogy annak társadalmi nyilvánossága nem, vagy csak korlátozottan biztosított.

Az interneten nem feltárható információk kiegészíthetők lennének az NFÜ-vel, Irányító Hatóságokkal, vagy akár a Közreműködő Szervezetekkel folytatott közvetlen kommunikáció során, azonban tapasztalataink azt mutatják, hogy ez nem egy létező, eredményre nem vezető csatorna.

Kutatócsoportunk 2009. ősze óta próbál levélben illetve személyes egyeztetéseken keresztül olyan célcsoportokra bontott részletes információkhoz jutni, melyek gyűjtését és közzétételét egyébként közösségi jogszabály írja elő (Európai Bizottság 1828/2006/EK Rendelet).

Úgy ítéljük meg, hogy mintegy 6 évvel a csatlakozás után, nem túl korai akár kutatóként, akár állampolgárként feltenni azt a kérdést, vajon a csatlakozástól eltelt időszakban milyen módon kerültek felhasználásra a strukturális alapok forrásai Magyarországon. Erre a kérdésre az NFÜ rendszerre és jelenlegi kommunikációs módszerei nem adnak megnyugtató, adatokkal alátámasztott választ.

Összességében azt megállapíthatjuk, hogy komoly forrásokkal, több százmilliárdos összegekkel gazdálkodott Magyarország 2004-2009. között. Ezen források jelentős része támogatta vagy támogathatta volna a fogyatékossgal élők helyzetének javítását, fejlesztését. A korábbi pályázati rendszerekhez képest az Európai Unió támogatások forráselosztási rendszere egy elkülönült, hatalmas apparátus keretei között, jelentős forrásokat felhasználva működik. Mindezek ellenére a jelenlegi végrehajtási rendszer valójában a forráselosztás átláthatóságát nem képes biztosítani. Miközben részletekbe menő adatok vannak arról, hogy különféle (területi, állami – nem állami, stb.) megoszlásban, modern informatikai térképeken, keresőkön mennyi pénz került felhasználásra, semmit sem lehet arról tudni, hogy az egyes társadalmi rétegeket milyen számban, hogyan érintették a fejlesztések, ami elfogadhatatlan.

II. Az Uniós források tervezésének és megvalósításának értékelése az érintett szereplőkkel készített interjúk alapján

A dokumentumelemzést és költségvetési analízist követően az Európai Uniós támogatások kapcsán érintett szereplőkkel készített interjúk ismertetésével járjuk körül az integrációs célú forráselosztás rendszerét⁶.

A strukturált interjúk alanyainak kiválasztásánál törekedtünk arra, hogy az NFT és az ÚMFT lebonyolításának kulcsszereplőit megszólaltassuk. A megkérdezettek reprezentálják a fejlesztési programok tervezéséért és végrehajtásáért felelős központi közigazgatást, a Nemzeti Fejlesztési Ügynökséget, az Irányító Hatóságot, valamint megkérdeztük a szakterület fejlesztéspolitikájának szakértőit, érdekképviselői szervezetek kulcsszereplőit, továbbá egy megyei – nagylétszámú intézményeket fenntartó – önkormányzat döntéseinek előkészítésében, illetve a döntések végrehajtásában résztvevő szakembert. Összeségében 9 interjú készült.

A szereplők kiválasztásánál az volt a célunk, hogy megszólaltassuk mindazokat a kulcsszereplőket, akik előkészítői, alakítói a fejlesztéseknek, valamint olyanokat is, akik a pályázói oldalt illetve a célcsoportot képviselik. Politikai döntéshozókat azért nem kerestünk meg, mert a fejlesztésekkel kapcsolatos szakmai döntések előkészítésére és a végrehajtás folyamatára koncentráltunk.

Általános tapasztalatunk, hogy az interjúalanyok készségesek voltak, szívesen beszéltek a kérdések kapcsán tapasztalataikról, javaslataikról. Noha – érthető okokból – a központi közigazgatás dolgozói óvatosabban fogalmazzák (az interjúkészítések időszaka a 2010. évi országgyűlési választások kampányidőszakára esett), azonban véleményük így is egyértelmű, világos.

Az interjúk arra alkalmasak, hogy megjelenítsék a különféle nézőpontokat. Természetesen a szereplőink érintettek is a folyamatokban – így méginkább a saját nézőpontjuk, tudásuk, élményeik, meggyőződésük talaján állva fejtik ki gondolataikat. Ugyanakkor örömmel tapasztaltuk, hogy zömében képesek voltak távolabbról, árnyaltan és általánosabb folyamatokba ágyazottan is gondolkodni kutatási témánkról. Ezeket a véleményeket, javaslatokat foglaljuk össze az alábbiakban.

II.1. A tervezésben, lebonyolításban való részvétel általános keretei

Az általunk megkérdezett szakemberek mindegyike szinte kivétel nélkül régóta szereplője a folyamatoknak. A szakminisztériumi tervező és az Irányító Hatóság (IH) munkatársa lényegében a történet legelejétől részt vesz az EU források tervezésében, végrehajtásában. Ez egyben azt is jelenti, hogy a szereplők jól ismerik egymást, a területet, a problémákat.

A történések befolyásolása, a folyamatok megváltoztatása egy nagyon sokszereplős, bonyolult térben zajlik, ami nehéz feladat elé állítja a változtatni szándékozókat. Azonban azt is láthattuk, hogy a változtatás, befolyásolás nem lehetetlen: akár a jelen kutatásunk aktualitását adó kitagolás-

⁶ Az interjúkat az ELTE TÁTK hallgatói: Bordács Anna, Szekeres Bertold, Csernai Erika, Tomcsik Dóra, Kozák Dóra, Néray Ágnes, Sipos Katalin és Kogon Zsófia készítették, összegezték. Munkájukat ezúton is köszönjük.

ról szóló pályázat (lásd TIOP 341 kódszámú konstrukció), akár más területek fejlesztéseit vizsgáljuk (mint amilyen pl. a leghátrányosabb helyzetű 33 kistérség komplex fejlesztése⁷).

A területen dolgozó szakemberek karrierjében szembetűnő, hogy a kormányzati tervezés, és a végrehajtás területén tevékenykedők között nincs, vagy alig van átjárás. Ritka az a szereplő, aki tapasztalattal rendelkezik a stratégiai tervezés, illetve a projektmenedzsment területén is. Ez nyilvánvalóan nehezíti a kommunikációt. Több esetben tapasztaltuk azt, hogy a kormányzat végrehajtási intézményeibe bekerült – elsősorban fiatalabb – munkavállalók általában csak karrierjük kezdőlépéseként tekintenek állásukra, s pár év elteltével a pályázatírói, tanácsadói, projektmenedzsment piacon kívánják munkájukat folytatni. Ez semmiképpen sem elítélendő, de felhívja a figyelmet arra, hogy a kormányzaton belüli intézményrendszer kevésbé képes megtartani, hosszútávon alkalmazni a szakemberek jelentős részét.

Fontos ugyanakkor, hogy a főbb területeken belül széles az a tevékenységkör, amellyel az egyes szereplők foglalkoznak. Például a tervezés keretében a potenciális fogadó-szervezetek felkészítése, partnerség; vagy a végrehajtás esetében a monitorozásban való részvétel a pályázati dokumentáció elkészítésén túl stb. Megkérdezettjeink közül a fejlesztéspolitikával legrégebb óta foglalkozó szakértő 1994. óta, már a PHARE⁸ programok lebonyolításától részt vesz a folyamatokban.

II.2. A források tervezésével kapcsolatos tapasztalatok

A tervezés szemszögéből már a kezdetektől megfogalmazódott: Magyarország soha nem látott ennyi forrást, s ez a szociális ágazatra különösen igaz.

Mindenképp sikerként könyvelhető el, hogy a tervezésben résztvevő szakemberek uniós forrásokat tudtak behozni a szociális területre. Fontos az is, hogy az államigazgatás is felismerte, hogy a szociálpolitika és a szociális munka olyan eszköz, amely segíteni tudja a hátrányos helyzetű embereket a munkába világába történő re/integrációban. Ez nagyon fontos nyitás volt akkoriban, mind az államigazgatás, mind a szociális szakma szempontjából.

A 2007-től kezdődő periódusban mindenképpen eredmény, hogy a foglalkoztatás, az oktatás, képzés körén túl olyan fejlesztési irányok is bekerültek a fejlesztések közé, mint a közösségfejlesztés, jogvédelem, önkéntesség, civil szervezetek fejlesztése, vagy az ellátórendszerek modernizációja. Ezek korábban – EU-s szabályozás kizárása miatt – nem voltak támogathatóak.

Negatív tervezési tapasztalatként mindenképpen megemlítenő a komplex fejlesztések (vagyis olyan támogatások, amelyek összehangoltan, egymáshoz szorosan kapcsolódóan finanszíroznak projekteket) létrehozására való törekvések sikertelensége, amikor egy összetett problémára akartak hatékony, térben, időben, forrásokban az ágazatok eszközzrendszereit összehangoló, pályázóbarát „megoldás csomagot” létrehozni.

Ilyen volt például a „gyerekesély zászlóshajó program” – ami lényegében elsüllyedt. Ez azért is különösen szomorú számunkra, mert számos nagy társadalmpolitikai célkitűzés kizárólag komplex keretek között megvalósítható. A korábbi tanulmányunkban részletesen tárgyalt kitagolást

⁷ E kutatás keretében nem vizsgáltuk / vizsgáljuk ennek eredményeit, hatékonyságát. Az egy következő kutatás tárgya lehet.

⁸ A PHARE programok szintén EU-s támogatású fejlesztések, melyek Magyarország Uniós csatlakozása előtt támogattak hasonló célú fejlesztéseket mint jelenleg az EU-s Strukturális Alapok, de lényegesen alacsonyabb forráskeretből, szűkebb szakmai területen.

megcélzó programok is csak szakterületeken átívelő, komplex programként hajthatóak végre biztonságosan.

Megjegyezzük, hogy a szociális szolgáltatások esetében ilyen komplex program eddig sajnos nem készült. Az érintett minisztériumok szakértőinek szintjén beszélhetünk valamilyen együttműködésről, viszont az államigazgatás struktúráján rendre szétterjedtek a programok ágazatokra, vagy a végrehajtás során bizonyult megoldhatatlannak az átfogó elgondolások egybentartása.

Megítélésünk szerint az Európai Unió programok ismételt rávilágítottak arra, hogy az államigazgatás rendszerének jobban kellene igazodnia a problémák valójában ágazatokon átívelő, komplex rendszeréhez. Általános tapasztalat, hogy míg a szakértői szinten még jó az együttműködés, megállapodások, közös gondolatok születnek; addig, amikor eszközöket és forrásokat lenne szükséges összehangolni ez már jóval nehezebb.

A tervezésben résztvevő szereplők megítélése szerint az irányító hatóság sok esetben túlságosan korlátozó funkciót tölt be, nem működteti a tervezési szakaszban még viszonylag rendszeres ágazatközi egyeztető fórumokat, sokszor a hazai végrehajtási szabályok változásáról sincsenek egyeztetések.

További nehézséget jelent, hogy a pályázatok az aktuális jogszabályi környezetben születnek meg, miközben:

- (1) a jogszabályok folyamatosan változnak, időnként figyelmen kívül hagyva, hogy mit indítottak el az uniós fejlesztésekben,
- (2) máskor pedig a fejlesztésekhez szükséges lenne jogszabályok létrehozása, célzott módosítása, ami viszont jellemzően elmarad.

Ezek gyakran kioltják egymást, illetve a legitimitás hiányosságai lelassítják, elbizonytalanítják a fejlesztési folyamatot. Ez lecsapódhat abban is, hogy a pályázói kedv csökken, elfordul a fejlesztéstől, illetve komolytalanná válik maga a tervezés is.

Mindenképpen fontos innováció volt a szociális területen az, hogy a felelős minisztérium regionális szociálpolitikai helyzetelemzéseket és erre épülő stratégiát készített (amelyek a legfontosabb határterületekre is kitértek). Ezek készítése során helyi szintű többkörös egyeztetési folyamatokban alakították ki a specifikus regionális fejlesztési irányokat. Azt gondoljuk, hogy ez helyes irány volt, fontos lenne a fejlesztések eredményeit is hasonlóan értékelni!

A szakmapolitika alakításának felelőseként, a fejlesztéseket a szakminisztérium tervezi, mind az operatív programok mind az akciótervek szintjén. Általános tapasztalat szerint, túlságosan rövid volt a határidő az egyes akciótervek tervezésére és társadalmasítására. Ez ahhoz a problémához vezethet, hogy az adott esetben, egy adott tématerületre irányuló fejlesztés nem élvez kellő társadalmi elfogadottságot, ami probléma lehet a későbbi pályázati kiírások előkészítése során, vagy már a kiírásoknak a társadalmi egyeztetése során is. Mint ahogyan ez a kitagolás esetében is történt.

A készülő regionális szociálpolitikai helyzetelemzések ellenére, nagyon sok esetben nincsenek rövid, közép és hosszú távú szakmai stratégiák és koncepciók kidolgozva, amelyek mentén kellené az operatív programra, akciótervekre úgy felépíteni a fejlesztéseket, hogy azok egymásra épüljenek. Vannak stratégiáinak szánt dokumentumok, irányok, de a gyakorlat, az „élet” általában

felülírja ezeket, nem töltik be valódi szerepüket, illetve ahogy arra korábban már utaltunk, ezek a stratégiák később felülírhatók, a célkitűzések a valós teljesítményhez illeszthetőek.

A horizontális esélyegyenlőségi politika, illetve a szakértői, szakmai közvélemény szempontjából tekintve a szakminisztérium és az irányítóhatóságok tervezésben játszott szerepe látszólag egyenrangúnak tűnik. Ugyanakkor többen jelezték: a tervezés „milyensége” nagymértékben függött az együttműködésüktől és a szakmai kompetenciáktól is.

„Ha valamelyik fél erősebb volt szakmai szempontból, akkor inkább az irányította a témát. Sok esetben elég komoly szakmai ellentétek voltak a szaktárca és az IH-k között, és sokszor nem racionális érvek alapján került ki a győztes fél ebből a konfliktusból.” – fogalmazott egyik interjúalanyunk.

Szinten tényként kezelte a megszólaltatottak körében, hogy a kétéves akcióterv nem tölti be azt a szerepet, amit eredetileg szántak neki. A rendszer nem lett sokkal kiszámíthatóbb, előreláthatóbb abból a szempontból, hogy a pályázók (és a pályáztatók) adott esetben előre tudják látni az egyes pályázatok típusainak megjelenését, a fejlesztések egymásra épülését. Bevett gyakorlat, hogy az akcióterveket módosítják utólag, mert adott esetben a pályázati kiírásokat előkészítőik olyan mértékben alakítanak a pályázati kiírásokon, hogy már az akciótervekben rögzített szempontok is (jelentősen) módosulnak.

Egy másik megkérdeztünk szerint a tervezés problémája nem csak a forrástervezésre igaz, hanem az egész EU-s programtervezéssel kapcsolatban elmondható. Az egész tervezési folyamattal baj van, mert alapvetően ágazati tervezés folyik. Nincsenek a tervezésnek igazából fő céljai, nincsenek alapjai (pl.: az akciótervek jelentős részében a kiinduló érték = 0).

„Nem tudjuk, hogy mire tervezzük, nincsenek hatásvizsgálatok. Nincsenek adatok, vagy amik vannak nem nyilvánosak és nem használják őket. Nincsenek vizsgálva a programok hosszú távú hatásai és az, hogy ezek hogy viszonyulnak az NFT vagy az ÚMFT célrendszeréhez, valamint ezek alapján nem nyúlnak vissza a célrendszeréhez egészében és ágazati szinten sem. Nincs monitoring sem, illetve van, de inkább egy ellenőri szerepkört tölt be.” – hangzik az összegzés.

Ez utóbbi gondolatot nagyon fontosnak tartjuk, szeretnénk külön kiemelni. Megítélésünk szerint, a szociális és foglalkoztatási területen elterjedni látszó monitoring tevékenységek lebonyolítói – legyen szó akár fejlesztésekről, akár a meglévő intézményrendszer működtetéséről – komoly szereptévesztésben vannak.

Ha egyáltalán sor kerül valamilyenfajta monitoringra, annak tartalma inkább az eredményességre közvetett hatással bíró tárgyiasított körülmények meglétének hatósági jellegű ellenőrzésére vonatkozik (létszámok, végzettségi mutatók, berendezési tárgyak, engedélyek megléte, dokumentációs rendszerek pontos működtetése). Ehhez képest a monitoring megítélésünk szerint - mind a fejlesztési programoknál, mind pedig a már meglévő intézményrendszer működtetése esetében - inkább a kitűzött szakmapolitikai célkitűzések közvetlen teljesülésére kéne, hogy koncentrálnak, egy olyan egyeztetési mezőben, ahol az esetleges kudarcok szankcionálása mellett annak okainak feltárására és orvoslására is sor kerülhet. Ennek hiánya súlyosan demoralizálóan hat a szféra cselekvő szervezeteire, és habár a rendszerint nagy szigorral lebonyolított ellenőrzések, számonkérések a rend látszatát keltik, valójában továbbra sincs semmilyen kézzelfogható információnk programjaink és szolgáltatásaink eredményességéről, a fejlesztések „megtérüléséről”.

Az egyes ágazatok (minisztériumok) között nincsen együttműködés, nincsenek a programok összehangolva sem célrendszerükben, sem időrendben (pl.: gazdaságfejlesztési és humánfejlesztési programok), sem szakmailag. A komplexitás jelenleg esetleges, illetve gyakorlatilag a pályázóra

van bízva, hogy összekapcsolja-e a lehetőségeket. Ez központilag nincs megtervezve. Ennek megfelelően az intézményrendszer is széttagoltan épül fel, annak különböző elemei között sincs együttműködés.

A megkérdezett (nem-kormányzati) szakértő fontos különbséget lát az ún. pályázati támogatások és a kiemelt projektek között. Előbbi esetében a pályázók versenyeznek, míg utóbbiban – általában a központi kormányzat szervezetei – valódi megmértetés, verseny nélkül juthatnak forrásokhoz.

„Az volt az érzésem, hogy a kezdeti tervezői időszakban „hasraütés-szerűen” állapítják meg a költségeket. Hiszen az NFÜ-s köztisztviselő nem ért hozzá, a szakminisztérium szakértői erre a feladatra tökéletesen alkalmatlanok. Összességében megállapítható, hogy a minisztériumoktól érkező kalkulációk a legtöbb esetben túlzók, jó esetben hozzá nem értésből vagy információhiány miatt, „a biztonság kedvéért” történik mindez. Ez azért lehet így, mert a kiemelt projekteknél nincs verseny, szelekció, automatikusan megkapják a támogatást a pályázók, így nem érdekük, hogy alaposabban kidolgozzák a projektet.”

Mindezekből következik, hogy a fejlesztések megalapozottsága több esetben megkérdőjelezhető. A szociális terület egyik alapvető problémája, hogy nem áll rendelkezésre kellő mennyiségű és minőségű adat, ami alapján meg lehetne mondani, milyen irányban kéne fejleszteni. Másrészt az a benyomásunk, hogy irgalmatlan mennyiségű adat áramlik a fejlesztésekért felelős szervekhez és a közigazgatáshoz, azonban ezek ott rendszerint el is tűnnek, a hétköznapi halandó számára már nem elérhetőek és később sem találkozunk velük feldolgozott formában, elemzésekben, stratégiai tervekben, ne adj isten vitaanyagokban. Döbbenetes az ellentmondás aközött, hogy egy pályázónak mennyi információt kell nyújtania tevékenységéről, terveiről, programja végrehajtásáról és eredményeiről, s hogy 6 évvel a programok elindulása után ebből mennyi kerül feldolgozásra és nyilvánosságra. Ahogy arra korábban már kitértünk, az EUs fejlesztések megítélése, továbbgondolása gyakorlatilag lehetetlen kézzelfogható és mindenki számára elérhető adatok nélkül.

Folyamatos problémaként jelentkezik ehhez képest az is, hogy a politika részéről rendszeres, de időnként általánosabban, „mindenki” részéről is megfogalmazódik türelmetlenség, hogy ezek a fejlesztések lehetőleg azonnal és látványos eredményeket mutassanak fel – ami irreális elvárás és objektív, nyilvános adatok híján leginkább az önkényes értelmezéseknek ad teret, ellenőrizhetetlen számmisztikák alapján.

A fejlesztések szakmailag megalapozottá tételét úgy lehetne erősíteni, ha pl. ténylegesen történnének érdemi hatásvizsgálatok. Amolyan kötelezően lefutandó körnek tekinthetőek például azok a hatásvizsgálatok, melyek a projekt lezárultával egy időben történnek, miközben pl. egy képzésekről szóló humánerőforrás fejlesztési program eredményessége igazából évek múlva lenne mérhető. Az ilyen szempontok érvényesítésére azonban már sem energia, sem idő nem marad, nagyon sok projekt az előkészítés elcsúszása miatt időben éppen a legvégső elképzelhető határidőben ér véget, akkor pedig már mind a kiíró mind pedig a pályázó szabadulni igyekszik a projekttel kapcsolatos feladatoktól.

Azonban ez is csak az eluralkodni látszó voluntarista hangulatot erősíti, és azt a szemléletet, miszerint a monitoring egyetlen célja a pályázó tettenérése. Azonban ezeknek a hatásvizsgálatoknak inkább a szakmapolitikai célkitűzések megvalósulását kéne megragadniuk, azok nem a pályázó elszámoltatásához, hanem a későbbi fejlesztésekhez szolgálhatnak fontos információval. Egy példával érzékeltetve, nem pusztán azért kell pár év elteltével érdemben megnézni vajon látszik-e bármi tetten érhető hatás a HEFOP programok képzéstengerében résztvevő szakembereken, hogy azok mentén tízmilliókat követelhessen vissza a fejlesztési ügynökség, hanem azért, hogy egy következő fejlesztési időszakban van-e értelme további képzések bevezetésének. Erről úgy

tapasztaljuk sommás véleménye szinte mindenkinek van a 2004-2006-os fejlesztési időszak lezárta óta, értékelhető adatot azonban jóval kevesebbet láthattunk. Az előzetes (ex-ante) felmérés, illetve néhány kutatás arra utal, hogy a befektetett milliárdok gyakorlatilag elenyésző foglalkoztatásbővülést hoztak.

Ráadásul az objektív adatok meglepte még csak az egyik állomása a fejlesztések átfogó értékelésének, a meglévő néhány felmérés szakmai és társadalmi feldolgozottsága, a tanulságok beépítésének nyomonkövethetősége – sajnos azt kell mondjuk, hagyományosan – hiányoznak a hazai tervezési folyamatokból.

II.3. A fejlesztések céljainak, módszereinek megítélése

Nem meglepő módon a kormányzati szereplők egyetértenek, könnyen azonosulnak a fejlesztés jelenlegi céljaival, forráskeretével.

„Azt gondolom, hogy az operatív programban adva van mindaz a lehetőség, hogy azokra a problémákra, amik ma Magyarországon, szociális területen előfordulnak, releváns válaszokat tudjon adni a különböző fejlesztésekkel. Nagyon széles pályázati kört és pályázati témákat tudunk elérni.” – fogalmaz egyikük.

Konkréten a fogyatékos emberek vonatkozásában e kérdés kapcsán újra vissza-visszatér a már korábban jelzett probléma: hasznos lenne egy hosszú távú stratégia, ami alapján fel lehet fűzni, hogy mikor melyik csoportokra irányuló fejlesztések valósulnak meg, és e szerint összerakni a hétéves megvalósítás során a három akciótervet.

A szakértők egy része kritikai véleménnyel van:

„egyfelől túl sok prioritás van, nem lehet ennyi területen fejleszteni dolgokat és nincs meg az 1-2-3 fő cél, amelyekkel igazán akarunk foglalkozni. Rosszul vannak tervezve, strukturálisan nincsenek átgondolva. Másfelől nem „evidence based” a tervezési módszer. A növekedés, foglalkoztatás bővítés címszavak „lejárta közgazdaságtani lemez”. Valami másfajta úton kéne gondolkodni, de ez nem tud bekerülni a célrendszerbe. Emellett korszerűtlen. Valószínűleg ennek az az oka, hogy a célok sokkal inkább egyéni és pártérdekeket szolgálnak, mint inkább közösségi érdekeket.” – hangzik egy sommás vélemény.

A szakértői vélemény egy másik nézőpontból magával a célokkal egyetért, de a megvalósítás részleteivel, módjával már korántsem.

„Például nekünk kiemelt projektjeink a foglalkoztatási projektek, amelyek a hátrányos helyzetű emberek munkaerő-piacra történő integrációját kellene, hogy segítsék és ezek tulajdonképpen a foglalkoztathatóságot javító projektekként lettek nevesítve. Az a bajom, hogy ezek nem foglalkoztatást javító projektek, vagy foglalkoztathatóságot, hanem ezek munkaerő-piaci projektek.” – fogalmaz.

A fejlesztési tervek a gazdasági - foglalkoztatási válság előtt íródtak. Mindez azt jelenti, hogy a megváltozott társadalmi gazdasági körülményekre nem, vagy csak nehézkesen válaszolnak. Ha figyelembe vesszük, hogy az egyes fejlesztési tervek és a hozzájuk kapcsolódó operatív intézkedések kidolgozása, ezek Brüsszellel történő egyeztetése, a konkrét programok akciótervek mentén történő kiírása, majd maguk a fejlesztések lebonyolítása nem ritkán egy 4-6 évet átfogó folyamatot jelentenek, akkor be kell látnunk, hogy a mai döbbenetesen gyorsan változó globális környezetben a jelenleginél rugalmasabban alakítható fejlesztéspolitikára lenne szükség.

Paradox módon azonban éppen azt figyelhetjük meg, hogy a rendszer legkevésbé ott rugalmas, ahol erre a legnagyobb szükség lenne. Történetesen a projekt-végrehajtás oldalán.

II.4. A projektek végrehajtásával kapcsolatos tapasztalatok

Habár logikailag az egyes kiírásokkal kapcsolatos társadalmi egyeztetés még a tervezés fázisához tartozik, mi mégis azért tárgyaljuk ezt a végrehajtásról szóló alfejezetben, mert explicit módon itt jelennek meg először a fejlesztési programok konkrét végrehajtói.

A kitagolás esetében már a társadalmi egyeztetés során kiderültek hol húzódnak a korábban fel nem dolgozott nézetkülönbségek.

Az egyik megyei, nagy létszámú intézeteket működtető, önkormányzat munkatársai így foglaltak állást:

A lakóotthoni ellátási forma a jelenlegi tapasztalatok alapján nem gazdaságos, a személyzetet jobban megérné koncentráltan, nagyobb ellátott létszám esetében alkalmazni. Ez a gazdasági folyamat csapda helyzetet teremt, mert a fenntartó számára, nem gazdaságos a lakóotthoni ellátási formát választani. 10 alatt van azok száma, akik valamilyen formában tovább tudtak lépni, ki tudtak kerülni a nagylétszámú intézményekből. A kilépést valamilyen szerencse, véletlen pozitív változás tette lehetővé.

A nagylétszámú intézményben élők szeretnek ott élni, kellemes a környezet, szép a kastély, lehet sétálni, mozogni.”

Tulajdonképpen azt fogalmazták meg a nagyintézmények fenntartói, hogy nem lehetséges jövőkép a fogyatékossgal élő ember számára a kitagolás. A súlyosan fogyatékos, önmagát ellátni nem képes, állandó felügyeletre és ápolásra szoruló ellátottak számára az intézmények képviselői szerint jobb és fenntarthatóbb megoldást jelentenek a nagylétszámú intézmények.

Jól illusztrálja a konfúz képet, hogy a fogyatékos emberek intézményeire elsősorban, mint munkahelyre (foglalkoztatási keretre) tekintenek. A kitagolást - és ezt többször hangsúlyozták - a jelenlegi gazdasági, társadalmi helyzetben csak kiegészítő megoldásnak értékelik. Ugyanakkor más szereplők világosan látják, hogy nem megoldás a kitagolás határidejének a kitolása, mert nem az idő a probléma.

„A teljes kitagolás az irány, ez egyértelmű. Viszont megvalósíthatósága még csak nem is a ráfordítható források szükségének problémája csupán. A helyben elérhető szolgáltatások és azok kapacitásának problémája is. Aztán fenntarthatósági, működtetési források kérdése is. És mi van azokkal, akik állapotuk miatt a folyamatos és intézményben történő gondoskodást igénylik? Ezeket a kérdéseket mind átgondolva, végigszámolva, sőt az érintettekkel is konzultálva lehet korrekt, végrehajtható és eredményes egy kitagolási program.” – fogalmaz az egyik megkérdezett, kormányzati oldalon dolgozó tisztviselő.

Ehhez képest jelenik meg jóval markánsabban a kitagolás szükségessége a társadalmi egyeztetés során megszólaló civil szervezetek és szakértők hozzászólásaiban. Ezeket a korábbi tanulmányunkban már részletesen elemeztük.

Éppen a kitagolásra vonatkozó pályázatok társadalmi egyeztetésével kapcsolatos tapasztalatok alapján hangzik el, hogy:

„Ezzel együtt azt gondolom, hogy nagyon fontos maga a tény is, mely szerint a társadalmi partnereknek a véleménye be tudott csatornázódni a döntéshozási folyamatba. A társadalmi párbeszéd keretében volt mód a tiltakozásra. Azt mindenképpen el kell ismerni, hogy a pályázati felhívásoknak az Nemzeti Fejlesztési Ügynökség honlapján társadalmi párbeszéd céljából való közzététele – ez a technika – beváltja a hozzá fűzött reményeket. Ha ez a fórum nem lett volna, akkor nem tudnak a civilek tiltakozó levelet megjelentetni időben, olyan időpillanatban, amikor még van értelme ezt megjeleníteni.”

Más pályázatok kapcsán azonban akadtak eltérő tapasztalatok is:

„... egyéni hozzáálláson is múlik, de akár ügyintézői szinten is, hogy ki mennyire veszi komolyan a feladatát. Volt egy szomorú tapasztalat, hogy pont egy olyan operatív program esetében, ahol a legnagyobb számú projektet kezelik, vagy a pályázói kör a legérzékenyebb arra, hogy beleszólhassanak a kiírásokba, ott veszik a legkevésbé figyelembe őket.”

A pályázatokat megvalósítók, a támogatottak szemszögéből nézve az egyik leggyakrabban emlegetett probléma a pályázatok kapcsán zajló kommunikáció.

„Papírtömegeket kellett abbozgyártani, hogy egyáltalán elfogadják a projekteket. Én viccesen azt szoktam mondani, hogy kiírtottunk egy erdőt az első tervezési ciklusban és így „állati jól” teljesítettük a környezeti fenntarthatóságot... Gyakorlatilag most sem jobb a helyzet. Azért nem jobb a helyzet, mert egyrészt most elektronikus úton juttatjuk el az elszámolásainkat, illetve a szakmai beszámolóinkat, viszont ezek a programok rendkívül rosszak. Tehát sokszor köszönő viszonyban sincs azokkal, ami tulajdonképpen az adott projektre jellemző.” – fogalmaz egy több mint egy évtizedes „kedvezményezett” múlttal rendelkező szakember.

A források lehívásának folyamatáról szinte kivétel nélkül kedvezőtlen képet rajzoltak fel az interjúalanyaink. A központi közigazgatás tervezője elmondja:

„Sokkal lassabban halad, mint ahogy szeretnék volna.”

Magyarázatként azt jegyzi meg, hogy sokkal lassabban írják ki a programokat, és lassabban megy végbe a beadástól a szerződés kötésig tartó folyamat, továbbá sokszor a programok sem tudnak jól gazdálkodni, kevés a forráslehívás. Ezzel együtt is igaz, hogy a TÁMOP hat prioritásából az 1.2. prioritás mellett az 5. prioritás a harmadik legjobb a forrásfelhasználásban. Talán sajátos, de büszkeségként említik, hogy az intézményrendszerben dolgozó munkatársakra jutó forrásmennyiség tekintetében, ha azt nézzük, hogy hány ember dolgozik az intézményrendszerben és mennyi pénz mentedzselnek, ebben Magyarország a leghatékonyabb.

A nem-kormányzati megkérdezettek oldaláról markáns vélemény került megfogalmazásra:

„... az EU-s pénzeket rosszul használja fel Magyarország. A programok rosszul vannak tervezve és nincsenek összehangolva, nincsenek szakmailag megalapozva és nincsen visszacsatolás, hatásvizsgálat. További probléma, hogy a pénzeket gyakorlatilag az állami alapfeladatokra akarjuk felhasználni.”

A dolgok összességét nézve nagyon csodálkozik, hogy miért kapunk mi uniós pénzeket:

„mert ha valaki egyszer megnézné, hogy az infrastruktúrán kívül mi jött létre, kiábrándító képet kapna. Társadalmi szempontból nézve a helyzet sokkal rosszabb, mint régen volt (a válságtól függetlenül), miközben milliárdokat fordítottunk arra, hogy mi van a célrendszerben.”

A végrehajtás szempontjából azonban van néhány pont, amely korábban (az NFT 2004 – 2006-os időszakában) jobban működött, mint jelenleg. Például rendszeresen voltak ún. Monitoring Infónapok, ahol találkozott a Közreműködő Szervezet a pályázókkal, amin az esetek többségében a

programirányító is részt vett, így közvetlenebb visszacsatolásra adott lehetőséget, hogy mi nem működik, mi a gond. A HEFOP-ban működött továbbá projekt-támogatói rendszer, aminek az volt a lényege, hogy a pályázókat próbálta segíteni a projektgenerálás és a végrehajtás szakaszában, hogy sikeresebben tudjanak pályázni. Előremutató lenne, ha érdekeltté lehetne tenni a végrehajtó intézményrendszerben dolgozókat a pályázatok sikerességében. Olyan feladatokat is elláthatnának - a pályázatok kiírása mellett -, ami a pályázót segíti abban, hogy sikeres pályázatot nyújtson be, be tudja fejezni a programját, maradéktalanul teljesítse a szakmai programjában elhangzottakat, megfogalmazottakat.

A pályázók – valószínűleg örök javaslatára világít rá, amit egyik interjúalanyunk javasolt – hogy sokat segítene, hogy ha nyitott pályázati lehetőségek is lehetnének, vagyis a pályázó dönthetné el, hogy mire szeretne forrást fordítani, és nem teljesen kész pályázati konstrukciókra kéne pályázni.

Amikor az eddig érkezett uniós források legnagyobb nyerteséről és veszteséről kérdeztük interjúalanyainkat, akkor a nyertesek közé azokat számították megkérdezettjeink, akik amúgy is erősek, vannak mozgatható forrásaik a likviditási problémák kikerülésére, akik jó pályázatokat tudnak írni, emiatt nincs szükségük pályázatíró cégre. Vesztesek általában a kisebb szervezetek, mivel nincs elég személyi kapacitásuk és háttérforrásuk. Ilyenek lehetnek a kisebb civil szervezetek, és a hátrányos helyzetben lévő kistérségekben lévő szervezetek – általánosan pont a nekik szóló programok nem igazán sikerültek pedig egyáltalán nem biztos, hogy a nagy és erős szervezetek képviselik a szakmai progresszivitást, másrészt pedig éppen a leghátrányosabb helyzetű térségek szervezetei maradnak ki a fejlesztési forrásokból. Ez a körülmény jelentősen rontja a támogatások célzottságát.

A fogyatékos emberek szempontjából végiggondolva a fenti kérdést, egyik kormányzati beszélgetőpartnerünk kiemelte:

„ma nem lenne annyi nappali intézmény, amennyi van, nem lennének olyan foglalkoztatóink, amilyenek vannak, valamint rengeteget változott a szemlélet. Ma már nem mondhatjuk, hogy a fogyatékos emberek a társadalomtól elzárva élnek. Nagyon sok felsőoktatási képzésbe kerültek be fogyatékosügyi ismeretek. Öt évvel ezelőtt elképzelhetetlen lett volna, hogy holnap akadálymentesítéssel kapcsolatos tudásokra szakirányú továbbképzést hirdessen egy felsőoktatási intézmény. Ha nem lettek volna akadálymentesítési pályázatok, akkor ez a szükség nem tud megjelenni. Szerintem ez fontos mozgásokat indított meg. Az más kérdés, hogy sokkal több mindent is generálhattunk volna.”

A külsős szakértők a fennálló status quo megőrzését látják, semmint valódi, mélyreható reformokat. Nyertesként elsősorban a középosztályt nevezik meg, azon belül is azt a réteget, aki csinált magának tudásmonopóliumokat (pl. pályázatíróként, közreműködőként...) és a politikai elit szereplőit, kiemelt állami szereplőket. Tehát a pályázatok tervezői, előkészítői oldalán látják a legnagyobb haszonélvezőket. Törvényszerű vesztesekként említi interjúalanyunk a szegényeket, romákat, hátrányos helyzetű kistérségek lakóit annak ellenére, hogy minden az ő nevükben és őértük történik a rendszerben.

A tematikus fejlesztések mellett a horizontális (vagyis minden fejlesztés esetében érvényesítendő) esélyegyenlőség megvalósítására, megvalósulására is rákérdeztünk.

Tervezői – szakértői szemmel: „fájóan leegyszerűsített, kiürített tartalma” volt némelyik esélyegyenlőségi célnak, indikátornak, leginkább a társadalmi nemek témában, persze nem az összesnek. Megítélésünk szerint az NFT-hez képest sokat fejlődött a rendszer a horizontális szempontok kapcsán, de addig viszont még nem jutott el, hogy valóban program specifikusan legyen megtervezve, és elvárva. Az esélyegyenlőség ilyen módon való támogatása lényegét tekintve sikertelen. A kedvez-

ményezettek alapvetően nem figyelnek e szempontra, általános válaszokkal, konkrétumok nélkül tudják le ezt a követelményt. Sok esetben jön az a visszajelzés, hogy a horizontális esélyegyenlőséget a pályázók egy kötelező rossznak tekintik.

Az Európai Bizottság elvárja tőlünk a horizontális elvek érvényesítését. Ezek megjelentek az ÚMFT-ben és az operatív programokban is. A dokumentumok természetéből adódóan nagyon általánosan szerepelnek ezek az elvek. Nem is várhatunk tőlük többet. Az akciótervek szintjén lehetne többet tenni, ahol azonban jelenleg meg sem jelennek. A másik probléma a végrehajtási intézményrendszerrel kapcsolatos: interjúalanyunk megfogalmazásában nincsenek jelenleg olyan munkatársak a végrehajtás rendszerében, akik bármely terület specialistái lennének. Ezért szükséges a képzésük. Ez nagyszámú kört érint a rendszerben (minimálisan több száz főt).

Kifejezetten a fogyatékos és pszichiátriai beteg embereket célzó szociális, reintegrációs fejlesztésekkel kapcsolatban szerteágazó véleményeket kaptunk. Talán itt a legmarkánsabb a nézőpontok különbsége a különféle háttérű megkérdezettjeink tekintetében.

Általánosságban elmondható, hogy nagy számban vannak a TÁMOP-ban, és általában az ÚMFT-ben is megváltozott munkaképességű, illetve fogyatékos embereket megszólító fejlesztési lehetőségek. Ilyenek például a ROP-ok akadálymentesítő programjai, illetve az alap és napközbeni ellátásai, a TIOP bentlakásos intézmények kitagolás és korszerűsítése, illetve az állami intézmények akadálymentesítése. Mind a TIOP-ban és mind a TÁMOP-ban megtalálhatóak a megváltozott munkaképességű emberek rehabilitációjának fejlesztésére irányuló programok és elemi rehabilitációs fejlesztések (ez utóbbiak elsősorban látássérültek számára), a TÁMOP-ban pedig van egy kiemelt projekt, ami az egyenlő esély hozzáférést segítő tudások és módszerek megalapozásáról szól. Mindez azt jelenti, hogy az NFT-hez képest (és sok esetben más célcsoportokhoz képest is) nagyobb források állnak rendelkezésre a fogyatékosokkal élők helyzetének javítására.

A kitagolás (illetve annak vitája) kapcsán egyik kormányzati oldalt képviselő megkérdezettünk véleménye tükrözi talán leginkább a kormányzati álláspontot:

„...a nagy létszámú intézmények kitagolását látom megfelelő jövőképek, a fogyatékos személyek jogairól szóló törvénynek az értelmezése, amiben meglévő, mára már hatályon kívül helyezett határidőre a civilek bivatkoznak, nem egységes. 1998-ban, a törvény születésekor az került bele, hogy a fogyatékos személyek önálló életvitelre való képessége alapján, a nagy létszámú intézményeket modernizálni kell, vagy az önálló életvitelre képes fogyatékos emberek számára lakóotthoni ellátást kell nyújtani. Ez azt jelenti, hogy a törvény nem írta elő a nagy létszámú bentlakásos intézmények kitagolását. Előírt egy határidőt – 2010. 01. 01 – de erre a határidőre tulajdonképpen egy induló diagnózist követően, a diagnózisnak megfelelően kellett vagy modernizálni vagy, kitagolni. 2001-ben született egy kormányrendelet, ami létrehozta azt a szakértői bizottságot, akik minden nagy létszámú bentlakásos intézményben elhelyezett fogyatékos személy állapotát felül kellett, hogy vizsgálják. Ez a felülvizsgálat meg is történt. Ennek a vizsgálatnak az eredménye az volt, hogy az emberek 95%-a nem képes az önálló életvitelre, ezért nekik nem kell lakóotthonba költözniük, elegendő a modernizáció. Az a közel 20 milliárd forint, amit az elmúlt 11 évben a nagy létszámú bentlakásos intézmények modernizációjára költöttünk, az egyébként nincs ellentmondásban a fogyatékos személyek jogairól szóló törvénynek a határidőhöz kötött feladatával. Hiszen a vizsgálat azt mondta, hogy nem alkalmasak önálló életvitelre, magyarul modernizálni kellett körülöttük a körülményeket. Másik lehetőségként azok számára, akik a vizsgálat alapján önálló életvitelre képesek, nekik lakóotthont kell létrehozni. Így az alig több mint 100 lakóotthon, állami finanszírozással így tudott létrejönni. Az egy másik kérdés, hogy sosem érttem egyet sem azzal, hogy egy bizottság vizsgálja meg a fogyatékos személy állapotát, és nem a fogyatékos emberek döntenek arról, hogy milyen körülmények között szeretnének élni. Azzal sem értek egyet a mai napig sem, hogy az állapotot egy pillanatfelvétel alapján döntjük el, hogy önálló életvitelre képes vagy sem, hiszen fejleszthetőek ezek a képességek. Tehát aki ebben az időpillanatban nem alkalmas önálló életvitelre, ő is képessé tehető erre, nem beszélve arról, hogy értékrendem szerint, lakóotthonba nem csak az önálló életvitelre képes emberek költözhetnek. Lakóotthoni körülmények között is megszervezhetőek azok a segítő szolgáltatások, amik-

kel egy önálló életvitelre csak részben vagy egyáltalán nem képes ember élni tud. Álláspontom szerint, ha az elmúlt 12 évben mulasztás történt, akkor az az, hogy a fogyatékosügyi törvényben nem tettük már korábban egyértelművé, hogy nincs modernizáció, csak közösségi alapú ellátás, csak lakóotthoni ellátás, tehát hogy 12 éven keresztül törvényesen hagytuk nyitva annak a lehetőségét, hogy lehessen modernizálni is. Ezt a törvényt kellett volna már sokkal korábban módosítani.”

A kormányzat hozzáállását tükrözi az is, hogy a szociális törvény módosításakor, 2010. elején, a kitagolásról 2010. december 31-ig stratégiát kell készíteni.

Külsős szakértő interjúalanyunk szerint a kitagolás ugyan egy botránykő, de azért vannak jó kezdeményezések is. A fogyatékosokról kétféle megközelítésben beszélhetünk: egyrészt a fogyatékos emberek igényei, mint horizontális szempont, és ez esetben nemcsak a TIOP, TÁMOP vonatkozik rájuk, hanem bármilyen prioritású projekt, akár gazdasági vagy környezetvédelmi. A másik megközelítés pedig a fogyatékosokat konkrétan érintő intézkedések.

Az első megközelítést tekintve – szerinte is – gyalázatos a végeredmény, mert

„senki nem gondolkodott messzebb annál, hogy a 100 pontos kérdőívből az 5 pontot odaadjuk a fogyatékosoknak. Megnézni, van-e esélyegyenlőségi terve, együttműködik-e egy helyi szervezettel, akadálymentes-e az épülete, jel-tolmácsot biztosít-e a konferenciáján. Láttam, hogy ez nagyon nem jól működik, mégsem tudtam semmit tenni egyik szakértőtársammal sem. Ez a mi hibánk is volt.”

„Ami pedig a célzott támogatásokat illeti, kevesebb rosszat tudok elmondani, volt sok hasznos, a fogyatékosokat közvetlenül érintő kezdeményezés, például középületek akadálymentesítése, vagy képzési csomagok kidolgozása, sajátos nevelési igényű tanulók számára módszertani fejlesztések. Ami nem jó ezekben, hogy elszigetelve történtek. De mondjuk ha az egyik közalapítvány nem csinálta volna meg kifejezetten a fogyatékosokra vonatkozóan a képzési programot, akkor egyáltalán nem valósultak volna meg. A fogyatékosügyi szakpolitika jól célozta be azt a néhány konstrukciót, amit eltervezett. Persze elmaradt egy csomó minden, de mindig ez történik, hiszen nincs elég forrás, meg idő.”

Másik szakértő interjúalanyunk szerint nem feltétlenül a támogatáspolitikával van baj, illetve a probléma nem ott gyökerezik, nem azon kéne elsősorban változtatni. A jelenlegi EU-s források tudnának előre lendíteni a helyzeten, ha lenne mögöttük szándék. A pénz önmagában nem segítség, a motoron múlik, aki működteti az egészet, hogy mi lesz. Szerinte a forrás az rengeteg, csak túl sok mindent akarunk egyszerre, és így elaprózódik és elveszik.

„Furcsán dől el, hogy mi az ami napirendre kerül és fontos, és mi az ami nem. Egyfelől milliárdokat dobunk ki akadálymentesítésre, másfelől mutasson valaki egy olyan épület tulajdonost, akét megbüntettek azért, mert nem akadálymentesített.”

„Nem lehet egyszerre mindent, építkezni kell, meg kell találni azokat a pontokat, ahol viszonylag koncentrált beavatkozással, ennyi forrással, hosszútávon lehet eredményeket elérni. A kitagolás kapcsán is lehet, hogy értelmebb lenne arra koncentrálni, hogy először egy adott csoportot (pl. fiatal felnőttek) tagoljunk ki, és csak utána továbblépni a következő csoportra, nem egyszerre mindenkit. Mert hiába engedjük el őket, onnan tovább kell lépni, munkába állni, megtartani azt a munkát...”

II.5. Összegzés

Mindenképp sikerként könyvelhető el, hogy a tervezésben résztvevő szakemberek uniós forrásokat tudtak behozni a szociális területre. Fontos az is, hogy az államigazgatás is felismerte, hogy a

szociálpolitika és a szociális munka olyan eszköz, amely segíteni tudja a hátrányos helyzetű embereket a munka világába történő re/integrációban.

A 2007-től kezdődő periódusban mindenképpen eredmény, hogy a foglalkoztatás, az oktatás, képzés körén túl olyan fejlesztési irányok is bekerültek a fejlesztések közé, mint a közösségfejlesztés, jogvédelem, önkéntesség, civil szervezetek fejlesztése, vagy az ellátórendszerek modernizációja. Ezek korábban – EU-s szabályozás kizárása miatt – nem voltak támogathatóak.

Az általunk készített interjúk során kirajzolódott az, amit már az előzőekben is vélelmeztünk: habár korábban sosem látott források érkeztek a szociálpolitikai fejlesztésekre az EU strukturális alapjaiból azok felhasználása a megkérdezett résztvevő szakértők véleménye szerint is számos strukturális ellentmondással terhelt.

A kutatás eredményeképpen arra a megállapításra jutottunk, hogy az Európai Unió Strukturális Alapjaiból érkező források elosztása során az elsődleges szempont a pénzlehívás mértékének maximalizálása, valamint annak minimalizálása, hogy forrást kelljen a későbbi Uniós ellenőrzések alkalmával – esetlegesen – visszafizetni. Ez a kormányzati szándék mindenképpen méltánylandó, hiszen az valóban eredmény, ha Magyarország a korábban sosem látott nagyságrendű fejlesztési forrásokat lehetőleg teljes egészében képes felhasználni.

Azonban ez a törekvés egy olyan szemléletmód mentén érvényesül, amely egyrészt felülír minden más szakmai szempontot, másrészt a bizalmatlanság és gyanakvás bénító légkörét árasztja el a rendszer minden szereplőjében.

Ennek már a tervezés során érzékelhető következményei vannak. Óvatos fejlesztési politika érvényesül, a programok jó része valójában nem igazi újítás, hanem működő, már bevált támogatási csatornákon áramolnak a források. Nem egy esetben úgy látjuk, hogy felmerül a gyanú: működési kiadásokat álcáznak valódi fejlesztésnek, reformnak. Új megoldások kipróbálására, hosszútávra mutató, alapvető szerkezeti, teljes intézményrendszert megváltoztató fejlesztésekre alig találunk példát. Úgy tűnik, ebbe mintha beletörődne, időnként egymásra találna a programokat tervező, a pályázatokat lebonyolító és a projekteket megvalósító pályázó is.

Bár a nagy társadalmi kérdések kezelése megkövetelné, valójában nem találunk ágazatközi, az elkülönülő szférákat (mint amilyen pl. a szociális ellátás, foglalkoztatás, közoktatás, egészségügy, kommunikáció, infrastrukturális beruházás, vidékfejlesztés) egyszerre megmozgató, összehangoltan futó programokat. A rengeteg hazánkba érkező forrás jellemzően elaprózódik, ráadásul makroszintű eredményességében, a különféle társadalmi rétegekre gyakorolt hatásában nyomonkövethetetlen. A minden fejlesztés esetében érvényesítendő ún. horizontális esélyegyenlőségi szempontok (mint amilyen a férfiak és nők esélyegyenlősége, a cigányság és a fogyatékos-sággal élők helyzetének javítása) érvényesítése nagyon gyenge, eredményei pedig nyomonkövethetetlenek (talán az épületek egyfajta akadálymentesítettségének kivételével).

Mindezt tetézi, hogy a források felhasználása a külső szemlélő, a programokat végső soron finanszírozó európai, illetve hazai állampolgár, de még az ezzel foglalkozó szakértő számára is átláthatatlan. Korábban publikált tanulmányunkban is kiemeltük, most csak megerősíteni tudjuk: a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség jelenlegi rendszerében olyan alapvető kérdésekre nem lehet választ kapni, hogy vajon egy adott célcsoport (esetünkben a fogyatékos-sággal élő személyek), milyen mértékben részesültek közösségi forrásokból. Az adatokat mindhiába kértük, 2004. évig visszamenőleg semmilyen erre vonatkozó adatot nem kaptunk. Ez a gyakorlat megengedhetetlen! A magunk részéről javasoljuk: az egyes pályázatok, programok lezárását követően annak összes – a pályázóktól egyébként szigorúan megkövetelt – eredményét, záróbeszámolóját hozza nyilvánosságra a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség.

Ügy tűnik, valamilyen mértékben a forráselosztásban érintett összes szereplőnek érdeke fűződik a jelenlegi rendszerhez. Miközben a fejlesztési célokat tervezők nagyon fontos változások, eredmények elérését tűzték ki, a pályázati felhívásokat készítő (szakma)politikailag kevesebb kockázatot vállalnak a valójában mélyreható változást nem generáló, a már bevett gyakorlatokat és mechanizmusokat finanszírozó programjaikkal. A lebonyolító irányító hatóságok és a fejlesztési ügynökség szoros kontroll alatt tarthatja, az EU-s pénzhívás volumenét nem veszélyeztető, ám megújulást sem hozó programokat. A pályázók pedig fejlesztésnek álcázott projektjeikkel hosszú évek forráshiányát enyhítve betömhetik működési költségvetésük réseit.

Önmagában a helyzet érthető, azonban számunkra elfogadhatatlan, hiszen ezek a fejlesztési források a szociális területen ahhoz jelentenek vissza nem térő lehetőséget, hogy képessé váljunk égető társadalmi kérdések (pl. foglalkoztatás, cigányság, fogyatékos személyek kérdése) kezelésére, hosszú évek óta közösen vallott célok elérésére.

Félő, hogyha fennmarad a forráselosztás jelenlegi rendszere, akkor pár év múlva az derül majd ki a statisztikai évkönyvekből, hogy habár irdatlan forrásokat használtunk fel, a megcélzott társadalmi csoportok helyzetében semmiféle pozitív változás nem következett be.

Visszatérő megállapításunk, hogy objektív, bárki által elérhető megfelelő mélységű adatok híján az eddigi forrásfelhasználás értékelése tulajdonképpen lehetetlen. Ez azért is bosszantó, mert mind a költségvetés-elemzésből, mind pedig az interjúkból az derült ki számunkra, hogy számos, jelentős fejlesztés történt/történik a fogyatékossgal élő és mentális problémában érintett emberek társadalmi integrációja terén is, könnyen lehet, hogy ezek nyíltan felvállalt (lehetővé tett) értékelése akár megelégedettségre is okot adhatna, azonban objektív eredményességre mutató elemzésre 6 évvel a csatlakozás után sem alkalmas a rendszer. Javaslatunk egész egyszerűen az, hogy az egyes programok lezárása után (amikor a versenyelőny kérdése már nem indokolja a titoktartást) az összes projektekkel kapcsolatosan a közreműködő szervezetekhez beérkező adat, dokumentáció kerüljön nyilvánosságra.

A fejlesztési programok szempontjából különös operatív jelentőséggel bírnak a két éves akciótervek. Korábbi javaslatainkat megismételve ezen a szinten tartanánk szükségesnek az elképzelések szilárd rögzítését, és a változtatás rugalmasságának megteremtését is. Fontos lenne, hogy az esélyegyenlőséggel kapcsolatos horizontális szempontok az akciótervekben is megjelenjenek, ott további részletezett iránymutatások szülessenek az egyes programokhoz kötöten.

A két éves intervallum már talán elég rövid ahhoz, hogy az akciótervek képesek legyenek (a fejlesztési tervekhez képest) rugalmasan igazodni az időközben bekövetkezett változásokhoz, azonban ezek dokumentálása éppen a kiszámíthatóság és nyomon követhetőség miatt elengedhetetlen. Az akciótervek alakulásának nyilvánosságát olyannyira fontosnak tartjuk, hogy kormányzati szinten megjelenő, személyes felelősség hozzárendelését javasoljuk a kérdéshez.

Komolyan elgondolkodtatónak tartjuk a szakminisztérium és az Irányító Hatóságok között a tervezés és a végrehajtás során érzékelhető feszültséget. Véleményünk szerint a szakminisztériumtól független Irányító Hatóságok létrejöttével egy párhuzamos hatalmi struktúra jött létre, mely annak ellenére felülír szakmai döntéseket, hogy állományában igen korlátozottan jelennek meg az adott területet mélységében ismerő szakemberek. A magunk részéről az Irányító Hatóságok hatáskörének jelentős átalakítását javasoljuk. Szakmai kérdésekben a szakminisztériumok számítanak a kompetens szereplőnek, az Irányító Hatóságok feladata az ágazatok közötti kommunikációs tér megteremtése, az egyeztetési fórumok működtetése. Ehhez képest inkább az a tendencia érvényesült, hogy miközben ezek a fórumok egyáltalán nem működnek, lépésről lépésre a végrehajtás bürokratikus szabályaira való hivatkozással az Irányító Hatóságok sok esetben átvették a szakmai irányítás funkcióit is. Bármennyire is fontos szempont a lehívható EU források maximalizálása és

a későbbi visszafizetési kötelezettségek minimalizálása, azért hangsúlyozni szeretnénk, hogy ezek továbbra is szakmapolitikai fejlesztési programok.

Fontos ugyanakkor megjegyezni, hogy a fejlesztésekkel kapcsolatos szakmai kérdések tárgyalása nem állhat meg az egyes szakminisztériumok szintjén, nincs olyan előttünk álló fejlesztési feladat, ami egyetlen ágazat keretei között biztonsággal és komplex módon megoldható. A fejlesztési folyamatba tehát ágazatközi mechanizmusokat kell beépíteni. Elvileg ez lehetett volna az Irányító Hatóságok feladata is ám a jelek szerint ez nem tudott megvalósulni.

Már a tervezés során komoly hiányosságokat mutat a különböző ágazatok összekapcsolása. A jelenlegi rendszerben szinte elképzelhetetlen, hogy egy gazdaságfejlesztési program, szorosan összekapcsolódjék egy foglalkoztatási és szociálpolitikai programmal, melyet esetleg kulturális projektet tesznek élővé, a lakosság és a közvélemény számára is érzékelhetővé. Ez a fajta komplexitás miközben alapvető fontosságú lenne, a jelenlegi keretek között kivitelezhetetlen. Meggyőződésünk, hogy az általunk immár visszatérően részleteiben tárgyalt kitagolási programok sikeressége is csak akkor biztosítható, ha a pusztán szociálpolitikai fejlesztési program (TIOP) mellett ugyanott meg tud jelenni egy foglalkoztatási, gazdaságfejlesztési esetleg turisztikai, kulturális program, ami a megüresedő intézmény (mint a térség legnagyobb foglalkoztatója) nyomán keletkező űrt hivatott betölteni.

Mindennek szükségessége talán még inkább egyértelműen látszik a pályázó, végrehajtó oldaláról. A kitagolásról szóló pályázatok kapcsán a konkrét pályázati dokumentációt végül összeállító jó esetben szociális alapvégzettségű intézményvezetőre hárul a feladat, hogy a kiváltásra kerülő kastélyingatlan turisztikai vagy esetleg kulturális, oktatási célú hasznosításáról, az abból származó bevételekről, vagy a kitagolás hatására megszűnő munkahelyek helyi foglalkoztatási kihívásairól értekezzen a megvalósíthatósági tanulmányában.

Erre nyilvánvalóan nem alkalmas, sőt egy személyben senki sem lesz alkalmas rá, sem helyi, sem központi szinten. Arra akarunk nagyon világosan rámutatni, hogy az EU fejlesztések középpontjában álló társadalmi kérdések a jelenleginél sokkal komplexebb hozzáállást igényelnének, és ennek a komplexitásnak bizony az operatív szinteken is meg kellene tudni jelennie. A kitagolási programok kapcsán egyszerre kell kezelni a bentlakók felkészítését, az új környezet kialakítását, a helyi lakosság és a meglévő személyzet ellenállásának leküzdését, a megüresedő ingatlan hasznosítását és a keletkező foglalkoztatási problémákat. Ezeknek a feladatoknak egész egyszerűen az intézményvezetőre vagy a helyi fenntartóra való hárítása szinte kódolja a későbbi kudarc bekövetkeztét. A konkrét javaslatunk az, hogy a kitagolásban érintett térségekben koncentráltan jelenjenek meg Európai Unió forrásokból finanszírozott szélesebb területeket átfogó programok, valamint a sikeres lebonyolításhoz jöjjenek létre (akár a közreműködő szervezetek szerepének átgondolásával), gazdasági, kommunikációs, foglalkoztatási szakemberek bevonásával a végrehajtás menedzselését segítő támogató csoportok.

Részletesen kitértünk a monitoring rendszer tárgyalására. Ezt a kérdéskört egy látszólag merész huszárvágással összekötöttük a már működő szociális szolgáltatási rendszer jelenlegi ellenőrzési mechanizmusaival, azonban meggyőződésünk, hogy itt ugyanazzal a problémával állunk szemben. Monitoring rendszereink kiüresedettek, a meglévő gyakorlat a szankcionáló hatósági ellenőrzések irányába tolódik el, ami nem azért jelent problémát, mert nem éri esetleg tetten a mulasztó pályázókat/szolgáltatókat, hanem azért mert az semmilyen módon nem biztosítja a feltárt problémák megértését, és jövőbeli megismétlődésének kiküszöbölését. Javasoljuk továbbá, hogy a monitoring rendszerek és a hatásvizsgálat teljesen váljanak le, mind a tervezés, mind pedig a végrehajtás

szereplőről, azok ugyanis a jelek szerint szinte természetesen abban érdekeltek, hogy a vizsgálatok mindenképpen valamifajta könnyen letudható módon, de eredményességet mutassanak fel.

A pályázatokkal kapcsolatos monitoring rendszerek és a már működő szolgáltatások ellenőrzési mechanizmusait ezért olyan módon tartjuk átalakítandónak, hogy azok közvetlenül a teljesítendő társadalmpolitikai célkitűzések szempontjából monitorozzák a fejlesztések/beavatkozások eredményességét, ne pedig közvetett hatású statikus bemeneti dimenziókat, tárgyi feltételeket és bürokratikus teljesítményeket mérjenek.

Előremutató lenne, ha érdekeltté lehetne tenni a végrehajtó intézményrendszerben dolgozókat a pályázatok sikerességében. Olyan feladatokat is elláthatnának - a pályázatok kiírása mellett -, ami a pályázót segíti abban, hogy sikeres pályázatot nyújtson be, be tudja fejezni a programját, maradéktalanul teljesítse a szakmai programjában elhangzottakat, megfogalmazottakat.

Végezetül szeretnénk még egyszer megköszönni interjúalanyainknak gondolataik megosztását, s hozzájárulásukat az ELTE és a Soteria Alapítvány együttműködésében készülő, az integrációs célú Európai Unió források hatékonyabb felhasználása érdekében összeállított javaslatcsomagjához.

A javaslatok pontokba szedve

1. Az összes projektekkel kapcsolatosan a közreműködő szervezetekhez beérkező adat, dokumentáció kerüljön nyilvánosságra.
2. Az esélyegyenlőséggel kapcsolatos horizontális szempontok az akciótervekben is jelenjenek meg, ott további részletezett iránymutatások szülessenek az egyes programokhoz kötötten.
3. Az akciótervek alakulásának nyilvánosságáért kormányzati szinten kötődjék személyes felelősség.
4. Az Irányító Hatóságok hatáskörének jelentős átalakítását javasoljuk. a szakminisztériumok számítanak a kompetens szereplőnek, az Irányító Hatóságok feladata az ágazatok közötti kommunikációs tér megteremtése, az egyeztetési fórumok működtetése.
5. A fejlesztési folyamatba ágazatközi mechanizmusokat kell beépíteni. Valódi, intézményrendszereket átalakító fejlesztési programokat kell kidolgozni, és azok következetes végrehajtását kell a fejlesztési ügynökségnek biztosítani.
6. A kitagolásban érintett térségekben koncentráltan jelenjenek meg Európai Uniósi fejlesztési programok, melyek végrehajtását a menedzselést segítő szakértői támogató munkacsoportok segíthetik.
7. A monitoring és ellenőrzési rendszerek közvetlenül a kitűzött társadalmpolitikai célok teljesülését vizsgálják.
8. A monitoring rendszerek és a hatásvizsgálatok teljesen váljanak le, mind a tervezés, mind pedig a végrehajtás szereplőitől.
9. A végrehajtó intézményrendszerben dolgozókat (különös tekintettel a közreműködő szervezetekre) érdekeltté kell tenni a pályázatok sikerességében.

Melléklet

A kutatásunk zárásaként megbeszélést tartottunk, továbbá felajánlottuk az interjúalanyainknak, hogy amennyiben van, észrevételeiket, különvéleményüket a tanulmánnyal együtt közzétesszük. Utóbbi lehetőséggel egyetlen, az egyik megyei önkormányzatnál dolgozó szakember interjúalanyunk élt. Levelét változtatás nélkül közöljük. Mivel kifejezetten kérte, anonimitását megőrizzük.

**„Észrevételek
az „Egy lépés előre, kettő hátra”
A nagy létszámú intézmények kitagolása és az önálló életvitel támogatása Magyarországon, az Európai Unió strukturális alapjainak felhasználásával - tárgyú kutatás összszegző megállapításaihoz**

Szociális szakemberként az interjúk elején fontosnak tartottam rögzíteni, hogy egyetértek és támogatom a *kitagolási programot, de néhány – számomra fontos – fenntartással.*

Önkormányzatunk is előkészítette kitagolási programját, megtervezve, hogy adott és előre kiszámítható forráslehetőségek mellett mely intézményei, milyen módon, ütemezéssel és határidővel lesznek résztvevői a kitagolási programnak. E program kidolgozásában a hivatal szervezetén belül dolgozó *szociális szakembereken* kívül az érintett intézményekben több éve, vagy évtizede dolgozó szakemberek vettek részt, akiknek elsődleges célja – a hivatal szakembereivel együtt – az ellátottak életminőségének javítása volt, ezért a kitagolásban *partnerek és nem ellenérdekeltek az intézmények, illetve a bennük dolgozók.* Minden intézménytípus – így a lakóotthoni forma – esetében is a működési engedélyek megkövetelik az elvárt szakmai szint biztosítását úgy a személyi, mint a tárgyi feltételek tekintetében, ezért a szakemberek egzisztenciája a kitagolási program mentén *nem veszélyeztetett.*

*Hangoztattam és most is fenntartom: hiányoltam a pályázati kiírások során, hogy egységesen kerültek nevesítésre a pályázatban résztvevő intézmények korszerűsítése, kitagolása során a kritériumok, egyéb szempontok (férőhelyszám, elérhetőség, stb.), holott a bentlakásos intézmények, ezen belül a fogyatékosokat ellátó otthonok is *strukturáltak.* (rehabilitációs célú, ápoló-gondozó otthonok – ezen belül is középsúlyos fogyatékosokat ellátók, illetve súlyos fogyatékosokat, illetve halmozottan fogyatékosokat ellátók, stb.)*

Teljesen más személyi és tárgyi szakmai környezetet feltételez az önmaga ellátására részben képes, a foglalkoztatható középsúlyos értelmi fogyatékos ember bentlakásos intézményi ellátása, mint súlyos, illetve halmozottan fogyatékosokról való folyamatos 24 órás gondoskodás. Ezt a problémát a hatályos jogszabályok sem „követik le”, amely folyamatos feszültséget generál a működés során. Végig kell gondolni pl., hogy egy – intézmény szervezeti keretein belül működő – 8-14 férőhelyes ápoló gondozó célú lakóotthonhoz az ágazati jogszabályok 4 szakembert írnak elő 3 műszakos munkarendben. 4 alkalmazottal három műszakot lefedni – már az önellátás bizonyos fokán lévő lakók esetében is – szinte lehetetlen, amennyiben azonban a lakóotthon 12 ágyhoz kötött, halmozottan sérült, vagy súlyos fogyatékos ember ellátását szolgálja, a műszakban dolgozó egyetlen szakember már alig képes a legalapvetőbb és minden ellátott számára elengedhetetlen feladat ellátására. (Speciális/etetés, fürdetés, legáltalánosabb gondozási feladatok, nem is beszélve a személyre szóló fejlesztési célokról!). Ezen problémák „kezelésére” vonatkozóan sajnos bőséges szakmai tapasztalattal rendelkezünk.

Önállóan működő lakóotthoni forma esetén ugyan 6 főre „nőhet” az alkalmazotti létszám, de a működéshez rendelt normatíva nem a szervezeti formákhoz, hanem az ellátotti létszámhoz igazodik.

Mindezek hangsúlyozása fontos volt számomra, már az interjú elején, mégis a szakmai anyagban erre vonatkozóan semmiféle utalást nem találtam, ezért olvasatomban úgy jelenik meg, hogy a megyei önkormányzatok szakemberei a kitagolás fő kerékkötői.

Az e-mailben közölt véleményemet megerősítve pár példa arra vonatkozóan, hogy a tanulmány mennyire általánosítva veszi elemzés alá a pályázati kiírásokhoz kapcsolódó egyes jelzéseinket:

Idézet a tanulmányból: „Témánk szempontjából különös jelentőségű, hogy a nagy létszámú intézmények hozzászóló képviselői/fenntartói szinte kivétel nélkül kevesellték a kiírásban szereplő 150 fős létszámkorlátot, és kifogásolták, hogy kizárólag olyan intézmény kerülhet a tervezett értelmében korszerűsítésre, melyek nagyobb lélekszámú lakóövezetben, a tömegközlekedés által elérhető helyen találhatóak. 10 ilyen hozzászólás is érkezett, közülük talán a Nógrád Megyei Önkormányzat Közgyűlésének Hivatala által közzétett vélemény tükrözi leginkább az intézményi reakciókat:

“A működés szempontjából lényegtelennek, a pályázók körét feleslegesen szűkítőnek tartjuk a korszerűsítéssel érintett intézményegységekkel (telephelyekkel) szembeni elvárások közül azokat melyek szerint 1 km-en belül tömegközlekedési lehetőségnek kell lenni, illetve az érintett település lakosságának el kell érni a 2000 főt. A megyei önkormányzat fenntartásában számos intézményegység (telephely) működik 2000 fő alatti településen, melyek működési területe az egész megyére, esetenként az egész országra is kiterjed. Szintén indokolatlanul kerülnének ezen feltételek alapján kizárásra azok az intézményegységek (telephelyek) melyek a községek szélén működve a távolsági buszmegállótól több mint 1 km-re találhatóak.

Hatályos jogszabályok alapján, érvényes működési engedéllyel működnek több mint 150 férőhelyes intézmények, melyek rekonstrukcióra szorulnak.”

A korábbi pályázati eljárásban egyik **gyermekvédelmi intézményünk** részvétele kapcsán fogalmazódott meg a települések 2000 fős limitje miatti aggályunk.

A gyermekvédelmi intézmények „kitagolása” már korábban megtörtént. A 12 férőhelyes - gyermekvédelmi célú - lakásotthonaink egy része 2000 fő lélekszám alatti településen található, így ezen szakmai egységek kiestek az akkori pályázati lehetőségéből. Jelenleg is fenntartom azon véleményemet, hogy egy 12 férőhelyes lakásotthon jó szakmai színvonalon működhet pl. pár lakos híján egy 2000 fős lélekszámú községben is, a város elérhető közelségében.

A tömegközlekedés 1 km-en belüli elérhetősége szintén a gyermekvédelmi területen vetődött fel problémaként az adott pályázati eljárás során.

Mindezeket azonban Önök a fogyatékosokat ellátó intézményi korszerűsítéssel, kiváltással összefüggésben használták fel és értelmezték, ezért a problémák általánosítása, összemossa – megítélésem szerint – eredményezett „fals” következtetéseket.

Valóban fontos kritérium az intézményi ellátás során a tömegközlekedés elérhetősége, azonban ez éppen a súlyos fogyatékos és halmozottan sérülteket ellátó intézményünk esetében, amely tömegközlekedés szempontjából optimális elhelyezkedésű, csak a hozzátartozók tekintetében mérlegelhető szempontként, mert a lakók többsége – egészségi állapotuk, fogyatékoságuk súlyossága miatt – tömegközlekedési eszközt egyáltalán nem tudnak igénybe venni, sőt többnyire a betegszállítók is csak az intézmény által biztosított kísérelvel/kísérővel vállalják szállításukat.

A fogyatékos otthonokhoz rendelt 50 férőhelyes limit akadályozta meg önkormányzatunkat abban, hogy ez az intézmény részt vegyen a korszerűsítést célzó uniós pályázaton (férőhelyszáma: 80 alatti). Az otthon mellett – éppen a kitagolási program részeként – már működik egy ápoló gondozó célú lakóotthon, amely bár 100%-ban megfelel az ágazati jogszabályban rögzített normatív követelményeknek, de a működtetéséhez az „anyaintézetnek” be kell segítenie, mert az ágazati jogszabályban előírt 4 szakember nem lenne elegendő a műszakok lefedéséhez.

A jelenlegi jogszabályi és finansziális háttér mellett az intézményben élő, súlyos állapotban lévő, önellátásra csak minimálisan vagy minimálisan sem képes ellátottak lakóotthoni elhelyezésének, a szervezet további tagolásának a szakemberek szerint nem várható hozadéka, az erőforrások jelenlegi koncentrációja (személyi és tárgyi) hatékonyabb ellátást eredményez. (Csak a súlyos fogyatékosokat és halmozottan sérülteket ellátó intézményi típusra vonatkozóan teszem és tettem észrevételeimet a férőhely-korlátra vonatkozóan!!)

A működtetők problémái jóval összetettebbek tehát, mint ahogyan az a tanulmányban kifejtésre kerül. (Első olvasatban az az érzés kerített hatalmába, hogy szelektíven és kizárólag azon mondatok kerültek rögzítésre Önök által, amelyek alaphipotézisüket igazolják.)

Az elemzés egyik konklúziója: „A magyarországi viszonyok között ez tovább bonyolódik azzal, hogy egy egész közigazgatási szint, jelesül a megyei önkormányzatok rendszere, kötődik szorosan a nagyméretű bentlakásos intézményekhez. A meglehetősen kevés jogkörrel bíró megyei önkormányzatok az ilyen mamut intézmények felszámolásával *saját legitimitásuk egy fontos szeletét veszítenék el.* Míg egy 150-200 fős intézmény illetve azok egész csoportja, indokolhatja egy különálló igazgatási szint fenntartását, 15 családi ház méretű ingatlan a megyében aligha. Nem állítjuk, hogy a megyei önkormányzatok egyetlen feladata ezeknek az intézményeknek a fenntartása, de azt igen, hogy ezek nélkül jelentősen továbbgyengülnének pozícióik.”

A megyei önkormányzatok már jóval a vonatkozó jogszabályok (1997. évi XXXI. tv. és a végrehajtására megjelent kormány és ágazati szintű jogszabályok) megjelenése előtt megkezdték a „nagylétszámú” gyermekvédelmi intézményeik lebontását, kitagolását. Ebben önkormányzatunk is „élenjáró” volt, mert 1997. végére minden gyermek nevelőszülőnél, lakóotthonban, kislétszámú gyermekotthonban, illetve a beutaltak speciális igényeihez igazodó férőhelyen nyert elhelyezést (különleges, speciális, utógondozó otthon).

A megyei önkormányzat tisztségviselői, a hivatal és a gyermekvédelem szakemberei (köztük magam is) számos falugyűlésen, önkormányzati képviselőtestületi ülésen védte a gyermekek érdekeit a települések rejtett, vagy nyílt tiltakozásával, ellenállásával szemben.

Még pályázati források nélkül is örömmel bontottuk le mamutintézményeinket, bízva abban, hogy a gyermekvédelemben élők sorsát jobbítjuk, integrációját segítjük ezzel.

Amennyiben anyagi lehetőségeink ezt lehetővé tennék ugyanezen folyamat nyerne teret a fogyatékosokat ellátó intézmények esetében is. Tudjuk – hiszen már rendelkezünk tapasztalatokkal, ismerjük a buktatókat –, hogy kemény feladat lenne, de a modernizáció érdekében erre partnereink lennének az intézményben dolgozó szakemberek is, hiszen döntően sikerorientáltak vagyunk.

Nem a legitimitás egy szeletének megőrzése, nem is az uniós pályázati pénzek elérhetetlensége gátolja ezen terveinket, hanem az, hogy a kitagolt és a nagylétszámú intézményeket **itt és most működtetni kell . Jelenleg ennek a teljes fedezete hiányzik.**

A szakmai célok megfogalmazást - és a Közgyűlések által támogatást - nyertek a szociális szolgáltatástervezési koncepciókban, azonban a költségvetési, gazdasági prognózisok nem ismertek, vagy nem kedvezőek. Ebben a helyzetben több, mint könnyelműség döntésre olyan javaslatokat, alternatívákat kidolgozni, amely az intézmények fenntartási kiadásainak bővülését eredményezi.

A kitagolással a lakók életminőségének javulása, a szakmai eredményesség nem vitatott, de gyakorlati tapasztalataink már igazolják, hogy a kitagolt intézmények fenntartása, működtetése költséghatékonyaság szempontjából nem kedvező, a működtetés drágább.

A kitagolás szakmai hozadékán túl pozitív eredmény viszont, és ezt is tapasztaljuk, tudjuk már, hogy a felszabaduló/ rendszerből kivonni kívánt lakás/lakóotthonok mobilabbak, értékesítésük, hasznosításuk jóval könnyebb, mint felszabaduló kastélyoké, nagyobb ingatlanoké.

A megyei önkormányzat számára a legitimitást tehát – a fentiek alapján remélem igazoltan - nem a mamut intézmények fenntartása, hanem a vonatkozó hatályos jogszabályokban meghatározott kötelező feladatok hosszabb távon kiszámítható, a szakma által elvárt szintű biztosítása alapozza meg. A testület egyes intézményi struktúra-változással összefüggő döntéseit minden esetben a megfelelő szakmai kompetenciákkal rendelkező szakemberek véleményére építve hozta és hozza meg.

Hangsúlyozandó: a vonatkozó jogszabályok rendelkezései az önkormányzat és az intézményekben dolgozó szakemberek számára meghatározóak, ezért amennyiben politikai döntés születik a nagylétszámú intézmények kitagolásáról (beleértve a fogyatékosággal élők ellátó intézményeket, a pszichiátriai és szenvedélybeteg ellátás területét is) önkormányzatunk végrehajtja azt, ehhez azonban nemcsak a kitagoláshoz, struktúra-átalakításhoz kapcsolódó központi és uniós források nélkülözhetetlenek, hanem **az új struktúra folyamatos fenntartásához, működtetéséhez is** biztosítani kell a kellő fedezetet.

Szintén a tanulmányban került rögzítésre a következő – tőlünk eredeztetett – gondolat:

„A lakóotthoni ellátási forma a jelenlegi tapasztalatok alapján nem gazdaságos, a személyzetet jobban megérné koncentráltan, nagyobb ellátott létszám esetében alkalmazni. Ez a gazdasági folyamat csapda helyzetet teremt, mert a fenntartó számára, nem gazdaságos a lakóotthoni ellátási formát választani. 10 alatt van azok száma, akik valamilyen formában tovább tudtak lépni, ki tudtak kerülni a nagylétszámú intézményekből. A kilépést valamilyen szerencse, véletlen pozitív változás tette lehetővé.

Tulajdonképpen azt fogalmazták meg a nagyintézmények fenntartói, hogy nem lehetséges jövőképp a fogyatékosággal élő ember számára a kitagolás. A súlyosan fogyatékos, önmagát ellátni nem képes, állandó felügyeletre és ápolásra szoruló ellátottak számára az intézmények képviselői szerint jobb és fenntarthatóbb megoldást jelentenek a nagylétszámú intézmények.”

Megítélésem szerint ez is egy gondolatsorból önkényesen kiragadott mondat. Egyrészt, mert annak ellenére, hogy a kitagolást érintően kizárólag a súlyos fogyatékosok lakóotthoni ellátására vonatkozóan fogalmaztuk meg aggályainkat, általánosítva és megtévesztően a fogyatékos ellátás egészére vetítették ki.

Másrészt az intézményi (lakóotthoni ellátást is magába foglaló) rehabilitáció sikertelenségét próbáltuk igazolni a sikeresen rehabilitáltak számának körülbelüli megjelölésével, ennek ellenére a nagylétszámú intézmények működének sikertelenségét erősíti a tanulmány szerint.

Mindezek okán a fenntartó képviselőjében a „szánkba adták” azt a mondatot, hogy nem lehetséges jövőképp a fogyatékosággal élő ember számára a kitagolás, jobb és fenntarthatóbb megoldást jelentenek a nagylétszámú intézmények.

Még hasonlókát sosem állítottunk sosem, ezért csak ismételni tudom: A kitagolás fontos célja a megyei önkormányzatoknak is. Ehhez azonban nemcsak a struktúraváltás egyszeri fedezetét uniós forrásokból, hanem az átalakuló rendszer, struktúra fenntartásához szükséges anyagiakat is biztosítani kellene a működtetők részére.

A „nagylétszámú” intézmények fogalma sem egyértelműen definiált jelenleg. (A hatályos jogszabályban rögzített intézményi férőhelyszámok nincsenek összhangban pl. a pályázati kritériumokban megjelöltekkel.) **A döntés előkészítők számára viszont mindig a vonatkozó jogszabályok előírásai az irányadók.**

Tekintettel arra, hogy sem a fogyatékosági lét, sem az ellátó intézményi kör nem homogén kategória, ezért a csak lakóotthoni formában történő kitagolás is számos buktatót rejthet, mint ahogyan azt megtapasztaltuk a gyermekvédelmi rendszer átalakítása során, ezért az ágazati jogszabályok vonatkozó szakaszainak módosítása előtt a fogyatékosokat ellátó intézményi 50 férőhelyes korlát tekintetében további mérlegelést tartok szükségesnek – ismételve újból – számításba véve az ellátó intézmények szakmai profilját, specializációját.

Mіндеzeken túl – a megyei önkormányzat hivatalában dolgozó szakemberként – számomra továbbra is elsődleges cél, hogy az intézményeinkben élők – a jelenleg ugyan szűkös anyagi lehetőségekhez mérten – biztonságban, a speciális szükségletekhez igazodóan és hosszú távon kiszámítható feltételek között részesüljenek az elérhető legmagasabb szintű ellátásban, lehetőség szerint a legoptimálisabb szervezeti keretek között.

Amennyiben a teljes kitagolás rövidtávon nem valósulhat meg (és a jelenlegi pénzügyi háttér ezt valószínűsíti), az otthonainkban élők érdekeire tekintettel tartottam szükségesnek hangot adni annak, hogy legalább a legszükségesebb intézményi karbantartásokra, felújításokra legyen biztosított a forrás.” (2010. július 21.)