

## **ELTE Soteria Zárótanulmány Összegzés**

A Soteria Alapítvány és az ELTE Társadalomtudományi Kara együttműködésében 2009. júliusától és 2010. júniusáig tartó 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 egyidőben<sup>1</sup>. 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.

### **Az eredmények és javaslatok összefoglalása**

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 pénzhívás 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

---

<sup>1</sup> 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>

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 nyomomonkövetetlen. A minden fejlesztés esetében érvényesítendő ún. horizontális esélyegyenlőségi szempontok (mint amilyen a férfiak és nők esélyegyenlősége, a cigányság és a fogyatékosokkal élők helyzetének javítása) érvényesítése nagyon gyenge, eredményei pedig nyomomonkövetetlenek (talán az épületek egyfajta akadálymentesítettségének kivételével).

Mіндеzt 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 fogyatékosokkal 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.

Úgy 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 irtatlan 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 fogyatékosokkal 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 versenylőny kérdése már nem indokolja a titoktartást) az összes projekttel 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 kötötten.

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 toródik 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 szereplőiről, 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 Unió fejlesztési programok, melyek végrehajtását a menedzselést segítő szakértői támogató munkacsoportok segíthetik.
7. A monitoring és ellenőrzési rendszerek közvetlenül a kitűzött társadalompolitikai 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.