

Meleg Sándor: Felzárkózási célú Európai Uniók projektek problématerképe

Absztrakt

A kutatás témája a 2014–2020-as pályázati időszakban a felzárkózási célú pályázatok problématerképe volt a szegregációs jelenségekhez kapcsolódó szakirodalom, a pályázatokkal kapcsolatos dokumentumok elemzése és a területen dolgozó szociális munkásokkal készült interjúk alapján.

A kutatás során megjelent főbb problématerületek voltak: szegregációval kapcsolatos fogalmak használata, szegregátum lehatárolása és kijelölése, a projekt formátumú megvalósítás különböző nehézségei. Fontos lenne a jelenségek további, részletes kutatása, a szegregációhoz kapcsolódó jelenségek még évtizedekig fontos szociális problémának tekinthetők, a nehézségek megértése a sikeres beavatkozások kulcsfontosságú eleme lehet.

Kulcsszavak: szegregáció, felzárkózás, integráció, projekt, problématerkép

Abstract

The topic was the problem map of the projects for catch-up in the 2014-2020 period, based on the literature related to segregation phenomena, the analysis of related documents and interviews with social workers working in the field.

The main problem areas that emerged during the research were: the use of concepts related to segregation, the delimitation and selection of segregation, and the various difficulties of project format implementation. Further, detailed research on the phenomena would be important, the phenomena related to segregation can be considered an important social problem for decades and understanding the difficulties can be a key element of successful interventions.

Keywords: segregation, catching up, integration, project, problem map

Bevezetés - európai uniós programok és a felzárkózás

Magyarország 2004. május 1-én csatlakozott az Európai Unióhoz, a csatlakozással jogosulttá vált az európai uniós alapok forrásaihoz való hozzáférésre. Az uniós források jelentős szerepet játszottak a szociális problémák kezelésében az elmúlt években. Az uniós stratégiák és szociális kezdeményezések számos ponton kapcsolódnak a szegregáció felszámolásához és a felzárkózás különböző területeihez.

Magyarország Kormánya a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégiában (NTFS) foglalta össze a hosszú távú felzárkózás-politika céljait, mely a hátrányos helyzetű társadalmi csoportokkal kapcsolatos uniós pályázati kiírások és más szociálpolitikai beavatkozások szakmai alapja a 2011-2020 közötti időszakban (EMMI 2011). A 2014-2020-as pályázati időszakban a felzárkózási célú¹ infrastrukturális és komplex szakmai pályázatok jelentek meg, jelen kutatásban a TOP-5.2.1-15; TOP-4.3.1-16; TOP-6.7.1-16; TOP-6.9.1-16; EFOP-1.6.2-16; EFOP-2.4.1-16; VEKOP-7.1.4-16 kiírásokat vettem alapul². A programok szakmai-módszertani támogatására, a megyei vagy országos stratégia-alkotás elősegítésére külön programok jöttek létre. 2019 decemberéig ebben a körben 394 támogatási szerződést kötöttek meg, összesen 84,1 milliárd Ft összegben, a programok együttesen 214 településen érték el a szegregátumokban élőket. A 2015–2016 közötti időszakban megjelent pályázati felhívások alapján indult programok megvalósítása döntően a 2017/2018. évben kezdődött meg, a zárások 2021/2022-ben történnek. A pályázatok tevékenységei rendkívül széles kört fednek le, az infrastrukturális programok fő célja a szociális célú lakásállomány létrehozása, felújítása, telepfelszámolás, közösségi és szociális funkciót szolgáló épületek létrehozása, fejlesztése, közbiztonságot javító beruházások, közterületek fejlesztése. Az un. „szoft” programokban helyet kapnak a közösségfejlesztő elemek, a szociális munka, a foglalkoztatást elősegítő programok, a kora-gyermekkor, gyermekkor fejlesztés, egészségfejlesztés, közszolgáltatásokhoz való hozzáférés javítása, bűnmegelőzés – pályázati kiírásoktól függően változnak a hangsúlyok, illetve bővíthet a lista újabb elemekkel.

A kutatásom célkitűzése volt, hogy a 2014–2020 közötti időszakban végrehajtott felzárkózási célú pályázatok problématerképét felvázolja. A kutatás felderítő-leíró jellegű volt. A problématerkép három forrásból épült fel: a kiindulási alapot a témához kapcsolódó szakirodalom adta, ehhez dokumentum-elemzés keretében a 2014. szeptember és 2019.

¹ TOP, EFOP, VEKOP konstrukciókban az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) és az Európai Szociális Alap (ESZA) finanszírozásában.

² A felzárkózás területe és a beavatkozások köre is természetesen sokkal bővebb az itt felsorolt projekteknél. Kutatási okokból azonban a vizsgált kört a felsorolt projektekre szűkítettem, ezek időbeli párhuzamossága és szakmai hasonlósága lehetővé tette az összehasonlítást, amely más beavatkozásokkal összevetve nem állt fenn.

december között megjelent sajtóanyagok és egyéb dokumentumok ³ elemzései kapcsolódtak, végül strukturált interjúk zajlottak felzárkózási célú projektekből dolgozó szociális szakemberekkel (8 fő)⁴.

Szegregációval és felzárkózással kapcsolatos alapfogalmak

A szegregációval kapcsolatos átfogó kormányzati stratégiák és a projektek **szegregátum** fogalma a következő: „*a térben elkülönülten és koncentráltan, egy tömbben élő hátrányos helyzetű személyek, akik többszörösen ki vannak téve a társadalmi kirekesztődés mechanizmusának*” (EMMI 2015:22). Ez a meghatározás alapvetően magába foglalja a korábbi nemzetközi (Wacquant 2004) és hazai szegregátum meghatározások (Andorka 2006; Ferge, 1990) főbb kritériumait. A szegregációhoz kapcsolódó jelenségek közül a rasszizmus és a diszkrimináció az az elem, mely a meghatározásokban nem jelenik meg (Rudnák 2015).

Szót kell ejteni a **társadalmi kirekesztés** fogalmáról, mely egyéni és közösségi szinten több, szegregációhoz is kapcsolható indikátorral jellemezhető (Füleki, 2001), de a szegregációnál jóval átfogóbb jelenséget takar. Az Európai Unió 2020-as stratégiája szintén a társadalmi kirekesztés fogalmat használja, ennek csökkentését tűzi ki célul⁵.

A témában fontos fogalom az **integráció**, melynek több szakirodalmi meghatározása létezik (Rudnák-Mészáros 2018), ezek közös jellemzője, hogy kevésbé a szegregációs folyamat ellentétéként írják le, hanem önálló, pozitív tartalmakat határoznak meg, ilyen pl. önálló, sajátos kultúra megőrzése és a csoportot jellemző társadalmi mutatók (foglalkoztatottság, iskolázottság, stb.) társadalmi átlaghoz közelítése. Ha nincs mód az önálló kultúra megőrzésére, akkor asszimilációról beszélhetünk, melynek a valódi integrációhoz képest számos hátránya van (pl. a közösségi identitás megszűnése és feloldódása). A 2005. évi program kézikönyv tartalmaz olyan integrációs meghatározást, ami a szakirodalmi megközelítéstől eltérően már erőteljesen indikátor-alapú. Eszerint integráció az, amikor „*a célcsoporthoz tartozók lakhatási, oktatási, munkaerő-piaci, egészségügyi mutatói eléri/közelítik az országos és/vagy helyi társadalmi átlag mutatóit*” (Setét 2007: 7). A későbbi stratégiai dokumentumok az integráció fogalmát nem is definiálják, a leírások alapján azt szűken, a lakhatási, iskolai-képzési és foglalkoztatási integráció értelmében használják (EMMI 2014; EMMI 2015). Ez lényegében a

³ Huszonöt irodalmi forrás, hét pályázati felhívás és tizenhét egyéb dokumentum.

⁴ A 8 szakember 12 futó programban dolgozott, többen korábbi felzárkózási programokban is részt vettek valamilyen minőségben.

⁵

Az EU a társadalmi kirekesztődés mérésére egy 18 elemű statisztikai indikátor-rendszert használ, ezek az un. laekeni indikátorok (KSH, 2006).

szegregátumok kijelölésére alkalmazott indikátor-rendszer változásaihoz kapcsolja az integrációt.

A **felzárkózás** viszonylag új fogalom, először a 2010-ben létrehozott Társadalmi Felzárkózásért Felelős Államtitkárság oldalán tűnt fel az alábbi módon: *„a cigányság, a hátrányos térségekben élők, illetve az alacsony iskolai végzettségük, valamint egészségügyi állapotuk miatt nehezen vagy egyáltalán nem foglalkoztatható társadalmi csoportok életkörülményeinek, társadalmi helyzetének javítására, valamint társadalmi integrációjának elősegítésére irányuló kormányzati tevékenység, amely csökkenti a területi, társadalmi hátrányokból és nemzetiségi hovatartozásból fakadó egyenlőtlenségeket és elősegíti a közszolgáltatásokhoz történő egyenlő hozzáférést”*⁶. Az Alaptörvény negyedik módosítása során a XV. cikk (4) bekezdésébe is bekerült a társadalmi felzárkózás fogalma: *„Magyarország az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkózás megvalósulását külön intézkedésekkel segíti”*. A kormányzati stratégia szerint a felzárkózás-politika alapelveként egyértelművé kellett tenni a kölcsönösséget, hogy a *„kormányzat nemcsak lehetőségeket és anyagi forrásokat kínál, hanem felelős részvételt is elvár partnereitől. Ezt fejezi ki az is, hogy felzárkózásról és nemcsak felzárkóztatásról beszélünk”* (EMMI 2014:4). A stratégiai dokumentumok a felzárkózás pontos fogalmát nem határozzák meg, csak a felzárkózási politika közvetlen céljait, alapelveit, melyek meghatározott társadalmi jelenségek elleni fellépésben nyilvánulnak meg.

Nem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy a szegregáció – integráció – felzárkózás mögött az elemzett dokumentumok alapján döntően a magyarországi romák helyzetének kezelésére irányuló programok állnak. Egyértelműnek mondható, hogy a szegregáció nagy részben a jelentős roma lakosságot felmutató településeken mutatható ki, és a szegregáció ezeken a településeken döntően a romákat érinti (Kopasz 2004).

A szakirodalmi információk alapján a beavatkozások alapjául szolgáló fogalmak meghatározása nem minden esetben pontos, alkalmazásuk nem feltétlen következetes, egymáshoz való viszonyuk, kapcsolódásuk nem teljesen tisztázott.

Szegregátumok kijelölése

A Roma telepeken élők lakhatási és szociális integrációs modell programban foglalták össze a korábbi kutatások során leírt teleptípusokat (Setét 2007). Ehhez hasonló tipológiát állít fel a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség kutatása (Domokos 2010), a későbbi szakmai stratégia ezt viszi tovább (EMMI 2015). A szegregátumok leírására a KSH a 314/2012.

⁶ URL: <http://emmiugyfelszolgalat.gov.hu/tarsadalmi-felzarkozas/tarsadalmi-felzarkozas> Letöltve: 2019. július 21.

(XI. 8.) Korm. rendelet⁷ mutatóit alkalmazza. Az indikátorok 19 paramétert rögzítenek 4 területen. A szegregátum kijelölésekor az un. *szegregációs mutatót* veszik alapul, mely a legfeljebb általános iskolai végzettséggel rendelkezők és a rendszeres munkajövedelemmel nem rendelkezők aránya az aktív korúakon (15-59 év) belül. A kijelölésekor a KSH csak ezt veszi figyelembe, a lakhatási és egyéb indikátorokat mellőzi. Ezen túl a lehatároláshoz használt adatok elavultak (Balcsók, 2018), ugyanis a 2011. évi népszámlálásból származnak.

A lehatárolás során a település területén belül olyan egybefüggő tömböket határoznak meg, amelyekre együttesen jellemző, hogy a szegregációs mutató határértékének megfelelnek, és a terület lakónépességének el kell érnie az 50 főt. A lehatárolt rész a szegregációs mutató alapján *szegregált területté*, illetve *szegregációval veszélyeztetett területté* minősülhet. A kijelölés nem veszi figyelembe a helyi kontextust, mely gyakran eltér a hivatalosan meghatározott szegregátumtól (Váradi 2015). További gond, hogy a kijelölés éles határok, helyrajzilag rögzített objektumok (pl. utcák) mentén valósul meg, a heterogén, esetleg elszórtan megjelenő szegregáció jelenségével, a belterületi és külterületi átmenetekkel nem tud a leíró rendszer mit kezdeni. Ennek a megközelítésnek a kritikája megjelenik a hazai szakirodalomban is (Rácz 2012). A szakembereknek, a programban résztvevőknek is nehéz kezelni az éles határokat, néha csupán méterek döntenek arról, hogy mely ingatlan vagy lakó válhat bevonhatóvá a programba, és melyek nem, pedig a megélt problémákban nincsenek különbségek (Oláh 2017).

A szegregátum-kutatásokban a különböző definíciós és kutatási módszerek alapján eltérő számú, méretű szegregátumot sikerült kimutatni. Az NFÜ 2010. évben végzett felmérésében 823 településen és 10 fővárosi kerületben 1633 szegregátum jelent meg. A KSH 2011-es adataiban már csak 709 településen 1384 telep található. A városok esetén a két kutatás azonos módszertannal dolgozott, a 2000 fő alatti településeken az NFÜ kutatás a helyi vélekedés alapján telepnek tartott területeket vette figyelembe (Domokos 2010). Ez utóbbi megközelítés eredményezheti az eltérést a szegregátumok számában.

Hosszabb távon problémát jelent az egységes definíciós háttér hiánya, különösen, hogy a pályázati rendszer kizárólag a mért szegregációs mutatók szerinti lehatárolást alkalmazza, az egyéb, szociális szakmai szempontok, illetve a helyi kontextus nem tud érvényesülni.

A projekt alapú megvalósítás problémái

Magyarországon a projekt az Európai Unió által biztosított források lehívásának legfontosabb eszköze. Felmerül ugyanakkor, hogy a projekt forma alkalmas-e egyáltalán a

⁷ 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről.

felzárkózási célok megvalósítására, összeegyeztethetők-e a felzárkózási célok és az ehhez szükséges intervenciók a projekt működési formából fakadó jellemzőkkel?

A projekt típusú működésnek lehetnek olyan negatív hozadéakai, amelyek a program tervezése és lebonyolítása során nem szándékolt, de előre látható módon jelennek meg (Farkas 2018). A projektek megvalósítása alapvetően mérhető bemeneti, kimeneti és/vagy teljesítmény-indikátorokkal. A jelen pályázati ciklusban futó projektek szakmai tartalmának alapját a Jelenlét program adja, mely alapvetően nem projekt típusú megvalósításra készült, önmagában nem is alkalmas az indikátor alapú értékelésre, illetve az indikátorok kitűzését alapos előkészítő munkálatoknak kell megelőznie (Kiss 2013). A szociális programok nehéz indikátorozhatósága miatt a projektek csak az egyes programelemek megtörténtét képesek mérni, a valódi eredményesség mérése nehézkes.

Az indikátor alapú megközelítés a pénzügyi szempontokkal (visszafizetés veszélye) és a projekt forma rugalmatlanságával együttesen kockázatkerülő magatartást eredményez, mely a szakmai megvalósítást erőteljesen befolyásolhatja, pl. kiszoríthatja a megvalósítás szempontjából magasabb kockázatot jelentő, hátrányosabb helyzetű személyeket, csoportokat (Teller 2012). Így csak a jobb helyzetűekhez jutnak el a támogatások, a rosszabb helyzetűek kiszorulnak a támogatottak köréből. Jó példa a lefőlözésre a felújított szociális bérlakások esete, ahol az önkormányzat a beköltözést szabályok betartásához köti, ezzel kiszorítva egyeseket a programból. A jelenség mögött egyfajta érték dilemma is fennáll – a mai társadalom elvárja, hogy valaki erőfeszítéseket tegyen önmagáért, aki erre nem képes vagy nem hajlandó, az érdemtelené válik. Az egyéni és közösségi szintű erőfeszítések elvárása a felzárkózás elvi alapját képezi (EMMI 2014).

Adott területen a több hullámban vagy akár egyidejűleg érkező, azonos célcsoportot célzó projektek többszörös lefőlözést hajthatnak végre, ami miatt a bevonható, mobilizálható személyek többszörös támogatása alakulhat ki. A legrosszabb helyzetű, nehezen motiválható, vagy projektben nem definiált támogatást igénylő személyek csoportja viszont nem jut érdemi segítséghez, de ez nem csak erőforrás, hanem alapvetően a szakmai eszközkészlet hiányosságának is tekinthető. A projekt forma miatt egy pályázati ciklusban előzmény nélkül kialakul egy jelentős támogatás- és programkínálat, aminek a program lejártakor nincs érdemi folytatása. A folytatást jelentő programok indulása bizonytalan, a programok között évek telnek el, ami miatt az elért eredmények leépülnek, a célcsoport pedig bizalmát veszti. Emiatt lenne szükség egy olyan „*kiszámítható pályázati rendszerre, ami egyszerre jelenti az egyes támogatási prioritások, kiírások folyamatosságát, illetve a projektek zárása és az újak indítása közötti időszak áthidalását lehetővé tevő támogatást*” (Váradi 2015: 78).

A szegregációs folyamat évtizedes vagy akár évszázados távlatban, generációkon át hatott azokra a személyekre és közösségekre, akikre most ezek az intenzív, néhány éves távlatban gondolkodó felzárkózási projektek irányulnak. Ez egy erőteljes időbeli aszimmetria. A szegregált területek sikeres rehabilitációjához a korábbi évek tapasztalatainak figyelembevételével 6–7, egyesek szerint akár 10 éves folyamatos futamidőre lenne

szükség. Ennél rövidebb időtartamokban nem képes önállóan életképes program megvalósulni vagy hatni (EMMI 2015, Teller 2012). Az érdemi változáshoz akár ennél hosszabb, évtizedes távlat is szükséges lehet, jól látható eredmények csak a szocializációs mintázatok változásával érhetők el. A projektek rövid időtartama a hatékonyságot rontja le: *„az állami adminisztráció elhúzódó tervezése, a tervezési, pályázási és elszámolási folyamatok túlbürokratizálása a helyi projektek megvalósítására szánt időt csökkentik, nem egy esetben veszélyeztetve ezzel a megvalósíthatóságot”* (EMMI 2015:53).

A programelemekhez kapcsolódó tapasztalati tudástőke is elveszhet a fenntartás vagy a folytatólagos megvalósítás hiányában (Váradai 2015). A projektekben hiányzik az eredmények valós utánkövetése, a kimeneti indikátorok bemérésén túl nem történnek tényleges eredményességet és hatásokat vizsgáló kutatások. A projektek közötti időszakban a stagnálás, visszarendeződés jellemző, gyakorlatilag rövid időn belül semmissé válhatnak az elért eredmények, ami a teljes projekt erőfeszítését hiábavalóvá teszi (EMMI 2015).

Szervezeti viszonyokból fakadó problémák

A felzárkózási célú komplex (infrastrukturális, illetve komplex telepprogramok) pályázatait önkormányzatok nyújthatták be. Bár a megvalósításba bevonják a civil szférát, alapvetően az önkormányzat és intézményrendszere a meghatározó. Az önkormányzatok többségének önerőből nincs forrása fejlesztésekre, a telepeket érintő fejlesztések kizárólag pályázati úton érhetők el. Ha az önkormányzat nem pályázik vagy visszalép a pályázattól, évekre eleshet jelentős fejlesztési forrásoktól, melyeket máshonnan nem tudnak részlegesen sem pótolni. A forrásvesztés a telepprogramon túl más területen is károkat okoz a településnek, ugyanis annak egyes infrastrukturális és szolgáltatási fejlesztései általánosságban az egész település javára váltak volna.

A helyi politikai viszonyok meghatározóak a pályázat működésében, az elemzett dokumentumokban és az interjúkban a spektrum e téren rendkívül széles: az érdektelenségtől a kifejezett támogató attitűdig terjed. Az interjúkban is találhatók pozitív visszajelzések, melyek szerint a vezetés a pályázatot és a célcsoportot szeretné támogatni, de vannak kevésbé támogató közegben működő projektek is, ahol a vezetés csak látszólag támogatja a programot. A sor végén az érdektelen vagy elutasító közeg áll, egyes önkormányzatoknál csak a helyi roma lakossággal kapcsolatos feszültségek enyhítése a cél (*„ne legyen balhé”*), illetve a város vezetése a programokat használja a roma lakosság kiszorítására a településről.

A helyi önkormányzati választások több településen érezhetően megváltoztatták az önkormányzat hozzáállását, mind pozitív, mind negatív változásokkal kapcsolatban találhatók példák. Szegregált kistelepüléseken gyakran a település vezetői is érintettek a

szegregációt fenntartó jelenségek működésében (pl. uzsora), ami nehezíti az együttműködést.

A szegregált területek nagy arányban roma lakosságúak, a megvalósításban fontos szerepe lehet/lehetne a helyi roma nemzetiségi önkormányzatnak. Egyes településeken a roma önkormányzatok a megvalósításba bevonódtak kisebb-nagyobb intenzitással, de érkeztek visszajelzések passzív hozzáállásról, néhol pedig a roma önkormányzat rivalizál a projekttel, nem tud konstruktívan együttműködni.

Az interjúkból és a dokumentumelemzés alapján nem volt vizsgálható, hogy a roma önkormányzat milyen mértékben került bevonásra a projektek tervezésébe, előkészítésébe, és miként tud bekapcsolódni a programok lebonyolításába. A roma önkormányzatok meglehetősen láthatatlannak tűnnek a legtöbb projektben, alig jelenik meg a szerepük, ezt támasztják alá az interjúk is. Ez feltűnő jelenség, a terület önálló kutatást igényelne. Kutatásomban nem jelent meg a roma önkormányzatiság politikai súlyának hiánya, mely szakirodalmi szinten már felmerült problémaként (Kóczé 2017). Az interjúk és a források alapján a roma önkormányzatok szerepe szinte minden esetben marginálisnak érződött, jó együttműködés mellett is csupán kiegészítő partnere a megvalósításnak, máshol egyszerűen kimarad a felzárkózási folyamatból.

A konzorciumi tagok a pályázat megvalósításába bevont, valamilyen szerepet, feladatot ellátó partneri szervezetek. A szervezetek lehetnek az önkormányzati közintézmények, egyéb állami intézmények, illetve civil és egyházi fenntartású szervezetek. Ez utóbbi csoportban a legjelentősebb szerep a Magyar Máltai Szeretetszolgálaté, de helyi jelentőségű egyházi és civil szervezetek is közreműködnek. A civil konzorciumi tagokról alapvetően pozitív visszajelzések érkeztek, de a mindennapos fenntartási problémák (forráshiány) erőforrásokat vesznek el az együttműködéstől.

A szegregátumban élőkkel kapcsolatban álló, nem konzorciumi partnerként működő intézmények (pl. köznevelési intézmények, egészségügyi szolgáltatók) és a projekt megvalósítók közötti kapcsolat szintén fontos tényezője a megvalósításnak. A visszajelzések alapján a projekt megvalósítóknak a köznevelési intézményekkel alapvetően jó a kapcsolata. A rendőrségre a súlyosbodó droghelyzet miatt nagy erőforrásként tekintenek, de a dizájner drogok elleni hatékony beavatkozás nehéz. A meglévő prevenciós programokat nem érzik hatékonynak, a szabályozás hiányosságai miatt a rendőrség nehezen tud intézkedni (a dizájner drogok jelentős része nincs a tiltólistán). Ezt tovább nehezíti, ha a rendőrség maga is passzívan viszonyul a helyzethez.

Az egészségügyi intézmények közül a kórházak esetében érkezett negatív visszajelzés, de a probléma általános és nem csak a projektműködéshez kapcsolódott. A szociális ellátórendszerben a gyermekjóléti és gyermekvédelmi szervezetekkel való kapcsolat a kritikus pont, itt nagyon fontos a projekt és a család- és gyermekjóléti szolgálat közötti viszony tisztázása. Olykor a prevenciós és segítő funkciók a projektbe kerülnek át, a családsegítők funkciója torzul emiatt. Problémaként jelent meg a családsegítőket érintő

fluktuáció, ami rontja az együttműködés hatékonyságát, és az alapfeladatok ellátásban is komoly gondot jelent.

Külön említendőek még a pályázatírásban segítő szervezetek, amelyek több településen részt vettek a projekt előkészítésében. Esetükben a helyi viszonyokra való nem megfelelő reagálás lehet gond, illetve ezek alulmaradása a bürokratikus szempontokkal szemben.

A jelen pályázati ciklus közreműködő szervezete a Magyar Államkincstár, a jelzések alapján szakmai kérdésekben a gyors és egyértelmű iránymutatások kiadása komoly nehézségekbe ütközik (legalábbis a vizsgált időszakban).

Társadalmi támogatottság hiánya

A sajtó több olyan település ügyét bemutatta, ahol meghiúsultak a felzárkózási célú pályázatok. Ezen esetekben megfigyelhető volt, hogy a helyi társadalmi közeg téves vagy hiányos információk alapján, erősen előítéletesen állt a programokhoz. Ópályi és Kerecsend esetében is felmerült, hogy az önkormányzat a pályázat benyújtása előtt nem kérte ki a lakosság véleményét. Mindkét esetben megjelent a kirekesztés aktív megnyilvánulása, ami egyik oka volt a program meghiúsulásának.

A szegregátumok jelentős része nem önkormányzati ingatlanokból áll (ha korábban azok is voltak, jelentős részük azóta magántulajdonba került), így a telepre költött források az ingatlanok kis részének megújulását eredményezik. A programok során komoly feszültség származik abból, hogy a szociális bérlakások állnak fókuszban, a magántulajdonú lakások nem vonhatók be a felújításba. A romákkal kapcsolatos előítéletek nehezítik a megvalósítást, ellenségeskedést keltenek. A többségi lakosság szerint a telepi romák differenciálhatók, ebben a megközelítésben hangsúlyos az érdemesség-érdemtelenesség kérdése. Lényegében egy önigazoló érvrendszer épül ki, hiszen aki önerőből boldogul, annak nem kell segítség, aki meg nem képes erre, az nem is érdemli.

A sikeres programokhoz láthatóan szükséges a lakosság tájékoztatása és felkészítése, ugyanis a helyi program sikeressége függ attól, milyen a viszony a település és a szegregátum lakossága között. A programot működtető települések és a kapcsolódó intézmények online felületeinek vizsgálata során teljes körű vizsgálatra nem volt lehetőség, de azt találtam, hogy néhány kivételtől eltekintve a felzárkózási programok információi nehezen érhetők el, a fellelhető információk pedig sok esetben nem lépnek túl a projektben elvárt kötelező információs blokkokon⁸. Szakemberként is rendkívül keveset lehet megtudni más települések programjairól, lakossági felhasználóként pedig a fellelhető információk nem alkalmasak a tájékozódásra.

⁸ Összesen 10 program honlapját kerestem fel, a kistelepüléstől a megyei jogú városig.

A változásokhoz jelentős társadalmi és politikai akarat kell, e nélkül a szegregáció és a kapcsolódó problémák sem megoldhatók. A projekt alapú programok beilleszthetők egy szélesebb társadalom- és szociálpolitikai intézkedésrendszerbe, de mindent nem tudnak megoldani, kellenek az átfogóbb beavatkozások.

Szakemberek rendelkezésre állásával kapcsolatos problémák

A projekt elvárásai szerint a szociális munkások létszáma a programba bevont szegregátum lakossága alapján kerül meghatározásra. Az elkészítendő egyéni fejlesztési tervek alapján 30 főre kell 1 szociális munkást biztosítani. Ennek elméletileg teljes munkaidős foglalkoztatást kellene jelenteni, ez a kritérium viszont nem szerepel a pályázati felhívásokban.

Jelentős probléma az általános szakemberhiány a szociális ágazatban, szakemberek nélkül viszont nem lehet valóban sikeres a program. Mindenhol nehézséget okoz a szakemberek biztosítása, van, ahol egyáltalán nem tudják az előírt létszámot biztosítani, vannak helyek, ahol „papíron” van meg az előírt szakmai létszám, de a feladatok kiosztása miatt nem tud minden szakember a projekt feladatokon dolgozni.

A szakemberhiány minőségi problémákat is felvet, hiszen nincs lehetőség a felvételnél minőségi szűrésre. A hiány pótlására több megoldás előfordul, vannak ingázó szociális munkások, több helyen valamilyen más szakfeladat ellátásán túl, mellékállásban, részmunkaidőben dolgoznak a projektben, e téren gyakran a családsegítői, esetmenedzseri feladatok adják az alapot. A fluktuáció csak néhány programot került el, ez szintén rontja a programok hatékonyságát.

A roma közreműködők bevonása kívánatos lenne, javítja a szakmai programok hatásosságát, de alig vannak a programokban roma szakemberek. Ez összefügghet azzal, hogy a szociális területen eleve kevés roma dolgozik

A szakemberek felkészültsége is problémaforrás. A létszámhiány enyhítésére a folyamatban lévő képzést is elfogadják, ami a projekt teamen belül feszültséget generál, és nem ad megfelelő szakmai alapot a munkavégzéshez. A pályakezdők alkalmazása is nehéz, a tapasztalat hiánya hátrány a munkában. Egyes megvalósító szervezetek ennek kompenzálására belső képzéseket szerveztek. Az általános szociális ismereteken túl speciális tudásokra (pl. romológiai, addiktológiai ismeretek) is szükség lenne, miközben az alapvető szolgáltatásokhoz szükséges szakemberekből is hiány van (Bernát 2020).

Pénzbeli erőforrásokkal kapcsolatos problémák

A projektforma megköveteli a precíz költségvetést, komoly nehézség, hogy évekre előre kell forintra pontos költségvetéseket készíteni. Az előkészítés hiányosságai jelentősen

megnehezítik a program megvalósítását, ami időbeni csúszást is okozhat. Változás esetén a költségvetést újra be kell nyújtani elfogadásra, emiatt problémát jelent az előre nem látható költségek utólagos beillesztése a költségvetésbe. Ilyen tételek lehetnek a béremelések követése, a közbeszerzési eljárások elhúzódása miatti áremelkedések, a működés közbeni amortizáció költségei és egyéb váratlan események kezelése. Egyes szervezetek a bonyolult és hosszadalmas változás-bejelentési eljárás miatt eleve jelentős saját forrás bevonásával (önrész) terveznek, hogy az esetlegesen felmerülő kiadás-többletek miatt ne kelljen ezt a folyamatot elindítani, ez ugyanis veszélyeztetné a tervezett megvalósítást.

A legnagyobb problémák az infrastrukturális beruházásokkal vannak, 30% feletti drágulás is előfordult a tervezéstől a megvalósításig terjedő időszakban. A forrásfelhasználást számos kritika érte a tekintetben is, hogy a költségek csak kis részét költötték a tényleg hatékony célcsoport-programokra. Átfogó elemzés e téren sem jelent meg, csak szórványos adatok állnak rendelkezésre⁹.

Idő-tényező

Fontos probléma a pályázat ütemezésében beálló késések területe. Az infrastrukturális beruházások kapcsán számos késésről van információ, extrém esetekben a pályázati időszak végének közeledtével sem tudták még megkezdeni a beruházásokat, ennek okai az adminisztrációs folyamatok időigénye, illetve az emelkedő költségek miatti újra tervezés. Az infrastrukturális beruházások elhúzódása károsan hat a kísérő komplex programok megvalósítására, a program újra tervezését igényli, összességében a zárt projekt-keretidőben elveszi az időt a program érdemi feladatainak megvalósításától.

A felzárkózási stratégia értékelése is rögzíti, hogy a fejlesztési források felhasználása lassú ütemben történik, annak ellenére, hogy a forráshiány a nyertes pályázókat nem akadályozhatja a megvalósításban, hiszen előleg formájában jelentős kifizetések történtek. A csúszások a különböző szakpolitikai változások, az utóbbi évek kedvező konjunkturális helyzete, a munkaerőhiány mellett a projektfolyamatból is származhatnak, pályázatok lassú elbírálása is problémát okoz, de egy-egy változás-bejelentés hónapokig eltarthat, ez szintén borítja a tervezett ütemtervet (Bernát, 2020).

Projektek szakmai tartalma, felépítése

Minden pályázati felhívás részletesen rögzíti a kötelezően vagy opcionálisan megvalósítandó szakmai programelemeket. A programleírások elméletileg tág kereteket

⁹ Szurovecz Illés 2018-as cikkében a jászapáti telepprogram költségvetéséről közölt infógrafikát.

biztosítanak a pályázó településeknek a szakmai program helyi viszonyoknak megfelelő kidolgozására.

Ennek ellenére a rugalmas reagálás és a közösségi tervezés lehetőségét erősen korlátozza, hogy a cselekvési tervet előre, a pályázat benyújtása előtt el kell készíteni, viszont a gyakorlati alkalmazásra sokszor évek elteltével kerül sor. Ha a program megkezdése után válik szükségessé a projekt újrahangolása, az rendkívül nehézkes, akár a program meghiúsulását is okozhatja. Nagyobb figyelmet kell fordítani a települések és a szegregátumok egyedi igényeire, a szociális munka általános eszközrendszerét az adott település(rész) sajátosságaira szabva kell alkalmazni. A megvalósításban részt vevő szakemberek szerint fontos a gyakorlati alapú megközelítés, a tereptapasztalatok folyamatos beépítése és a kellő rugalmasság.

Ellentmondást lehet felfedezni abban, hogy a projektek elsődleges célcsoportja az uniós foglalkoztatáspolitikai szempontok szerint az aktív korúak (16-54 éves) minősülők köre, miközben a megvalósító szakmai szervezetek elsősorban a kora gyermekkori intervencióra és prevencióra helyezik a hangsúlyt¹⁰.

A szociális munkás szerepei közötti ellentmondás befolyásolhatja a szociális munka minőségét. A válaszadók szerint nem szerencsés, hogy a családsegítés kontrollfunkciói és a projekt támogató attitűdje együtt működik, de többségükben úgy érzik, hogy a munkájukban saját értelmezésük szerint sikeresen megbirkóztak a helyzettel.

A pályázatok programjainak el kell érni az akcióterületen élőket, egyes programoknál az aktivitást felmutató bevonás szükséges, ami problémát jelent egyes programoknál. A résztvételt több helyen (pl. képzéseknél) valamilyen anyagi ellenszolgáltatással motiválták, ami viszont máskor kontraproduktív (ha nincs ellenszolgáltatás, nem jönnek el). Ahol az előzményprojektekből vagy más, megelőző programból, tevékenységben felépített bizalomra tudják a jelenlegi programokat építeni, ott sikeresebb a bevonás.

Helyi lakás- és szociálpolitika kapcsolódása a projekthez

A programoknak szervesen kapcsolódnia kell a település szociálpolitikájához. Jellemzően a projektktől várják el a telepen élőkkel (valójában a mélyszegénységgel, kirekesztéssel, képzetlenséggel, stb.) kapcsolatos problémák (melyek sok helyen a romasággal kapcsolódnak össze a közbeszédben) gyors megoldását. A szakemberek szerint több helyen nem beszélhetünk létező lakás- vagy szociálpolitikáról: nincsenek szociális bérlakások, a szociális szolgáltatások hiányosak, lényegében a kötelező elemek működtetése jelenti a helyi szociálpolitikát. A kistélepüléseken a hiányzó szolgáltatások (gyermekorvos, védőnő, szociális szakember) pótlása rendkívül lenne fontos. Ezeknek a

¹⁰ Lásd a Magyar Máltai Szeretetszolgálat Felzárkózó települések programját, amiben kiemelt szerepe van a kora gyermekkori intervencióknak.

megoldása messze túlmutat a felzárkózási pályázatok körén, hiszen az alapvető ellátórendszerek működését érinti.

Az infrastrukturális pályázatok felhasználásával több önkormányzat tudatosan próbálta a szegregátumból kiszorítani a célcsoportot (pl. bérlakások megszüntetésével), ez nyilván meghatározza a szociálpolitikai eszközök alkalmazását is (pl. a települési segélyezés hozzáférhetőségén keresztül). Ugyanakkor vannak pozitív jelzések arról, hogy a projektekhez kapcsolódóan az elavult települési lakás- és szociálpolitika rendszer felülvizsgálata megkezdődött, ebben a folyamatban pedig szerepet kap a felzárkózási projekt.

Fenntarthatóság, utánkövetés, jövőkép

A projektben felépített szolgáltatások tovább működtetése helyi erőforrásokat igényel, melyet nem minden esetben tudnak biztosítani. Az interjúk alapján az utánkövetés, a folytatás szakmai igénye megvan, de a megvalósítással kapcsolatban erősek a kétségek, leginkább az erőforrások hiánya miatt. Mivel a társadalmi felzárkózás időintervalluma más, mint a projektek időintervalluma, szükséges a szociális munka fenntartása, ehhez pedig a finanszírozást biztosítani kell, vagy a projektek egymást követő működtetésével, vagy a tevékenységek alapszolgáltatási rendszerbe történő integrálásával.

A zárás utáni követésre ott van jobb lehetőség, ahol a projekt valamilyen módon kapcsolódik a szociális ellátórendszerhez, például a család- és gyermekjóléti ellátórendszeren keresztül, itt akár az egyes programelemek további működtetése is megoldhatónak tűnik. A nagyobb települések esetében a fenntartásra jobb esélyeket látnak a szakemberek.

Eredményességi problémák

A szemlézett cikkekből az látszik, hogy a korábbi beavatkozások során is vegyes eredmények születtek, bizonyos területeken romlottak a lakosság szociális helyzetét mutató indikátorok, de a javulások is sokszor kétes értékűek, pl. a rossz minőségű ingatlanok elbontása a területi mutatószámokat javította, de a területen megmaradt ingatlanokban lakók élethelyzetét nem oldotta meg. Az MNTFS értékelése alapján nem várható, hogy a fejlesztéseknek érdemi hatást gyakorolnak területi egyenlőtlenségek csökkentésében, telepprogramok csak rövid távú megoldást nyújtanak, a hosszútávú és fenntartható eredmények eléréséhez jelentősebb forrásallokációra lenne szükség (Bernát 2020).

Mivel a projektek az önkormányzati tulajdonú bérlakásokra fókuszálnak, ez sokszor a telep többi lakójának életében nem hoz látványos változást, a jelentős (településként 100

millió Ft feletti, olykor milliárdos nagyságrendű) ráfordítások alapján a telep környezetben jelentős változásokat nem észlelnek az ott lakók és a szakemberek.

Számos program (pl. kora gyermekkori intervenciók) esetében nehéz megítélni, hogy a hatás mennyire tartós, ez csak évek múlva derül ki. Hasonlóan bizonytalan a foglalkoztatási programok eredményeinek megítélése, mivel azt sok tényező befolyásolhatja. A foglalkoztatási programok egy része a felzárkózási projekteken belül valósult meg (több kiírás tartalmazta ezt a célt), de párhuzamosan futottak kifejezetten foglalkoztatással összefüggő programok, s olykor ezek egy időben, egy településen belül is elérhetőek voltak ugyanazon célcsoport számára, ami azt eredményezte, hogy ezek a programok zavarták egymás működését, egymás elől vonták el a bevonható személyeket.

Az interjúk alapján az eredményesség feltétele, hogy a programok hosszú távon fussanak, a források koncentráltan a feladatra irányuljanak, illetve a projekt helyi és általános politikai környezete is támogató legyen. Az oktatás-képzés, foglalkoztatás területén más szakterületek, ágazatok együttműködése, az állam közvetlen beavatkozása is szükséges az eredményességhez.

Az eredményesség kapcsán kérdéses az alkalmazott indikátorok használhatósága, az uniós programok output indikátorai nem alkalmasak a valós eredmények feltárására (Bernát 2020), de olykor még a terület szegregációs indikátorai sem (pl. lakosságcsere esetén).

Összegzés

A vizsgált források alapján kiterjedt és összefüggő problématerkép körvonalazódott a felzárkózási programok kapcsán. A problémák körébe tartoznak a szakmai fogalmakkal és azok használatával kapcsolatos bizonytalanságok, a szegregátumok lehatárolásának módszertani nehézségei, a projektek tervezésével és megvalósításával kapcsolatos dilemmák. Az egyes problématerületek nem önmagukban állnak, szoros összefüggés mutatkozik közöttük. Fontos lenne ezek további, részletes kutatása, mivel Magyarországon a szegregációhoz kapcsolódó jelenségek még évtizedekig súlyos szociális problémát fognak jelenteni, és a nehézségek megértése a sikeres beavatkozások kulcsfontosságú eleme lehet. További fontos feladat lenne a pályázati tapasztalatok intenzív beépítése a tervezési és megvalósítási folyamatokba, illetve a futó programok intenzív szakmai támogatása.

Irodalomjegyzék

- ANDORKA, R. (2006). Bevezetés a szociológiába. Budapest: Osiris.
- BALCSÓK, I. (2018). Térképes Adattár. MaHolnap Társadalmi Felzárkózási Szemle, 8–9.
- BERNÁT, A., GÁBOS, A., HÁRS, Á., HOLB É., LANNERT, J., MEDGYESI, M., MOLNÁR, L., NAGY, K., PALÓCZ, É., TÁTRAI, M. (2020). A Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia (MNTFS) érvényesülésének értékelése. KOPINT-TÁRKI. Budapest.
- DOMOKOS, V., HERCZEG, B. (2010). Terra Incognita: magyarországi szegény- és cigánytelepek felmérése – első eredmények. Szociológiai Szemle, 20(3):82–99.
- DOMOKOS, V. (2010). Szegény- és cigánytelepek, városi szegregátumok területi elhelyezkedésének és infrastrukturális állapotának elemzése különböző (közoktatási, egészségügyi, településfejlesztési) adatforrások egybevetésével. Budapest: Nemzeti Fejlesztési Ügynökség.
- EMMI (2011). Magyar nemzeti társadalmi felzárkózási stratégia II. Tartósan rászoruló - szegény családban élő gyermekek romák (2011–2020). Frissített változat.
- EMMI (2014). Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia II Tartósan rászoruló - szegény családban élő gyermekek – romák (2011–2020) Frissített változat. Budapest: Emberi Erőforrások Minisztériuma.
- EMMI (2015). A 2014-2020 közötti időszakra vonatkozó, a telepszerű lakhatás kezelését megalapozó szakpolitikai stratégia. Budapest.
- FARKAS, Zs. (2018). Búcsú a cigányteleptől? Esély, 42–66.
- FERGE, Zs. (1990). Variációk a társadalmi integráció témájára. Esély, 2(1):3–17.
- FÜLEKI, D. (2001). A társadalmi kirekesztés és befogadás indikátorai. Szociológiai Szemle, 84–95.
- KIRIÁK, K. (2016). A kiút vesztőinek felszámolása: Komplex telep-program a felzárkóztatás szolgálatában (Diplomamunka). Budapest: Pázmány Péter Katolikus Egyetem.
- KISS, D., LANTOS, Sz., MAROZSÁN, C., NÉMETH, N. (2013). "Jelenlét" – a roma integrációt szolgáló fejlesztések megalapozása, szociális munka kirekesztett közösségekben, szegregátumokban. Budapest: Magyar Máltai Szeretetszolgálat.
- KÓCZÉ, A., NEMÉNYI, M., SZALAI, J. (2017). Egymás szemébe nézve – Az elmúlt fél évszázad roma politikai törekvései. Budapest: MTA TK Szociológiai Intézet.

KOPASZ, M. (2004). Lakóhelyi szegregáció és társadalmi feszültségek a magyarországi településeken. In: Kolosi T., Tóth, I., Vukovich Gy. Társadalmi riport 2004 (old.: 414–424.). Budapest: TÁRKI.

KSH. (2006). A társadalmi kirekesztődés nemzetközi összehasonlítására szolgáló jelzőszámok (Laekeni indikátorok).

KSH. (2018). Lakáspiaci árak, lakásárindex, 2018 IV. negyedév. Statisztikai Tükör.

OLÁH, K. (2017). A szegénység és kirekesztettség elleni küzdelem - Példaértékű kezdeményezések a roma integrációban. Budapest: Semmelweis Egyetem.

PETZ, R. (2014). Kérdőjelek a szociális bérlakások körül. Budapest: BKI Gazdaságkutató Zrt. Forrás: <https://www.gki.hu/language/hu/2014/01/23/cikk-kerdojelek-a-szocialis-berlakasok-korul/>

RÁCZ, A. (2012). A társadalmi és térbeli elkülönülés mintázata Szegeden a 2001-es népszámlálási adatok alapján. Területi Statisztika, 15(1):79–86.

RUDNÁK, I. (2015). Multikulturális menedzsment. Gödöllő: Szent István Kiadó.

RUDNÁK, I, MÉSZÁROS, A. (2018). Az asszimiláció - integráció - szegregáció aktualitása a szakirodalom tükrében. Studia Mundi - Economica, 5(1): 33–44.

SETÉT, J. (2007). Telepeken telepszerű lakókörnyezetben élők programja (kézikönyv). Budapest: Szociális és Munkaügyi Minisztérium.

TELLER, N. (2012). Roma integrációt szolgáló EU-s fejlesztések értékelése - Értékelési zárójelentés. Budapest: Pannon Elemző Iroda Kft., HÉTFA Elemző Központ Kft., Városkutatás Kft.

VÁRADI, M., VIRÁG, T. (2015). A térbeli kirekesztés változó mintái vidéki terekben. Szociológiai Szemle, 25(1):89–113.

VÁRADI, M. (2015). Szegénység, projektek, közpolitikák. Tér és Társadalom, 19(1):69–96.

VÁRADI, M. (2014). Szegénység és projektvilág. In N. G. Nagy E, Polarizáció – függőség – krízis: Eltérő térbeli válaszok. (old.: 10–17). Békéscsaba: MTA KRTK RKI Alföldi Tudományos Osztály.

WAQUANT, L. (2004). What is a ghetto? Constructing a social concept. In N. J. Smelser, International encyclopedia of the social and behavioral sciences. (old.: 1–7.). London: Pergamon Press.

Elemzésbe bevont dokumentumok

EURÓPA 2020 Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája. 2010. március 3.

Pályázati felhívások: TOP-5.2.1-15; TOP-4.3.1-16; TOP-6.7.1-16; TOP-6.9.1-16; EFOP-1.6.2-16; EFOP-2.4.1-16; VEKOP-7.1.4-16.

Szurovecz Illés: *Így élnek ezrek a miskolci gettókban*. Abcug.hu 2014. szeptember 28.

Penk Tímea: *Értelmetlen aláírásgyűjtés! – a helyi lakosság ellenzi a pályázati részvételt*. VEOL, 2016. szeptember 19.

Doros Judit, Vas András: *Nyomortelepek - Van, ahol rosszabb lett a helyzet*. Népszava, 2017. augusztus 17.

Szurovecz Illés: *Inkább ne fejlődjön semmi, csak a romák maradjanak a telepen*. Abcug. 2017. december 29.

Neuberger Eszter: *Inkább kidobnak félmilliárdot az ablakon, csak a romáknak ne kelljen adni*. Abcug. 2018. május 31.

Szurovecz Illés: *Nincs sok haszna a nyomortelepekre költött milliárdoknak*. Abcug. 2018. július 10.

Pozsgai Ákos: *A halasi gyakorlat érdekelte a miniszterelnöki biztost*. BAON. 2018. augusztus 14.

Sárosi Péter: *A mi országunk van tele no-go zónákkal*. Index. 2018. november 16.

A TOP-6.7.1-16-DE1-2017-00001 „Szociális Városrehabilitáció a Nagysándortelep-Vulkántelegen” című pályázat visszavonása. Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzata, 2019. február 21.

Szadai Levente: *Adminisztratív okok miatt nem találtak szegényeket a debreceni szegregátumban*. Mércse. 2019. február 23.

Albert Ákos: *Még a tízéves gyerek is tudja, hol a drogbolt a faluban, mégsem történik semmi*. 444. 2019. március 12.

Csekő Imre: *Vecsei Miklós: Rosszul segíteni bűn*. Magyar Nemzet. 2019. augusztus 2.

Szurovecz Illés: *Rémálomszerű papírmunkába fulladnak a szegényeknek szánt uniós programok*. 444, 2019. augusztus 26.

Ónody-Molnár Dóra: *Vecsei Miklós: Az egész integrációs folyamat súlyos kudarc*. 168 óra, 2019. szeptember 30.

Weinhardt Attila: *Hatalmas EU-pénzeket szánt a kormány a romatelepek felszámolására, de alig halad a program*. Portfolio, 2019. december 6.

Doros Judit, Vas András: *Romatelepről zsákutcába: elakadt a szegregátumok felszámolása*. Népszava, 2019. december 6.

Czene Gábor: *Először nekünk kell megváltozni – interjú Vecsei Miklóssal*. Népszava, 2019. december 21.