

„Olyan, mintha gúzsba lennének kötve a települési szakemberek” Interjú Husz Ildikóval

„Place-based developers chained by rules” Interview with Ildikó Husz

KELLER JUDIT, VIRÁG TÜNDE

KELLER Judit: tudományos munkatárs, Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Regionális Kutatások Intézete; 1097 Budapest, Tóth Kálmán u. 4.; keller.judit@krtk.hu; <https://orcid.org/0000-0002-9970-4993>

VIRÁG Tünde: tudományos főmunkatárs, Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Regionális Kutatások Intézete; 1097 Budapest, Tóth Kálmán u. 4.; virag.tunde@krtk.hu; <https://orcid.org/0000-0003-3799-3328>

Judit KELLER: research fellow, Institute for Regional Studies, Centre for Economic and Regional Studies; Tóth Kálmán u. 4., H-10977 Budapest, Hungary; keller.judit@krtk.hu; <https://orcid.org/0000-0002-9970-4993>

Tünde VIRÁG: senior research fellow, Institute for Regional Studies, Centre for Economic and Regional Studies; Tóth Kálmán u. 4., H-10977 Budapest, Hungary; virag.tunde@krtk.hu; <https://orcid.org/0000-0003-3799-3328>

Husz Ildikóval, a Társadalomtudományi Kutatóközpont Gyerekesély-kutató Csoportjának tudományos főmunkatársával a „Legyen jobb a gyermekeknek!” nemzeti stratégiához kapcsolódó fejlesztések tapasztalatairól beszélgettünk.

A Gyerekesély program a „Legyen jobb a gyermekeknek!” Nemzeti Gyerekstratégia (2007) elvei mentén azt a célt tűzte ki, hogy a szülők foglalkoztatási helyzetének, a gyermekjóléti (oktatási, egészségügyi és szociális) szolgáltatások elérhetőségének javításán és a szegregáció megszüntetésén keresztül javuljanak a gyerekes családok életkörülményei és a gyerekek esélyei. Ezek a célok illeszkedtek az EU fejlesztéspolitikai koncepciójához, amely a társadalmi kirekesztés központi elemének a gyermekszegénységet, valamint annak területi egyenlőtlenségeit tekintette. A Gyerekesély program nagy hangsúlyt fektet a koragyerekkori képességek és készségek fejlesztésére, elsősorban a gyermekjóléti közszolgáltatásokhoz való hozzáférés és a szolgáltatások minőségének javítása révén. Hosszú távú célkitűzése a helyi döntéshozók és gyermekjóléti szolgáltatók szemléletének formálása. Programmelemei között Biztos Kezdet Gyerekházak, tanodajellegű szolgáltatások és közösségi házak létesítése, továbbá iskolai és óvodai fejlesztő foglalkozások, nyári szabadidős tevékenységek szervezése, prevenciós szolgáltatások, egészségszűrés, foglalkoztatást segítő és a lakhatási szegénységet csökkentő szolgáltatások biztosítása szerepelnek.



Hogyan, milyen célokkal indult a Gyerekesély program 2007-ben?

Ferge Zsuzsa és kollégái egy olyan programot dolgoztak ki, ami valóban program volt, és arról szólt, hogy miként lehet inkluzív módon a gyerekek esélyeit növelni; arról, hogy maga az intézményrendszer hogyan lehet befogadó, esélyteremtő. Amikor én 2011 szeptemberében bekapcsolódtam ebbe a munkába, a programról már leválasztották azt a közpolitikai részt, ami arról szólt volna, hogy a pénzügyi támogatások hogyan járulnak majd hozzá a gyerekes családok jóléti helyzetének javításához. Erre az időre az intézményfejlesztési koncepcióból is fejlesztési projekt lett, ami az egész intézményrendszer strukturális átalakítása helyett – ennek elmaradása miatt – a problémák kezelését tűzte ki célul. Ha nem is ez volt a cél, de ez lett belőle. Mondok egy példát: ha már nem tudjuk modernizálni az oktatási rendszerünket, akkor legalább odateszünk egy tanodát, hogy ne legyen olyan borzasztó a hátrányos helyzetű gyerekeknek. Az eredeti programban az is központi elem volt, hogy a gyerekeket érintő beavatkozásoknak legyen hatékony ágazati koordinációja. Ezt sem igazán sikerült elérni. Van egy szakállamtitkárság, amelyik attól függően képes különböző projekteket megvalósítani, hogy éppen milyen politikai ereje van. De abban nem látszik hatékonynak a koordináció, hogy a gyermekszegénység elleni program esélynövelő szempontjait érvényesíteni lehessen a többi szaktárca szakpolitikai céljainál is.

Mi és milyen formában maradt meg ezekből a célokból?

Ami megmaradt az eredeti elgondolásból, az a területi célzás: a fejlesztés a hátrányos helyzetű járásokra koncentrál, amelyeket fokozatosan, három lépésben vontak be a programba. Ez nem volt véletlen, mert szerették volna kipróbálni a különböző típusokat. Mi van akkor, ha néhány település alkotja a járást, ha aprófalvas, ha tanyás szerkezetű, vagy ha éppen egy nem is olyan rossz helyzetű járásban indul el egy ilyen program? Két különböző településszerkezetű járásban vajon milyen változásokat indít el ugyanaz a pénzmennyiség? Ugyanakkor ennek a tapasztalatait nem elemezték és a következő programszakaszokba sem építették be. Ehelyett mindenki univerzálisan ugyanazt a pályázati kiírást kapta, és a pénzösszeg is lényegében egyforma volt minden járásban. Azaz, a program sem a település-összetételre, sem a probléma mélységére nem tudott differenciált választ adni. A legelején nem sikerült azt elérni, hogy a pályázati rendszer differenciáltabb, szabadabb legyen, több választást tegyen lehetővé, ugyanakkor erősítse a szakmai kontrollt. Már az elejétől ilyen volt a pályázati rendszer, csak azután az előző pályázathoz képest minden újabb kiírásnál szigorítottak egy kicsit.

Ez a megközelítés mennyire vette figyelembe a helyi sajátosságokat, igényeket?

A pályázati kiírás annyiban vette figyelembe a helyi sajátosságokat, hogy magát a tervezést még a helyi igényekre reflektálva, place-based alapon kellett bonyolítani. De attól kezdve már olyan, mintha gúzsba lennének kötve a települési szakemberek. Ők elmondták az igényeiket; azért is kellett gyerekesély stratégi-

át készíteni, hogy megmondják, melyik területen mire lenne szükség. Ez a helyi tudás létezik, a papírokon, a dokumentumokban meg is jelenik. De hiába készült el a terv, ha egyszer csak jön egy jogszabály, ami mindent felülír, megváltoztat. Az általános iskolák államosításakor és a KLIK létrehozásakor például, de a szociális rendszer átalakulásakor is az volt, hogy hónapokra leálltak a helyi programok, újra kellett őket tervezni. Bármilyen nagyobb jogszabályváltozás leállít, de legalábbis lelassít egy ilyen programot. Márpedig tudjuk, hogy az elmúlt tíz év alatt annyi új jogszabály született, mint azelőtt húsz-harminc év alatt összesen. A szabályozórendszer folyamatos kiszámíthatatlanságát és változását egy uniós finanszírozású projekt nem tudja kezelni. Megtervezed, de a megvalósítás alatt változik a feltételrendszer. Nem lehet öt évre, de még két-háromra sem előre tervezni a jogszabályi változások miatt, és a nagyon merev pályázati rendszer eleve nem tud lépést tartani ezzel a nagyon gyorsan változó szabályozási környezettel.

A pályázat megtervezése abban az értelemben is korlátozott, hogy a pályázató a pályázati kiírásban egyre inkább megmondja, hogy a járásokban mit kell csinálni, azaz a pályázatokban egyre több a kötelező elem. Ez megint csak gúzsba köti őket. A következő kérdés az, hogy helyben egyáltalán mire van emberük; a humán kapacitás óriási probléma. Lehetne például arra pályázni – mert nagy igény lenne rá –, hogy egy gyerekpszichológus foglalkozzon a gyerekekkel, de nincs gyerekpszichológus az egész járásban. A pályázó így ezt az elemet eleve nem tervezi be, hiszen ha nem tudják megvalósítani, akkor vissza kell fizetniük az erre kapott támogatást. Számos szereplő és tényező korlátozza tehát annak a lehetőségét, hogy ezekben a projektekben a helyi igényekre adjanak válaszokat. Mondok egy példát. Van egy agilis szakmai vezető, aki a gyerekeket szeretné segíteni a tanulásban. Az adott járásban mondjuk, talál egy polgármestert, akinek éppen érdeke, hogy felújítsák a központi téren levő házat, akár azért, mert abban majd egyszer valami feldolgozó üzemet szeretne. A házba ezért beterveznek valamilyen programelemet. Ha csak Biztos Kezdet gyerekházat lehet, akkor azt, aztán majd valahogy megoldják, hogy délután meg a nagyobb testvéreknek legyen foglalkozás. Ha a szakmai vezetőnek még embert is sikerül szereznie, akkor megvalósul a gyerekház, mellette meg a tanulássegítés is – de akkor ez most a helyi igény érvényesülése? Nem tudom, hogyan lehetne a mai fejlesztéspolitikai rendszer mellett a helyi igényeket kielégíteni. Nem tudom, mi lenne az a finanszírozási mód, eszköz, ami ezt lehetővé tenné.

Gond az is, hogy a projektekből hiányzik a folyamatosság. Eleve mindig kés-tek a különböző kiírások, két szakasz között mindig volt egy időbeli eltolódás. A járások többsége már a második körben viszi a programot, de ezek gyakran tartalmilag és a résztvevő személyeket illetően sem folytonosak. Minden projektváltással kicserélődik a megvalósítók egy része. Nem mindegy, hogy szociális szakember vagy pedagógus a szakmai vezető. Ha volt egy olyan program, amit pedagógus vezetett, akkor az oktatási elemek voltak hangsúlyosabbak, ha egy másik megvalósító csapat jött, és mondjuk egy családsegítő szakember lett a vezetője,

akkor a szociális elemek erősödtek meg. Ilyen értelemben sem beszélhetünk kontinuitásról.

Tudsz mondani egy jó gyerekesély programot? És azt is meg tudod mondani, hogy mitől jó?

Olyat többet is tudok, amiben elég sok a jó programelem. Dél-Dunántúlon például van egy járás, ahol jó programokat csinálnak, de valahogy azért, mert egyfajta rugalmasság, alkalmazkodóképesség jellemzi őket, van már elég tapasztalatuk abban, hogyan lehet kezelni a külső szereplőket és az intézményi változásokat. Tudták is, hogy mit akarnak, és olyan csendesen, jól, viszonylag konzisztensen teszik a dolgukat. Nekik már a Gyerekesély program előtt is volt víziójuk arról, hogy mit szeretnének csinálni, és a Gyerekesély adott egy lehetőséget, egy pénzügyi eszközt, amivel tudtak élni. Elsősorban ezért jó ez a program.

A támogatott járások egy része ilyen méretű programot azért nem igényelne. Van olyan járás, ahol a megvalósítók, a döntéshozók számára igazából csak teher a program. Politikai nyomásra pályáztak, meghívásos pályázat volt, nem tudtak kitérni. De nem tudnak mit kezdeni a rájuk ömlő pénzzel. A hasonló esetekben gyakran nincsenek nagyon súlyos problémák, amelyeket meg akarnának oldani. Valaki mégis kijárta nekik, hogy kapjanak pénzt ebből a programból. Akkor pedig azzal szembesülnek, hogy mélyszegénységes programelemeket kell megvalósítaniuk, miközben náluk nincs olyan sok mélyszegénységben élő család. A másik tipikus eset, hogy lennének problémák, lennének gyerekek, akikkel foglalkozni kéne, de a helyi erőviszonyok miatt nem erre koncentrálnak. Viszont van rá forrás, s persze, nem ugranak el a pénz elől, de nem tették magukévá a program céljait.

Említetted, hogy az ágazatközi koordináció eredetileg központi elem volt a Gyerekesély programban. Tulajdonképpen miről beszélünk, egy fejlesztési vagy egy szociális/oktatási programról? Mely ágazatok szakterületeit érinti elsősorban?

Mindig problémát jelentett, hogy mi is a Gyerekesély program fókusza: szociális, oktatási program, vagy micsoda? Keresték a helyét. 2008-2009 körül még nem látszott például, hogy a koragyerekkori fókusz ilyen hangsúlyos lesz, 2010 után pedig a felzárkózási terület is kereste még a helyét a rendszerben. Az oktatáspolitikai nem nagyon látszott érdeklődni a program iránt, a szociális tár-
cának volt egy saját szakpolitikai elképzelése, a családpolitika meg eleve leválasztotta magáról a „rossz” családokat. A program mindig kereste a helyét. A koragyerekkor jó választás, mert sehol nem gerjeszt konfliktust az, hogy a 0-3 évesek fejlesztését teszi zászlóshajó-programmá, ami valóban nagyon fontos, mert ezzel a korosztállyal senki sem foglalkozott. Bölcsőde eleve kevés van, és jellemzően gyermekmegőrzési funkciót lát el. A koragyerekkori fejlődés segítése a Gyerekesély program előremutató eleme, ami nem alulról induló kezdeményezés volt.

A Gyerekesély program kezdetben kistérségi program volt, most járási szinten lehet rá pályázni. Véleményed szerint mennyiben és hogyan érvényesül a térbeli igazságosság elve a járási programokon belül?

Azzal, hogy ez a szakterület átkerült a tárcák között igen erős pozíciójú Belügyminisztériumba, egy újabb hangsúlyeltolódás következett be: a területi felzárkózás, a kiegyenlítődség szempontja talán hangsúlyosabb lesz a korábbi helyzettel összehasonlítva, amikor a programok még a szociális tárcához tartoztak. Ebben a tekintetben tehát javulásról beszélhetünk. Ugyanakkor most a minisztériumon belül több vezetője van¹ ennek a szakterületnek, és ez inkább gyengítő tényező. Két különféle elképzelés létezik, és a kettő nem látszik egymást erősíteni. Ezt lehet látni a különböző programoknál. Van egy olyan irány, ami a településszintű fejlesztésre helyezi a hangsúlyt, a másik viszont a járási szintű fejlesztésre. Mindkét irányból indulnak projektek, de lényegében ugyanarra a területre koncentrálnak. Azonos eszközrendszerrel próbálnak dolgozni, és megkettőzik a forrást, ugyanakkor a projektek ezzel egymás versenytársai is, hiszen ugyanazokat az indikátorokat kell teljesíteniük, ugyanazoknak a gyerekeknek az elérésével. Ez helyi szinten nem együttműködésre, összefogásra, hanem párhuzamos működésre ösztönzi a projektek megvalósítóit.

A szaktárca szempontjából kétféle program van: a települési és a járási program. Egyik sem tökéletes, és két különböző logika mentén szerveződnek. Az egyik elv szerint inkább célzottan, adott településeket fejlesztünk. A hátrányos helyzetű járásokon belül is léteznek ugyanis egyenlőtlenségek, és sokszor azt látjuk, hogy a járási programok esetében a járásközpont jár jól, nem pedig a leghátrányosabb helyzetű település, ahol a legnagyobb szükség lenne a forrásra. Értem ezt a logikát is, hogy ide kell a legtöbb forrást koncentrálni, de az nem hatékony, hogy minden párszáz lakosú faluba telepítsük oda az összes szolgáltatást. Ezeket valahogy koordinálni kell járási szinten, hogy mi hol legyen elérhető helyben, mi pedig másik településen, ahová viszont segíteni kell az eljutást, mert az úgy fenntartható, úgy hatékony. Ez a koordináció a települési szintű programoknál nem valósul meg. Lehet persze, hogy egyszer majd oda is eljutunk, hogy az egyes települések vezetői, a programok megvalósítói elkezdenek együtt gondolkodni.

Egy járási szintű programban, mint amilyen a járási Gyerekesély program, a különböző településekre vitt szolgáltatásokat jobban lehet koordinálni. Ráadásul, a jelenlegi pályázatoknál a pályázó a család- és gyermekjóléti központok fenntartója, a központoknak pedig a járás minden települése számára kell szolgáltatásokat nyújtani. Ugyanakkor a fenntartó a járási központ önkormányzata, így nem sikerült megoldani azt a problémát, hogy a koordináló szervezet maga ne egy településért legyen felelős, hanem egy azon felüli szintért. Korábban voltak a kistérségi társulások munkaszervezetei, amelyek ezt a funkciót betöltötték, de ezeket megszüntették.

Én megértem a járási központ önkormányzatát is, akinek pályáznia kellett. Nem is teheti meg, hogy nem koncentrál a saját településére forrásokat, hiszen ki

kell tennie azt a nagy táblát, hogy az önkormányzat 600 millió forintot kapott. De hogyan magyarázza meg az ott élőknek, hogy abból a településen semmi sem látható, mert a szomszédos gettófaluban vannak a szolgáltatások? Ezért van néha túl sok programelem a járásközpontban. Azok jártak el korrektül, akik úgy szervezik, hogy a központban megvalósuló programelemet elviszik más településre is, próbálják szétosztani a forrásokat a helyi igények szerint. A korrektebb polgármesterek megpróbálták teríteni a forrásokat. Ugyanakkor ennek a pénznek a terítése a kicsi településeken nem elegendő a mélyebb problémák kezeléséhez.

A pályázatok kiírásába és a projektek kidolgozásába volt szakmai beleszólásotok?

Az mindig egy kérdés volt, hogy a kiemelt programnak² milyen funkciót adjanak. Ellenőrző, vagy támogató szerepet? A pályázat összeállításánál volt lehetőség arra, hogy a kiemelt program munkatársai szakmai segítséget nyújtsanak a helyieknek. Ahol nem voltak pályázati szakemberek, és ezt a feladatot nem is akarták kiszervezni, ott a kiemelt program fontos támogatást nyújtott. Ott a kolégák nagyon sokat segítettek annak érdekében, hogy összeálljon a pályázat. Volt, ahol viszont egyáltalán nem kértek ebből a segítségből, csak legyenek minél távolabb a kiemelt programtól, nehogy valaki belelásson a pályázat kialakításának folyamatába és a mögötte húzódó érdekviszonyokba. Ezek a járások most is távolsgártartóak a kiemelt programmal szemben. Nagyon is esetleges tehát, hogy a kiemelt program hol tudja segíteni a járások szakmai munkáját.

Erre semmilyen eljárásrend nem létezett?

Nem, a pályázati kiírás csak formális együttműködést írt elő a kiemelttel. Az irányító hatóságnál próbáltuk elérni, hogy legalább lássuk a beadott pályázatot, hogy véleményt írjunk róla. Lehetett volna egy olyan eljárásrend, hogy amikor beérkeznek a pályázatok, akkor ők meg a szaktárca képviselői leülnek a kiemelt program munkatársaival egy első szakmai értékelésre, és lehetett volna egy második kör, amikor odahívjuk a pályázót és átbeszéljük, hogy mi hiányzik. Ilyen többlépcsős pályázati konstrukcióra lett volna szükség, hogy a pályázatokat megbeszélhessük, szakmailag átnézzük, még mielőtt elkezdődne a megvalósításuk. Ez a visszacsatolás hiányzott. Azóta átalakult a pályázatok elbírálásának rendszere is, most azt sem tudjuk, hogy ki bírálja el a pályázatokat.

Milyen eredmények láthatók a járásokban?

A Gyerekesély program indulásához képest látunk pozitív változásokat. Maga az, hogy olyan intézmények működnek a településeken, amik korábban ott nem léteztek: közösségi házak, Biztos Kezdet házak, tanodák. A semmihez képest jó, hogy ezek vannak. Ha egy kis faluban a helyi polgármesteri hivatalon kívül megjelenik egy másik szervezet, ha nő az intézmények száma, az már jó. De egy közösségi ház a területi egyenlőtlenségeket nem fogja csökkenteni. Ha az alapszolgáltatás intézményei, mint például az iskolák, a családsegítő szolgálatok ka-

pacitása, színvonala nem javul, akkor erről nem beszélhetünk. Ráadásul adott a nagy korlát: a humán erőforrás. Ezek az új intézmények lassan nem tudják betölteni azt a szerepet, amit szántak nekik, mert egyszerűen nincsen kellő számú és megfelelő minőségi munkát végezni képes szakember, aki ezeket az intézményeket működtetni tudná. Az intézmények száma ugyan nőtt ezekben a térségekben, de ezek az alapszolgáltatás intézményeinek strukturális problémáit nem tudják megoldani, csak a hiányzó vagy hiányosan működő intézményeket és szolgáltatásokat próbálják valamilyen szinten pótolni, kiegészíteni. Ez arra elegendő, hogy egyéni mobilitási utakat kínál néhány embernek. Néhány helyi gyereknek ad némi esélyt. De ezek egyéni mobilitási utak. Pontosan látszik, hogy mindez nem tudja elősegíteni a strukturális szintű változást, a társadalmi mobilitást.

Jegyzetek

- 1 A Belügyminisztériumon belül működik a társadalmi felzárkózásért felelős helyettes államtitkárságon felül a romaügyi kormánybiztos és a diagnózis alapú felzárkózási roma stratégia előkészítésének és végrehajtásának koordinálásáért felelős kormánybiztos hivatala is.
- 2 A Kiemelt programot 2011-ben a Gyerekesély program országos kiterjesztésének szakmai-módszertani megalapozására és a program kísérésére hozta létre az Emberi Erőforrások Minisztériuma. A programot a TÁMOP 5.2.1., majd 2016-tól az EFOP 1.4.1 forrásain keresztül finanszírozzák. A programban működő konzorcium munkáját kezdetben a Wekerle Sándor Alapkezelő, majd az Emberi Erőforrások Támogatáskezelő, illetve a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság koordinálta. A programot jelenleg a Társadalmi Esélyteremtési Főigazgatóság működteti. A konzorcium további tagjai a Magyar Máltai Szeretetszolgálat és az Eötvös Loránd Kutatóhálózat (korábban Magyar Tudományos Akadémia) Társadalomtudományi Kutatóközpontja. A jelenlegi projektszakaszban a kiemelt program célja az EFOP 1.4.2-16 „Integrált térségi gyermekprogramokban” résztvevő leghátrányosabb helyzetű térségek tevékenységének folyamatos támogatása a pályázat kidolgozásától kezdve a megvalósítás követésén át az eredmények értékeléséig. A program feladatai közé tartozik továbbá az EFOP 1.4.3 -16 „Jó kis hely – Biztos Kezdet Gyerekházak és kistépülési komplex gyermekprogramok”, valamint az EFOP 1.5.1-17 „Végtelen lehetőség” programok résztvevőinek támogatása is.