

SZEGÉNYSGCSÖKKENTÉST CÉLZÓ PROGRAMOK ÉS A PROJEKTFOGLALKOZTATÁS

POVERTY REDUCTION PROGRAMMES AND PROJECT-BASED EMPLOYMENT

Husz Ildikó

PhD, tudományos főmunkatárs, egyetemi docens, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Budapesti Corvinus Egyetem
husz.ildiko@tk.mta.hu

ÖSSZEFOGLALÁS

A tanulmány bemutatja, hogy milyen megélhetési előnyök származnak a szegénység csökkentését szolgáló programokból a helyi középosztály egy része számára. Amellett érvel, hogy a programok megvalósítóinak egyes stratégiái a nem szegények foglalkoztatásának javítására szolgálnak, esetenként felülírva azokat a lehetséges beavatkozási logikákat, amelyek a szegénységet érdemben csökkenteni tudnák. Egy konkrét programon keresztül mutatja be, hogy a megvalósított tevékenységek ugyan számos esetben valóban hozzájárultak a szegények szolgáltatásokhoz való hozzáféréseinek javításához, más esetekben azonban a helyi középosztály pozíciójának erősítését szolgálták. Összességében a program hatékonyságát ez a kettős célrendszer óhatatlanul rontotta. A tanulmány végkövetkeztése az, hogy bár a leszakadó térségek helyi középosztályának megerősítése, további lecsúszásának vagy elvándorlásának megakadályozása legitím társadalompolitikai cél lehet, ehhez nem szolgálhatnak eszközként a szegénység csökkentését célzó programok.

ABSTRACT

The objective of this paper is to show the economic benefits of poverty alleviation programmes for some groups of the local middle-class. It argues that certain strategies followed by the implementers of this programme aim at improving employment of the non-poor population, occasionally overriding the possible intervention logics that otherwise could effectively reduce poverty. The paper describes an actual programme to demonstrate that although the actions implemented actually contributed to the improvement of the poor's access to services in a number of cases, whereas in other cases they just strengthened the position of the local middle class. This double objective inevitably impaired the effectiveness of the programme altogether. The conclusion is that strengthening the position and preventing further degradation and outward migration of the local middle class in the deprived regions could be a legitimate socio-political goal, but never by making use of poverty reduction programmes as their resources.

Kulcsszavak: szegénység elleni projektek, projektfoglalkoztatás, szegény és középosztályi érdek

Keywords: poverty reduction programmes, project-based employment, interests of the poor and the middle class

Negyvenöt évvel ezelőtt Herbert Gans tizenöt pontban sorolta fel, hogy milyen hasznokat húznak a nem szegények a szegénység létezéséből, azt állítva, hogy a szegénység csökkentésének legfőbb akadálya ezen hozadékok léte a nem szegény többség számára. Húsz évvel később gondolatait megismételte, illetve néhány ponton kiegészítette azzal, hogy milyen hasznok származnak a többség számára bizonyos szegény csoportok érdemtelenné nyilvánításából (Gans 1972, 1992). Jelen tanulmány amellett érvel, hogy Gans alapgondolata a szegénység „hasznáról” ma is felidézésre és továbbgondolásra érdemes, amikor az újraelosztási rendszerek stabilitását eredményező és a szegénység csökkenését gátló tényezőket keressük.

Gans többek között megfogalmazta, hogy a szegénység egyik pozitív funkciója, hogy munkahelyeket teremt a kvalifikált nem szegények számára, akiket így különböző, a szegényekre irányuló tevékenységek ellátására foglalkoztatnak (szociális munkások, szociológusok, pszichológusok, de akár a rendőrök is ide tartozhatnak). Jelen tanulmányban ehhez a gondolathoz kapcsolódva egy konkrét projekt kapcsán mutatom be, hogy milyen megélhetési előnyök származnak egy szegénység csökkentését szolgáló programból a helyi középosztály egy része számára. Amellett érvelek, hogy a programok megvalósítóinak egyéni stratégiái, amelyek középpontjában a nem szegények foglalkoztatásának javítása áll, gyakran felülírják azokat a lehetséges beavatkozási logikákat, amelyek a szegénységet érdemben csökkenteni tudnák; a tanulmány második részében erre mutatok be konkrét példákat. A szegényekre költhető pénz így nem mindig a célnak megfelelően hasznosul, helyette annak egy változó nagyságú része a helyi középosztály pozíciójának erősítésére fordítódik. Ez nem azt jelenti, hogy ne valósulnának meg olyan programelemek, amelyek adott időszakban valóban javítják a szegények helyzetét. Összességében azonban a program hatékonyságát ez a kettős célrendszer óhatatlanul rontja. A tanulmányban hivatkozott empirikus adatok a Gyerekesély programra¹ vonatkoznak, ezek a tapasztalatok azonban más hasonló, hátrányos helyzetű térségekre irányuló beavatkozásoknál is megfigyelhetők.

¹ A tanulmányban felhasznált adatgyűjtések a TÁMOP-5.2.1 (Gyerekesély program országos kiterjesztésének szakmai-módszertani megalapozása és a program kísérése) projekt keretében és támogatásával készültek.

SZEGÉNYSÉGCSÖKKENTÉST CÉLZÓ PROJEKTEK A LEHÁTRÁNYOSABB HELYZETŰ TÉRSÉGEKBE

Hazánkban köztudottan jelentős a szegénység területi koncentrációja: az átlagosnál nagyobb a tartósan leszakadó északkeleti, keleti és dél-dunántúli térségekben, különösen a kisebb településeken. A szegénységcsökkentést célzó programok ezért gyakran ezeken a területeken koncentrálnak, mint ahogyan a vizsgált Gyerekesély program is a leghátrányosabb helyzetű (LHH) térségekben futott.

Az elmúlt években az LHH-térségekben számos olyan európai uniós társfinanszírozású program indult, amely a szegénységet helyi szinten hivatott kezelni. Ezeknek a beavatkozásoknak a keretét a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia jelentette és jelenti ma is, amely célja elsősorban a romák és a gyerekek helyzetének javítása, valamint a térségi egyenlőtlenségek kiegyenlítése. A három problématerület összekapcsolódik a leghátrányosabb helyzetű térségekben, ahol a lakosságra nemcsak az alacsony iskolázottság, a rossz munkaerőpiaci helyzet, rossz egészségi állapot jellemző, de mindezeket a hátrányokat az elérhető szolgáltatások alacsony száma és színvonala is súlyosbítja.

A komplex hátrányok felszámolására 2004 óta jelentős összegű támogatások érkeztek ezekbe a térségekbe, amelyek szétosztása túlnyomórészt pályázati alapon történt. Ezen hazai és európai uniós források döntő többségét infrastruktúrára (közműfejlesztés, épületfelújítások, helyi vállalkozások fejlesztése) lehetett fordítani, míg az emberi erőforrás fejlesztésére irányuló pályázati források aránya kezdetben alacsony volt.² A 2000-es évek végétől azonban lényegében egy időben került kiírásra számos olyan pályázat, amely az LHH-térségekben meglévő humán szolgáltatások kapacitásnövelését és minőségi fejlesztését célozta. A teljesség igénye nélkül, a Gyerekesély program térségeiben 2010–2015 között egymással párhuzamosan az alábbi főbb programok futottak: komplex telepprogram, tanoda program, IPR³, alacsonyan iskolázottak foglalkoztathatóságát javító programok, mélyszegénységben élők integrációját segítő program, egészséges életmódra nevelő program. Ebbe a sorba illeszkedtek be a Gyerekesély program komplex kistérségi projektjei. A program specialitását a gyereorientáltság mellett az adja, hogy azon kevés programok egyike, amelyek szakítanak a fejlesztések ágazati logikájával, és nem egy adott ágazaton belül, hanem több területhez (oktatási, szociális, egészségügyi szféra) kapcsolódóan terveznek beavatkozásokat, emellett kifejezett céljuk az ágazatközi együttműködések erősítése is. Mindez magában hordozza annak lehetőségét, hogy az egyes tevékenységek között

²Lásd a TEIR REMEK- (Országos Területfejlesztési és Területrendezési Információs Rendszer, Regionális, megyei, kistérségi és települési helyzetképek) adatbázis adatait (URL1).

³ Az Integrációs Pedagógiai Rendszer (IPR) egy pedagógiai keretrendszer, amelynek célja a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek esélykülönbségeinek kiegyenlítése az iskolákban.

szinergikus hatások érvényesüljenek, de egyúttal az ágazati projektekkel való párhuzamosságok veszélyét is.

A szegénység mérséklését szolgáló projektek hatékonyságát és az eredmények fenntarthatóságát gátló számos tényezőről, így a problémák komplexitásához képest rövid időtartamról, az indikátorteljesítés kényszeréből fakadó „lefölözési hatásról”, a finanszírozás folyamatosságának és a projektek egymásra épülésének hiányáról, az alapszolgáltatásokhoz való illeszkedés problémáiról több tanulmány is beszámolt (Darvas–Ferge, 2013; Teller et al., 2013; Kovács, 2013; Váradi, 2015; Husz, 2016). A munkalehetőségek hiányán, amely szorosan összefügg a szegénység fennmaradásával, ezek a projektek nem tudnak változtatni (Váradi, 2015). Nyilvánvalóan az állítás a szegénységgel legjobban érintett, alacsony iskolázott népességre vonatkozik, arról azonban keveset tudunk, hogy maguk a projektek mint foglalkoztatók milyen munkalehetőségeket kínálnak, és mely társadalmi csoportok számára. Az uniós projektek menedzsmentjére, a szakértői és tervezői munkák végzőire vonatkozóan Kovách Imre fogalmazott meg állításokat. Úgy találta, hogy ezek a tevékenységek olyan intellektuális tudást és készségeket igényelnek, amelyek szűkössége egy új társadalmi csoportot hozott lére, a projektosztályt, amelynek társadalmi-gazdasági pozícióját a támogatások döntéshozói és a források felhasználói közötti közvetítői szerepe határozza meg, és akiknek osztálypozíciójuk védelmében elemi érdekük a projektrendszer fenntartása (Kovách, 2007). Ezek a speciális tudást igénylő munkakörök azonban minden bizonnyal projektenként csak néhány főt jelentenek, míg a projektekkel, illetve projektekben foglalkoztatottak ennél jóval többen vannak.

Kutatásunk helyszíne a Gyerekesély program huszonhárom kistérsége⁴, amely 2010–2015 között lehetőséget kapott helyi programok indítására annak érdekében, hogy lokális szinten csökkentse a gyerekszegénységet, és növelje a gyermekes családok esélyeit. A két, illetve három évre szóló projektek egyenként 500–600 millió forintból gazdálkodhattak. A térségi programokat szakmai-módszertani támogatást nyújtó kiemelt program⁵ kísérte, amelyben konzorciumi tagként az

⁴ A térségi programok finanszírozását a TÁMOP-5.2.3 pályázati konstrukció biztosította, amely három körben vont be a pályázókat a programba. 2009-ben öt, 2012-ben hat, 2013-ban pedig további tizenkét kistérség kezdte meg a helyi projektje megvalósítását.

⁵ A kiemelt program a TÁMOP-5.2.1. konstrukció keretében kapta a támogatást. A feladatokat egy konzorcium látta el, amely egy minisztériumi háttérintézményből (Szociálpolitikai és Munkaügyi Intézet, SZMI, majd Wekerle Sándor Alapkezelő, WSA, később Emberi Erőforrás Támogatáskezelő, EMET), egy civil szervezetből (Magyar Máltai Szeretetszolgálat) és egy akadémiai intézményből állt. Az MTA kezdetben a Gyerekszegénység elleni programot kidolgozó MTA GYEP-Iroda révén vett részt a programban, majd ennek 2011-es megszűnése után a nem kutatási jellegű feladatokat a Wekerle Sándor Alapkezelő (WSA) vette át, a kutatási tevékenységek végzésére pedig egy új szervezet alakult, az MTA TK Gyerekesély-kutató Csoport. A Gyerekesély program kistérségi megvalósulásáról és a részt vevő térségekről számos információ található a csoport honlapján (URL2).

MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont (TK) is részt vett. A kiemelt program feladata volt többek között a térségi programok megvalósulásának követése és értékelése. Jelen tanulmány olyan adatforrásokra támaszkodik, amelyek ezen tevékenységek során keletkeztek. Az egyik az MTA TK által működtetett *online* monitoringrendszer adatbázisa, amely a folyamatkövetés részeként a kistérségi programokban dolgozókról és a megvalósuló szolgáltatások, programelemek igénybe vevőiről gyűjtött adatokat. Emellett az értékelési munka során készült interjúkra, a programok fenntarthatóságát vizsgáló kutatás eredményeire, a konzorciumi partnerek által készített huszonhárom kistérségi záróértékelésre⁶, valamint a térségi tapasztalatokat összegző tanulmánykötet (Husz, 2016) írásaira támaszkodom.

PROJEKT-FOGLALKOZTATÁS A TÉRSÉGI GYEREKESÉLY PROGRAMOKBAN

A Gyerekesély program 23 kistérségében a projektek időszakában együttesen mintegy 145 ezer 0–17 éves korú gyermek élt (URL1). A program indulásakor jelentős részük számára a minőségi szolgáltatásokhoz való hozzáférés nem volt megoldott: a kisebb településeken hiányzott a bölcsőde, óvoda, sőt esetenként az iskola is, nem volt egészségügyi intézmény, és a gyermekorvosi teendőket is gyakran a felnőtt háziorvosok látták el. Hiányoztak a speciális szakemberek: szinte mindenhol hiány volt fejlesztőpedagógusból, gyógypedagógusból, gyógytornászból, gyermekpszichológusból, iskolai szociális munkásból. A védőnők, a családsegítő szolgálat és a gyermekjóléti szolgálat munkatársai túlterheltek voltak, magas volt a betöltetlen státuszok, valamint az egy szakemberre jutó gyermekek száma. A városokban – néhány tízezer fős kisvárosokról van szó – valamivel jobb volt a szolgáltatásokkal való ellátottság, azonban ezek megközelítése a falvakból legtöbbször nehézkes és drága. Mindezek jelentős esélyhátrányokat okoztak és okoznak ma is az ott élő gyerekek egészséges fejlődése és képességeik kibontakoztatása terén.

A térségek egyik fő problémáját ma is a magas munkanélküliség és az alacsony foglalkoztatottság jelenti. Egy korábbi adatfelvételünk szerint 2013–14-ben a gyermekes családokban élő felnőttek között a foglalkoztatottak aránya mindössze 44% volt a közfoglalkoztatottakkal együtt (anélkül 35%), míg a háztartások 28%-ában egyáltalán nem volt foglalkoztatott (Husz et al., 2016). Az alacsony aktivitási ráta részben a népesség kedvezőtlen iskolázottsági összetételének, részben pedig annak tulajdonítható, hogy helyben kevés a munkahely, a távolabbiak elérhetősége pedig nehézkes és drága.

⁶ A kistérségi értékeléseket nem publikálták.

A munkahelyek hiánya nemcsak az alacsony iskolázottakat érintette, de az érettségizettek és a diplomások számára is kevés alternatíva kínálkozott az elhelyezkedésre. A legtöbbször a kistérségi társulás vagy az önkormányzat foglalkoztatta vagy saját szervezetében, vagy az általa fenntartott intézmények egyikében. Ezen munkahelyek többsége azonban viszonylag alacsony fizetéseket kínált, és a keresetkiegészítés lehetősége is meglehetősen szűkös volt. Mindez azzal járt, hogy a helyi közintézményekben dolgozók jövedelmi helyzete sem volt sokkal jobb, mint azoké a klienseiké, akik számára a segélyek és a közfoglalkoztatás jelentették a megélhetést. Egy, a jövedelme alapján szociális támogatásra már éppen nem jogosult szociális munkás így szemléltette a kis társadalmi távolságot:

„Azt sem tartom jogosnak, hogyha én kiszámolom, hogy mennyivel támogatják a családokat... Annak, aki nem tud semmilyen támogatást igénybe venni, nem marad annyi a havi költségvetésében, mint annak a családnak, aki támogatva van. [Nekik] 3 gyereknél ingyenes étkezés, ingyenes tankönyv [jár]. Mire én ezt mind kifizetem, addigra nekem annyi nem marad élelemre, mint annak, akinek 3 vagy több gyereke van.”

Emellett a közszférában a munka nehézsége sem állt arányban a fizetésekkel, tekintve, hogy többségében olyan településekről van szó, ahol a családok és a gyerekek jelentős része hátrányos vagy halmozottan hátrányos helyzetű. Mindennek következtében a térségekből folyamatos volt és jelenleg is tart az iskolázottak elvándorlása. Ezt a kedvezőtlen tendenciát, ha megállítani nem is tudták, de valamennyire csökkenthették a projektekkel kínákozó lehetőségek.

A térségi pályázatok tervezésének időszakában eleinte számos településen tapasztalható volt egyfajta érdektelenség a polgármesterek, kistérségi társulási elnökök részéről a Gyerekesély program iránt. Ennek részben az volt az oka, hogy a helyi döntéshozók nem voltak kellően felkészülve egy olyan programra, amelyből nem lehetett utakat betonozni, épületeket felhúzni, ellenben térségi szinten jelentős összeget kellett olyan nehezen megfogható dologra költeni, mint a humán erőforrás-fejlesztés. Korábban ugyanis szinte csak infrastruktúra-fejlesztésre pályázhattak ezek a települések. Másrészt, egyes polgármestereknél a közönyösség is érzékelhető volt a marginalizálódó, nagyon hátrányos helyzetű gyerekekkel és családjaikkal szemben.⁷ Sokan voltak, akik úgy gondolták, hogy ez egy „cigányprogram”, csak a cigányság helyzetének javítására szolgál, és ez nem volt elég vonzó cél számukra ahhoz, hogy pályázzanak. Végül a pályázati kiírásban nevesített mindegyik kistérség beadta a pályázatát, részben a szaktárca ösztönzésének és a kiemelt program segítségének köszönhetően, részben pedig azért, mert időközben

⁷ A helyi döntéshozók közönyéről, esetenként előítéletes álláspontjáról a Gyerekesély programmal kapcsolatban lásd Darvas–Ferge, 2013.

a korábban vonakodó polgármesterek is meglátták a lehetőséget a programban. Minden bizonnyal nemcsak annak lehetőségét, hogy a szegényeknek jobb esélyeket biztosítsanak, de a projektben rejlő foglalkoztatási potenciált is.

A térségi pályázatokhoz készített igényfelméréskor a polgármesterek és a helyi intézmények képviselői részéről az egyik leggyakrabban megfogalmazott igény a munkahelyteremtés, a foglalkoztatást elősegítő, helyi gazdaságfejlesztő programok indítása, a családok anyagi biztonságának erősítése volt. Minden olyan programot szívesen láttak tehát, amely új munkahelyet teremt. Ebben az értelemben párhuzam vonható az államilag támogatott közfoglalkoztatás és a szintén állami támogatású projektfoglalkoztatás között, csak amíg az előbbi elsősorban az alacsony végzettségűek foglalkoztatására szolgál, addig a különböző fejlesztési projektek olyan külső forrást jelentenek, amelyek a helyi közép- (és alsóközép-) osztály⁸ jövedelmi és foglalkoztatási helyzetét javítják.

A Gyerekesély programnak a megélhetési lehetőségekre gyakorolt hatása elsősorban abban nyilvánult meg, hogy helyben magasabb jövedelemhez juttatta az iskolázott népességet. Erre abból következtethetünk, ha megnézzük a térségi programokban dolgozók összetételét, amihez az MTA TK által működtetett monitoringrendszerrel használtuk, amelyben tizenöt kistérségre vonatkozóan vannak megfelelő minőségű adataink. Ezekben a térségekben összesen 1349 fő dolgozott a projekten, ami térségenként átlagosan kilencven embert jelent. Ezzel a program helyi viszonylatban jelentős foglalkoztatónak számított, néhány térségben az egyik legjelentősebbnek. Ebből munkaviszonyban 580-an, megbízási jogviszonyban 491-en, vállalkozói szerződéssel 43-an dolgoztak (234 főről nem töltöttek ki ilyen adatot). Ugyanakkor az is kiderül, hogy a munkaviszonyban lévők 72%-a ezt megelőzően is foglalkoztatott volt, azaz a program jelentős mértékben nem a munkaerőpiacon állástalanként jelen lévőket foglalkoztatta, hanem más munkahelyekről csábított át szakembereket. A programok értékeléséhez készített interjúk alapján a munkatársak jelentős részben az alapszolgáltatásokból (iskolák-ból, óvodákból, családsegítőkből, gyermekjóléti szolgálatokból) verbuválódtak, ahol így az egyébként is szűkös szakember-kapacitás még inkább szűkössé vált. Gyakori volt a megbízási szerződéssel vagy párhuzamos jogviszonnyal történő foglalkoztatás is, amikor a projektben dolgozók az alapszolgáltatásban, esetleg vállalkozásban vagy más projektben is dolgoztak. Ez szintén nem tett jót az alapszolgáltatásoknak, mivel növelte az érintett dolgozók túlterheltségét. Hozzá kell

⁸ Helyi középosztályon azokat a felsőfokú végzettségű, szellemi munkát végző, közepes jövedelmű személyeket értem, akik identitásukat alapvetően meghatározza, hogy van helyi viszonylatban stabilnak nevezhető munkájuk, és nem közfoglalkoztatottként (vagy még úgy sem) dolgoznak. Habár más társadalmi jellemzőik (például kultúrafogyasztásuk) alapján klasszikus értelemben nem feltétlenül tartoznak a középosztályba, mégis, jövedelmi helyzetük és viszonylagos munkaerőpiaci stabilitásuk megkülönbözteti őket a helyi lakosság többi részétől: egyfelől a közfoglalkoztatott és/vagy segélyekből élő alsó osztálytól, másfelől a vagyonos vállalkozóktól.

tenni, hogy a munkaerő-áramlás nemcsak az alapszolgáltatásokból a projektek felé, de visszafelé is megfigyelhető volt: például amikor a pedagógus életpálya-modell bevezetésével, az ezzel járó magasabb bér miatt a projektben dolgozó szakemberek egy része visszament dolgozni az iskolákba.

A projektfoglalkoztatással megszerezhető magasabb jövedelem feltehetően hozzájárult ahhoz, hogy javuljon (vagy legalábbis kevésbé csökkenjen) a térség megtartóereje a szakemberek számára. Emellett a projektek az intézményi átszervezések idején is hasznosnak bizonyultak, mivel enyhítették az ezek következtében fellépő foglalkoztatási bizonytalanságot. Erre különösen nagy igény mutatkozott 2013 után, amikor megszűntek a kistérségi társulások munkaszervezetei. A korábban ott foglalkoztatottak elhelyezésére a polgármesterek jó lehetőséget láttak a különböző humán projektekben, amelyekből ez idő tájt jelentős volt a kínálat. Ugyanígy, amikor 2014 végén felröppent a hír, hogy a szociális szolgáltatásokat átszervezik, és hogy ez várhatóan elbocsátásokkal jár majd, megfigyelhető volt a kiáramlás az alapszolgáltatásokból a projektek felé.

A foglalkoztatás szakmai szempontjai ugyanakkor gyakran háttérbe szorultak. A Gyerekesély programban a kezdetektől folyamatos volt a nyomás a polgármesterek, társulási elnökök részéről a munkatársak kiválasztásánál, amely esetenként akár a tervezésben korábban részt vevő szakembergárda teljes lecseréléséhez vezetett. Ugyanígy a 2010-es önkormányzati választások és egy új polgármester is jelentősen meg tudta változtatni a projekt munkatársi összetételét. A projektek politikai kitettségét jól érzékelteti az alábbi két, különböző térségből származó szövegrészlet.

„...A másik a szakemberek, a munkaerő kiválogatása. Itt a 24 település polgármestere mondta meg a legtöbb helyen, hogy ez az ember legyen a közösségi házban, ez az ember a Biztos Kezdet gyerekházban. Mert neki kell munkát adni, és én mint polgármester mindenhez értek, tudom, hogy az ő személye alkalmas erre és erre a feladatra. Mi tudjuk, hogy ez nem egészen így van... És ezekkel a nehézségekkel meg kell küzdenünk.” (interjú helyi szociális szakemberrel)

„A [...] pályázat megvalósulásánál problémát okozott az is, hogy a 2010-es önkormányzati választások után új polgármestere, illetve társulási elnöke lett ... [település]-nek, illetve a kistérségnek. Ez különösen azért jelentett problémát, mert a tervezésben még oroszlánrészt vállaló szociális központ vezetője, illetve polgármesterek a váltást követően kikerültek a programból, ami azzal járt, hogy nem azok a programelemek vagy nem úgy valósultak meg a programból, mint ahogy azt eredetileg az MTA-s⁹ szakemberekkel is egyeztetve eltervez-

⁹ A korábbi MTA GYEP-Iroda szakembereiről van szó.

ték. A tervezésben még részt vevő, de a megvalósulásból már kizárt szociális szakember szerint a fő motivációja az új vezetésnek az volt, hogy »azokat az embereket, akik hozzájuk kötődnek, azokat el tudja helyezni. Onnantól kezdve a szakmai szempont nem sokat számított«. (részlet egy kistérségi értékelésből)

Minden bizonnyal nem elszigetelt esetekről van szó, hanem általános jelenségről, mely szerint a projektekkel a térségekbe áramló forrásokra a helyi hatalmi elit igyekezett „rátelepedni”, és azokat úgy tekinteni, mint amelyek felett saját céljainak megfelelően rendelkezhet.

A program támogatásának ugyanakkor elenyésző közvetlen hatása volt a magas szegénységi kockázatú (alacsony végzettségű és/vagy roma) népesség foglalkoztatására. A munkaviszonyban foglalkoztatottak közül mindössze tizenhatnak volt általános iskolai végzettsége. Nemkülönbönben a romák foglalkoztatására is kevés hatása volt: összesen hatvanhárom olyan munkaszerződést kötöttek, ahol a munkatárs romának vallotta magát. Ez részben a pályázati feltételekkel magyarázható, amelyek bizonyos szakmai feladatok elvégzését felsőfokú végzettséghez, másokat pedig érettségihez kötöttek. Emellett azonban több olyan tevékenység is volt, amely nem igényelt különösebb szakképzettséget. Ilyenek voltak a közösségi házak és a Biztos Kezdet gyerekházak¹⁰ segítő munkatársai, ahol a kiírás szerint egy-egy alacsony iskolázottságú, „helyi közösségből választott”, azaz roma munkatárs is foglalkoztatható lett volna, de a nyári napköziknél, táboroknál is minden bizonnyal lehetett volna nem szakképzett és/vagy roma munkavállalókat alkalmazni. Kifejezetten innovatív eleme volt a programnak továbbá a roma segítők, mentorok alkalmazásának lehetősége, amely a szolgáltatók és a roma kliensek közötti kommunikációt könnyítette meg. Egyes térségekben éltek ezekkel a lehetőségekkel, míg máshol a leghátrányosabb munkaerőpiaci helyzetű népesség foglalkoztatása nem kapott megfelelő hangsúlyt.

Összességében tehát a projektekben ugyan jelentős számú munkalehetőség keletkezett, azonban ezek kisebb részben az iskolázottabb álláskeresőknél jelentettek új munkahelyeket, míg nagyobb részben a már foglalkoztatottak számára kínáltak alternatívát, csökkentve ezzel számukra a munkaerőpiaci bizonytalanságot, és növelve a megszerzhető jövedelmet.

SZEGÉNYSÉGCSÖKKENTÉS ÉS KÖZÉPOSZTÁLYI ÉRDEKEK

Amellett, hogy a legtöbb térségben voltak jelei annak, hogy a helyi politika igyekszik kisajátítani a gyerekszegénység elleni programot, ugyanakkor számos olyan

¹⁰ Térésenként legalább két közösségi házat kellett a programból indítani, de volt olyan kistérség is, ahol 7 ház működött. Biztos Kezdet gyerekházakból térésenként 2-3 volt.

tevékenység folyt, amely valóban a szegénység csökkentését és a szegénységi ciklus megtörését szolgálta. Helyi viszonylatban új, hiánypótló szolgáltatások indultak (Biztos Kezdet gyerekház, baba-mama klub, iskolai és telepi szociális munka, roma mentorok, tanodák, közösségi szolgáltatóházak, nyári napközik). Voltak olyanok is, amelyek mind a szegények, mind a nem szegények számára hasznosak voltak, mint például az egészségügyi szakrendelés fejlesztése, sóterápia, gyógylovaglás, babamasszázs, utazó gyerekorvos, gyógypedagógus alkalmazása stb. A meglévő szolgáltatások fejlesztésében és elérésük javításában is történtek előrelépések (például logopédusok, pszichológusok óraszámának növelése). Gyakoribbá váltak a települések és a szakmák, szakemberek közötti együttműködések is.

A program tehát sokféle módon, közvetlenül vagy közvetetten javított a szegénységben élők helyzetén. Ugyanakkor az is látszott, hogy a szegénységcsökkentést stratégiai célként kezelő szemlélet, gondolkodásmód a legtöbb programból hiányzott, annak ellenére, hogy ez explicit elvárásként fogalmazódott meg a pályázati kiírásban. Ott, ahol nem volt stratégiai gondolkodás, ez a program két-három éve alatt sem tudott kialakulni, a távlati célok helyett a forráslehetőségek alakították a fejlesztéseket. Mivel a pályázat kötelező eleme volt, ezért mindenhol elkészítették a helyi gyerekesély-stratégiát, de – amint az a fenntartási időszakban különösen érzékelhető volt – a fejlesztési döntések nem feltétlenül ennek alapján történtek. Így fogalmazta meg ezt egy kistérségi szakmai vezető:

„Nagy kistérségi vízió, hogy most mi legyen a gyerekszegénységgel, abszolút nem volt. Már akkor is az volt, hogy így nyomtuk az egyik pályázattól a másikat. Vízió egyébként még most sincs. Tehát így most hiába van Gyerekesély Stratégia, hogyha a gyerekesély stratégia nem a döntéshozóknak a stratégiája.”

Nemcsak a döntéshozókra, de a projektben foglalkoztatott szakemberek jelentős részére sem volt jellemző a stratégiai szemlélet. Számos esetben kiadták külső cégnek a helyi gyerekesély-stratégia és cselekvési terv elkészítését ahelyett, hogy maguk alakították volna azt ki, bevonva az érdekelteket is a tervezésbe. Ennek a passzivitásnak részben az volt az oka, hogy a helyi szakemberek is (a polgármesterekhez hasonlóan) leginkább településben tudtak gondolkodni, nem pedig térségi szintű szolgáltatástervezésben, amire a programban szükség lett volna. Másrészt érzékelték, hogy a szakmai megfontolásokat rendre felülírják a politikai érdekek, a döntések kistérségi társulási szinten dőlnek el, így nincs értelme „szakmázni”.

Világos, széles körben elfogadott és számonkérhető stratégiai célok híján jó néhány olyan tevékenység is bekerült a helyi programokba, amelynél nehezen volt igazolható, hogy hatékonyan járulnának hozzá a szegénység csökkentésé-

hez. Ilyenek voltak azok az esetek, amikor a létrejött szolgáltatás párhuzamos-
ságot eredményezett más projektek hasonló tevékenységével vagy éppen az
alapszolgáltatások feladatellátásával. Ennek elsősorban foglalkoztatási előnyei
voltak. Így például, amikor egy adott településen a Gyerekesély programból is
működött közösségi ház, meg néhány száz méterrel odébb egy másik projekt-
ből is. A két ház egymással versenyzett a lakosokért, mivel az igénybevétele
vonatkozó indikátort mindkét projektben teljesíteni kellett. Mégis, némi fel-
újítási, rezsiköltség és házanként két-három ember foglalkoztatása reményé-
ben mindkét házra igényt tartott a település vezetése. Az alapszolgáltatások
tevékenységeivel is voltak párhuzamosságok, mint például egyes egészségügyi
szűrések, vagy éppen az olyan közoktatási programelemek (felzárkóztatást, ta-
nulást segítő foglalkozások), amelyek valójában az iskola alapfeladatai közé
tartoztak. Ezekre a tevékenységekre esetenként valóban szükség volt, mert a
mainstream intézmények kapacitás híján vagy egyéb okból nem tudták ezeket
a feladataikat megfelelően ellátni, így a projekt az alapellátás hiányosságait
pótolta. Más esetekben azonban feltehetően az állt a párhuzamosságok háttéré-
ben, hogy ilyen módon némi keresetkiegészítéshez lehetett juttatni az alapellá-
tásban dolgozókat.

Az LHH-térségek társadalmi viszonyai ismeretében nehezen képzelhető el a
szegénység stratégiai kezelése anélkül, hogy ne fókuszálnánk a szegregáció visz-
szaszorítására. Ennek ellenére, a Gyerekesély program nem igazán járult hozzá
sem a területi, sem pedig az intézményi (óvodai, iskolai) szegregáció csökken-
téséhez. A programot megalapozó stratégiai dokumentumokban¹¹ ez ugyan még
prioritásként szerepelt, de a pályázati kiírásokban már nem tükröződött. Ettől
függetlenül a helyi projektek törekedhetnek volna a szegregált körülmények fel-
számolására, ez azonban úgy tűnt, nem célja a helyi döntéshozóknak. A szegregá-
ció csökkentése helyett így a legtöbb program a szegregált körülmények minőségi
javítását célozta. Ez is nyilvánvalóan inkább szolgálta a helyi középosztály és az
elit érdekeit, mint a szegényekét.

A projektek utóélete is sok mindent elárult arról, hogy hol, mennyiben volt a
helyi döntéshozók számára prioritás a szegénység csökkentése. A zárást követő
fenntartási időszakban a tevékenységek folytatására csak minimális erőfeszíté-
seket tettek az önkormányzatok, leginkább csak a kötelezően fenntartandó ele-
mekre koncentráltak. A fenntartás egyik tipikus példája volt, amikor a felújított
közösségi létesítményt nem zárták ugyan be, de foglalkozásokat már nem tar-
tottak. Voltak olyan esetek is, amikor a szolgáltatás ugyan fennmaradt, de már
nem az eredeti célközönség számára, hanem fizetős formában a helyi közép-
osztály igényeit elégítette ki. Az nem is volt elvárható, hogy minden tevékeny-

¹¹ „Legyen jobb a gyerekeknek!” Nemzeti Stratégia és a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia.

ség tovább folytatódjon, hiszen az a néhány százmillió, amely ehhez a projekt előtt hiányzott a rendszerből, az a projekt után sem állt rendelkezésre. Néhány sikeres, előremutató programelem azonban minden bizonnyal fenntartható lett volna önkormányzati források átcsoportosításával, egyházi vagy civil szervezetek, önkéntesek bevonásával, legalább az új pályázati kiírásig.¹² Erre azonban kevés térségben került sor. Inkább az volt a jellemző, hogy a fenntartandó intézmények működtetését (például az említett közösségi létesítményekben a gyerekfelügyeletet és/vagy az eszközök felügyeletét) közfoglalkoztatottakkal látták el. Ez hol azt jelentette, hogy a meglévő állományból választották ki azt, akit erre a feladatra alkalmasnak gondoltak, hol pedig azt, hogy a korábban ott dolgozó munkatársat alkalmazták tovább, immár közfoglalkoztatottként. Ez utóbbi megoldást egyébként nemcsak a szolgáltatásoknál, de a korábbi projekt-szervezet irányító-koordináló feladatokat ellátó munkatársainál is megpróbálták alkalmazni. Volt, aki a kezdeti felháborodás után végül elfogadta a neki felajánlott lehetőséget; őket az önkormányzat közfoglalkoztatásban alkalmazta tovább. Leginkább a projektmenedzsmentnek (projektmenedzser, szakmai vezető, pénzügyi vezető) volt esélye arra, hogy ha alacsonyabb bérért is, de „rendes állásban” maradhasson, de még nekik sem mindenhol sikerült ezt elérni. Összességében azonban a projektben foglalkoztatottak döntő többsége, akár a központban, akár a szolgáltatásokban dolgozott, kénytelen volt más munkahely után nézni. Mivel azonban az Európai Unió forráskihelyezés sajátosságai miatt egyszerre jártak le a még futó projektek, ez a foglalkoztatási lehetőség egy időre bezárult.

A projektfoglalkoztatás tehát javított ugyan a helyi középosztály megélhetési viszonyain, de mindez csak időleges volt, és részben a helyi hatalmi elitől függött, hogy kinek kínál lehetőségeket. Mindez felveti a projektosztály-koncepció továbbgondolásának szükségességét mind a pozíciót meghatározó tőke mibenlétét és a hatalmi elithez való viszonyt illetően, mind pedig arra vonatkozóan, hogy mi következik a fent leírt változó foglalkoztatási viszonyokból (közalkalmazotti státusz, projektfoglalkoztatás, párhuzamos foglalkoztatás, közfoglalkoztatás) az osztálypozíció stabilitására nézve.

ÖSSZEFOGLALÁS

A Gyerekesély program térségi projektjeinek tapasztalatai röviden úgy összegezhetők, hogy miközben a megvalósított tevékenységek számos esetben valóban

¹² A projektek zárásakor a kistérségek már tudták, hogy a programnak lesz folytatása, de annak időpontját nem lehetett megjósolni. Végül 2016 áprilisában jelent meg az új felhívás, a beadott pályázatok értékelésének elhúzódása miatt azonban csak 2018-ban indultak újra a programok.

hozzájárultak a szegények szolgáltatásokhoz való hozzáféréseinek javításához, eközben a helyi politikai elit más célokat is igyekezett ezen források révén megvalósítani. Jelen tanulmányban a helyi középosztály érdekeit szolgáló célokat mutattam be, közülük is a leginkább láthatóakat, amelyek a megélhetési lehetőségek javítására vonatkoztak. Emellett más sajátos politikai, gazdasági célok is befolyásolhatták a döntéseket, amelyek más társadalmi csoportokat (például helyi vállalkozókat) hozhattak helyzetbe, ezekre azonban a kiemelt program munkatársainak kevésbé volt rálátásuk.

Igyekeztem érzékeltetni, hogy a helyi középosztály pozíciójának erősítése – például azáltal, hogy hozzájárul a szakembereknek a térségekben való megtartásához – nem feltétlenül áll ellentétben a szegénységcsökkentés céljával. A probléma nem is ezzel van, hanem azzal, hogy erre a célra nem a szegénység elleni programoknak kellene szolgálniuk. A két cél ugyanis, amint a fenti példák mutatják, nem mindig egyeztethető össze egymással, különböző beavatkozásokat indukál, rontja egymás hatékonyságát. A leszakadó térségek helyi középosztályának megerősítését, további lecsúszásának vagy elvándorlásának megakadályozását tehát más társadalompolitikai eszközökkel kell elérni. Erre is szükség van, hiszen nem várható el, hogy egy szegények segítésére vonatkozó program megfelelően hatékony legyen ott, ahol a megvalósításban részt vevők maguk is komoly társadalmi deficittel (alacsony jövedelemmel, foglalkoztatási bizonytalansággal, helyi hatalomnak való kiszolgáltatottsággal) küzdenek. A szegénységcsökkentő programok viszont valóban kizárólag a szegények érdekeit szolgálják!

IRODALOM

- Darvas Á. – Ferge Zs. (2013): *Gyerekesély programok kistérségi alkalmazása. A gyakorlat dilemmái és tanulságai*. Budapest: Gyerekesély Közhasznú Egyesület, <http://www.gyere.net/downloads/gyerekesely.pdf>
- Gans, H. (1972): The Positive Functions of Poverty. *American Journal of Sociology*, 78, 2, 275–289. https://www.jstor.org/stable/2776496?seq=1#page_scan_tab_contents
- Gans, H. (1992): Mire szolgálnak az érdemtelen szegények? – avagy a legalsó osztály szerepe Amerikában. *Esély*, 3, 3–17. http://www.esely.org/kiadvanyok/1992_3/mireszolgalna.pdf
- Husz I. (szerk.) (2016): *Gyerekesélyek a végeken II. Kistérségi gyerekesély programok 2010–2015: tapasztalatok és eredmények*. Budapest: MTA TK Gyerekesély program, http://gyerekesely.tk.mta.hu/uploads/files/GYEREKESELYEK_A_VEGEKEN_II.pdf
- Husz I. – Kiss M. – Vastagh Z. – Zeller E. (2016): A komplex kistérségi gyerekesély programok tervezése és megvalósítása, a tevékenységek illeszkedése a „Legyen Jobb a Gyerekeknek” Nemzeti Stratégiához. In: Husz I. (szerk.): *Gyerekesélyek a végeken II. Kistérségi gyerekesély programok 2010–2015: tapasztalatok és eredmények*. Budapest: MTA TK Gyerekesély program, http://gyerekesely.tk.mta.hu/uploads/files/GYEREKESELYEK_A_VEGEKEN_II.pdf

- Husz I. (szerk.) (2016): *Gyerekesélyek a végeken II. Kistérségi gyerekesély programok 2010–2015: tapasztalatok és eredmények*. Budapest: MTA TK Gyerekesély program, http://gyerekesely.tk.mta.hu/uploads/files/GYEREKESELYEK_A_VEGEKEN_II.pdf
- Kovács I. (2007): A fejlesztéspolitika projektjesítése és a projekt osztály. Hozzászólás a projektjesítés következményei vitához. *Szociológiai Szemle*, 3–4, 214–222. <http://www.szociologia.hu/dynamic/070304kovach.pdf>
- Kovács K. (2013): Területi, társadalmi hátrányok és beavatkozási politikák. In: Kovács K. – Váradi M. M. (szerk.): *Hátrányban vidéken*. Budapest: Argumentum Kiadó, 25–54. http://regscience.hu:8080/jspui/bitstream/11155/292/2/varadim_hatranynban_videken_2013.pdf#page=25
- Teller N. – Csíste A. – Domokos V. et al. (2013): *A társadalmi befogadást szolgáló fejlesztések (TÁMOP 5. prioritás) értékelése*. Budapest: Hétfa Kutatóintézet–Revita Alapítvány, https://www.palyazat.gov.hu/a_tarsadalmi_befogadast_szolgalo_fejlesztések_tamop_5_prioritas_ertekelese
- Váradi M. M. (2015): Szegénység, projektek, közpolitikák. *Tér és Társadalom*, 29, 1, 69–96. <http://discussionpapers.rkk.hu/index.php/TeT/article/download/2678/4787>

URL1: https://www.teir.hu/rqdist/main?rq_app=um&rq_proc=mainuj_nd

URL2: <http://gyerekesely.tk.mta.hu>