

**BASS LÁSZLÓ – DARVAS ÁGNES –
FERGE ZSUZSA – SIMON MIHÁLY**

A gyerekszegénység csökkentése továbbra is kulcskérdés

A Gyermekszegénység elleni Nemzeti Program első két évéről

A tanulmány a „Legyen jobb a gyermekeknek” Nemzeti Stratégia kistérségi alkalmazási kísérletéről szól. Bemutatja, hol tart ma a 2006 nyarán a szükségletek, a helyi erőforrások és a fogadókészség számbavételével elindított Szécsényi Gyerekesély Program, melyek a kitűzött céljai, valamint összefoglalja az eddigi történéseket, eredményeket és nehézségeket. A 2007 májusában országgyűlési határozatként elfogadott Nemzeti Stratégia egyes területein vannak előrelépések, komplex országos szintű megvalósítása azonban – főképpen a források szűkösségének következtében – nem problémamentes. Ezért is fontos, hogy egy hátrányos helyzetű kistérségben, a gyakorlatban szerzett tapasztalatok alapján lehessen továbbgondolni a gyerekszegénység csökkentésének feladatait. Az írás röviden beszámol a Nemzeti Stratégia háttéréről, aktuális lehetőségeiről és korlátairól, majd a helyi alkalmazási kísérlet elveit, fejlesztési területeit, tágabb vonatkozásban egy hátrányos helyzetű kistérség – az ország számos más területére jellemző – kedvezőtlen helyzetét tárgyalja.

Az Esély 2006. 2. számában jelent meg A Gyermekszegénység elleni Nemzeti Program. A kormányzati felkérésre készült tervezet 2006 márciusában összefoglalta azokat a javaslatokat, amelyek a gyerekszegénység csökkentését, újratermelődésének korlátozását szolgálják. Az első anyag felvázolta a hosszú távra, legalább egy generációnyi időre tervezett program fő irányvonalait, és részletesebben kidolgozta az első három év teendőit. A kormányzat e program alapján kidolgozta és a parlament elé terjesztette a „Legyen jobb a gyermekeknek” Nemzeti Stratégiát, melyet az országgyűlés 2007 májusában a parlamenti pártok szinte egyhangú egyetértése mellett elfogadott.

A Nemzeti Programot az MTA keretében 2005 végén létrehozott Gyerekprogram Iroda (GYEP Iroda) munkatársai állítottak össze, számos szakértő és civil szervezet közreműködésével. A Nemzeti Stratégia elfo-

gadása óta az Iroda az MTA–MEH közötti együttműködés keretében működik, az MTA Közgazdaságtudományi Intézetben belüli önálló egységként.¹ Általános feladatai a Nemzeti Stratégia megvalósításához kapcsolódnak. Fő kötelezettségei a gyermekek helyzetének folyamatos vizsgálata saját kutatásokkal és más kutatások eredményeinek gyűjtésével; a Nemzeti Stratégia megvalósulásnak kísérése követéses vizsgálatokkal, indikátorok kidolgozásával, a monitorozási folyamatokban való részvétellel; a Stratégia „gördülő tervezésének” előkészítése; a Nemzeti Stratégia gyakorlati megvalósítására irányuló alkalmazási kísérlet folytatása, a következtetések becsatolása a tervezésbe; a Stratégia iránti társadalmi érdeklődés élénkítése, az ehhez kapcsolódó tevékenységek nyilvánosságának biztosítása.

A GYEP Iroda erejéhez mérten igyekszik eleget tenni e feladatainak. A Stratégia induló éveiben regisztrálta, hogy (elsősorban a konvergencia program kényszerei miatt) a hazai és európai forrásokból túl kevés jut a gyerekprogram megvalósítására. Az is világossá vált, hogy mind a hazai, mind az európai cselekvéseknél a célratörő beavatkozás egyik gátja a különböző szintű (tárca- belüli, tárca- közti, intézmény- közti stb.) együttműködések hiánya. A másik pedig az, hogy a közpolitika felelősei nem számolnak azzal, hogy a legjobb szándékú rendeletek (különösen, ha különböző érdekű- közéseket akarnak kezelni) sem valósulnak meg a remélt módon, ha meghozatalukat nem követi a megvalósulást segítő és követő emberi- szakmai figyelem, amely képes a rendelkezés nyomán felmerülő konfliktusokat is kezelni.² A gyerekek és családjaik helyzete a kellő koncentráció hiányában 2001–2007 között hullámszórt: 2005-ig a gyermekes családok szegénysége inkább csökkent, azóta ismét több szempontból növekszik.

Mindezek a problémák azt a meggyőződést alakították ki a GYEP Iroda munkatársaiban, hogy a gyakorlati, a „kicsinybeni” kipróbálás nélkül nem tudunk meggyőzően érvelni a program megvalósíthatósága mellett, és nem tudunk új módszereket találni. Ezért kezdtük meg a „Szécsényi alkalmazási kísérletet”, a program komplex alkalmazását egy rossz helyzetű, de áttekinthető nagyságú, az ott élőket mozgósítani képes kistérségben. A 2007 elején induló ún. szécsényi kísérletről kezdetűl tudtuk, hogy országos léptékű problémák (pl. iskolareform) megoldására képtelen, és hogy legalábbis a kezdeti idő- kben nagyon kevés külső forrásra számíthat. A program tényleges kezdetét a kistérséggel együtt elkészített és 2006 szeptemberében benyújtott Norvég Pályázat megnyeréséhez és forrásainak megnyí- lásához kapcsoltuk. Előzetes információk szerint (miután 2007 októberében a pályázat nyertesek közé kerültünk) 2008 májusában reméltük a pályázat indulását. Sajnos 2008 nyarán sincs még döntés. A szűkös források ellenére szükségesnek láttunk egy – a nagyobb munkákat előkészítő – közös tanulási folyamatot, a kistérségben meg-

1 Ez az írás az MTA GYEP iroda munkatársainak és szakértőinek (www.gyerekesely.hu) kistérségi fejlesztésre vonatkozó tapasztalatai, anyagai, összefoglalói, tanulmányai alapján készült összefoglalás.

2 A konfliktusokat gerjesztő rendeletek egyik példája az iskolai körzethatárok átrendezése. Az adminisztratív munkákon kívül kevés történt a tanárok, szülők, diákok véleményének megismerésére, számukra is elfogadható megoldások kidolgozására.

hetősen általános reménytelenség változtatása érdekében is. Ebben az időszakban tulajdonképpen csak megalapozó munkák folytak. Az előkészítő tanulási folyamatra részben azért volt szükség, hogy a Norvég Pályázat kedvező megítélése esetén a kistérség azonnal meg tudja kezdeni, majd időben teljesíteni tudja a vállalt feladatokat. Ugyanakkor az is indokolta a korai kezdést, hogy a Norvég Pályázat érdekében létrehozott konzorciumon belül Szécsényben is komoly elköteleződések és nagy várakozások születtek. Ha a közös munkát legalább takaréklángon nem folytatjuk, ezek az energiák elhamvadtak volna, és aligha lehetett volna őket újból életre lehelni másfél-két év elteltével. A jelen tanulmány nem írja le a teljes szécsényi kísérletet, amely megtalálható a GYEP honlapján (www.gyerekesely.hu). Ott nyomon követhető, hogy a kistérségben a Nemzeti Stratégia fejlesztési területeinek megfelelően elindultak egyes szolgáltatások, kialakultak együttműködések a helyi döntéshozókkal, szakemberekkel, és számos civil szereplővel. Világossá vált számos kezelendő (nehezen kezelhető) feszültség. A forrásigényes foglalkoztatás és lakáshelyzet terén nem nyílt lehetőség hatékony beavatkozásokra. Az eredmények és buktatók részletes ismertetése helyett ebben a cikkben összefoglaljuk azokat a háttér-tényezőket, amelyek a szécsényi kísérletet elkerülhetetlenné és országos fontosságúvá teszik, továbbá azokat az alapelveket, amelyeket a másfél éves munka során kidolgoztunk, alkalmaztunk, és amelyeket hasonló komplex területi fejlesztéseknél általában is használhatónak tartunk.

A kistérségi kísérletet sürgető tényezők

Kormányzati kezdeményezések

A gyermekek és családjaik helyzetét makro-folyamatok és kormányzati cselekvések egyaránt befolyásolják. A közpolitikai lépések önálló hatását nehéz becsülni. Számos intézkedés, rendelkezés érintette a gyermekes családokat, de kérdéses ezek egymással összehangoltsága, illetve a Nemzeti Stratégiához való viszonyuk.

Kétség kívül vannak kedvező fejlemények. Több kormányzati központi program célkitűzései összhangban vannak a „Legyen jobb a gyerekeknek” országgyűlési határozatban foglaltakkal és így módon segítik a Nemzeti Stratégia megvalósulását. Hangsúlyossá váltak az iskola fejlesztésére, ezen belül az esélyegyenlőtlenségek és szegregáció csökkentésére irányuló erőfeszítések. Kiemelendő az Oktatási Kerekasztal működése és programja³, az OKM Új iskola, Új tudás elnevezést viselő javaslatai⁴, a Bűnmegelőzési Program keretében évek óta folyamatosan történő fejlesztés-

³ A javaslatokat összefoglaló ún. Zöld Könyv első, nem végleges változata elérhető az Oktatási Kerekasztal honlapján:

<http://oktatas.magyarorszagholnap.hu/images/Zkonyv.pdf>

⁴ A program vitaindító anyagai elérhetőek az OKM honlapján: (<http://www.okm.gov.hu/main.php?folderID=2011>)

tések⁵, az idén újraéledő Közös kincsünk gyermekegészségügyi program⁶, az OBH gyermekjogi kezdeményezései⁷. És természetesen vannak különböző, a gyermekes családokat is segítő foglalkoztatási programok a családtámogatások és segélyezés rendszerében, továbbá a szociális szolgáltatások és ellátások rendszerében folyamatosak az olykor jelentős módosítások. Ezeknek az intézkedéseknek a hatáselemzése sajnos esetleges. A változások gyakran gyorsabban következnek be, mint ahogy az előző rendelkezés értékelése megtörtént volna. Külön probléma, hogy a Stratégia ide vonatkozó előírása, hogy ti. „(a)z állam szintjén szervezetileg is biztosítani kell a gyermekek érdekének prioritását például azzal, hogy a gyermekszegénység ügye kiemelt mérlegelési szempont legyen minden kormányzati döntés esetében” nem valósul meg. Ezért a változások sajnos nincsenek mindig összhangban a program alapelveivel és értékeivel.

A pozitív törekvések eredményességének súlyos korlátja a forráshiány. A Stratégia megszületése ellenére a Gyermekszegénység elleni Nemzeti Program megvalósulása – elsősorban a konvergencia program kitüntetett szerepe miatt – az elmúlt évben háttérbe szorult. Kevés a hazai forrás; az európai forrásokért folyó éles küzdelemben a gyermekszegénység ügye melletti erők egyelőre gyengének bizonyulnak; továbbá nagyon nehéz feladatot jelent az ágazati struktúrára berendezkedett magyar közigazgatásban komplex fejlesztéseket, összehangolt reformokat, ágazati és szakmai együttműködéseket igénylő programot megvalósítani.

Központi költségvetési források csak nagyon korlátozott mértékben állnak rendelkezésre. Már a gyerekekkel kapcsolatos költségvetési kiadások 2007. évi, megközelítőleg 30 Mrd Ft-os emelkedése sem közelítette a Gyerekprogram Iroda számításai szerint minimálisan szükséges összeget (80 mrd Ft). 2008-ban ehhez képest is romlott a helyzet. A kormányzat hároméves cselekvési terve nagyon sok gyermekszegénységgel kapcsolatos feladatot tartalmaz, amelyek különböző tárcáknál, illetve az Új Magyarország Fejlesztési Terv (ÚMFT) Operatív Programjaiban (OP) jelennek meg. 2008-ban a közvetlenül e célra fordított költségvetési többletkiadás azonban összesen csak 8 Mrd Ft, amely a többgyerekesek családi pótlékának emelését, valamint az ingyenes gyereketkeztetés kisebb kiterjesztését szolgálja.

Költségvetési források hiányában az európai uniós források szerepe felértékelődik. Kedvező fejlemény volt, hogy az ÚMFT tervezésének egy időszakában megjelentek az ún. zászlóshajó programok, köztük elsőként kiemelve a Gyerekesély hajó. A hajó azonban végül szinte rakomány nélkül maradt, a zászlóshajók pedig eddig csak (kevésbé hatékony) kommunikációs eszköznek bizonyultak az uniós források felhasználásán alapuló, komplex társadalmi problémákra irányuló fejlesztések megvalósításában.

Már említettük, hogy a kormányzati erőfeszítések is alapvetően az

⁵ A Bűnmegelőzési program anyagai megtalálhatóak a következő honlapon: <http://www.bunmegelozes.hu/>

⁶ a Nemzeti Csecsemő- és Gyermkegészségügyi Program dokumentuma letölthető a www.eum.hu/download.php?docID=2870 linkről

⁷ A gyermekjogok ismeretét az érintettek, és így a gyerekek körében is terjesztő honlap elérhető a <http://www.gyermekjogok.obh.hu/> címen

ágazati logikához igazodnak. Az ágazatközi összehangolásra jött létre az irányítás legfelső szintjén, a MEH-en belül egy önálló egység (Gyerekesély Iroda), amely azonban összehangolásra leginkább az Európai Unió nyitott koordinációs módszerét használja. Ez a módszer nem támaszt jogi kötelezettségeket. Így e felső szintű szervezeti egység ellenére az ágazatközi, a társadalmi célokhoz igazodó komplex megközelítés, együttműködés nagyon nehézkes maradt.

Sajnos a társadalmi kérdéseket illetően sem sokkal jobb a helyzet az európai pénzek felhasználásával. Előljáróban hangsúlyozzuk, hogy az ÚMFT módszereivel kapcsolatos kérdőjeleink az általunk leginkább ismert társadalmi programokra vonatkoznak. A kritikák és kérdőjelek műszaki fejlesztéseknél valószínűleg kevésbé, vagy nem érvényesek.

A gyerekesély program részesedése az európai pénzekből

Az átfogó társadalmi problémák megoldására irányuló stratégiák mindig bonyolultak. Az érdemleges eredményekhez következetes, távlatos, rövidebb és hosszabb távban is gondolkodó közpolitikák, jelentős erőforrások és sokféle társadalmi, közösségi együttműködés szükségesek. A közpolitikának képesnek kell lennie a rövidebb és hosszabb távú célok megjelölésére, és az ennek megfelelő cselekvések meghatározására úgy, hogy közben számol a különböző külső feltételek bonyolult hatásmechanizmusával. Ez az itt központi kérdésként kezelt, európai pénzeket felhasználó nemzeti fejlesztési politikára is érvényes.

Elvileg az ÚMFT módszere – stratégia meghatározása, ebből levezetett operatív programok, ezeket megvalósíthatóvá tevő 2–3 éves cselekvési tervek, ezeket szolgáló konstrukciók, ezekből kibontott konkrét programok, végül a konstrukciókat konkrétan megvalósító intézkedések (projektek) – megfelel ennek a közpolitikai felfogásnak. *Az elvi megfelelés a bonyolult társadalmi problémák esetében csorbát szenved.* Ennek sok, itt nem elemezhető – általában is túl kevésbé elemzett – oka van.

Az egyik legfontosabb ok a Társadalmi Megújulás Operatív Programon (TÁMOP), valójában az egész ÚMFT-n áthúzódó ágazati szemlélet. Noha az ÚMFT háttér-elemzése és súlypont-képzése komplex és reálisan tükrözi az ország alapvető problémáit, az operatív programok alapvetően ágazati jellegűek, tárca-szemléletűek és tárca-felelősségűek. Így nem az a kérdés, hogy az ország egyes intézményei stb. mit tudnak hozzátenni a foglalkoztatás növeléséhez mint súlyponti stratégiai célhoz, hanem az, hogy az egyes tárcáknak a saját Operatív Programjában (OP-ben) vállalt „profiljába” mennyire férnek el ilyen kérdések. Ennek következtében az összes OP-ben szereplő, összes foglalkoztatás-növelés jóval kevesebb, mint amire szükség lenne, és mint amire az ország képes lenne. Ugyanakkor a tárcák egyfelől saját kompetenciájukat igyekeznek bővíteni, másfelől a tárcaközi együttműködést jó esetben marginális kérdésnek tekintik. Ezzel szükségszerűen jönnek létre nehezen kezelhető párhuzamosságok. (Például a képességek korai fejlesztése és mérése, a digitális szakadék csökkentése stb. ügyekben.)

A törések szinte minden lépésnél kivehetők: az alacsonyabb szint elemei-

nek „összege” rendre kisebb, mint az eggyel feljebbi szinten még megnevezett cél. Az adott szinten és időkorláttal javasolt mutatók egyre szegényesebbek, egyes projekteknél már szinte semmitmondóak (indikátor lehet a megtartott konferenciák, a kiadott információs lapok stb. száma). A legnagyobb törést – ismételjük, társadalmi programok, stratégiák esetében – az utolsó lépcsőnél találjuk, amikor a konstrukció projekteiben, az esetek többségében pályázat útján elérhető projektben konkretizálódik.

A helyzetelemzés, az erre épülő stratégia és az OP-ok közötti töréseket pontosan dokumentálja a Tárki elemzése, amelyet az NFÜ felkérésére készített „Az Új Magyarország Fejlesztési Terv Operatív Programjainak horizontális ex-ante értékelése” címmel. A társadalmi integráció és esélyegyenlőség kapcsán például a következőket írják (4. fejezet, Összefoglalás)⁸:

„Az Operatív Programok összességét tekintve a hátrányos helyzetűekre gyakorolt hatás szempontjából alapvetően kétféle értékelést adhatunk:

- egyfelől jellemző az inkább csak kötelességszerű említés, az esélyegyenlőség szempontjának „kipipálása” főként azokban az Operatív Programokban, amelyek területe közvetlenül nem kapcsolható a hátrányos helyzetekhez vagy annak valamely megnyilvánulási formájához, holott sok esetben lenne mód a hátrányos helyzetűek szempontjából releváns „leágazásra”;

- másfelől az ágazati OP-ok közül a hátrányos helyzetűekkel hivatalból foglalkozó TÁMOP és TIOP, valamint a ROP-ok (Regionális Fejlesztés OP) többségének egyes intézkedései veszik komolyan a hátrányos helyzetűek felzárkóztatásának igényét bizonyos kitűzött céljaikon keresztül, amelyeket alapvetően pozitívan értékelhetünk, ugyanakkor ezek gyakran mégsem tekinthetők komolyan a tervezett intézkedések ellenőrzését és hatékonyságának mérését célzó indikátorok hiányosságai miatt.”

Nincs információnk arról, hogy a Tárki elemzése nyomán lényeges változtatások történtek volna az OP-okban.

Ismert, és valamennyire kezelhető további nehézség az, hogy a projektekhez pályázni kell. Az anomáliák egy része köztudott, de kevés a következtetés. Eddig például nem elemzett kérdés az, hogy mit jelent, ha a *kedvezményezett* rendre más, és természetesen magasabb társadalmi státusú, mint a *célcsoport*. (Ez gazdasági, műszaki projekteknél nem így van.) Az eddigi tapasztalatok megkövetelik az eddigi pályáztatási rendszer mélyreható átalakítását. Sok (akár néhány tucat) pályázó esetén kipróbálható módszer lehet akár egy szabályosan lépcsőzött és rétegezett (kistérségi vagy települési, településrészi) területi mintából való véletlen kiválasztás. Ennek kimenete gazdaságosabb és valószínűleg igazságosabb lenne, mint egy, az erőforrások mai eloszlását követő torz pályáztatás. A véletlen kiválasztás módszerére számos nemzetközi precedens is van. A probléma ismert, itt nem foglalkozunk vele.

Kevésbé tisztázott, hogy mit is jelent a projekt-rendszer. Pontosabban:

⁸ Az Új Magyarország Fejlesztési Terv Operatív Programjainak horizontális ex-ante értékelése. 1/2. kötet: Összefoglaló megállapítások. Budapest, 2007. március 21., 27. oldal.

kezd megjelenni a kérdés szakirodalmában. Az eddig levont, gyakran külföldön és itthon egyaránt érvényes következtetések nyugtalanítóak, ám eddig nálunk nem váltak közbeszéd témájává.⁹ A projekt nagyon alkalmas olyan problémák kezelésére, amelyek reagálnak a direkt beavatkozásra; amelyeknél van időben is, tematikailag is jól lehatárolható és jól mérhető (indikátorokkal is jól kontrollálható) cél; a külső feltételek interaktív hatása beszámítható és kezelhető; nincs, vagy nem nagy befolyású a folyamatok sorrendisége (a projekt időben elszigetelhető más változásoktól); a lehatárolt cél megvalósításához nincs szükség szinergikus kapcsolatokra stb.

A társadalmi problémák jelentős része nem ilyen. Ezért volna különös szükség rugalmasabb, a kedvezményezettek szükségleteihez jobban igazodó, a külső feltételekkel jobban számoló, a szinergikus hatásokra építő komplex programokra. A „társadalmi megújulás operatív program” eredetileg két komplex programot tervezett, az egyik a területi egyenlőtlenségek csökkentését szolgálta volna a leghátrányosabb helyzetű kistérségek felemelésével, a másik a gyerekszegénység csökkentését.

A leghátrányosabb helyzetű kistérségek területi felzárkóztató programja két éve vergődik, jelenleg válságban van, de még folyik érte a küzdelem a Nemzeti Fejlesztési Ügynökségen (NFÜ) belül. A „Gyerekszegénység zászlóshajó”-nak sosem volt az NFÜ-n belül gazdája. Céljainak közvetlen érvényesítését (három csekély forrásigényű, időben egymásra épülő TÁMOP program kivételével¹⁰) az NFÜ értékelések azzal helyettesítik, hogy a gyermekek érdekeit (is) szolgáló minden program forrásait együttesen veszik figyelembe. Ilyen módon (papíron) 150–200 milliárd Ft-ot is elérhet az a forrásmennyiség, amelyet az ÚMFT erre a célra szán. A közelítés hiányossága az, hogy a „gyerekekre” fordított források felhasználásán belül ismeretlen marad az elköltött források társadalmi csoportok közötti eloszlása, lehetetlen nyomon követni a gyerekszegénységgel és ennek újratermelésével kapcsolatos hatásokat, tehát azt is lehetetlen megtudni, hogy milyen kormányzati/közpolitikai eszközök segíthetnek a probléma megoldásában.

Az Irányító Hatóság (IH) egyre kevésbé látja lehetőségét annak, hogy komplex társadalmi programokat lehessen napirendre tűzni. Ennek egyik oka, hogy az IH attól tart, a komplex program a szokásosnál könnyebbé teszi párhuzamos pályázatok, megkettőzött tervek benyújtását. Ennek elkerülése azonban viszonylag könnyű. A csereháti UNDP program egy fontos eleme volt a Szociális Fejlesztési Forrásközpont létrehozása. Ennek egyik feladata a pályázatok folyamatos monitorozása, átfedő pályázatok elkerülése, hiányzó pályázatok ösztönzése volt. A pályázati rendszert egy kistérség szintjén nagyságrendekkel könnyebb, pontosabban *lehetséges* áttekinteni. Felülről, országos szintről nézve ilyen részletes áttekintésre

⁹ Kovách Imre (2007): A fejlesztéspolitika projektjesztése és a projekt-osztály. *Szociológiai Szemle*, 2007. 3–4. sz. 214–222. o.

¹⁰ A TÁMOP 5. prioritása, A társadalmi befogadás, részvétel erősítése keretében a 2007–2008-as Akciótervben szereplő és megvalósuló 5.2.1-es intézkedés (Gyerekesély programok megalapozása), valamint a jelenleg még nem végleges 2009–2010-es Akciótervben szereplő 5.2.2-es (A Biztos Kezdet program kiterjesztése) és 5.2.3-as (Integrált és komplex helyi programok a gyerekszegénység csökkentésére) intézkedés

semmilyen lehetőség nincs, illetve annak költségei óriásiak, eredményei bizonytalanok lesznek. Ezért javasoljuk, hogy az IH vállalja fel (a lehető legsürgősebben) a térségi (kistérségi) komplex programokat (Leghátrányosabb helyzetű kistérségek programja és Gyerekprogram.) Ennek hiányában úgy látjuk, hogy az ÚMFT társadalmi integrációs, illetve esélyegyenlőtlenségeket csökkentő céljainak megvalósulása kockázatos.

Komplex tervekről van szó, amelyek megvalósítása csak fokozatosan, és sokféle együttműködéssel valósulhat meg. Országos célokról beszélünk, de ezek egy részének építését csak az alapoknál lehet elkezdeni. Pontosabban: a jogszabályi környezet korszerűsítése, a jogszabályok megfelelő alkalmazásának, továbbá a központi költségvetési forrásoknak a biztosítása a központi „állam” dolga. Az intézmények konkrét működése, a különböző viszonyok változása új szemlélet formálásával csak helyben – településeken, intézményekben – valósulhat meg. A Nemzeti Stratégia sikerének konkrét feltétele, hogy minden *helyi közösség* felismerje az ügy fontosságát, saját szerepét, lehetőségeit, érdekeit, hogy a helyi társadalom, a helyi igazgatás, a civilek, egyházak, szakemberek, polgárok, elsősorban talán a szülők, és mindenki, aki a gyerekekkel foglalkozik, magukénak tekintsék az ügyet, és együtt dolgozzanak ennek érdekében.

A helyi alkalmazási kísérletek céljai

Minden helyi közösség más: a Gyermekszegénység elleni Nemzeti Program széles keretein belül mindegyiknek ki kell jelölnie saját helyi prioritásait, a közösséggel együtt ki kell dolgoznia a stratégiába illeszkedő közös célokat, és ezeket kell a kistérségben megvalósítani. (Ezért hívjuk a *Szécsényi Gyerekesély Programot* alkalmazási kísérletnek, és nem „modellkísérletnek”). Minden településen és minden kistérségben cél a gyermekszegénység minden formájának csökkentése, a gyermekes családok helyzetének javítása, egy, a gyermekek érdekeire érzékeny szemlélet kialakulásának elősegítése minden érintett, minden szereplő körében. A helyi programok alkalmatlanok lehetnek a nagy ellátórendszerek (szociális támogatások, társadalombiztosítás, oktatás- és egészségügy stb.) reformjára, a jogi környezet radikális változtatására, a költségvetési források átcsoportosítására. Ugyanakkor egyedülállóan alkalmasak arra, hogy az egyes intézmények működését gyerek- és családbarátabbá tegyék, hogy a gyakorlatban megvalósítsák a szegregáció enyhítését, majd felszámolását, hogy megfelelő információt juttassanak el mindenkihez, hogy feltérképezzék, milyen szolgáltatási szükségletei vannak egyes csoportoknak, családoknak, egyéneknek.

A kistérségi programok a célok megvalósításánál alapvetően arra törekedhetnek, hogy (egy tág látókörű kistérségi jövőképhez illeszkedve, amelyről még szólunk)

- koncentráljanak jelentős erőket a legfontosabb kitörési pontra, a *gyermekek fejlesztésére*; a fejlesztés kezdődjön életük legkorábbi szakaszától, és fogja át a tanítás, nevelés, képzés intézményeit és szereplőit;
- *optimalizálják* (szakmai színvonalukat, elérhetőségüket, hatékonyságukat)

gukat tekintve) a gyerekes családok számára nyújtott (egészségügyi, oktatási, szociális, munkaügyi stb.) szolgáltatásokat;

- segítsék a közösségekre épülő termelési és fogyasztási modellek elfogadását és elterjedését a térségben; ennek révén
- segítsék elő a fenntartható társadalmi fejlődést biztosító keretek, módszerek, eszközök kialakulását; továbbá
- jelentősen bővítsék a munkaerő-piaci helyzet javítását szolgáló feltételrendszert, valamint a helyi szükségletekre szabott szolgáltatásokat;
- segítsék elő a harmonikusabb, kirekesztés és előítélet mentesebb társadalmi együttélést;
- segítsék elő a demokratikus, részvételre és együttműködésre épülő döntéshozatalt és döntésmegvalósítást.

A Szécsényi Kistérség a leghátrányosabbak között

A Szécsényi Kistérség az Észak-Magyarország Régióban található. Nógrád megye legkisebb statisztikai-területfejlesztési térsége, amely a legújabb besorolás szerint¹¹ nincs ugyan az ország lakosságának 10 százalékát kitevő 33 leghátrányosabb kistérség között, de fejlettségi sorrendben a 35. leghátrányosabb helyzetű.

A szegény családok arányának alakulása 2004–2008 között (%)

A kistérség – foglalkoztatási, gazdasági, szociális, infrastrukturális és társadalmi indikátorok alapján kialakított – komplex mutatójának értéke 2,19 pont¹², amely jóval az átlag alatt marad (2,90 pont), ugyanakkor

11 A területfejlesztés kedvezményezett térségeinek 2007. évi besorolása a 67/2007. (VI. 28.) OGY-határozat és a 2007. évi CVII. Törvénnyel módosított 2004. évi CVII. Törvény, illetve a 311/2007. (XI.17.) Kormányhatározat alapján.

12 Az öt terület (gazdaság, infrastruktúra, társadalmi és szociális helyzet, foglalkoztatás) összesen 31 adatát összegző komplex mutató értéke 1 és 5 között lehet.

mindössze 0,2 ponttal magasabb, mint a 33 leghátrányosabb kistérség sorát záró lengyeltóti kistérség (2,17 pont). Kitekintve a kistérség határain túlra; mind a megye, mind a régió az ország leghátrányosabb helyzetű térségei közé tartozik. A 20 200 lakosú kistérség központja Szécsény város 6359 fős népességgel. A többi tizenkét község lakosság száma 380 és 1900 fő között változik. Legkisebb az ófalujáról ismert Hollókő, legnépesebb a szintén a palóc centrumhoz tartozó Rimóc.

Az országos adatok szerint 2005–2008 között a gyermekes családok mintegy 15–20 százaléka élt a medián jövedelem 60 százaléka alatti jövedelemből. A Szécsényi Kistérségben ennél az aránynál jóval nagyobb mértékű a gyermekek szegénysége: 2007-ben megközelítette a 40 százalékot, azaz kétszer magasabb volt az országos értékeknél. 2008-ra a szegény családok aránya tovább nőtt a kistérségben.

A gyerekek csaknem 50 százaléka segélyezési küszöb alatti, a nyugdíjminimum 120 százalékának megfelelő egy főre jutó jövedelemmel rendelkező háztartásban él. E családok közül igen sokan küzdenek megoldandó szociális, vagy a gyermekekkel kapcsolatos problémákkal. A lakáshelyzet kedvezőtlen, jelentősek a lakásfenntartási problémák. Egyes településeken vízhiánnyal küzdenek. A foglalkoztatott nélküli háztartások jelentős száma ellenére a rendszeres szociális segélyhez kapcsolódó szociális támogató tevékenység csaknem teljesen hiányzik a szolgáltatások köréből. A háztartások jelentős adósságokkal terheltek, ismert jelenség az uzsora és az utóbbi időszakban a Providentnél történő jelentős eladósodás. Adósságkezelési szolgáltatás a kistérségben nem működik. Az iskolába már nem járó, de még nem is dolgozó, csellengő fiatalok – szolgáltatások hiányában – lényegében ellátatlanok. A szociális támogatórendszer fejletlen, a problémák jelentős részére nem tud reagálni.¹³

Az SZGYP fejlesztési területei

A Szécsényi Gyerekesély Program hét fejlesztési területet foglal magában, amelyek együttműködése, komplexitása a megvalósítás szempontjából alapvető fontosságú. Az SZGYP célja, hogy javítsa a gyerekek és családjaik életfeltételeit, életminőségét, és hogy az eddiginél jobb, vagy új szolgáltatásokat nyújtson, mindezzel elősegítve a szegénység és társadalmi kirekesztődés csökkentését, illetve azok újratermelődésének mechanizmusainak megszakítását. Az altevékenységek – a gyerekek életkorának megfelelően korcsoportonként – a 0–18 év közötti gyerekeket és fiatalokat szólítják meg, de a program bizonyos területein a szülők is célcsoportját jelentik.

1. A szülők foglalkoztatási esélyeinek javítása, munkahelyteremtés.
2. Szociális és gyermekjóléti szolgáltatások fejlesztése a szegénységben élő gyerekes családok problémáinak hatékonyabb kezelése érdekében.
3. A gyermekek táplálkozásának, egészségügyi ellátásának javítása.

¹³ A Szécsényi Kistérség helyzetéről részletesebb képet ad Bass László: Egy év – szociális problémák változásai egy hátrányos helyzetű kistérségben című tanulmánya, mely az Esély 2006/4-es számában jelent meg.

4. A korai képességfejlődés biztosítása és a sikeres iskolakezdés előkészítése a „Biztos Kezdet” Program működtetésével és óvodai fejlesztéssel.

5. A közoktatás fejlesztése a deszegregáció és a sikeres középiskolai továbbtanulás érdekében.

6. Ifjúságfejlesztés, közös terek, szolgáltatások és programok a fiatalok társadalmi részvételének javítása érdekében.

7. Információs társadalom fejlesztése.

Helyi alkalmazási kísérletek elvei és azok érvényessége az első tapasztalatok alapján

A Nemzeti Stratégia helyi (kistérségi) megvalósításához szükségesnek tartottuk egy elvi keretrendszer végiggondolását. Az elvek részben a Stratégia általános elveit veszik alapul, részben a helyi közösséggel való együttműködés során fogalmazódtak meg. Természetesen nem arról van szó, hogy ezeknek és csakis ezeknek az elveknek kell érvényesülniük egy-egy kistérségi alkalmazásnál. Eddigi tapasztalataink azonban azt mutatják, hogy a működési elvek konszenzusos tisztázása hasznos, másfelől az alábbiakban megfogalmazott elvek érvényesnek, a közös munkát segítőknek bizonyultak.

(1) Helyi közösségek fontossága

A Program sikerének feltétele, hogy minden helyi közösség felismerje ennek életbevágó fontosságát, hogy a Nemzeti Program széles keretein belül kijelölje *a maga feladatait*, kidolgozza a helyi prioritásokat, átláthatóvá, közös üggyé tegye e célokat. A gyerekek esélyeit javító program elemeinek és *a program egészének* a kistérségben lakók, *a kistérségben meglévő kisebb-nagyobb közösségek* (elsősorban a *program célcsoportjai*) *alanyai*, nem pedig tárgyai. A program *az ő saját programjukként* valósul meg, a megvalósulás során a külső szakemberek (legyenek a programalkotás részesei, egy programiroda szakemberei, bármilyen státusú kutatók, oktatók, vezető szakemberek) csak az *ő* segítők, tanácsadók lehetnek.

Nem véletlenül szerepel ez az elv az első helyen: bizton állíthatjuk, hogy a települési lejtőn való csúszás megállításában, a szegregáltság különféle formáinak felszámolásában, a gyermeki kirekesztettség, szegénység felszámolásában *a legfontosabb erőforrás a helyi közösség*. A kistérség társadalmának, gazdaságának egyes mutatói azért olyan lehangolóak, mert egy deprivált, reményvesztett térségről van szó, mely a mindennapi túlélésért küzd. A mutatók éppen a helyi közösség belső erőforrásainak hiányát mutatják.

A máról holnapra való lét egyik sajátossága, hogy elvész a stratégiai gondolkodás, a tervezésre való képesség és kedv. Az ilyen és ehhez hasonló kistérségekben részben hiányoznak a döntéshozók által elfogadott, társadalmilag megvitatott, hosszú távú fejlesztési alapstratégiák.

Az eddig elkészült, ilyen jellegű dokumentumok – területfejlesztési

stratégia, vidékfejlesztési stratégia, turisztikai fejlesztési koncepció stb. – a legtöbb hátrányos helyzetű kistérségben a kistérségi társulás megrendelésére, külső cégek által készített anyagok, melyek vagy pályázati fejlesztések, vagy jogszabályi kötelezettségek miatt készültek el. A kistérségi döntéshozók, szakmák általában nem vesznek részt egyenrangú félként a tervezésben, kizárólag adatszolgáltatói szerep jut számukra.

Szécsény Kistérségében például ebből adódóan a közoktatási stratégiaalkotás elmaradt. A közoktatási intézményfejlesztési-működtetési intézkedési tervet a kistérségi társulás ugyan elfogadta (törvényi kötelezettségből eredően), ez a terv azonban a stratégiai elemeket nélkülözi. Az esélyegyenlőségi tervek kifejezetten a pályázatok által kötelezően megkövetelt mellékletként jelennek meg. A többi területen ugyanez a helyzet: nincsen szociális szolgáltatásfejlesztési koncepció, nincsen ifjúságfejlesztési stratégia, és egyáltalán a települési önkormányzatokra jellemző, hogy az elfogadást követően a településfejlesztési koncepció is „asztalfiók” dokumentum marad. Mindez teljesen érthető a forráshiányos, csak homályos jövőképpel rendelkező, feladatokkal túlterhelt önkormányzatoknál. A probléma az, hogy – mint olyan sok más esetben – a törvényhozó megelégszik a jogszabály meghozatalával, és nem követi annak megvalósulását, illetve megvalósíthatóságát.

A helyi közösség egy kistérségi szintű programnál értelemszerűen a kistérség településeinek közösségeként értelmezendő. A kistérségi identitás, a kistérség mint közösség kialakulása azonban még gyerekcipőben jár.

Az önkormányzatok társulási együttműködése a területfejlesztési törvény elfogadását követően indult meg (1997) intenzívebb formában. Jellemző, hogy a társulási törvény közös intézményfenntartás, hatósági feladatellátást célzó társulási formáit az önkormányzatok csak szórányosan alkalmazták. Együttműködések leginkább települési- és területfejlesztések kapcsán alakulnak ki, az önkormányzatok kistérségi társulása is elsősorban területfejlesztési társulás.

A kistérségi többcélú társulás jelenlegi törvényi szabályozását egy 2004. év végén elfogadott törvény alkotta meg és egy kormányrendelettel kiírt pályázat alapján kapták meg a társulások az ún. ösztönző támogatást, mely a létrehozatal pénzügyi alapja lett. (A pályázat előbb létezett, mint a kistérségi többcélú társulások legitimációját biztosító törvény.) A kapkodó törvényi szabályozással bevezetett új rendszer azóta is magán viseli e jegyeket. Az oktatás-nevelési, szociális és egészségügyi feladatellátás térségi szintre történő átszervezése egy tollvonással nem oldható meg – ezt számos tény támasztja alá az azóta eltelt időszakban. *Összegezve: a kistérség többcélú társulása inkább a többlet állami támogatás lehívója és pénzügyi adminisztrátora, mint a helyi szolgáltatások felelősségteljes fenntartója, stratégiai tervezője.*

A kistérségi fejlődés/fejlesztés további gátja a civil társadalom gyengesége. A civil szervezetek száma alacsony és – főleg ha társadalmi ügyek köré szerveződnek – többnyire erőtleneek. A helyi, demokratikus hatalomgyakorlás a legtöbb településen (minél kisebb a település, annál inkább) gyerekcipőben jár: alig van nyilvánosság, többnyire hiányoznak a

széles körű társadalmi egyeztetések, és nagyon sok akadálya van a helyi ügyek bírálatának.

A helyi közösség erejét általában jól mutatja az együttműködési hajlandóság, a kooperativitás. Egy hátrányos helyzetű kistérség az esetek zömében ebben szintén gyenge. A települési egyedi érdekek háttérbe szorítják a nagyobb léptékű, kistérségi szintű érdekeket, noha a hatékony fejlesztések nyilvánvalóan nagyobb földrajzi egységekben képzelhetők csak el.

A Szécsényi Gyerekesély Programot megalapozó kezdeti időszak nagy tanulsága, hogy a helyi szereplőknek meg kell tanulniuk magát a tervezési folyamatot. A tervezés mint folyamat többet ér, mint az elkészült jó minőségű terv.

A tervezéshez idő kell, amit nem lehet megtakarítani (l. sürgősség – helyi alkalmazás elve). A külső szakértő nem lehet tervekészítő, de a tervezési folyamatba szervesen be kell épülnie, inkább moderátori, mentori és speciális szakértelmet képviselő félként kell megjelennie, mint tervezőként. A külső szakértő feladata továbbá a helyi szakértelem tervezésbe becsatornázása, együttműködési háló felépítése és a komplexitás biztosítása (l. komplexitás elve). A külső szakértő által, helyiek bevonása nélkül készített helyzetelemzések és tervek (ha épp nem fiókba kerültek) sok esetben a szakmák és fenntartók heves ellenállását váltották ki, az együttműködési hajlandóságot jelentősen csökkentve. A megbízott vállalkozók, sőt, gyakran a helyi döntéshozók által készített tervek, koncepciókból is gyakran hiányoznak a Nemzeti Program és a Legyen jobb a gyerekeknek Nemzeti Stratégia horizontális és vertikális prioritásai, a stratégia szellemisége, értékrendje. Mindez aláhúzza a (külső) szakemberekkel való együttműködés fontosságát.

További tanulság, hogy a gyermekprogram szakmai, elméleti megalapozásán túl az alkalmazási kísérlet egyes tevékenységeinek tervezésében, megvalósításában a helyi szolgáltató-rendszer (védőnői hálózat, gyermekjóléti-családsegítő szolgálatok, közoktatási szereplők és a fenntartók stb.) képviselőinek integrálása nem valósítható meg pusztán eseti megbeszélésekkel, fórumokkal. A folyamatos visszacsatolást, és végső fokon a célok elérését legjobban úgy lehet biztosítani, ha a program fontos helyi szereplői, például a gyermekjóléti-családsegítő szolgálat vezetője, a kistérségi közoktatási ügyek felelőse a helyi szakértői csapat egyenrangú tagjává válik. Ezzel olyan tudásra is szert tesz, amely egy idő után minimalizálja a külső szakértők szerepét.

A gyerekszegénység elleni program a maga komplexitásában alapvetően *kívülről generált* program. Ennek a programnak kell a megvalósítás során *belsővé* válnia. Ez a folyamat következetes kommunikációs stratégiát igényel, sokszínű eszközkészlettel, a közösség tagjainak, döntéshozóknak, intézményeknek, szakembereknek, családoknak a bevonásával. Az eszközök változatosak: szerepet játszhatnak a társulási tanácsok, az egyes települési testületek ülései, a polgármesterekkel, az egyes intézmények munkatársaival külön-külön és együtt szervezett megbeszélések, a különböző intézményekkel való közös összejövetelek, a civil szervezetek tájékoztatása, fokozatos bevonása, folyamatos részvétel a helyi rendezvényeken, megjelenés a helyi sajtóban, tájékoztató kiadványok készítése.

(2) Komplexitás

A szegénység, ezen belül a gyermekszegénység *összetett jelenség*. A szűkös és bizonytalan jövedelmek létbizonytalanságot, tehát elégtelen és egészségtelen táplálkozást, rossz lakásviszonyokat, fázást, sok kielégítetlen alapszükségletet, eladósodást és szorongást jelentenek. A szegénység okai és következményei közé tartozik a szülők munkahiánya; a területi, intézményi szegregáció, amely egyre jobban elválasztja a szegényeket a társadalom többi részétől; a gyerekek képességeit rosszul fejlesztő, esélyeket gyakran inkább rontó, mint javító nevelő-, képzőintézmények; az egyenlőtlen hozzáférés a humán szolgáltatásokhoz, az információhoz; a megbecsülés hiánya; a jogok sérelme, legyen szó etnikai megkülönböztetésről, gyermeki, emberi vagy szociális jogokról. A cigányság jelentős részét a felsorolt társadalmi hátrányok különösen súlyosan érintik, és helyzetüket a diszkrimináció számtalan formája tovább rontja.

(*Együttműködés és komplexitás*) Minthogy a jelenség összetett, ezt a komplexitást figyelembe kell venni a tervezésnél és megvalósításnál egyaránt. Ennek a legfőbb eszköze az *együttműködés*. A gyermekszegénység csökkentése akkor sikerülhet, ha minden érintett intézmény, szakma és gyermekekkel foglalkozó felnőtt képes az együttműködésre, ha egyetértés tud kialakulni a gyermekek jelenét és jövőjét érintő közös értékekben, ha az érintettek képesek összeegyeztetni részérdekeiket a gyerekek közös érdekeivel.

(*A komplex fejlesztés jelentése*) Az emberi lét fontos feltételeinek komplex fejlesztése sajnos nem jelentheti azt, hogy mindent egyszerre tudunk fejleszteni. Nem jelentheti azt sem, hogy egyes területeket – például a képességek korai gondozását – kiemeljük, s másokat akkorra halasztunk, amikor a kisgyerekek már eljutottak valahová. Ezt több metaforával is érzékeltethetjük. A komplex fejlesztést el lehet képzelni úgy, mint egy puzzle-t, ahol egy-egy képdarabkához több oldalról lehet odatartozó elemeket illeszteni, sőt, a tábla egy-egy sarkában önálló kis részleteket is fel lehet építeni, ha tudjuk, hogy a végén az egész kép összeáll. Egy másik metafora szerint a komplex fejlesztés olyan, mint egy bonyolult fonás-minta, ahol 6-8 szálat kell összefonnunk, és csak fokozatosan léphetünk tovább, akkor, ha a nyolc szál összefonásának egy lépését elvégeztük. A metaforák folytathatók. Csupán az a gond, hogy ezek nem érzékeltetik eléggé: a helyi társadalom él, minden (pozitív vagy negatív) beavatkozásra reagál. Ha a közösség azt tapasztalja, hogy saját akarata és erőfeszítései nyomán valamilyen területen valami jó történik, akkor más területek is lendületet kaphatnak. És megfordítva is igaz: egy terület rossz tapasztalatai elkedvetleníthetnek másutt is. Ezért a komplex, fokozatos fejlesztés a visszacsatolások nyomán létrejövő változásokra is épít, ami némi rugalmasságot igényel. (Felmerülhetnek új szükségletek, hogy tovább lehessen lépni, stb.) A rugalmasság ellenére egy-egy periódus végén a „teljes képhez” kell közelítenünk.

(*A komplex fejlesztés nehézségei*) A komplex fejlesztésnek rengeteg nehezítő tényezője van. Vannak területek, például egyes képzések, amelyekhez viszonylag könnyű forrást találni. Mások – például a lakások vízvezetékkel ellátása, vagy a járdaépítés – a következő években kevés

pályázható vagy központi forrásra számíthatnak. Másfajta nehézséget jelent az érdekütközések megsokszorozódása. Ezen csak az érdekelt szereplők bevonása, a sokféle párbeszéd, az átlátható nyilvánosság segíthet.

Eddigi tapasztalataink alapján a kistérségnek és az önkormányzatoknak fentebb részletezett fejlesztési stratégiái sok esetben nélkülözik a szegénység felszámolását célzó stratégiát, akcióterveket. Jellemzően ezért hiányoznak a mélyszegénységben élők lakhatási problémáinak enyhítését célzó programok, a szociális szolgáltatásfejlesztési koncepciók, közoktatási intézkedési tervek stb. A helyi döntéshozók (képviselő-testületek) kevésbé érzékenyek a humánfejlesztések iránt, a szociális, a közoktatási szakma pedig hiányában van a „menedzserszemléletnek”, a szükséges lobbierőnek. A kettő együttes fejlesztése elengedhetetlen. A helyi döntéshozók szociálpolitikai érzékenyítése ugyanolyan fontos, mint a háttérbe szorított, gyakran lenézett, alulfinanszírozott szakma öntudatra ébresztése, felelősségérzetének növelése. Ez azonban hosszú, időigényes folyamat.

A kistérségek oktatási, szociális, gyermekjóléti szakembereire gyakran az jellemző, hogy többnyire csak a saját erőforrásaikkal, kapacitásaikkal és céljaikkal számolnak, az együttműködésen alapuló komplexitást többnyire nem ismerik. Ebből eredően az egyedi problémamegoldás nehéz, a szakmai fejlődés előtt is akadályok vannak. A Szécsényi Program tapasztalata az, hogy a tervezés és a program komplexitása mellett nagy hangsúlyt kell kapnia a szakmák együttműködésen alapuló komplexitás elsajátításának, az együttműködés technikai megismertetésének.

Egy komplex programnak választ kell adnia a menet közben jelentkező szükségletekre, konfliktusokra. A szükségletek egyszerre jelentkeznek kistérségi, települési, intézményi és személyi szinten, a „válaszoknak” ennek megfelelően tagoltnak, komplexnek és a stratégiai célokkal egyezőeknek kell lenniük. Ezt a felismerést egyébként nem könnyű érvényesíteni, ha a tevékenységek többsége eleve lezárt projektek keretében folyik, és a projektek biztosítják a források többségét.

(3) Fenntarthatóság-források

A Nemzeti Stratégia helyi adaptálása jelentős forrásokat igényel. (Az első kísérleti programot az MTA programiroda egy szűkös kutatási keretből indította el – remélve, hogy a további forrásszerzési kísérletek sikerrel járnak.) Külső erőforrások bevonása esetén is törekedni kell a „fenntarthatóságra”, pl. a szolgáltatások normáinak garantálására. A külső – központi állami és pályázati – források mellett a fenntarthatóság érdekében minél több helyi, *belső erőforrásra* van szükség. A belső erőforrások lehetnek anyagi, emberi, szellemi erőforrások, adódhatnak a közösség együttműködéséből.

A *fenntartható* rendszerek (modellek) kialakításához *technikai és társadalmi modernizáció* szükséges, alkalmasint a létező rendszerek átalakításával. A fenntarthatóság érdekében a (külső vagy belső tőkére támaszkodó) piaci vállalkozások mellett nagy szükség van a szociális gazdaság közösségi modelljeinek alkalmazására. Ezek szükségszerűen üzleti szem-

lélettel működő, de nem a profit maximalásra, hanem a helyi szükséglet-kielégítésre törekvő gazdasági egységek. Magyarországon egyelőre alig honosodtak meg a szociális gazdaság ezen formái, holott az Európai Unióban, különösen a területi vagy képzettségi hátrányokkal működő térségekben igen jelentős szerepet játszanak.

A források egy része *anyag* tőke. A következő években az állami-önkormányzati normatív források mellett számíthatunk európai forrásokra. A források biztosításánál az uniós forrásokon túl természetesen törekedni kell vállalkozói tőke bevonására, és (többnyire pályázatok révén) alapítványi és egyéb pályázati források bevonására is.

Minden kistérségben nagy segítség a *tudástőke és a kapcsolati tőke*. A belső erőforrások mellett – amelyek a legfontosabbak – „külső forrásként” bevonhatók az elszármazottak, de jelentős segítséget nyújthatnak (hosszabb-rövidebb ideig) az e célra szerveződő szakértői teamek. Az információs és kommunikációs technológia jelentősen növelheti mind a tudástőkét, mind a kapcsolati tőkét a legrosszabb adottságú térségekben is. Mindemellett a *legfontosabb erőforrás a kistérségben lakók támogatása és munkája*, különösen, ha ez a program céljaival azonosuló közösségi projekteket szolgálja.

Bármennyire sikeres is a belső (emberi, szakmai) erőforrások mozgósítása, a külső források elengedhetetlenek. Ezekkel kapcsolatban már említettük mind a belső (költségvetési) erőforrások szűkösségét és bizonytalanságát, mind az európai források elérésének nehézségeit. Ami a költségvetési erőforrásokat illeti, az intézmények-szolgáltatások kikísérletezésénél még elégségesek lehetnek esetleges (pályázati, adomány stb.) források. Amikor azonban bebizonyosodik, hogy a több, jobb szakszerűbb szolgáltatás alapszükséglet, akkor más a helyzet. A stratégia és az alkalmazási kísérlet egyik fő célja: „alapvetően alakuljon át azon intézmények és szolgáltatások működésmódja, amelyek ma hozzájárulnak a szegénység és kirekesztés újratermelődéséhez...”. A szociális és gyermekjóléti személyes szolgáltatások differenciált normatív állami támogatása nélkül e cél elérése elképzelhetetlen.

Az európai források elosztásának elvi problémáiról fentebb szövegtünk. A Szécsényi Kistérség tapasztalatai alapján ehhez annyit tudunk hozzátenni, hogy a szerteágazó, operatív programok pályáztatási rendszeréhez igazodó projektfinanszírozás nem járható út. A komplexitás, a szinergikus működés mint cél, megszűnik. A program saját céljainak elérése (hiszen más program, pályázati kiíró irányelveihez, logikájához kell igazodnia), szükségszerűen ágazatává válik és szétesik. Egy ilyen kistérség, ha rendelkezne komplex fejlesztési-felzárkóztatási programmal, akkor is majdnem megoldhatatlan feladat előtt találná magát a pályázati források szétaprózott, kevésbé összehangolt sűrű szövevényében (öt-hat külön operatív programra benyújtott egyedi projekttel lehetetlen komplex programot megvalósítani). Ennek ellenére – éppen egy, az UNDP projekthez hasonló „Szolgáltatási Központ” létrehozásával igyekszünk a pályázati lehetőségeket kihasználni.

A fenntarthatóság harmadik eleme a helyi erők egy részének bevonása a szociális gazdaságba, lehetőség szerint egy új típusú szociális szövetkezetbe. Ennek lehetőségeiről alább részletesen írunk.

(4) *A rászorulóknak és a teljes közösség érdekeinek összeegyeztetése*

A Nemzeti Stratégia alapvető célja a gyermekszegénység rövid- és hosszú távú radikális csökkentése, a rossz helyzetből indulók esélyeinek javítása. A kérdés az, hogy elérhető-e ez a cél, ha az erőforrásokat, amelyek mindig szűkösek, a rossz helyzetű gyerekekre koncentrálnuk, azaz a „rászorultsági elvet” alkalmazzuk. Vannak esetek és helyzetek, amikor a rászorultsági elv különösebb feszültségek nélkül alkalmazható. Más esetekben feszültségek, konfliktusok forrása lehet, vagy rossz mellékhatásokkal jár az elv alkalmazása. Ezek közül itt csak néhány, a helyi közösségek esetében fontos problémát emelünk ki.

(1) *A rászorultsági elv igazolása valamilyen jövedelmi és/vagy vagyoni küszöbhez kötött.* Mindig nehéz pontosan mérni a jövedelmeket. A helyi közösség vélekedése az egyes családok jövedelmi helyzetéről – több, vagy kevesebb alappal – eltérhet a család által bevallott jövedelemtől. Ha a család, illetve a gyermek mégis megkapja a segítséget, amelyet a helyi közösség indokolatlannak ítél, ezt sokak méltánytalannak fogják tartani, szélső esetben a közvélemény szembefordul a családdal.

(2) *Ha a rászorultsági elv jövedelmi küszöbhez kötött, akkor azok, akik akár csak egy forinttal is a küszöb fölött vannak, elesnek a kedvezménytől (segély, ingyenes iskolai étkezés stb.)* Ez az elv nemcsak a munkára, a legális többletjövedelem szerzésre nézve ellenőztönző, hanem valóban igazságtalan azokkal szemben, akik óriási erőfeszítéseket tesznek, hogy valahogyan a szegénységi küszöb fölött tartsák magukat. A méltánytalanság érzése a kicsit jobb helyzetűeket szembefordítja a szegényekkel is, és az őket elutasító politikával is.

(3) *A romák között sok a szegény.* Ezért gyakran olyan vélekedés alakul ki, hogy az állam a „magyarok” rovására segíti a cigányokat. Ezzel a cigányokkal szembeni előítéletek tovább nőnek (ahogyan ez 2008 nyaratól tapasztalható).

(4) Számos tapasztalat azt mutatja, hogy *a szegénység okán adott juttatások, kedvezmények megbélyegzők*, illetve nagyon korán tudatosítják a gyerekekben, hogy ők „mások”, rosszabbak, mint a többiek.

Számos helyi vezető, polgármester, iskolaigazgató érzékeli ezeket a feszültségeket. Ezért gyakran igyekeznek elkerülni a megkülönböztetést, és *minden gyerekeknek biztosítják az ingyenes utazást az iskolába, vagy nem egyének, hanem feszültségmentesen meghatározható csoportok számára* (például gyes-en lévők, fogyatékkal élő gyerekek) biztosítanak kedvezményeket, vagy szaporítják azokat az eseményeket, amelyekben mindenki részt vehet, vagy biztosítják azokat a közösségi tereket, amelyeket mindenki használhat. A „Legyen jobb a gyerekeknek” program szempontjából előnyösek ezek a helyi közösséget erősítő megoldások.

Egy „kívülről behozott”, vagyis külső szakértői munkán alapuló program esetében a különböző csoportok érdekeinek összeegyeztetése a legnagyobb súlyú elv. A program beágyazódása, elfogadása alapvetően azon múlik, hogy a program áldásaiból jobban és kevésbé részesülő társadalmi csoportok között minimális konszenzus alakuljon ki. Ez hosszú és fáradságos egyeztetés, nyilvánosság, konfliktuskezelés, hatékony kom-

munikáció eredményeként születhet meg, és nincsenek általános receptek. A program eddigi működése során folyamatosan jelen van ez a fajta feszültség, konfliktusforrás, melynek leghangsúlyosabb vetülete a roma - többségi viszonyrendszer. Valószínűleg hosszabb előkészítési folyamat, a program elindítását megelőző, azt megalapozó közösségfejlesztési munka teheti könnyebbé a későbbi tevékenységeket. (Ismét a teljesen félreértett-félremagyarázott segélyrendszer körüli, 2008 nyarán induló felhorgadások mutatják, mennyire szükség lenne általában is ilyen konfliktusok kezelésére.)

A kistérségi program az előkészítési szakaszban a kistérségi döntéshozók (polgármesterek, jegyzők) közösségfejlesztésére fókuszált jobban. A települések szintjén az emberi erőforrás- és időigényes közösségfejlesztés háttérbe szorult. Azóta bebizonyosodott, hogy az egy-egy településen belüli konfliktusok nagyobb súlyúak, az ezek enyhítésére, feloldására irányuló szolgáltatások biztosítása meghatározó jelentőségű.

(5) Sürgősség és alkalmazási kísérlet

A gyermekek egyenlőtlen esélyeinek problémája olyan méretű és olyan veszélyekkel jár a társadalmi, gazdasági, sőt politikai fenntartható fejlődésre, hogy ez ügyben azonnal cselekedni kell. Ismeretes, hogy számos részterületen történtek és történnek kezdeményezések. A szécsényi alkalmazási kísérlet azonban az *első, amely megpróbál szembenézni* a gyermekszegénység *számos fontos összetevőjével*, és igyekszik a problémákat, ha nem is egyidejűleg, de egymásra épülve, összehangoltan kezelni.

A szécsényi tapasztalatok azt mutatják, hogy az azonnali cselekvés fogalmának definiálása nagyon fontos. Ahogy már említettük, a stratégiakészítés, a „saját” források felhasználásának kidolgozása, a szükséges további pályázatok eltervezése időigényes folyamat. Eközben azonban fennáll annak veszélye, hogy a lendületet gátolja a hátrányos helyzetű kistérségek eddigi tapasztalata, amely csak a máról holnapra való létben való gondolkodást erősítette. Ezért – elvileg is, de főként a szécsényi tapasztalatok alapján – fontosnak tartjuk, hogy mind az érintett csoportok, mind a helyi döntéshozók és szakemberek motiválása érdekében a stratégia kidolgozásával párhuzamosan folyamatosan jelenjenek meg a gyerekek helyzetét javító fejlesztések, programok. A gyakorlati tapasztalatok alapján megtalálhatók az olyan „gyors” programok, amelyek népszerűek, jó fogadtatásra számíthatnak, a gyerekeknek hasznosak, nem túl költségesek és nem kereszteznek további fejlesztéseket, azaz jelentős demonstrációs hatásúak. (Ilyeneknek láttuk a különböző ifjúsági és gyereknapi rendezvényeket, egy-egy sikeres üdülést, kisebb versenyeket.)

A program keretében eddig megvalósult tevékenységek első tapasztalatai

Az alábbiakban csak azokat a területeket emeljük ki, amelyeken az előkészítő munkák során már lényeges tapasztalatokat szereztünk.

Korai képességgondozás, Biztos Kezdet Gyerekházak

A Biztos Kezdet Gyerekházak pótolhatatlan segítséget jelenthetnek a rossz helyzetű gyerekek esélyeinek javítására. A gyerekházak gondolata gyorsan népszerűsödik, sok helyi erőforrás mozgósítható. A gyerekházakhoz új szemléletű szakemberek kellene. Képzésük (bizonyos alapképzettségek megléte esetén) munka közben is folyhat. Az új szemlélet kedvezően befolyásolhatja mindazon (óvodai, iskolai stb.) szakembereket, akikkel a gyerekházásoknak együttműködést kell kialakítaniuk. A települési önkormányzatok és (ha sikerül megnyerni őket) a helyi lakosok segítségével a gyerekházak viszonylag olcsón létrehozhatók, és alacsony küszöbű intézményként viszonylag olcsón működtethetők. Ugyanakkor megfelelő források kellene a gyerekek érdekét szolgáló feltételekhez (játék, jó bútor, jó környezet, elfogadható hideg koszt és gyümölcs), a gyerekházban dolgozók létszámának biztosításához és folyamatos képzéséhez, a képesség fejlesztését végző külső szakemberek meghívásához. A képesség-problémák korai felismerése és korrekciója nemcsak a gyerekek pályafutását könnyíti meg, hanem hosszabb távon jelentős megtakarítást is jelent. Az integrált együttléteket a kezdetektől szorgalmazni kell, de ehhez a családokat meg kell nyerni. Ha választani kell, a szegényebb családok, roma családok gyerekeinek kell elsőbbséget adni. A gyerekházak eredményeit követni kell – az ehhez szükséges mérési eszközöket helyileg kell kidolgozni, amíg országos standardok, kötelező adatgyűjtések nincsenek. Az ideiglenes mérési eszközök és indikátorok kidolgozásában a szécsényi tapasztalatok felhasználhatók.

Az egész kistérségben csak egy bölcsőde van Szécsényben, amelyik 20-nál kevesebb gyereket fogad. Családi napközi, vagy más, a kisgyerekeknek nappali ellátást nyújtó intézmény 2006-ban (a program indulásának évében) nem volt, és a nagy többség nem is érezte ennek hiányát, mert az anyák túlnyomó többsége gyesen, gyeten volt. Ugyanakkor az óvodai férőhelyek száma és az óvodás korú gyermekek aránya több településen jelentősen eltér egymástól és férőhelyhiány miatt nem ritka, főleg a szegény és cigány gyermekek körében, hogy csak közvetlenül az iskolába lépés előtt, öt év körül kerülnek be az óvodába.

Az első Biztos Kezdet Gyerekházak fogadtatása jó volt. Mind az igények, mind a problémák fokozatosan bontakoztak ki. Meg kellett ismertetni az intézmény gondolatát a szülőkkel, és meg kellett ismerni igényeiket, esetleges idegenkedésüket az újszerű ellátással kapcsolatban. Végig kellett gondolni, hogy milyen más szolgáltatásokat nyújthatnak a gyerekházak a szülőknek, pl. segítik a szülők munka-keresését, mintegy észrevétlenül fejlesztik a gyerekekkel foglalkozásukat; ha van erre alkalmas helyiség, a szülők számítógépezni tudnak, ha van konyha, főzni tanulhatnak, találkozóhelyek működhetnek a szülők és a gyerekekkel foglalkozó más szakemberek között stb. Ezek az útkeresések máig folynak. A problémák egy része a roma-többségi feszültséghez kapcsolódik: rosszalást vált ki, ha csak cigánygyerekek vannak a házban, de jelentős erőfeszítések kellene, hogy ilyen esetben a többségi szülők is elfogadják az intézményt. (A helyzet fordítottja is lehetséges.)

A kora gyermekkori ellátás az itteni közösség tudatában (többnyire a

közösség vezetőit is beleértve) egyértelműen a napközbeni elhelyezés célját szolgálja. E felfogás szerint, amennyiben az anyának nincsen munkája, indokolatlan a gyermek elhelyezése. A Biztos Kezdet ettől jelentősen eltérő filozófiájának megértése hosszabb időt vesz igénybe, és ez ugyanúgy érvényes a szakemberekre (gyermekjóléti szolgálat munkatársai, védőnő, családgondozók, óvodapedagógusok stb.), mint a szülőkre vonatkozóan. Érdekes módon a szülők előbb nyitottak az új ellátás felé: a program indulását követő másfél évben a gyermekek létszáma erősen megnőtt. Az is kialakulóban van, hogy szélesebb körben is elfogadják az intézményt: az óvodába bekerülő gyerekházi gyerekekről egyértelműen óvodaérettként nyilatkoznak az óvodapedagógusok, és lassan a szakmák merevebb ellenállása is olvadni kezd. Így 2008 nyarán a szécsényi bölcsőde mellett a kistérség három településén működik kora gyermekkori képességgondozást, és részben napközbeni ellátást is biztosító gyerekház. Minden gyermekházban fejlesztőpedagógust alkalmaz a Program, a gyermekek rendszeres állapotfelméréseken vesznek részt (kognitív, nagy- és finommotorika, nyelv- és kommunikációs készségek). A gyerekházi munkatársak folyamatos és intenzív képzésben vesznek részt. Ez rendkívül innovatív, előremutató elem a programban. Folyamatosak az esetmegbeszélések, szakmai továbbképzések, elméleti és gyakorlati fejlesztések.

A gyerekházak komplex szolgáltatásokat nyújtanak: a gyermekek képességfejlődésének helyszínei (belső fejlesztő játékpark, kültéri játszótér, folyamatos szakemberi jelenlét, korai fejlesztés fogalomkörébe tartozó speciális szolgáltatások, napközbeni ellátás), de emellett számítógépekkel és internet eléréssel rendelkeznek, egyre bővülő e-szolgáltatásokat nyújtanak, s tervezik, hogy foglalkoztatási információs pontokká minősítik őket. A gyermekekkel foglalkozó szakmák, ágazatok együttműködésének terepei, a gyerekekről való komplex gondolkodás filozófiájának műhelyei ezek. A gyerekházi munkatársak részt vesznek a település életében, fontos események, rendezvények megszervezésében, lebonyolításában.

A gyerekházak esetében a *fenntarthatóság* az egyik legfontosabb kérdés. Jelenleg egyedi támogatásoknak köszönhetően tudták megoldani a helyszínek kialakítását és eszközökkel való felszerelését. A munkatársak béreinek és járulékainak személyi költségét egy egyéves időtartamú munkaerő-piaci program biztosítja, az ingatlanok dologi költségeit pedig az önkormányzatok fedezik. Sajnos a települési és a többcélú társulási normatív állami támogatás nagyon alacsony a gyermek napközbeni ellátása jogcím tekintetében, ráadásul a Biztos Kezdet Gyerekházak jellegüknél fogva nehezen illeszthetők be a gyermekvédelmi törvény azon ellátási formái közé, amelyek normatívát kapnak (bölcsőde, családi napközi).

A fenntarthatóság kulcsa egyrészt a központi finanszírozás változásában keresendő (ennél sokkal érzékenyebb, differenciáltabb szociális normatíva-rendszerre van szükség, amely reagál a hátrányos helyzetű és halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek arányára, a foglalkoztatott nélküli háztartások számára stb.). Másrészt építhet a gyerekház relatíve alacsony infrastruktúra igényére (egy nagyobb csoportszoba, egy kiskonyha és szociális blokk, továbbá jól felszerelt játszókert szinte elegendő a működéshez). Harmadrészt épülhet a szociális gazdaság modelljeinek meghonosítására.

A gyerekházak alacsonyküszöbű, mindenki előtt nyitva álló intézmények, alappillérei egy befogadó, toleráns közösség kialakulásának, a gyermekeket érintő szegregáció megelőzésének. Ezt önmagában a gyerekházak nem tudják megoldani, ezért a Program minden más segítséggel: közösségfejlesztéssel, konfliktuskezeléssel, képzetekkel igyekszik ezt a célt szolgálni.

Közoktatási integráció, a közoktatás fejlesztése

A program lehetőségei országos mozgások nélkül korlátozottak. A forráshiány is nehezíti az előrehaladást. Ugyanakkor viszonylag kevés forrással is jelentős segítséget lehet adni, ha pontosan ismertek azok a helyi problémák, amelyekkel foglalkozni kell, és ezekre rugalmas megoldásokat lehet (a helyiekkel együtt) kidolgozni. Csak azok az újítások működnek, amelyekre megérett a helyzet, teremthető fogadókészség. A kényszerjavítások hatása többnyire átmeneti. A kistérség településeinek felében erős és növekvő a roma gyerekek jelenléte. Egyes iskolákban erős az előítéletesség, olykor megalázó formában zajlik a gyerekek-családok megregulázása. Az integrációs szemlélet „közegidegen”, de a nagy roma arány bizonyos integrációs formákat valóban nehezít. A mechanikus kényszer-integrálás ellen gyorsan kidolgozzák a kiskapukat, új megoldásokra van szükség.

A hátrányos helyzetű és halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek számára az iskola nem jelent felzárkózást: közülük szinte senki nem jut el a szécsényi gimnáziumba. A környező települések szakiskoláiba kerülnek, de sokan idő előtt lemorzsolódnak. A folyamatot nem követi senki. Az iskolák tehetetlenek a nehéz gyerekekkel, gyakori, hogy magántanulónak minősítik őket, illetve az is, hogy feladják az ügyet, azaz magukra hagyják a gyereket a sorsuk alakításában. Az iskolákban a gyerekek (és pedagógusok) számára óriási segítséget jelenthetnek az iskolai koordinátorok, mentorok, az iskolai szociális munkások, a képességfejlesztő pedagógusok. Ezeket a szolgáltatásokat fejleszteni kell, és fenntarthatóvá kell tenni.

A helyi politikusok és a kérdezett szakemberek számára a jó, a helyben elérhető óvoda és iskola elsőrendű szükséglet. Ugyanakkor a „jó” iskola kritériumai részben formálisak (rendezettség), részben a közép- és alacsony jövedelműek igényeire hangolódnak (az integráció „fedett” kérdés).

Figyelembe véve azt a mindenképp felett álló helyi érdeket, hogy a településen maradjon iskola, hogy a városiak ódzkodnak a szegény, első sorban falusi roma gyerekek városi beiskolázásától, és hogy a városiak számára az elit oktatás maradványainak megtartása (pl. 8 osztályos gimnázium fenntartása) elemi érdek, ezért éppen az áll ellentmondásban a helyi érdekekkel – éspedig végletesen –, ami a gyerekek esélyeinek általános javítása érdekében kívánatos lenne.

A közoktatási intézményhez mindenáron való ragaszkodás, a racionális társulás elutasításának főbb okai az alábbiak:

– a faluhalál víziója, az iskola, mint a falu népességmegtartásának, fennmaradásának bástyája,

TANULMÁNYOK

- a pedagógusok egzisztenciális félelmei,
- a korábbi évtizedek kényszerű társulásainak rosszízű emlékei,
- a városi iskola és a városi szülők félelme a központi intézmény színvonalának romlásától.

A kistérségre az országos átlagnál kevésbé innovatív, nehezebben reagáló attitűd jellemző. A fenntartók által preferált óvoda-iskola fejlesztések zömmel infrastrukturális jellegűek, nagyon kevés pedagógiai, módszertani, humán jellegű fejlesztést valósítottak meg a Szécsényi Kistérségben az elmúlt években. Országos tapasztalat, hogy az elmaradott régiókban az NFT-s források közül a HEFOP-ra pályázott és elnyert támogatások a hátrányos helyzetű régiókban kisebbek voltak az országos átlagnál. Ez Szécsényre vonatkozóan még inkább érvényes.

A közoktatási normatív állami támogatás rendszerébe bekövetkezett változások több önkormányzatot is a társulás kényszerébe hajtottak az elmúlt időszakban (2007). A legérzékenyebb kérdés: az iskolabezárások, összevonások és évfolyamok megszüntetése mögött alapvetően finansziális kényszer állt, ennek sok negatívumával egyetemben, mert az intézmények nem részesei, hanem elszenvedői voltak az átalakításoknak, hiányoztak módszertani anyagok, melyek reagálnak a sokszor hibás fenntartói döntésekre, a kistérség többcélú társulásának közoktatási szakértője egyszerűen nem jelent meg az egész folyamatban.

Három település kényszertársulása a városi lakosság és a városi iskola heves ellenállását váltotta ki, amelyek indulatos, rasszista felhangoktól csöppet sem mentes lakossági fórumokon, a városi pedagógusok elutasító magatartásában nyilvánultak meg. A Gyerekesély Program az ilyen típusú változásokban szerepet nem kapott, a szakértők segítségét a fenntartók nem fogadták el, s általában véve elmondható, hogy *minden szakmai megfontolást (akár külső, akár belső) felülírt a finanszírozás kérdése.*

A Gyerekesély Program a kistérségi közoktatási rendszer átalakításában való részvétel, az integrációs folyamat szervezeti támogatása mellett hangsúlyosan az óvodás és iskolás gyerekek mindennapi helyzetének javítását, oktatási pályafutásának támogatását tűzte ki célul. A pedagógusok szemléletváltozásán, új és hatékony módszerekkel való megismertetésén túl az óvodába-iskolába járás segítése, a szülők és az iskola közötti kommunikáció javítása, a tartalmas tanórán kívüli programok biztosítása, a pályaválasztás segítése, az óvodai-iskolai szociális munka elfogadtatása, nyári napközik és táborok meghonosítása, a lemorzsolódás elleni erőfeszítések egyaránt fontos célok.

A Program a fenntartók és intézményeik költségvetésének racionális átvilágításával, költséghatékony megoldások kidolgozásával elősegítheti a közoktatási intézmény jobb gazdálkodását.

Az ÚMFT közoktatási célú jelentős pályázati forrásainak szakszerű fogadására sem a kistérségi társulás, sem az egyedi önkormányzatok és intézményeik nincsenek kellően felkészülve. A Program egyrészt a pályázatok szakmai tartalmának elkészítésében, másrészt tényleges pályázatíró, projektmenedzment csapat felállításával igyekszik biztosítani a fejlesztéshez szükséges humán erőforrást.

Ifjúságfejlesztés

A kistérségben 2300 11–19 éves fiatal él, közülük 700 Szécsényben, 1600 a kistérség községeiben. A fiatalok élethelyzete kapcsán igazán drámai helyzetet az iskolai lemorzsolódás mértéke mutat: a már nem tanuló 20–29 évesek közel 30 százaléka nem fejezte be megkezdett tanulmányait. A 16–19 éves korosztály tagjainak mintegy 20 százaléka már elvesztette az esélyét valamilyen középfokú (akár szakmai) végzettség megszerzésére, további 10 százalékuk 16 évesen vagy idősebben járt az általános iskolába, s már nincs nagy valószínűsége annak, hogy eljusson a 8 osztálynál magasabb iskolázottsági szintre. A hátrányos helyzetű települések 15–19 éveseinek harmada-negyede cselleng, a többiek közül is sokan sok a szabadideje, miközben alig van a környezetében lehetőség a szabadidő hasznos eltöltésére. A csellengés, a drog-veszély, a rengeteg „üresjárat” a közösség egészének is rossz, a fiataloknak pedig még rosszabb. A politika ugyanakkor fokozatosan levette a napirendről egyrészt az ifjúságszakértők képzését, másrészt pedig bármilyen szükséges feltétel, illetve szakember finanszírozásának kötelezettségét. A hiány kiáltó, a kistérség minden településén érzékelik a problémát.

Jelenleg gyakorlatilag nincsenek ifjúsági intézmények vagy olyan kezdeményezések, melyek rövid időn belül az ifjúsági szolgáltatások, programok bázisai lehetnének. Csupán az önkormányzatok egy része biztosít közösségi helyszínt a fiatalok részére, egyes településeken viszont teljesen hiányoznak a közösségi helyszínek, ifjúsági klubok. Ifjúsági tanácsadói iroda, ifjúságfejlesztési koncepció, ifjúsági referens, az erre a területre érvényes szakértelem teljességgel hiányzik a kistérségben. A szakemberek hiányából eredően az ifjúsági klubok vagy nem, vagy csak nagyon részlegesen tudják betölteni a feladataikat, másrészt ezek közegében is megjelentek azok a szegregációs folyamatok, amelyek a kistérség gyakorlatilag minden intézményére jellemzőek.

A fiatalok által tervezett, megvalósított események, szabadidős programok száma elenyésző, a közösségi terekben való együttléten túlmutató programok gyakorlatilag hiányoznak.

Az elmúlt év – és még várhatóan az elkövetkező hónapok is – a megalapozást célozták:

- kialakultak az ifjúságfejlesztési alprogram megyei, regionális és országos kapcsolatai;
- kialakultak a települési kapcsolatok, azaz minden községben és részlegesen Szécsényben is vannak olyan fiatalok, akikkel az ifjúságfejlesztési alprogram kapcsán legalább heti rendszerességgel kapcsolatot tartunk;
- megújultak, eszközeikben bővültek, újra kinyitottak, illetve kialakítás alatt vannak az ifjúsági közösségi terek, ahol egyre többször szerveznek a fiatalok önmaguk, illetve társaik számára szabadidős programokat, bulikat;
- több, kistérségi szintű gyerek és ifjúsági találkozó, illetve egy szakmai kirándulás (projektvizit) került megrendezésre, aminek köszönhetően egyre több ifjúsági közösség ismeri meg egymás ötleteit, gondolatait és folyamatosan bővül azok köre, akik tudnak a Szécsényi Gyerekesély Programról, illetve annak ifjúságfejlesztési tevékenységeiről.

A gyerekek és a fiatalok társadalmi szolidaritását, toleranciáját, társadalmi, közösségi és gazdasági részvételét kialakító programok, a fiataloknak szóló komplex közösségi szolgáltatások a fiatalok társadalmi integrációjának elősegítését, a bennük rejlő (társadalmi) erőforrások kibontakozását segítik elő. Munkaerő-piaci kompetenciák fejlesztésével a foglalkoztatottságot lehet növelni, a szabadidős programok a közoktatási lemorzsolódási arányok javítását szolgálják, a fiatalkori devianciák visszaszorítását célzó programokkal a fiatalok életminősége javul.

Az ifjúságfejlesztésre a legnagyobb szükség, az általános iskolai felső tagozattal nem rendelkező településeken van. A legideálisabb megoldás az, ha az ifjúsági közösségi terek nem önállóan működnek, hanem ugyanabban az épületben található meg az IT-helyek, a tanodák és minél több, épülethez nem kötött szolgáltatás és program. A komplex megoldás nemcsak a fenntarthatóság miatt fontos, hanem a szakmai szinergiákat is elősegíti és a szolgáltatásokat igénybe vevők számára is előnyösebb, hiszen egy helyen találnak meg mindent.

Az ifjúságfejlesztés esetében a fenntarthatóság kulcsa az integrált közösségi szolgáltató terek kialakítása és működtetése. Az önkormányzatok közművelődési normatívája alacsony, nem elegendő ifjúsági feladatok minőségi ellátásához, csak más közösségi szolgáltatásokkal együtt (epontok, közművelődési színterek, könyvtárak stb.), azok infrastruktúrájára támaszkodva képzelhető el. A fenntarthatóság másik pillére az önszerveződő helyi közösségek által megpályázható források szakszerű bevonása lehet.

Információs társadalom fejlesztése

Napjainkban az információ szerepe talán nagyobb, mint a korábbi évszázadokban és nem túlzás azt állítani, hogy ez a megnövekedett szerep akár korszakos jelentőségű is lehet, ami az „információ kora”, avagy az „információ társadalma”, esetleg „tudástársadalom”, „tudás alapú társadalom” elnevezéseket is indokoltá teszi.

Szécsény kistérsége ebből a szempontból „kiesett a világ körforgásából”, az *infrastruktúra fejletlen*. A vezetékes infrastruktúra kevés települést ér el (habár sok településen belül épült ki kábeltévé) – a főként rádiós technológián nyújtott internetszolgáltatás sávszélessége erősen korlátozott. A *számítógép és internetellátottság igen alacsony arányú*. Az internet-ellátottság a háztartások körében országosan a KSH adatai szerint 33 százalék volt 2006-ban. Az Észak-Magyarország Régióban ugyanez az arány 25 százalékot mutat. A kistérségre vonatkozóan csak becslélt adataink vannak, amelyek alapján az otthoni internetellátottság a GYEP indulásakor 12–14 százalék körül lehetett.

Az intézmények (közoktatás, közművelődés) számítógép- és internet-ellátottsága is változó képet mutat, az egészen fejlettől a rendkívül alacsony szintig. Ezen a téren korábban két nagy kormányzati program is működött (Közháló, eMagyarország-Pont) és egy jelentős civil kezdeményezés is jelentős támogatást élvezett (Teleház), ennek ellenére nyilvános

közösségi elérést biztosító helyszín a tizenhárom településből hat településen működött.

A helyi vezetők tisztában vannak az információs társadalom, a digitális írástudás jelentőségével ugyanakkor jelentősebb fejlesztések ezen a területen nem történtek.

A kistérség helyzetét és az ott lakók anyagi lehetőségeit figyelembe véve az „IT-terület” fő „csapásiránya” a közösségi elérés és a közösségi szolgáltatások lett; a GYEP IT-területének beavatkozásai 3 irányban történnek:

- közösségi terek biztosítása,
- számítógép- és internetelérés biztosítása,
- IT-mentorok kiképzése, foglalkoztatása, az általuk nyújtott szolgáltatások körének bővítése.

Az IT-alprogram metszi az összes többi tevékenységterületet: a gyerekházakban folyamatos kell legyen a számítógép- és az internetelérés, informatikai képzésekre van szükség, az iskolák informatikai infrastruktúrája és informatikaoktatása fejlesztésének a közoktatási alprogram részeként kell megvalósulnia; a komplex közösségi terek elképzelhetetlenek számítógép- és internetelérés nélkül, a back-office szolgáltatás a szociális és gyermekjóléti ágazatok szakemberei részére biztosíthatja az informatikai alapú szakmai segítséget.

Az ifjúságfejlesztéshez hasonlóan az e-pontok integrált közösségi szolgáltató terekben működtethetőek. A könyvtári, mozgókönyvtári állami normatíva és pályázati források bevonásával, a könyvtári szolgáltatás komplex információs szolgáltatásként való újraértelmezésével a helyszínek infrastruktúrája mellett a szükséges munkaerő finanszírozása is megoldható.

Szociális gazdaság

A program indulásakor jelentős súllyal szerepelt terveinkben az alacsony foglalkoztatás növelése. A helyi lehetőségek részletes felmérése után, országos (sőt, nemzetközi) tapasztalatok figyelembevételével arra a következtetésre jutottunk, hogy az ország egész gazdaságának pozitív irányú elmozdulása nélkül nagyon korlátozottak a tartós munkahelyteremtés esélyei, kivált egy olyan (súlyosan depressziós) kistérségben, amelyben a potenciális munkaerő rendkívül rosszul képzett. Ezért – noha természetesen nem adtunk fel minden ilyen jellegű reményt – a foglalkoztatási probléma enyhítése érdekében egy újabb fejlesztési területet definiáltunk.

A szociális gazdaság az országos program elfogadásakor és a kistérségi alkalmazási kísérlet elindításakor még nem szerepelt önálló területként. Önálló területi „rangját” részben a fentiek, részben a program fenntarthatóságában játszott kiemelkedő szerepe révén vívta ki.

A legátfogóbb cél a foglalkoztatottság (aktivitás) jelentős növelése, a szociális gazdaság lehetőségeivel, elsősorban a helyi szükségletek kielégítése érdekében. A szociális gazdaság megerősítése, az ehhez szükséges „kompetenciák” – elsősorban az együttműködési, az egyéni és közös ér-

dekek összehangolási képessége – erősítésével csak hosszabb távon elérhető cél, mivel a személyes attitűdök megváltoztatását igényli.

Egyes szociális és gyermekjóléti szolgáltatások fenntartható működésének biztosítása, mennyiségi és minőségi fejlesztése rövid-, középtávú cél, mely elérésének egyik lehetséges eszköze ugyancsak a szociális gazdaság. E cél érdekében az említett szolgáltatások fenntartásának új modellje alakítandó ki, melyben kiemelt szerepet játszik egy leendő térségi szociális szövetkezet.

A rövid- és középtávú célok elérésének objektív feltételei nem rosszak. A szociális szövetkezet megalakítása szempontjából is a „szubjektív feltételek” látszanak nagyobb akadállyal. Mind a „külső” – önkormányzatok, piaci szereplők által jelzett –, mind pedig a „belső” – a potenciális szövetkezeti tagok által kinyilvánított – elfogadás fontos feltétel. Ennek a feltételnek a biztosítása nehéz ugyan, de jelenleg nem látszik lehetetlennek. A szövetkezettel szembeni fenntartások részben az ismeretlentől való természetes idegenkedésnek, részben a „szövetkezet” szóhoz kapcsolódó, negatív jelentéstartalmaknak tudhatók be. Ezek az akadályok a szövetkezeti forma megismertetésével, a külföldi jó gyakorlatok bemutatásával – a későbbiekben – a remélt kedvező tapasztalatok hatására leküzdhetők.

A szociális szövetkezet – mint a gyerekesély program fenntarthatóságának eszköze – a program csaknem minden területével szoros kapcsolatban áll. A kapcsolat többrétű. Egyes területek esetében a szociális gazdaság „eszköz”, a fenntartható működtetés eszköze. Más területek esetében a munka tárgya, vagy egyenesen célja.

A szövetkezet egyik működési területe éppen azoknak a szolgáltatásoknak a működtetése, amelyek a gyerekprogram fókuszában állnak. Ezen szolgáltatások egyik köre – kötelező önkormányzati feladatként – normatívával rendelkezik. A szociális gazdaság terület egyik sikerét az jelentheti, ha ezeknek a normatíváknak a jobb, hatékonyabb felhasználásával e szolgáltatások minősége és hozzáférhetősége javul. A szociális és gyerekszolgáltatásoknak egy másik köre nem rendelkezik normatívával. A sikeres szövetkezet reális lehetőséget jelent a saját erőforrások hatékonyabb kihasználására is, ami lehetővé teszi ezen szolgáltatások működtetését is.

Az „együttmozgó területek” e csoportjába tartozhat minden olyan – a gyerekprogram célterületei közé tartozó – „közszolgáltatás”, amely ma kötelező vagy választható önkormányzati feladatot jelent. A szociális gazdaság nem az egyetlen lehetséges formája e szolgáltatások fenntartásának, de a gyerekprogram jelenlegi aktivitásait tekintve szerepet kaphat a korai képességgondozás, az iskolához kapcsolódó tevékenységek (napközi, tanoda stb.), az ifjúsági és információs szolgáltatások, a gyerekekkel és családokkal kapcsolatos személyes (alap)szolgáltatások biztosításában.

Helyi aktivitásról kevésbé, inkább csak érdeklődésről lehet egyelőre beszámolni. Túlzás volna állítani, hogy a szövetkezés gondolata a program indulása előtt, vagy attól függetlenül megfogalmazódott volna a helybeliek körében. Legtöbbször kizárólag a GYEP kapcsán hallottak a szövetkezés lehetőségéről, a szövetkezettel kapcsolatos jogszabályváltozásokról és a szövetkezetek speciális támogatási lehetőségeiről. A több hó-

napja tartó, többé-kevésbé rendszeres találkozók után az érdeklődés fokozatos növekedése, egyeseknél (kivált néhány polgármesternél és kisvállalkozónál) erősödő elköteleződés figyelhető meg.

A közösségi megoldások fenntarthatóságára akkor van igazi remény, ha a helyi (szövetkezeti, kistérségi) szolidaritás mellett a társadalmi szolidaritás is erősödik és ennek látható jeleként a közszolgáltatások normatívája emelkedik. De legalábbis nem diszpreferálja a szabályozó rendszer az államháztartáson kívüli megoldásokat, ami ma abban nyilvánul meg, hogy a normatívák – különösen a kistérségi társulás normatívái – igen nagy eltérést mutatnak, és sokkal alacsonyabbak abban az esetben, ha a társulás nem saját maga látja el a feladatot, hanem azt kiszerezéssel oldja meg, pl. egy szociális szövetkezettel.

Következtetések

A gyermekszegénység csökkentéséhez, az ezt a célt szolgáló kistérségi programokhoz jelentős források szükségesek. Noha a szécsényi alkalmazási kísérlet kevés és esetleges forrással indult, és eddigi eredményei a helyiek és szakértők sokszor emberfeletti személyes erőfeszítéseinek is köszönhetőek, ez nem tartható, és nem sikerre vivő állapot. Az előkészítés, a helyi szükségletek felmérése, a Nemzeti Stratégia alapelveinek és célkitűzéseinek népszerűsítése megtörtént, elindult egy kétoldalú tanulási folyamat.

A továbbiakban – rövid, de különösen hosszabb – távon tisztázni kell a költségvetési források szerepét. Ehhez normatíva-változtatásokra épp úgy szükség van, mint a tárcák terveinek jobb ismeretére és összehangolására. A külső (európai) forrásokhoz hozzáférés nehézségeit több szempontból érintettük. Minden eddigi problémán túl nehézséget jelent a pályázatok merevsége és a való világ gyors változása.¹⁴

Hosszú távon a komplex és integrált gyermekszegénység elleni programok *elvi* támogatása nem elégséges a Nemzeti Stratégia megvalósításához. Mind a költségvetési, mind az uniós források felhasználásában el kell érni a komplex fejlesztések elfogadását, támogatását. Komplex programok esetében az esetleges további ágazati pályázatokat is könnyebben lehet a stratégiai célhoz illeszteni, mint fordítva, egyedi pályázatokból stratégiát építeni.

A források mellett a legfontosabb kulcskérdésnek az együttműködések tartjuk minden szint, szakma, tárca, csoport között. A modellprogram rendkívüliségét, egyszersmint nehézségét a komplexitás szükség-

14 Egyetlen példa: A Norvég Alaphoz benyújtott pályázat elbírálása lassan két éve tart. Két év hosszú idő egy kistérség életében is. Változtak a feltételek, a körülmények. A programban részt vevő helyi és külső szakemberek, érintettek együttes munkája során változott, módosult az alkalmazandó módszerek, eszközök, szolgáltatások köre, pontosabbá váltak a belső tartalmak. A rugalmatlan pályázati és finanszírozási rendszerek mindezt csupán nagyon kismértékben képesek figyelembe venni. A kiszolgáltatottság azonban nagy. Egy még jelenleg is az ország 47 leghátrányosabb helyzetű kistérsége közé tartozó település-csoport nem mondhat le semmilyen forrásról. Így a Szécsényi Program további sorsa a Norvég Alap végső döntésétől függ, noha nyilván számos kompromisszumra lesz majd szükség.

TANULMÁNYOK

sége adja. Részprogramok sok témakörben, sok helyen működnek, sikerrel vagy anélkül lezárulnak, de olyan típusú együttmozgások nincsenek Magyarországon, ahol a kezdeményezések önállóan is megállják a helyüket, ugyanakkor össze is érnek, egymásra épülnek. Ez azt is jelenti, hogy a program tervezett három éve alatt a komplexitás még kevésbé lesz látványos, a részprogramok feltételezhetően különböző szintű sikereket könyvelhetnek majd el, ezért rendkívül fontos az indikátorok (cél-, hatás-, eredményindikátorok) minél pontosabb megfogalmazása és mérése, alapvetően a megvalósítási kísérlet modell-jellege miatt.

Úgy látjuk, hogy a kistérségi komplex kezdeményezések reményteljesebbek. Ismételjük: országos léptékű problémák (pl. iskolareform) megoldására képtelenek; a jogszabályok változtatását legfőljebb javasolni tudják; a forrásokat nem tudják korlátlanul bővíteni. Ha azonban van helyi akarat, léteznek felkészült szakemberek és él a gyerekek ügye melletti elkötelezettség, akkor sok olyan gondot kezelni tudnak, amely *semmilyen más eszközzel nem kezelhető*. Ezzel elősegítik a gyerekprogram szempontjából elengedhetetlen szemléletváltást, hozzájárulnak emberibb viszonyok építéséhez, és szakmai és tudati értelemben egyaránt előkészítik az országos léptékű változásokra való felkészülést. Az eddigi munka alapján meg vagyunk győződve arról, hogy helyi komplex programokra feltétlenül szükség van, és hogy ezek néhány éven belül be fogják bizonyítani: képesek előrevinni az országos mozgásokat, és főként képesek tartós változások előkészítésére.

1. ábra

