

A tervezésben résztvevő döntéshozóknak szóló ajánlások a TÁMOP 5.1.3-as program tapasztalatai alapján

**Autonómia Alapítvány
Közösségfejlesztők Egyesülete
Lechner Lajos Tudásközpont
Szociális Szakmai Szövetség**



TARTALOMJEGYZÉK

VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ	3
1. BEVEZETÉS	7
2. TERÜLETI KIJELÖLÉS, TERÜLETI ALAPÚ CÉLZÁS	9
2.1. TAPASZTALATOK	10
2.1.1. AZ AKCIÓTERÜLETEK TELEPÜLÉSEINEK SZÁMA, NÉPESSÉGE ÉS TÍPUSA	11
2.1.2. AZ AKCIÓTERÜLETEKBE KERÜLT TELEPÜLÉSEK TÁRSADALMI-GAZDASÁGI HELYZETE	12
2.1.3. AZ AKCIÓTERÜLETEK FÖLDRAJZI EGYSÉGE/SZÉTTAGOLTSÁGA	13
2.1.4. BEKERÜLŐ ÉS KIMARADÓ TELEPÜLÉSEK	14
2.2. DIAGNÓZIS	15
2.3. JAVASLATOK	17
3. PÁLYÁZÓK KÖRE ÉS A PÁLYÁZATOK ELŐKÉSZÍTÉSE	20
3.1. TAPASZTALATOK	20
3.1.1. A PÁLYÁZAT MEGVALÓSÍTÓI	20
3.1.2. A PÁLYÁZATOK ELŐKÉSZÍTÉSE	21
3.1.3. 'UNIFORM' PROJEKTEK	21
3.1.4. KÜLSŐ SZAKMAI TÁMOGATÁS AZ ELŐKÉSZÍTŐ SZAKASZBAN	22
3.1.5. PROJEKTAGZDÁK SZERVEZETI HÁTTERE A MEGVALÓSÍTÁSI SZAKASZBAN	22
3.2. DIAGNÓZIS	22
3.3. JAVASLATOK	23
4. TARTALMI KÉRDÉSEK	25
4.1. FORRÁSOK/PROGRAMOK EGYMÁSRA ÉPÍTÉSE, FENNTARTHATÓSÁG	25
4.1.1. TAPASZTALATOK	25
4.1.2. DIAGNÓZIS	26
4.1.3. JAVASLATOK	26
4.2. BEVONÁS: MENNYIRE ÉS HOGYAN SIKERÜLT ÚJ CÉLCSOPORTOT ELÉRNI	27
4.2.1. TAPASZTALATOK	27
4.2.2. DIAGNÓZIS	29
4.2.3. JAVASLATOK	29
4.3. A SZOCIÁLIS SZOLGÁLTATÁSOK FEJLESZTÉSE, BŐVÍTÉSE A PROJEKT KERETEIN BELÜL	29
4.3.1. TAPASZTALATOK	30
4.3.2. DIAGNÓZIS	31
4.3.3. JAVASLATOK	32
4.4. NAGYFOKÚ SZABADSÁG A PROJEKT TARTALOM KIALAKÍTÁSÁBAN	32
4.4.1. TAPASZTALATOK	33
4.4.2. DIAGNÓZIS	33
4.4.3. JAVASLATOK	34
5. SZAKMAI, MÓDSZERTANI HÁTTÉRTÁMOGATÁS	35
5.1. TAPASZTALATOK	35
5.2. DIAGNÓZIS	39
5.3. JAVASLATOK	40
5.3.1. ÁLTALÁNOS JAVASLATOK	40
5.3.2. JAVASOLT PROJEKTTÁMOGATÓ TEVÉKENYSÉGEK	41

Vezetői összefoglaló

A „Közösségi felzárkóztatás a mélyszegénységben élők integrációjáért” elnevezésű TÁMOP 5.1.3-as program¹ keretében az Autonómia Alapítvány vezette konzorcium 25, különböző akcióterületen megvalósuló projekt szakmai háttértámogatását (projekttámogató tevékenység) végzi. Munkánk során számos olyan tapasztalatot gyűjtöttünk és elemeztünk, amelyek alapján a mélyszegénységben élők befogadását célzó **intézkedések, szakpolitikák, programok döntéshozói, tervezői és végrehajtói számára** igyekeztünk konkrét és hasznos javaslatokat tenni. Javaslataink nem csak címzettjeiket tekintve, hanem tartalmukban is különbözőek: vannak az **uniós projektek eljárásrendjére, a kimondottan társadalmi befogadást célzó fejlesztésekre és a projekttámogató tevékenységre** vonatkozóak is. Javaslataink elsősorban a mélyszegénységben élők befogadását érintő területekre vonatkoznak, **némelyikük azonban alkalmazható más típusú fejlesztésekre, intézkedésekre is**. A javaslatok megalapozásául szolgáló tapasztalataink ismertetését és elemzését, valamint a javaslatok kifejtését az egyes fejezetek tartalmazzák.

Legfőbb tapasztalatunk éppen az, hogy a **TÁMOP 5.1.3 típusú programok folytatásra érdemesek**, mind célzásukat tekintve (mélyszegénységben élők), mind módszereikben (szakmaközi együttműködés alapú, innovatív módszereket alkalmazó, tág szakmai-tartalmi kereteket engedő), mind pedig a megvalósítás módjában (szakmai támogató komponens a projekt megvalósító stábok mellett).

A TÁMOP 5.1.3-as programot mindenképpen **sikerseknek** tartjuk. Bár még nem állnak rendelkezésünkre a célcsoport helyzetében beállt változásokat mérő hatástanulmány eredményei,² a projektek jelentős részénél úgy láttuk, hogy tartalmi, alapvető változásokat elindító, ugyanakkor még feltétlenül folytatandó munka kezdődött meg, ami elősegíti a mélyszegénységben élők helyzetének jobbítását. A projektek támogatása, kísérése során azt tapasztaltuk, **hogy a mélyszegénységben élők társadalmi befogadásának számos új eleme, formája került kipróbálásra**, amelyek más, hasonló célzású fejlesztésekben is alkalmazhatóak. Ezekről a módszerekről további, még szerkesztés alatt álló kiadványainkban részletesen beszámolunk, azonban az már most látható, hogy az egyéni esetkezelés mellett a **közösségfejlesztést, a közösségi szociális munkát** is alkalmazó módszerek mindenképpen segítik a befogadást. Ugyanígy fontos megemlíteni az **önkéntesek bevonását**, ami nem csak a szegénység leküzdésére fordítható erőforrásokat bővíti, hanem megerősíti a helyi közösségek összetartozását, kohézióját is. Számos akcióterületen a mélyszegénységben élők szükségletei, igényei **új szolgáltatási formákat**, elemeket hívtak életre, amelyek hatékonyan szolgálják ellátásukat. A **szociális gazdaság, gazdálkodás** területét érintő fejlesztések pedig az önellátás, a fenntarthatóság és a munkaerőpiaci aktivizálás irányába nyitna új utakat.

¹ TÁMOP 5.1.3-09/1-2009-0002 - Közösségi felzárkóztatás a mélyszegénységben élők integrációjáért program szakmai koordinációja. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg.

A támogatási konstrukció két komponensből áll. Az 1-es komponens konzorciumát az Autonómia Alapítvány, a Közösségfejlesztők Egyesülete, a Lechner Lajos Tudásközpont és a Szociális Szakmai Szövetség alkotja. A 25 lokális program a 2-es komponens keretében valósul meg.

² Első adatfelvétel eredményeiről lásd:

http://www.melyszegenyseg.hu/dokumentumok/dokumentumtar_tartalma/TAMOP%20513%20kutatas_1kor_Za_rotanulmany.pdf

Javaslataink rövid összefoglalása:

(1) Általános javaslatok

- A TÁMOP 5.1.3 projekt keretében elkészült szakmai **módszertani anyagok minél szélesebb körben kerüljenek elterjesztésre** a mélyszegénységben élőkkel foglalkozó szakemberek és laikusok körében.
- A **leghátrányosabb helyzetű kistérségekben – szükség szerint – minden településen** legyen mindenki számára elérhető, nyitott és a társadalmi befogadást célzó sokszínű programokat befogadó **közösségi tér**. (Ahol már van ilyen célra használható tér, ott azok legjobb kihasználását kell biztosítani.) Az ilyen irányú fejlesztések biztosítsák, hogy a létrejövő közösségi terek valóban minden helyben élő társadalmi csoport számára befogadóan működjenek, valamint, hogy az infrastrukturális fejlesztésekhez elválaszthatatlanul kapcsolódjon (önkormányzati vagy civil) szolgáltatás és tartalomfejlesztés.

(2) Konkrét javaslatok a TÁMOP 5.1.3-hoz hasonló pályázati kiírásokra vonatkozóan

- A konstrukciók tervezésekor **vegyék figyelembe a TÁMOP 5.1.3 projekt területi lehatárolására vonatkozó módszertanát**. Ez – meghatározott módszertan alapján – a rossz helyzetű, leszakadó településekre, illetve a településekből összeálló településbokrokra („akcióterületekre”) céloz. A lehatárolás eredményeként az ország településeinek több mint harmada került a potenciális célterületbe. Ezek közül 299, valóban magas szegénységi kockázatú településen indult el TÁMOP 5.1.3-as lokális projekt.
- Hasonló konstrukciók tervezésekor **a célzás nem szándékolt hatásainak enyhítése érdekében érdemes lehet a hátrányos helyzetű térségek eltérő jellemzőinek, elsősorban településszerkezeti különbségeinek figyelembe vétele és kezelése**.
- Későbbi fejezetünkben részletesen kifejtett ajánlást teszünk a mélyszegénység enyhítését célzó programok **területi célzásának** továbbgondolására.
- A TÁMOP 5.1.3 konstrukció módszertani-tervezési rugalmasságát tartsák meg, vigyék tovább. Ez lehetővé teszi a projektek számára, hogy – megfelelő helyzetelemzéssel alátámasztva – **kapacitásaikat és (erő)forrásaikat differenciáltan, egy-egy településre jobban koncentrálnak használják fel az akcióterületen belül**.
- Későbbi fejezetünkben részletes ajánlást fogalmaztunk meg a TÁMOP 5.1.3-hoz hasonló konstrukciókban **alapvető fontosságú** (ágazatok, intézmények, szektorok, szakmák, települések közötti) **együttműködések** tekintetében.
- A célcsoporttal elért eredményeket alátámasztó **indikátorok pontosan definiáltak és „alacsony küszöbűek” (könnyen teljesíthetőek) legyenek**.
- A kiírásokban meghatározott **célcsoport definíció minél jobban törekedjen a legrosszabb helyzetűek célzására**. Részletes ajánlásokat fogalmaztunk meg azzal kapcsolatban, hogy **miként kerülhető el a „klientúra lefölözése”**, azaz miként érhető el a legrászorultabb célcsoporttagok bevonása.
- Legyen lehetőség (elszámolható költség) olyan **további helyi kezdeményezések támogatására**, elindítására, (akár a célcsoport tagok által) amelynek az inkubációját a projekt keretében látják el.

(3) Konkrét javaslatok a projekt támogató tevékenységre vonatkozóan

- A támogató szolgáltatás – hasonlóan a TÁMOP 5.1.3-a projekthez - kapjon szabad kezelt tevékenységei kiválasztásában, hogy a **támogatott csoport igényeire reagáljon**.
- A támogató szolgáltatást végző szervezeteket olyan **versenyben válasszák ki**, amely lehetővé teszi az adott feladat elvégzéséhez leginkább megfelelő szervezeti kapacitások és szakmai tapasztalatok hasznosulását.
- A támogató csoport **kezdje meg működését néhány hónappal a támogatott csoportok pályázatának megnyílása előtt**, és ezáltal legyen ideje a saját szakmai előkészületeire, majd szerepe a pályázatok tervezésében, a pályázók támogatásában a pályázati időszak alatt.
- Amennyiben egy program megvalósítói külön komponens keretében támogató csoport segíti, úgy a támogatott pályázati konstrukcióban **biztosítani kell az egyidejű projekt kezdést**, mert a „csúsztatott kezdés”, vagy több körös pályáztatás a támogató tevékenységek ütemezését és megvalósítását nagyban megnehezíti.
- A támogatott csoportoknak **már a projekt tervezésekor legyen egyértelmű, hogy milyen típusú szakmai háttértámogatást fognak kapni**, milyen szolgáltatások, lehetőségek állnak a rendelkezésükre.
- A program megvalósítása során a támogató és támogatott csoportnak legyen **együttműködési kötelezettsége**, de a **támogatottak szabadon választhassák meg**, hogy a felkínált szakmai szolgáltatások közül **melyeket veszik igénybe**.
- A támogató és a támogatott csoport közti **bizalmi kapcsolat** kialakulása érdekében a támogató csoport semmilyen ellenőrzési feladattal, a támogatott projektekkel kapcsolatban jelentési kötelezettséggel ne rendelkezzen.
- A támogató csoport rendelkezzen olyan **rugalmasan felhasználható kerettel**, amelynek terhére igény szerint bármilyen, a megvalósítóknál hiányzó szakértelmet (vagy akár konfliktuskezelő szakembert, mediátort) tud biztosítani a támogatott csoportok részére, mint például az 5.1.3/1 konstrukcióban lehetővé tett külső szakértői keret.
- Javasolt **projekttámogató tevékenységek**:
 - a projektek tervezésének szakmai támogatása a pályázati időszakban
 - **helyi együttműködési lehetőségek feltárása**, a helyi projektek kötődéseinek erősítése
 - **helyi projektek tapasztalatcseréjének támogatása**, egymás projektjeinek megismerése, a kihívások átbeszélése.
 - **a megvalósítás támogatása elsősorban a projektek helyszínén, személyes kapcsolattartás, rendszeres helyi konzultációk**
 - projektmegvalósítók **kapacitásainak fejlesztése**, adott esetben **szemléletének formálása**
 - a tapasztalatok, gyakorlatok folyamatos **gyűjtése, dokumentálása, elemzése és közzététele**
 - a program egészéről, annak eredményeiről és tapasztalatairól a **szélesebb szakmai közönség tájékoztatása**.

(4) Általános, eljárásrendi javaslatok (projekt kiválasztás, megvalósítás, monitoring, ellenőrzés és értékelés)

- Javasoljuk a mélyszegénység, társadalmi befogadás, hátrányos helyzetű csoportok komplex felzárkóztatása területeken indított fejlesztések esetén az **egész tervezési cikluson átívelő, gördülő tervezést és köztes szakmai értékelést alkalmazó**

programok elindítását. Ebben az esetben különösen nagy hangsúlyt kell fektetni a **projekt kiválasztásra**, erre további javaslatokat teszünk.

- Az egyes **konstrukciók céljainak minél teljesebb megvalósulása érdekében** (minden szempontból a legmegfelelőbb pályázati nyertesek kiválasztása érdekében) alternatív javaslatokat fogalmaztunk meg a pályáztatás és projektkiválasztás módszeréhez:
 - (A) **Többfordulós pályázati rendszer alkalmazása** kötelező jellegű külső szakmai támogatással a pályázati fordulók között.
 - (B) **Egyfordulós pályáztatás esetén a pályázatok kiválasztási szakaszában az előzetes helyszíni (szakmai) monitoring** alkalmazása.
- A **leghátrányosabb helyzetű kistérségben (LHH)** működő önkormányzatok, civil szervezetek, mélyszegénység csökkentését célzó programokban **potenciális helyi pályázók** kapjanak célzott, folyamatos szakmai támogatást és felkészítést közösségi tervezés, szükséglet és helyzet feltárás, projekttervezés, pályázatkészítés és projekt menedzsment témakörökben.
- **Legyen kötelező elem mélységében és tartalmilag vizsgálni** a témához kötődő, az akcióterületet érintő **korábbi projekteket** (pl. a megvalósíthatósági tanulmányban). Ahol voltak előzmények, ott jelentsen az **elbírálásnál előnyt** a korábbi projektek, fejlesztések eredményeire és erőforrásaira való építés, azok fenntartása.
- Minden, az **LHH kistérségekben megvalósuló fejlesztés a projektkiválasztás folyamatában kötelezően** menjen át **befogadás szempontú vizsgálaton**.
- A pályázat benyújtásakor elkészített **helyzet- és szükségletfelmérést** a szakmai megvalósítóknak a projekt folyamatában (vagy két pályázati forduló között) **legyen lehetőségük felülvizsgálni**, és ennek megfelelően a projekttevékenységeket alakítani.
- Hosszabb időtartamú projektek esetén a pályázatban tervezett tevékenységek, megfelelő szakmai kontroll és az eredeti célok megtartása mellett, egyfajta **gördülő tervezéssel**, a jelenleginél könnyebben módosíthatók legyenek.
- A **pályázatok jelenleginél erősebb szakmai értékelése** és a projektek megvalósításának – adminisztratív kontrollon túlmenő – **szakmai ellenőrzése**.
- A hasonló, párhuzamosan futó, azonos vagy átfedő földrajzi területen zajló programok esetében **legyen kötelező a szakmai megvalósítók kapcsolatfelvétele, rendszeres kommunikációja**.
- Komplex, több szakmát felölelő, egyedi megoldásokat alkalmazó, új módszertant bevezető, új szemléletet alkalmazó, valamint marginalizált csoportokat célzó programok esetén a megvalósításért felelős szervezetek **működtessenek projekttámogató szolgáltatást**.

1. Bevezetés

A szegénység mélyülésének, újratermelődésének és területi terjedésének mérséklése, továbbá a mélyszegénységben élők társadalmi integrációjának előmozdítása érdekében indult 2010-ben a TÁMOP 5.1.3-as program. Az említett célokat a program a helyi közösségi kapcsolatok fejlesztésével, egyes közszolgáltatások helyi szükségletekhez való igazításával, továbbá az érintett települési kör lakosságának mozgósításával kívánja elérni. Az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával megvalósuló program két komponensből áll. Mindkét komponens a szociális, a közösségfejlesztési, továbbá a település- és vidékfejlesztési munka három pillérén nyugszik, amelyeket további humán szolgáltatások egészíthetnek ki.

A támogatási program 2. komponensében a mélyszegénységben élők helyzetének javítását és integrációját célzó 25 projekt valósul meg, ezek közül 6 a Dél-Dunántúlon, 3 a Dél-Alföldön, 6 az Észak-Alföldön, és 10 az Észak-Magyarországi régióban található.

Az 1. komponens megvalósítója az Autónia Alapítvány, a Közösségfejlesztők Egyesülete, a Szociális Szakmai Szövetség és a VÁTI Nonprofit Kft./Lechner Lajos Tudásközpont által alkotott konzorcium. Az Autónia Alapítvány által vezetett konzorcium alapvető feladata a 2-es komponens projekt megvalósítóinak szakmai támogatása projektjeik minél sikeresebb végrehajtása érdekében. A támogató szolgáltatás és a projektekkel folytatott együttműködés tanulságai alapján szakmai és módszertani összefoglalókat készítünk, amelyek mind a terepen dolgozó szakemberek, mind a döntéshozók számára hasznosak lehetnek a program befejezése után is. Egyik összegző munkánk az itt olvasható ajánlások sora.

Javaslatainkat négy elemzési szempontból fogalmaztuk meg (a területi lehatárolás tapasztalatai, a pályázók körét és a pályázatok előkészítését érintő tapasztalatok, a pályázati program tartalmi elemeire vonatkozó tapasztalatok és a projekt támogató szolgáltatás tapasztalatai). Így több esetben hasonló tartalmú, egymást erősítő javaslatokat tettünk. Ugyanakkor azt is tapasztaljuk, hogy számos felvetésünk nem nívó, mások is megfogalmaztak hasonló ajánlásokat akár az uniós finanszírozású projektek eljárásrendjéről, akár a területi és/vagy szociális szempontból marginalizálódott csoportok társadalmi befogadásáról legyen szó.³ **Munkánk során találkoztunk olyan, nem a TÁMOP 5.1.3-as programhoz kötődő, a szociális ellátások területét érintő régóta ismert kihívásokkal is, amelyekre már korábban számos szakmapolitikai ajánlás született.** A legfontosabb ezek közül a leghátrányosabb helyzetű kistérségekben, közösségekben dolgozó szociális és gyermekjóléti szakemberek túlterheltsége, ami bizonyosan a szabályozás módosítását igényli. Hasonlóan fontosnak tarjuk, hogy a szociális területen dolgozó szakemberek továbbképzésében kapjon nagyobb hangsúly a mélyszegénységben, gettótelepüléseken élőkkel folytatott szociális munka, valamint a társszakmák (pl. közösségfejlesztés, vidékfejlesztés) megismerése. Mivel jelen anyagunkban kimondottan a tervezésben résztvevő döntéshozóknak szóló javaslatokat gyűjtöttünk egybe, ezeket az általános szakmai, mások által már leírt javaslatokat itt nem részleteztük.

³ Szakmapolitikai ajánlások a magyar ALEN projekt kapcsán, Magyar Szegénységellenes Hálózat, 2013, és MTA KRTK (2013) Vidékkutatás 2012-2013. Az etnikus és nem etnikus szegénység mérséklését szolgáló szakpolitikai beavatkozások tapasztalatai vidéki térségekben. (Témavezető: Dr. Váradai Monika Mária); (Kézirat), valamint Autónia Alapítvány: Projekt támogató programok tanulságai http://autonomia.hu/sites/default/files/files/1303/4044/projekt_tamogato_programok_tanulsagai_-_zaro_tanulmany.pdf

Javaslataink kidolgozása során **ragaszkodtunk ahhoz, hogy kimondottan a TÁMOP 5.1.3-as program konkrét tapasztalataira építsünk.** Ennek ellenére javaslataink jelentős része szélesebb körben használható és értelmezhető, nem kizárólag az 5.1.3-ashoz hasonló programokra igaz, hanem például általában az uniós finanszírozású, vagy általában a szociális ágazatot érintő fejlesztésekre. Külön fejezetet szántunk a projekt támogató szolgáltatás tapasztalatainak, ami nem gyakran alkalmazott megoldás. Mindvégig igyekeztünk konkrét és pontos javaslatokat megfogalmazni.

2. Területi kijelölés, területi alapú célzás

A TÁMOP 5.1.3 „Közösségi felzárkóztatás a mélyszegénységben élők integrációjáért” konstrukció lokális projektjei (2-es komponens) egyrészt „rászorultsági alapon” határozzák meg a bevonandó célcsoportot.⁴ Másrészt **területi alapon céloznak: a pályázóknak meghatározott kritériumok és módszertan szerint kellett kialakítaniuk azt az akcióterületet, ahol a programot megvalósítják.**⁵ „... a KSH kistérségi lehatárolása következtében kimaradó (...) társadalmi krízisterületek lehető legnagyobb mértékű lefedésére tett kísérletet a TÁMOP 5.1.3. számú (...) konstrukció célterületi lehatárolása. A beavatkozási terület „problémára szabott” kialakítását némiképp korlátok közé szorította, hogy az LHH Programtól a konstrukció nem tudott elszakadni (mivel a korábbi tervdokumentumokban annak részeként szerepelt), ám a tervezői kör a határok lehető legnagyobb mértékű tágítására törekedett.”⁶

A lokális programok leszakadó kistérségekben, hátrányos helyzetű településeken, településbokrokban valósulnak meg. Így – elvben legalábbis – hozzájárulnak a területi és települések közötti egyenlőtlenségek csökkentéséhez. Ebben a konstrukcióban a **területi célzás módszertanának kidolgozói arra törekedtek, hogy a legrosszabb helyzetű, többnyire kistelepülések potenciálisan bekerüljenek az akcióterületekbe, valamint azok a települések is esélyt kapjanak a fejlesztési folyamatokra és pénzekre, amelyek – más lehatárolások szerint – nem juthatnának ilyen típusú forrásokhoz, pedig helyzetük ezt indokolná.** („... azon települések bő 40%-a, ahol a mélyszegénységben élők az átlagos mértéket jóval meghaladó mértékben vannak jelen jelen, a 33 LHH kistérség határain kívül helyezkedik el.”⁷) **A TÁMOP 5.1.3 konstrukció célzásának területi egysége a település,** illetve a települések által alkotott településbokrok („akcióterületek”).

A kiírás szerint a potenciális célterület bázisa a 47 leghátrányosabb helyzetű kistérség (LHH) és a velük szomszédos kistérségek közül azok, amelyekben legalább öt „halmozott szociális hátránnyal” jellemezhető település van (összesen 52 kistérség). Az idetartozó települések (749 db) kerültek fel az elsődleges jogosultsági listára. Az egyes akcióterületek településeinek legalább 70 százaléka ebbe a kategóriába kellett, hogy tartozzon. A bevonható települések köre 52 „másodlagos jogosultságú” településsel bővült. Ezek a települések olyan LHH vagy velük szomszédos kistérségekben találhatóak, amelyek a fenti meghatározás szerint kistérségi szinten nem voltak jogosultak. Az ilyen települések aránya az akcióterületen belül legfeljebb 30 százalék lehetett.⁸ Mivel a konstrukció a hátrányos helyzetű vidéki térségeket kedvezményezi, a megyei jogú városok és megyeközpontok akkor sem kerültek a települési listára, ha jogosult kistérségben helyezkednek el.⁹ További feltétel volt, hogy az akcióterület

⁴ A pályázati kiírás meghatározta, hogy kik tartozhatnak a helyi programok elsődleges célcsoportját jelentő „mélyszegény” kategóriába.

⁵ A pályázó szervezetek két olyan listáról (elsődleges/másodlagos jogosultságú települések listája, illetve kiegészítő lista) vonhattak be településeket, amelyeket többlépcsős módszertannal alakítottak ki a tervezők. Ezek alapján a potenciális célterületbe összesen 1274 település került (801 elsődleges/másodlagos jogosultságú, 473 a kiegészítő listán). Az akcióterület kialakításának feltétele volt a legalább 5000 fős lakosság, illetve az, hogy a települések legalább 70 százalékának első vagy másodlagos jogosultságúnak kell lennie (a maradék legfeljebb 30 százalék szerepelhet a kiegészítő listán).

⁶ Kovács (2013) 43.

⁷ Kovács (2013) 44.

⁸ A potenciális célterületbe tartozó települések listája:

<http://www.nfu.hu/download/29784/04%20melleklet%20telepuleslistak.xls>

⁹ Pályázati útmutató. 2. komponens, TÁMOP 5.1.3-09/2.

http://www.nfu.hu/download/30489/TAMOP_5.1.3_2%20komponens%20%C3%BAtmutat%C3%B3_100929_IH%5B1%5D.pdf

legalább ötezer fős legyen, és minimum öt település alkossa. Az akcióterület kialakításának – szemben más projektekkel – nem volt kritériuma a földrajzilag összefüggő terület, a teljes kistérség vagy összefüggő településbocrok bevonása. Egy település viszont csak akkor kerülhetett az akcióterületbe, illetve a projektbe, ha ezt az önkormányzat testületi határozata jóváhagyta; e nélkül a település nem vehetett részt a programban.

A területi célzásra, az akcióterületek kialakítására vonatkozó szakmapolitikai ajánlásunk összefoglalja az ezen a téren szerzett helyi tapasztalatokat és elemzéseink eredményeit. Ezek elsősorban a programok megvalósítóival készített strukturált interjúkra, a helyi konzultációkra, valamint a témában szervezett műhelyek összegzéseire épülnek.¹⁰ A tapasztalatok alapján olyan **diagnózisokat** próbálunk felvázolni, amelyek megalapozzák **javaslatainkat**. Célunk, hogy az ilyen és hasonló támogatási konstrukciók területi célzásának módszertanához további (és mindenképpen továbbgondolandó) szempontokat nyújtsunk.

2.1. Tapasztalatok

A nyertes projektek akcióterületei, a kialakítás mögötti megfontolások számos kérdést vetnek fel. A helyi programok tervezőinek választását behatárolták az adott térség demográfiai jellemzői, a településszerkezet és a települések együttműködési hajlandósága. Tapasztalataink szerint **az akcióterületek kialakításának két legfontosabb tényezője a pályázati feltételeknek való megfelelés és a helyi (elsősorban döntéshozói) viszonyok, érdekek, attitűdök.** Ezek mellett néhol fontos szerepe van a szakmai megvalósítók korábbi tevékenységeinek, a helyi előzményeknek. Az így létrejövő programhelyszínek **településszáma, népessége, földrajzi fekvése, társadalmi-gazdasági helyzete, együttműködési készsége** nagymértékben kijelölik a szakmai megvalósítás irányait, és hatnak a felmerülő nehézségek jellegére.

A helyi viszonyok (az önkormányzatok közötti kapcsolatok, konfliktusok, a megvalósítók helyi kapcsolatrendszerei, a helyi fogadókészség) néhol „nem szándékolt” akcióterületek létrehozásához vezettek. Több helyen az akkori (2010-es) önkormányzati választás írta át az akcióterületet, vagy egyéb döntéshozói viszonyok miatt „rajzolódtak” földrajzilag széttagolt programok. Néhol viszont önkormányzati vagy civil előzményei voltak az akcióterületek összeállításának. A megvalósító szervezetek azokat a településeket vonták be a programba, ahol korábban már dolgoztak, szereztek helyi tapasztalatokat, folyamatokat indítottak el. Ezek mind olyan tényezők azonban, amelyekre az ilyen típusú konstrukciók tervezése, a célzás módszertana kevésbé tud hatni. **Szakmapolitikai ajánlásukban így elsősorban, de nem kizárólag, azokkal a tapasztalatokkal foglalkozunk, amelyek egy későbbi tervezést módszertani szempontból segíthetnek.** (Ugyanakkor nem lehet figyelmen kívül hagyni azt, hogy az akcióterületek létrejötte, a programok megvalósítása alapvetően a helyi döntéshozók szándékán és érdekeltségén múlik.)

A pályázati kiírásnak való megfelelés miatt (legalább 5000 fős lakosságszám, az elsődleges listán szereplő települések legalább 70 százalékos aránya) **számos olyan akcióterület jött létre, amely a szakmai megvalósítás szempontjából nem mondható ideálisnak.** (Ezek okait és következményeit tapasztalataink és a diagnózisok foglalják össze.) Az interjúalanyok

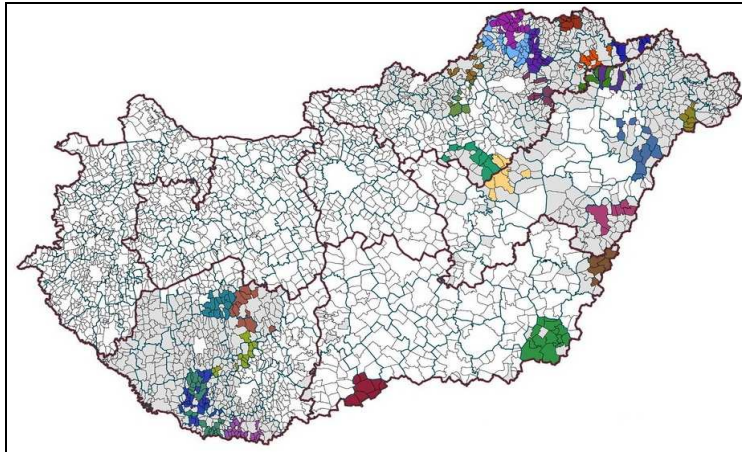
¹⁰ Összefoglaló a 2012 februárjában megtartott három területi műhely eredményeiről.

http://melyszegenyseg.hu/dokumentumok/dokumentumtar_tartalma/TAMOP5.1.3_teruleti_muhely_1202_osszefoglalo.pdf, illetve: Összefoglaló a 2013. januárban megtartott lehatárolás műhelymunkáról.

http://melyszegenyseg.hu/dokumentumok/dokumentumtar_tartalma/TAMOP5.1.3_lehatarolos_muhely_2013-01-08_osszefoglalo.pdf

egy része szerint nem volt egyszerű a megadott kritériumok alapján összeállítani az akcióterületet, főként úgy, hogy számolniuk kellett a helyi viszonyokkal is. A projektek többsége azonban megfelelőnek, „szerencsésnek” tartja akcióterületének kialakítását. (1. ábra)

1. sz. ábra: Az akcióterületek elhelyezkedése



Forrás: www.melyszegenyseg.hu (Készítette: Sain Máttyás, VÁTI)

2.1.1. Az akcióterületek településeinek száma, népessége és típusa

Az akcióterületek összesen 299 települést fednek le, ezek 93 százaléka község. A 279 falu többsége (130) legfeljebb 500 fős kistelepülés, de jelentős az 500 és 2000 fős falvak száma is (123). **Az átlagos településszám 12, a projektek többsége 5-12 településen működik.** A legtöbb településsel rendelkező program 24 települést fed le. Rajta kívül további öt programhoz tartozik 20-23 település. Az akcióterületek 60 százalékába bekerült egy vagy több város (három akcióterülethez tartozik 2-2, egyhez 3 város), a legnépesebb közülük 15700 fős. Emellett további két 10 ezer fő feletti város része egy-egy akcióterületnek. Kilenc város lakossága 5-10 ezer fő közötti, további nyolc városban 2-5 ezer fő él. Az akcióterületeken – településeik lakosságának alapján – összesen 355 ezer ember él. A legnépesebb akcióterület 37 ezer fős, a legkisebb lélekszámú 5400 fős. **A lakosságszám összefüggésben áll azzal, hogy egy-egy kisváros, több nagyközség vagy éppen számos aprófalukerült az akcióterületbe, illetve azzal, hogy milyen településszerkezetű térségben működik a program.** A „soktelepüléses” (de nem feltétlenül magas népességszámú) projektek Dél-Baranya (az Ormánság) és a Cserehát aprófalvas térségeiben jellemzőek.

- A lokális programok egy része kénytelen 20-24 településsel dolgozni ahhoz, hogy elérje a minimális lakosságszámot. (Ezt a helyi viszonyok is nagymértékben alakították.) A magas településszám és a földrajzi távolságok megnehezítik a források és a kapacitások ésszerű felhasználását, a hatékony szakmai munkát. Több település ennek következményeként kiesett, illetve be sem került a program vérkeringésébe. Az ilyen projektet megvalósítók általános tapasztalata, hogy nehéz a programokat megszervezni, az embereket utaztatni, a folyamatokat koordinálni. Az aprófalvakból bevont családok alacsony száma (településenként 1-2 család) miatt a projektnek nincs hatása a település közösségére, illetve a falu egészére. A helyi megvalósítók közül vannak, akik a 6-8 települést magában foglaló akcióterületet tartják ideálisnak, az ennél nagyobb már nehezen átlátható.
- Néhány akcióterületbe egy-egy olyan többezres várost kellett bevonni a szükséges lakosságszám eléréséhez, ahol nem (vagy csak nagyon korlátozottan) indíthatók el ennek

a projektnek az eszközeivel közösségfejlesztési és integrációs folyamatok, miközben sok energiát, erőforrást szívhatnak el a kistelepülésektől. Ez hatványozottan igaz a 10 ezer főnél nagyobb városokra, ahol legfeljebb egy-egy városrész mikro-közösségének elérésében lehet gondolkodni (ha egyáltalán létezik ilyen). Világos, hogy a városokban is (főként a leszakadó térségekben) jelentős a mélyszegénységben élők száma. Problémáik kezelésére azonban megfelelőbbek lehetnek a városoknak szóló célzott programok (pl. városi telepek felszámolása/rehabilitációja, szociális városrehabilitáció)¹¹.

- Helyi tapasztalat, hogy a kisebb lélekszámú (nagyjából legfeljebb 1000-1500 fős) településeken könnyebb elindítani a folyamatokat, a projektek tevékenységeit, illetve ezzel párhuzamosan egyszerűbb a célcsoport elérése és bevonása. A népesebb településeken mindezek nehezebben működnek. (Ugyanakkor tapasztalat az is, hogy a 100-200 fős aprófalvakban azért nehéz a közösségi és egyéb programok szervezése, mert nincsenek erre megfelelő terek, helyszínek.)

2.1.2. Az akcióterületekbe került települések társadalmi-gazdasági helyzete

A pályázati konstrukció célzása pontos: valóban rossz helyzetű települések kerültek az akcióterületekbe. A 299 település közel háromnegyede (73%) a 33 leghátrányosabb helyzetű kistérségben, tizede (11%) a 34-47. leghátrányosabb helyzetű kistérségben található. A fennmaradó 16 százalék (49 település) nem leghátrányosabb helyzetű kistérségben van, de szintén nagyon rossz mutatókkal rendelkezik. Többségük bevonása a programokba indokolható és szükséges. A települések 86 százaléka – egy, az MTA Regionális Kutató Központ által korábban kialakított komplex mutató alapján¹² – a legmagasabb szegénységi kockázattal rendelkezik. A mélyszegénység – különböző kiterjedtségben és mélységben – szinte minden településen megjelenik, de **a problémák gyökerei és mértéke jelentősen eltér egymástól az akcióterületek, számos esetben településbokrok, akár szomszédos települések között is. Ahogy a kistérségeken belül, úgy az akcióterületeken belül is jellemzőek a települések közötti egyenlőtlenségek.** Mindezek nagymértékben befolyásolják a szakmai megvalósítást, az alkalmazott eszközöket és az elért eredményeket.

- Az akcióterületek között jelentős különbségek vannak a problémák természete és mértéke szerint. Ez a földrajzi fekvésből, illetve az elmúlt évtizedek társadalmi-gazdasági folyamataiból adódik. A Cserehát és az Ormánság hasonló gondokkal küzd, a településszerkezet elaprózott, a cigány népesség aránya magas, munkaerőpiac, gazdaság szinte nem létezik. A települések jelentős része a gettósodási folyamat végére ért, vagy ahhoz nagyon közelít. A Dél-Alföldön nem jellemző a magas roma arány, a települések többségében ismeretlen probléma a lakóhelyi szegregáció, az elszigetelt cigány/szegény telep. Ezzel együtt a lakosság nagy része szegény.

¹¹ Az MTA KRTK javaslata szerint is „a nagyobb települések szegények által lakott településrészeire irányuló szakpolitikáknak településen belüli lehatárolásokra kell építeniük, amint az például az Integrált Városfejlesztési Stratégiák készítésének idején történt.” (18.) MTA KRTK (2013) Vidékkutatás 2012-2013. Az etnikus és nem etnikus szegénység mérséklését szolgáló szakpolitikai beavatkozások tapasztalatai vidéki térségekben. (Témavezető: Dr. Váradi Monika Mária) (Kézirat.)

¹² Az MTA Regionális Kutató Központ által kidolgozott komplex mutató (2007). A szegénység mértékét jelző típusképző mutatók: Fiatalodási index (a 15 évesnél fiatalabbak a 60 évnél idősebbek arányában), 2005; Középfokú végzettségűek aránya a 18 évesnél idősebb népesség körében, 2001; Egy állandó lakosra jutó adózott jövedelem és nyugdíj összege havonta, 2005; Foglalkoztatott nélküli háztartások aránya, 2001; Regisztrált munkanélküliek a 18-59 évesek arányában, 2005; Rendszeres gyermekvédelmi támogatásban részesülők aránya a 0-17 évesekből, 2006; Nem korbetöltött nyugdíjasok aránya, 2005; Egy állandó lakosra jutó adózott jövedelem, 2005. (Lásd erről: Kovács 2013)

- Az akcióterületek többségében tapasztalhatók belső, települések közötti egyenlőtlenségek. (Kevesebb program számolt be arról, hogy ebből a szempontból egységesnek tekinthető az akcióterület.) Egymás mellett lévő települések között is jelentős különbségek lehetnek a roma arányban vagy éppen a népesség korstruktúrájában. Az előregedő településeken alacsonyabb a cigányok aránya, de nehézséget jelent az idős népesség megszólítása. Van olyan akcióterület, ahol földrajzi választóvonal alapján ketté lehet osztani a településeket: egyik részük minden szempontból jobb helyzetű, mint a települések másik része, amelyekben szinte 100 százalékos a roma arány. Több program megfogalmazta, hogy egy-egy település, településbokor társadalmi-gazdasági helyzete még a környékhez (az akcióterület egészéhez) képest is sokkal rosszabb, illetve jelentősek a különbségek a szegénység szintjei és a kirekesztettség mértéke között. (Ennek jellemzően a romák településen belüli magas aránya és a gettósodás az oka.) A viszonylag jobb helyzetű települések mikro-térségi központok, korábbi közös községi tanácsok, ahol megmaradt valami a helyi térszöböl, van néhány kisvállalkozó, jobb a közlekedés, van valamennyi mobilitási lehetőség vagy éppen uniós fejlesztési forrásokat sikerült helybe hozni. A 299 település közül néhány helyzete (ebben a körben legalábbis) kiugróan „jó” a jelentős iparüzési adó, az üdülófalú jelleg, a turizmus, a kedvezőbb gazdasági környezet, a megfelelő közlekedési viszonyok miatt.
- A bekerült városok elsősorban kistérségi/járási központok, de vannak kisebb lélekszámú mikro-térségi központok is. Közös jellemzőjük, hogy – egy - két kivétellel – nem látnak el tényleges központi funkciókat, munkaerópiacuknak nincs, vagy alig van felszívó hatásuk. A környező kistérségeknél mindenképpen jobb helyzetűek, legalább valamennyi szolgáltatást elérhetővé tesznek. A kistérséget, a mikro-térséget viszont nem képesek dinamizálni, fejlesztő hatásuk nincs vagy elenyésző. Tapasztalataink szerint a városok ebben a konstrukcióban nem nagyon tudnak hozzájárulni a sikeresebb megvalósításhoz, sőt – a fentebb leírt okok miatt – inkább nehézségeket jelentenek a helyi projektek számára.

2.1.3. Az akcióterületek földrajzi egysége/széttagoltsága

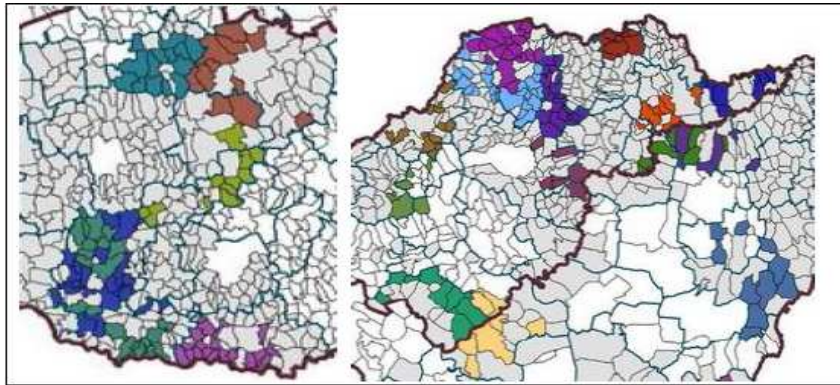
A programok többsége egységesnek, egésznek tartja akcióterületét. Ezek jellemzően azok a projektek, amelyek egy-egy kistérség egészében (az összes települést lefedve) vagy egy kistérség településeiben, illetve összefüggő településbokrokban valósulnak meg. Ezzel együtt **több olyan projekt működik, amelyek akcióterülete földrajzilag széttagolt. Ez a pályázati kiírás követelményei mellett a helyi erőviszonyok, érdekek és konfliktusok következménye.** (Utóbbiak nem nagyon alakíthatók az ilyen és hasonló konstrukciók szabályozásaival.) Létrejöttek így olyan akcióterületek, amelyek szinte semmilyen egységet és egységességet nem hordoznak magukban. Ez jelentős hatással van a szakmai megvalósításra.

- Az akcióterületek egységességének hiányához hozzájárul az is, hogy a szociális és gyermekjóléti alapszolgáltatások nem mindig vannak összhangban a projekt területi egységével (a bekerült településekkel). Nem ritka, hogy két-három alapszolgáltató lát el feladatokat az akcióterületen.
- Több olyan program van, amely két-három kistérségben/járásban, sőt olyan is, amely három kistérségben és két megyében valósul meg. Ez egyrészt a célzás szándékának kedvező hatásait jelzi, mert a településeket és a projekteket nem szorította mesterségesen kialakított közigazgatási-területfejlesztési határok közé. Ezzel talán több teret engedett a valódi együttműködések kialakításának. Másrészt viszont a közigazgatási széttagoltság (a földrajzi távolságok, közlekedési nehézségek miatt) megnehezíti a (kistérségi központokba, megyeszékhelyekre telepített) szolgáltatások és intézmények elérését és a

helyi döntéshozókkal, szakemberekkel való egyeztetéseket. Olyan program is van azonban, amely három kistérségben valósul meg, a viszonylagos földrajzi közelség és a települések láncszerű fekvése mégis egységes akcióterületet eredményez.

- Számos akcióterület tervezését, kialakítását a helyi döntéshozók – szakmai szempontból gyakran értelmezhetetlen és indokolhatatlan – döntései vitték el rossz irányba. Van olyan program, amely földrajzilag egységes területben gondolkodott, de számításukat az utolsó pillanatban az egyik önkormányzat kilépése keresztülhúzta, így kénytelenek voltak új települést bevonni. Néhány térségben a településekért folyó lobbizás, az önkormányzatok együtt nem működése, széthúzása, illetve a szomszédos települések versengése egészen furcsa, egymásba ékelődő, de külön pályázó vagy összefüggéstelen, széttagolt akcióterületek kialakulásához vezetett. Jellemző példái ennek a dél-baranyai, a csereháti és szabolcsi akcióterületek (2. ábra)

2. sz. ábra: Széttagolt akcióterületek Dél-Baranyában, Borsod-Abaúj-Zemplén és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében



2.1.4. Bekerülő és kimaradó települések

Azt, hogy **mely települések kerültek be, illetve maradtak ki a helyi programokból alapvetően két (más szempontból már vizsgált) tényező határozta meg: a kiírás feltételei** (a jogosult települések aránya, a lakosságszám, a települések száma) **és a helyi viszonyok** (az érdekek, korábbi kapcsolatok, az önkormányzati attitűd). Gyakran **kényszerhelyzetek alakították a „nem szándékolt” akcióterületeket**. Nem könnyített a helyzeten, hogy a pályázatok beadása és az elbírálás, eredményhirdetés közötti elhúzódó időszakban önkormányzati választások voltak (2010-ben). **Több akcióterületet egyszerűen átrajzoltak a helyi politikai viszonyok**, egy-egy polgármester önkényes, a szakmai szempontokat felülíró döntése. Ezek azok a tényezők, amelyeket a konstrukciók tervezésekor alig lehet figyelembe venni, még kevésbé befolyásolni.

- A projektek egy része terveiknek megfelelően tudta bevonni a településeket, így a megvalósítóknak nincs olyan hiányérzete, amely szerint egy-egy település „kimaradt” volna a programból. A projektek tervezése során viszont szinte mindenhol előfordult, hogy a megkeresett települési körből nem mindenki vállalta a részvételt, gyakori volt a teljes elzárkózás, a fogadókészség hiánya. Emiatt folyamatosan bővíteni kellett a megszólított települések körét. Szerencsés esetben ez ésszerűen és célszerűen tudott működni. A projektek egy másik részére ez kevésbé jellemző.
- Az akcióterületek jelentős részét a szakmai szempontokat kissé (vagy teljes mértékben) háttérbe szorítva kellett létrehozni, vagy újra kellett tervezni a helyi döntéshozók és a

lokális érdekek miatt. Ezek okai között szerepel az érdektelenség vagy értetlenség, a cigányok (és szegények) iránti ellenszenv, a másik (bekerülő) önkormányzattal/településsel való rossz viszony. Volt olyan település, amely „cigány programnak” nevezve a projektet nem volt hajlandó részt venni abban. Egy másik nagyon rossz helyzetű, 50-60 százalékban romák által lakott község önkormányzata már az elindult projektből lépett ki hasonló indokkal.¹³ Több program megfogalmazta azt, hogy egyes rászoruló települések azért nem lehettek az akcióterület részei, mert a polgármesterek ezt nem akarták (a képviselőtestület így nem hozott határozatot a pályázat benyújtásához szükséges együttműködési megállapodásról). Más akcióterület teljesen ad hoc módon jött létre: az utolsó pillanatban sikerült meggyőzni a polgármestereket, a képviselőtestületeket.

- Vannak olyan környező települések, amelyeknek – a megvalósítók szerint – helyük lenne az akcióterületben, de nem kerültek fel a jogosult települések listájára. Jellemzően olyan települések ezek, amelyek egyes mutatói (még) nem feltétlenül rosszak, ugyanakkor helyben már látják azokat a folyamatokat, amelyek az elszegényedéshez vezetnek (pl. városból kiköltöző szegények beköltözése).

2.2. Diagnózis

A TÁMOP 5.1.3 konstrukcióban alkalmazott **területi lehatárolásra vonatkozó módszertan a létrejött akcióterületek vizsgálata alapján pontos.** Ezt bizonyítja, hogy a bekerülő települések többsége (közel 90 százalék) – számos mutató alapján – valóban a legrosszabb helyzetűek közé tartozik, valamint része a 33 leghátrányosabb helyzetű kistérségnek. Másrészt viszont a lehatárolás szerint a potenciális célterülethez tartozó, így hátrányos helyzetű, jellemzően magas szegénységi kockázatú települések alig negyedében indult el projekt. Amennyiben a konstrukció folytatható lenne, a fokozatos univerzalizmus elve szerint a kimaradó települések – akár több lépcsőben történő – bevonása indokolható és szükséges.

A célzás pozitívuma, hogy lehetővé tette olyan települések bevonását, amelyek egyéb lehatárolások alapján nem juthattak volna ilyen típusú fejlesztési forrásokhoz,¹⁴ illetve „kinyitotta” a kistérségi/járási lehatárolást. **Összességében: tapasztalataink alapján a konstrukcióban alkalmazott célzásnak számos kedvező hatása van** (illetve a megvalósítás problémái nem az akcióterület összeállításából származnak.) Ezzel együtt **a felvázolt tapasztalatok egy része azt jelzi, hogy a területi összeállítás (és a kötelező önkormányzati együttműködés) kritériumainak teljesítése nem szándékolt következményekkel is járt** (földrajzi széttagoltság, soktelepüléses akcióterületek, nagyobb városok bekerülése). Az egy másik kérdés, hogy a területi lehatárolás nem volt képes (talán nem is lehet képes) kezelni azt a problémát, miszerint minden „helyben dől el” (az önkormányzatok és a megvalósító szervezetek szándékának, hozzáállásának függvényében).

(1) A helyi tapasztalatok azt igazolják, hogy az akcióterületek kialakításának **ötezer fős alsó korlátja számos nehézséget eredményezett**, mivel nem tudta figyelembe venni a térségek eltérő településszerkezetét. (Azzal együtt, hogy az ilyen akcióterületek létrejöttében a helyi viszonyoknak is szerepe lehet.) Ennél fogva egyes projektek kénytelenek olyan magas településszámú, elaprózott akcióterületen működni, ahol a szakmai megvalósítás szinte

¹³ Ez szélsőséges esetnek számít, a 25 akcióterület közül egyben fordult elő a projekt indulása utáni kilépés. Ugyanakkor - a példa szerint - elvben akár több önkormányzat is felmondhatta volna együttműködési megállapodását. Ez az akcióterületek és a projektek teljes újratervelését is okozhatta volna. Ezeket a tényezőket a konstrukció tervezésekor azonban nem lehet előre látni, és kivédésük sem tűnik megvalósíthatónak.

¹⁴ Pl. megyeszékhely melletti, nem LHH kistérségben lévő település.

feloldhatatlan nehézségekbe ütköznek. A megvalósítók nem képesek hatékonyan szervezni és koordinálni a program tevékenységeit, nem tudják ténylegesen elérni, bevonni és „mozgatni” az összes település célcsoportját. Anyagi erőforrásaikat és humánkapacitásukat teljes mértékben szétforgácsolják, aminek következtében nem tudnak valódi eredményeket elérni. Esetleg az akcióterület néhány településére koncentrálnak, ami egyes települések elhanyagolásához, a projekt szolgáltatásaiból, tevékenységeiből történő kieséséhez vezet.

(2) **Az akcióterületek ideális településszáma 5-10 településre becsülhető** (nem függetlenül az adott térség, településbokr speciális problémáitól, lakosságszámától és aktivitásától.) Egyrészt a szakmai munka hatékonyságát segíti az ekkora településszám, másrészt viszont néhol helyi szempontként jelent meg az is, hogy ha lehet, ne maradjon ki rászoruló település. Mindenesetre az ilyen akcióterületeken a projektek könnyebben érik el, vonják be mind az elsődleges (mélyszegénységben élők), mind a másodlagos (helyi döntéshozók, szakemberek) célcsoportot. El tudnak indítani közösségfejlesztési és integrációs folyamatokat, létre tudnak hozni településen belüli és települések közötti együttműködések, jobban tudják koncentrálni erőforrásaikat.

(3) A szükséges lakosságszám elérése érdekében **a városok gyakran kényszerű bevonása gyengíti a projektek hatékonyságát, a konstrukció céljának** („mélyszegénységben élők közösségi felzárkóztatása”) **megvalósulását.** Úgy tűnik, a helyi programok a városokban nem vagy alig képesek valódi közösségi folyamatok generálására, nem érik el a mélyszegénységben élőket, és kevésbé tudják megszólítani a városi döntéshozókat, szakembereket. Elsősorban a kistelepülésekre (falvakra) tervezett eszközrendszerükkel, kapacitásaikkal kellene hasonló tevékenységeket végezniük az öt-tízezer fős városokban. Ezek a városok ahhoz kicsik és elmaradottak, hogy önmaguktól fejlődést generáljanak a környező településeken. Ahhoz viszont már túlságosan nagyok, hogy a projektek eszközeivel és erőforrásaival (egyszerre több települést is lefedve) aktivizálni lehessen az ott élő szegényeket, és valódi közösségi-integrációs folyamatokat lehessen elindítani.

(4) Az akcióterületek közötti **társadalmi-gazdasági különbségek** esetenként egészen különböző problémákat jelentenek, amelyekre a válaszok is eltérők. Ezt a konstrukció elvben tudta kezelni azzal, hogy viszonylag nagy teret adott a tevékenységek, programok és egyéb szakmai eszközök kitalálásának és kipróbálásának, valamint a célcsoport lehatárolásának. A szakmai tartalom tervezésének rugalmasságát, mint pozitívumot, számos projekt kiemelte. Az **akcióterületen belüli egyenlőtlenségek** kezelésének több módja létezik a helyi programokban. Erre a konstrukció lehetőséget adott, sőt ösztönözte is az újszerű, nem egységes megoldásokat. Ezzel együtt látszik az a veszély, hogy **a programok egy részében** – elsősorban a célcsoport aktivizálásának nehézségei, a település „reménytelensége” miatt – **éppen a legrosszabb helyzetű falvakra fordítanak kevesebb energiát.** (Ahol az akcióterület más településeihez képest is sokkal nehezebb elindítani különböző fejlesztési folyamatokat, minthogy sok esetben nem is nagyon határolható le a „mélyszegénységben élő célcsoport”; a falu szinte teljes lakossága ebbe a kategóriába tartozik. Többnyire olyan községek ezek, amelyek önmagukban külön programot, célzott beavatkozást igényelnének a mélyszegénység kiterjedtsége, a teljes gettósodás és elszigeteltség miatt.) Ugyanakkor világos, hogy az ilyen típusú nehézségek nem, vagy csak kismértékben kezelhetők a tervezéskor, és semmiképpen nem a területi lehatárolás következményei. Elsősorban a projektek szakmai tudásán, tapasztalatain, erőforrásain, valamint – nem utolsósorban – a megvalósítók szervezeti hátterén (civil szervezet/önkormányzat/szociális alapszolgáltató) és a helyi fogadókészségen múlik, hogy az akcióterületek belső egyenlőtlenségeit sikerül-e csökkenteni.

(5) **Az akcióterületek** egy (kisebb) része – a pályázati feltételekből és a helyi viszonyokból adódóan – földrajzilag **széttagolt**. **Ez csökkenti a szakmai megvalósítás sikerességét**. A földrajzi távolságok, a közlekedési nehézségek, a helyi együttműködések, a „közös identitás” hiánya nem teszik lehetővé azt, hogy a projektek hatékonyan elérjék a szegény célcsoportot, tényleges fejlesztéseket indítsanak el minden településen, bevonják a döntéshozókat, egyenletes szolgáltatásokat nyújtsanak. **Minél széttagoltabb az akcióterület, a projekt annál kevésbé tud megfelelően működni**. Eszközeivel és erőforrásaival nehezebben képes áthidalni ezeket a nehézségeket, nem tudja „mozgatni” a célcsoportot, kevésbé jut el a messzebb lévő településekre. Összességében; sok-sok energiáfordítással és elköteleződéssel sem tudja hozni azokat az eredményeket, amelyeket az egységesebb akcióterületeken működő programok talán igen. A tapasztalatok azt mutatják, hogy a kevésbé széttagolt akcióterületeken a szakmai együttműködések könnyebben kialakíthatók, mélyebbek és tartósabbak. Ez pedig segíti a program sikeres megvalósítását.

(6) A **települések akcióterületekbe bekerülését/kimaradását** csak kismértékben magyarázza az, hogy nem szerepeltek a jogosultsági listákon. **A legfőbb ok helyi: egyes akcióterületek széttagoltsága, rászoruló települések kimaradása (vagy későbbi „kiesése”) a lokális viszonyok következménye**. Leegyszerűsítve: a helyi döntéshozókon, főképpen a polgármesterek személyes attitűdjén, hajlandóságán múlik az, hogy elindulhatnak-e ilyen típusú fejlesztések. Ahogy sok más projekt, helyi kezdeményezés tapasztalatai jelzik, a beavatkozás intenzitása, eredménye/eredménytelensége a TÁMOP 5.1.3 projekt esetében is erősen személyfüggő. (A helyi vezetők és más szereplők mennyire nyitottak, mennyire érzékelik kezelendő problémának a helyi mélyszegénységet, benne a cigányok problémáit, mennyire befogadók új megoldások és külső szakemberek iránt.)

2.3. Javaslatok

A TÁMOP 5.1.3 „Közösségi felzárkóztatás a mélyszegénységben élők integrációjáért” program 1-es komponenseként azt látjuk, hogy **a konstrukcióban alkalmazott területi célzás módszertana alapvetően pontos és sok szempontból cizellált**. Javaslataink megfogalmazása előtt fontosnak tartjuk megállapítani, hogy a „nem kész” területi egységekben gondolkodás, az akcióterületek viszonylag szabad, de a települések társadalmi-gazdasági helyzetét figyelembe vevő **célzásnak számos kedvező hatása van**. A legrosszabb helyzetű települések mellett a más típusú területi lehatárolásból (és így a fejlesztési forrásokból) kimaradó települések is be tudtak kerülni az akcióterületekbe; lehetőség nyílik a települések közötti valós együttműködések generálására, a kistérségi/járási lehatárolásból való kilépésre; a helyi tervezéskor az akcióterületet (elvbén) szabadon lehetett alakítani a projekt céljaihoz és erőforrásaihoz mérten. A projektek akcióterületeinek összeállítása – a nem egyszerű módszertan miatt – okozott ugyan nehézségeket, de ezeket a jelzett pozitívumok ellensúlyozni tudják. Ezzel együtt **a helyi megvalósítás tapasztalatain és elemzéseinken alapuló néhány javaslat megfontolását szükségesnek tartjuk**. Ezeket persze érdemes továbbgondolni és szélesebb szakmai, tervezői körben is megvitatni.

Itt szeretnénk megjegyezni, hogy **az MTA KRTK (2013) hivatkozott kutatása a kistérségi és települési lehatárolások kombinációi alapján fogalmaz meg javaslatot a területi lehatárolásra**. Az anyag kiemeli továbbá, hogy „... nagy felelősség a lehatárolás, különösképpen akkor, ha javak elosztásának alapját képezi. Ezért egyik lehatárolást sem szabad kizárólagosnak tekinteni, meg kell hagyni a kiegészítő és/vagy finomító, az egyes

szakpolitikákhoz igazított besorolások felhasználásának, más szóval a települési, igazgatási vagy a területfejlesztési határoktól függetlenül, a probléma „helyére” vagy „terére” fókuszáló, tér-érzékeny szakpolitikák kialakulásának esélyét”¹⁵.

Megfontolandónak tartjuk azt is, hogy a TÁMOP 5.1.3 (és a hasonló módszertant alkalmazó konstrukciók) célzásából törvényszerűen **kimaradó települések problémáira valamilyen módon reagálni kell**. Ezek azok a települések, amelyek nem tartoznak az LHH vagy a velük szomszédos kistérségekbe, ugyanakkor mutatóik alapján leszakadók. Ennek a települési körnek a meghatározására irányadó lehet szegénységi kockázatuk mértéke vagy a 2006-os kormányrendelet szerinti besorolásuk¹⁶. Továbbgondolandó, hogy ezeket a többnyire pontszerűen elhelyezkedő településeket milyen konstrukció keretében, milyen módszerrel összekapcsolva és milyen feltételek mellett lehet támogatni. (Annak érdekében, hogy a beavatkozás ne csak egy, különálló települést célozzon, és megvalósítható legyen – a TÁMOP 5.1.3 projektben hangsúlyos – települések közötti innovációs lánc létrehozása.)

(1) Javasoljuk, hogy hasonló konstrukciók tervezésekor **nagyobb lehetőség nyíljon az eltérő településszerkezetből adódó különbségek kezelésére**. Ennek eszközei lehetnek olyan nem uniform megoldások, amelyek egyes térségek jellemzőit (településszerkezetét, demográfiai jellemzőit) szem előtt tartva, rugalmasabban határozzák meg az akcióterületek összeállításának kritériumait. Ez alapvetően az aprófalvas térségeket érinti, amelyekben a magas településszám elkerülése érdekében lehetőséget kellene biztosítani a főszabálytól való eltérésre.

(2) Javaslataink szerint a hatékonyabb szakmai megvalósítás, a települések számának csökkentése érdekében **az akcióterületek kötelezően szükséges ötezer fős lakosságát érdemes újragondolni, és alacsonyabb (legfeljebb 3000 fős) lakosságát megállapítani**. Ez kellő indokoltsággal szintén elsősorban az aprófalvas térségekben alkalmazható kitétel lehet. (Az 5000 fős lakosság szám ezekben a térségekben nem tudja segíteni a projektek hatékonyságát, minthogy az elért célcsoport számát és jellemzőit alapvetően nem befolyásolja. Önmagában is irreálisnak tűnik, hogy ekkora népességű akcióterületen a projekt eszközeivel el lehessen érni a mélyszegénységben élők jelentős részét.)

(3) Tapasztalataink alapján javasoljuk, hogy a TÁMOP 5.1.3 konstrukcióhoz hasonló eszköz- és célrendszerrel rendelkező kiírások **fontolják meg azt, hogy nagyobb lélekszámú városok ne kerülhessenek be az akcióterületbe**. (A pontos lakosság szám meghatározása – számos szempontot figyelembe véve – továbbgondolandó.) Ezzel talán el lehetne kerülni, hogy a szükséges lakosság szám elérése érdekében vagy az önkormányzatok közötti erőviszonyok miatt olyan városok is részei legyenek a projekteknek, amelyekben valós fejlesztések – ebben a konstrukcióban – nem nagyon indíthatók el, valósíthatók meg. Mindez abban az esetben lehet releváns, ha a városokban koncentrálódó problémákra (pl. városi szegregátumokban, vadtelepeken élő szegények, cigányok) megfelelő beavatkozások válaszolnak (külön konstrukciók keretében, amelyekre példa lehet a szociális városrehabilitáció, a városi szegregátumok felszámolása/rehabilitációja vagy egyéb célzott beavatkozások).

¹⁵ MTA KRTK (2013) 18.

¹⁶ A társadalmi-gazdasági és infrastrukturális szempontból elmaradott, illetve az országos átlagot jelentősen meghaladó munkanélküliséggel sújtott települések jegyzékéről szóló 240/2006. (XI. 30.) Korm. Rendelet.

(Köztes megoldás lehet olyan falu és kisebb város kombinációk bekerülése, amelyek kellően indokoltak, egyensúlyba tudják hozni a kistelepülések elérését és a valós városi fejlesztéseket.)

(4) Javasoljuk a TÁMOP 5.1.3 konstrukció módszertani-tervezési rugalmasságának megtartását, továbbvitelét. Ez lehetővé teszi a projektek számára, hogy – **megfelelő helyzetlemzéssel alátámasztva – kapacitásaikat és (erő)forrásaikat differenciáltan, egy-egy településre jobban koncentrálnak használják fel az akcióterületen belül.** Ezzel elősegíthető az akcióterületen belüli társadalmi-gazdasági különbségek enyhítése, illetve csökkenthető talán annak a veszélye, hogy a rosszabb helyzetű településekre kevesebb erőforrás jut, az akcióterületen belüli egyenlőtlenségek nőnek. (Ehhez kapcsolódóan lásd: kétfordulós pályázatról szóló javaslat.)

(5) Javasoljuk **az önkormányzatok kötelező együttműködési megállapodásának újragondolását annak érdekében, hogy megakadályozható legyen szétagolt akcióterületek létrehozása, valamint egyes rászoruló települések – kizárólag személyi döntéseken alapuló – kimaradása.** Ennek eszközeit azonban alaposan át kell gondolni, minthogy a TÁMOP 5.1.3 és más lokális beavatkozások tapasztalatai szerint a döntéshozók ellenében nagyon nehéz hatékonyan, sikeresen megvalósítani az ilyen típusú projekteket.

(6) Javasoljuk végül, hogy hasonló konstrukciók tervezésekor vegyék **figyelembe a TÁMOP 5.1.3 projekt területi lehatárolására vonatkozó módszertanát,** amely nem szándékolt hatásaival együtt is pontosan céloz. Javasoljuk továbbá, hogy a területi célzás tervezésekor vegyék számba, és minél szélesebb szakmai körben vitassák meg ezzel kapcsolatos anyagainkat, javaslatainkat, amelyek természetesen kiegészülhetnek számos egyéb megfontolással, szemponttal. (Ahogy jeleztük, szakmapolitikai ajánlásunk több pontjának továbbgondolását szükségesnek tartjuk.)

3. Pályázók köre és a pályázatok előkészítése

Szakmapolitikai ajánlásunk jelen fejezetében azt vizsgáljuk, hogy egy-egy program sikerét, hatékonyságát mennyiben határozta/határozza meg a projektgazda és a társult szervezetek háttere, a programban elvárt szakmaközi együttműködéseket milyen típusú szervezetek tudták a leghatékonyabban elérni az előkészítés és a megvalósítás eddigi szakasza során.

A TÁMOP 5.1.3-as program kettes komponensében megvalósuló projektek jelentős részét külső pályázótíró cégek tervezték, sok esetben a későbbi szakmai megvalósítók bevonása nélkül. A pályázótírók és megvalósítók szerepével szorosan összefügg az 'uniform' projektek kérdésköre. Megítélésünk szerint alapvető elvárás minden fejlesztési programmal szemben, hogy valódi, helyi szükségletekre reagáljon, lehetőleg helyi erőforrások igénybevételével. A konstrukció keretében támogatást kapott projektek jelentős része egy kaptafára készült, ugyanazokat az elemeket tartalmazza – függetlenül az adott akcióterület specifikus adottságaitól és szükségleteitől. Ezen projektek szakmai megvalósítói jellemzően nem vettek részt a pályázatok kidolgozásában, a támogatási szerződések megkötését követően saját szakmai elképzeléseik szerint próbálták feltölteni a mások által szabott kereteket.

A fejezethez kapcsolódó ajánlásaink elsősorban a pályázati rendszer működésével kapcsolatosak. Javaslataink célja, hogy hasonló támogatási programok esetén az eljárásrend egyes elemeinek átalakításával elősegítsük megalapozott, helyi igényekre reagáló, korábbi programok eredményeire építő projektek megszületését.

3.1. Tapasztalatok

3.1.1 A pályázat megvalósítói

A kiírás értelmében pályázatot kizárólag konzorciumi formában lehetett benyújtani, a konzorciumi tagok száma minimum 2, maximum 5 volt. A pályázó konzorcium tagjainak a szociális és gyermekjóléti szolgáltatások területén, együttesen minimum 2 éves szakmai jártassággal kellett rendelkezniük, továbbá a közösségfejlesztés, terület/település/vidékfejlesztés szakterületek közül legalább egyben, ugyancsak 2 éves szakmai jártassággal kellett bírniuk. A tagok szakmai jártasságát közhasznúsági jelentéssel, éves beszámolóval, vagy szakmai programok megvalósításáról szóló referencia-igazolással kellett igazolniuk. A konzorcium vezetője esetében feltétel volt az akcióterületen lévő székhely vagy telephely, de ez kiváltható volt az adott kistérség Többcélú Kistérségi Társulásának igazolásával a térségben az elmúlt 3 évben végzett szakmai tevékenységéről. A pályázatok bírálata során előnyt élvezett az a konzorcium, amelyik referenciák alapján igazolni tudta, hogy korábban hasonló szakmai programot már megvalósított az akcióterületen.

A felhívás a pályázók köréből jóformán csak a gazdasági vállalkozásokat zárta ki, ennek megfelelően **a nyertes pályázók szervezeti háttere meglehetősen sokszínű: a főpályázók közül 11 települési önkormányzat, 4 többcélú kistérségi társulás, 10 pedig civil szervezet.**

A pályázati kiírás foglalkoztatásra, beruházásokra korlátozottan nyújtott lehetőséget, ezért **sok települési önkormányzat számára motiváló hatású lehetőséget nem ígért.** A nyertes konzorciumokban jellemzően olyan települések önkormányzatait találjuk, amelyek saját térségükben az átlagosnál nagyobb aktivitást mutatnak a pályázati források megszerzése terén.

A nyertes konzorciumok a szakmai előéletre vonatkozó előírásokat papíron kivétel nélkül teljesítették, de a közösségfejlesztés valamint a terület/vidék-fejlesztés területén többségük nem rendelkezett valódi tapasztalattal.

3.1.2 A pályázatok előkészítése

A pályázatok előkészítése a TÁMOP 5.1.3 konstrukcióban projektenként nagy különbségeket mutat. Tudatos, az érintettek széleskörű bevonásán alapuló tervezést jellemzően ott figyelhetünk meg, ahol a pályázó szervezet vagy konzorcium már korábban is valósított meg hasonló projekteket. Tapasztalataink szerint ezt lényegében nem befolyásolta a főpályázó szervezeti formája: települési önkormányzat és civilszervezet is tervezte pályázatát helyi szakmai műhelyek keretében, a releváns szereplők bevonásával, kapcsolódva a helyben megvalósult korábbi programokhoz. **Jelentős minőségi különbség figyelhető meg azonban a külső pályázat írók és a helyi szakemberek által írt pályázatok között.** A 25 támogatott projekt több mint felét írták pályázatíró cégek, ezek közül kilencet egy cégcsoport. Ezeket a programokat egy-két kivétellel olyan szakemberek írták, akiknek előzetesen semmilyen kapcsolata/ismerete nem volt az érintett településeken. Pályázatíró szolgáltatást szinte kivétel nélkül csak települési önkormányzatok vettek igénybe, és az esetek többségében nem ők voltak a kezdeményezők – nem egy esetben a pályázatíró cégek generáltak projekteket olyan településeken, ahol eredendően nem is volt pályázati szándék. **A 'készen kapott' pályázati anyagok tartalmát a megvalósítók sokszor csak a program indulásakor ismerték meg.**

A hatékony megvalósítást nehezítette az is, hogy a pályázat beadása és az eredményhirdetés közötti időszak jelentős megnövekedése miatt, több helyen az eredetileg alkalmazni kívánt szakemberek időközben már elkötelezték magukat máshová.

A pályázatíró cégek tevékenysége sok esetben a projektek megvalósítására is kiterjed. A pályázat elkészítését 'megrendelő' önkormányzatok egy részének saját elképzelése és konkrét elvárása sem volt a programmal kapcsolatban – az előkészítés során nem kellett anyagi áldozatokat hozniuk – így a pályázatot író cég saját érdekeltségeit is könnyedén be tudta építeni a projektek megvalósításába. A futószalagon gyártott pályázatok esetében több projektvezető számolt be komoly tervezési hibákról, a költségvetés és a tervezett tevékenységek közötti összhang hiányáról, valamint a helyi stáb és a megvalósításba bekapcsolódó külső cégek közötti együttműködés zavaráról. Több program esetében közbeszerzési eljárásban kiválasztott, távoli cégek 'végeztettek' bizonyos szolgáltatásokat helyi szakemberekkel. A támogatási összeg ilyen típusú lefölözése – amikor egy szolgáltatásra tervezett költség nem közvetlenül a megvalósítóknak kerül kifizetésre - komoly feszültségeket okozott több szakmai stábben is.

3.1.3. 'Uniform' projektek

A külső pályázatírók közreműködésének tudható be az egy sablon alapján készített **'uniform' projektek.** A helyi adottságokat és rendelkezésre álló erőforrásokat figyelmen kívül hagyva készült egyen pályázatok a megvalósítás során komoly nehézségeket okoztak. Több projektgazdának kellett rengeteg időt és energiát fordítania arra, hogy a program kezdetén az előkészítés menetéből adódó információhiányt az érintettek között feloldja, a megvalósítással kapcsolatos félreértéseket tisztázza. Néhány esetben ez komoly konfliktusokkal, az eredeti konzorcium átalakulásával vagy felbomlásával is együtt járt.

3.1.4. Külső szakmai támogatás az előkészítő szakaszban

A külső szakmai támogató szolgáltatással részletesen egy külön fejezetben foglalkozunk. Itt csak megemlítjük, hogy a pályázatok tervezését a konstrukció 1. komponensének konzorciuma is segítette, de jelentős befolyása nem volt rá. A szakmai napok és helyi konzultációs lehetőségek igénybevétele az előkészítő szakaszban nem volt kötelező, esetleges volt, hogy ki és milyen mértékben vette azt igénybe. A pályázati kiírásra 60 pályázatot nyújtottak be, az előkészítő szakaszban 30 készülő projektet összesen 47 helyszíni konzultációval és 9 információs nap keretében segítettük.

3.1.5. Projektgazdák szervezeti háttere a megvalósítási szakaszban

A projektgazdák szervezeti háttere alapvetően befolyásolta az egyes akcióterülethez tartozó településeken végzett munka intenzitását. Tapasztalataink szerint a civil szervezetek által bonyolított projektek esetében a bevont települések jórészt egyenlő arányban részesültek a pályázat által nyújtott lehetőségekből. Kivételt általában az jelentett, ha egy-egy település vezetője a korábbi elköteleződése ellenére nem mutatott nyitottságot a program iránt. Önkormányzati pályázók esetében gyakrabban figyelhető meg, hogy a program keretében végzett tevékenységek java egy-két településen összpontosul, perifériára szorítva még az akcióterületen belül is a gyengébb érdekérvényesítő képességű vagy kevésbé érdeklődő településeket.

A civilszervezeti háttér a megvalósítás során sokkal nagyobb szakmai rugalmasságot és szabadságot biztosít, mint az önkormányzat és intézményei által biztosított keretek. Civil szervezetek képviselői részéről ugyanakkor gyakori panasz, hogy munkájukat a hivatalos szervek nem ismerik, fenntartásokkal fogadják. Több pályázó számolt be arról is, hogy szándékai ellenére nem sikerült civilként valódi együttműködéseket kialakítani a hasonló szakterületen dolgozó állami szereplőkkel.

Azokban a projektekben, ahol a főpályázó vagy egy konzorciumi partner önkormányzat, gyakori tapasztalat, hogy a program keretében foglalkoztatott munkatársak tevékenysége nem különül el élesen eredeti munkakörüktől. **Az uniós támogatás ezekben az esetekben részben az önkormányzat vagy valamelyik intézményének kapacitáshiányát (is) igyekszik megoldani.**

3.2. Diagnózis

A TÁMOP 5.1.3 konstrukcióban támogatott pályázatok tapasztalatai alapján elmondható, hogy **egy-egy program sikerét alapvetően nem a projektgazdák szervezeti formája határozza meg.** Mind a civil, mind az önkormányzati háttérrel működő projektek esetében találunk átgondolt, tudatosan felépített, és felszínes, a pályázati kiírás eredeti céljától jelentősen eltérő programokat. **A projektek előkészítésében és későbbi helyi beágyazódásában éles választóvonal figyelhető meg a külső pályázatírók és a helyben dolgozó, számottevő projektmegvalósító tapasztalattal rendelkező szakemberek által írt pályázatok között.** Előbbiek az esetek többségében egy sablon alapján készült 'uniform' projektek, míg utóbbiak általában korábbi tevékenységekre és helyi szükségletekre építő fejlesztések. Ez a kép a megvalósítási szakaszban már árnyaltabbá válik, mert több esetben az egyen programokat megvalósító szakemberek a készen kapott kereteket a helyi viszonyokhoz

tudják alakítani, értelmes tartalommal megtölteni, természetesen az eredeti kiírás keretei között.

(1) A pályázat előkészítő szakaszában tudatos, helyi előzményekre építő tervezést azoknál a projektgazdáknál figyelhettünk meg, amelyek már rendelkeztek hasonló programban szerzett tapasztalattal az adott akcióterületen. **Az előkészítő munka minősége független volt a kezdeményező szervezeti formájától,** függött viszont a benne dolgozók tapasztalatától és szakértelmétől.

(2) **A külső pályázatiírók által készített pályázatok többsége egy kaptafára készült,** megfelelő a pályázati kiírásnak, de figyelmen kívül hagyva a valódi helyi igényeket és adottságokat. Pályázatiírók általában olyan területeken jelentek meg, ahol helyi kezdeményezésre valószínűleg nem készült volna pályázat, szolgáltatásaikat elsősorban önkormányzatok vették igénybe. **Az előkészítés során formális egyeztetéseket tartottak, de a helyi szakemberek érdemben nem vettek részt a tervezésben.**

(3) A **szakmai háttértámogatást** végző konzorcium az előkészítő szakaszban információs napokat szervezett és helyi konzultációs lehetőséget biztosított a pályázók számára. A szolgáltatásokat azonban nem volt kötelező igénybe venni, így ennek a munkának a **hatása az egyes pályázatokra esetleges volt.**

3.3. Javaslatok

(1) Általános javaslatunk a humán fejlesztést célzó programok esetében (is) az **előzetes helyszíni (szakmai) monitorozás** alkalmazása a projektkiválasztás folyamatában. A több éves, komplex fejlesztést célzó, nagy költségvetésű programok esetében kulcskérdés a szakmai megvalósítók felkészültsége, tapasztalata, helyi kapcsolatrendszere. Kizárólag 'papírból' a benyújtott pályázati anyagok alapján ezek a készségek nem megítélhetők. Az előzetes monitorozás költsége a nagy költségvetésű, viszonylag kevés pályázatot generáló konstrukciók esetében elenyésző a támogatási keretösszeghez képest. Az előzetes helyszíni monitorozás jelentősége elsősorban az egyfordulós, külső szakmai támogatás nélkül előkészített pályázatok esetében nagy.

(2) A TÁMOP 5.1.3 konstrukcióhoz hasonló programok esetén javasoljuk **többfordulós pályázati rendszer** bevezetését. Többfordulós eljárásban elérhető lenne, hogy a program megvalósítói már az előkészítés során bekapcsolódjanak a munkába és ne szülessenek a helyi igényekre és adottságokra nem reagáló projektervek. További javaslatunk, a többfordulós pályázati rendszerhez illeszkedő, **kötelező jellegű külső szakmai támogatás** a pályázati fordulók között.

(3) A TÁMOP 5.1.3 típusú programok esetében az 'uniform' pályázatok elkerülhetővé válnak, ha a pályázat benyújtásakor elkészített **helyzet-és szükségletfelmérést** a szakmai megvalósítóknak a projekt folyamatában (vagy két pályázati forduló között) **lehetőségük nyílik újratervezni,** és ennek megfelelően a projekttevékenységeket alakítani. Hosszabb időtartamú projektek esetében javasoljuk, hogy a pályázatban tervezett tevékenységek, megfelelő szakmai kontroll mellett, egyfajta **gördülő tervezéssel,** a jelenleginél könnyebben módosíthatók legyenek.

(4) Megfontolandónak tartjuk a hasonló, párhuzamosan futó programok esetében a **szakmai megvalósítók kötelező együttműködését**. Ennek egy lehetséges formája, egy térségen belül, az érintett szervezetek és szakértők rendszeres szakmai műhelye.

(5) Általános javaslatunk, **a pályázatok jelenleginél erősebb szakmai értékelése** és a projektek megvalósításának – adminisztratív kontrolon túlmenő – **szakmai ellenőrzése**.

4. Tartalmi kérdések

4.1. Források/programok egymásra építése, fenntarthatóság

Bár a TÁMOP 5.1.3-as program az általában megszokott ESZA finanszírozású fejlesztéseknél hosszabb időtávú (jellemzően 2 és fél éves) helyszíni beavatkozásokat támogat, azt tapasztaljuk, hogy **az előzményekre építő és valóban hosszú-távú stratégiába illeszkedő projektek képesek igazán mélyreható és reményeink szerint fenntartható változásokat elérni.** Ehhez természetesen nem csak arra van szükség, hogy a helyi szereplők együttműködése közös értékek és közösen megtervezett célok mentén működjön következetesen és éveken keresztül (és ne ad-hoc jellegű legyen), hanem arra is, hogy az ilyen stratégiai fejlesztésekhez illeszkedően a **források, a fejlesztési lehetőségek is rendelkezésre álljanak.** Ezen szakmapolitikai ajánlásunk megalapozásaként azt járjuk körül, hogy milyen módon segítheti jobban a támogatáspolitikát a térségi összehangolt fejlesztéseket, valamint hogy milyen fejlesztési stratégia mentén támogatható a hasonló beavatkozások sikeressége.

4.1.1. Tapasztalatok

A „mélyszegénység” projekteknek **több akcióterületen voltak különböző előzményei.** Ezek általános tapasztalatai, hogy **a programok megvalósítását, az együttműködéseket és a célcsoport tagok bevonását egyaránt megkönnyítik.** Az előzményként értelmezett tevékenységek egy része uniós finanszírozású projekt (pl. Biztos Kezdet Gyerekház, adósságkezelési program, tanoda, Leader program, ROP pályázatok, foglalkoztatási projektek) vagy egyéb, nem központi költségvetésből finanszírozott kezdeményezés (pl. „Meséd program”, Norvég Civil Alap, kívülről érkező közösség-és szervezetfejlesztés). Másik részük központi költségvetésből megvalósított, igen eltérő célokkal és eszközökkel működő program (pl. „Köztámháló”, Start munkaprogram, szociális földprogram, „Jelenlét program”). Van olyan akcióterület, ahol többéves, közösségfejlesztésre és közös tervezésre épülő tevékenységek jelentik az előzményeket. Máshol az önkormányzatnak van fontos kezdeményező, projektgeneráló és megvalósító tapasztalata, ami szintén segíti a sikeres megvalósítást. Egy-két akcióterületen a Leader Programhoz kapcsolódó helyi akciócsoport (annak vezetője) volt a kezdeményező.

Ugyanakkor **több helyen semmilyen megalapozó beavatkozás nem történt korábban.** Ezek a településeken jellemzően nincsenek civil szervezetek, hiányzik a „civil élet”, ami a **„mélyszegénység” program megvalósítási szakaszát is nehezkesebbé teszi.** (A pályázati cégek jellemzően ezeken az akcióterületeken jelentek meg.) Egy másik „kategória” az, amikor voltak ugyan különböző programok az akcióterület egy-egy településén (pl. telepfelszámolás, konyhakerti programok, szociális földprogram), de ezeknek semmilyen hatása nincs a most futó „mélyszegénység” programokra, nem tekinthetők előzménynek.

A más programokhoz, kezdeményezésekhez való kapcsolódás, a források egymásra építése kevésbé jellemző, még azokon az akcióterületeken is, ahol – települési vagy kistérségi szinten – több projekt fut egyszerre (Integrált Közösségi Szolgáltató Tér; IKSZT, „Kistérségi gyerekesély program”; GYEP). Ugyanakkor a „mélyszegénység” programok egy része próbálja megtalálni a kapcsolódási pontokat, vagy legalábbis igyekszik együttműködéseket generálni (pl. settlement házak által, a helyi szakemberek közös képzésén, együttműködésén keresztül). Több akcióterületet érintenek a „kistérségi gyerekesély programok”, amelyekkel a kapcsolódás csak részben tud megtörténni. Az ezzel kapcsolatos tapasztalatok vegyesek. Van,

ahol a GYEP tervezésébe nem tudtak beleszólni, a megvalósítást a korábbi többcélú társulás munkaszervezete végzi. Máshol (a TÁMOP 5.1.3 konzorciumában is részt vevő) szociális szolgáltatónak fontos szerepe volt a GYEP tervezésében, de a stáb teljesen kimaradt az egyeztetésekből. Egy harmadik tapasztalat szerint a „mélyszegénység” program stábja részt vett a GYEP tervezésben, és a kapcsolat jelenleg is élő.

4.1.2. Diagnózis

Egyértelműen azt láttuk az elmúlt 3 év során, hogy **azok a projektek működnek igazán sikeresen, amelyek egy hosszabb-távú fejlesztési stratégia részeként valósulnak meg**, vagy legalább is építenek korábbi és párhuzamosan működő programok eredményeire és tapasztalataira. A teljesen „nulláról” induló projektek, illetve az elszigetelt; más, hasonló területen és célok mentén működő fejlesztésektől függetlenül zajló projektek értelemszerűen nem gyakorolnak kellő hatást a célcsoportra, a helyi közösségre és nem képesek fenntartható eredményeket elérni.

Nagyon fontosnak tartjuk azt is kiemelni, hogy a program során, mint a **megvalósítást támogató szervezet** mi magunk is igyekeztünk **serkenteni az együttműködések**et, felhívni az esetleges kapcsolódási pontokra a figyelmet. Úgy látjuk, hogy **ez a szerep elengedhetetlenül fontos**, a projektek legnagyobb része magától nem ismeri fel ezek jelentőségét, vagy nem képes megteremteni az együttműködést párhuzamosan futó fejlesztésekkel, esetleg felhasználni korábbi projektek eredményeit. A szervezeti háló kialakításában, fejlesztésében vállalt szerepnek nem csak a projektekre, hanem más önkormányzati, állami, civil szervezetek munkájára és más ágazatokra is ki kellene terjedni. Több olyan projekt-terület is van, ahol alig ismerik az ott működő szervezeteket. A munka hatékonyságát nagy mértékben rontja ott is, ahol vannak működő kezdeményezések, ha ezek nem építenek egymás munkájára, nem működnek együtt.

A közösségi beavatkozás hosszú-távú, évtizedes folyamat. Szintén fontos hangsúlyozni, hogy a TÁMOP 5.1.3-as program (sikeres) projektjei elkezdtek egy folyamatot a helyi közösségekben, ami mindenképpen **folytatásra érdemes**, illetve továbbvitele egyértelműen szükséges.

4.1.3. Javaslatok

(1) Javasoljuk, hogy a társadalmi befogadást, a mélyszegénység csökkentését, a komplex közösségfejlesztést célzó intézkedések és programok esetén **legyen kötelező elem mélységében és tartalmilag vizsgálni** a témához kötődő, az akcióterületet érintő **korábbi projekteket** (pl. a megvalósíthatósági tanulmányban). Akár kötelező projekttevékenység is lehet a korábbi projektek megismerését, a tapasztalatcserét célzó műhelybeszélgetés megszervezése a pályázatkészítési szakaszban. Ahol vannak ilyen előzmények, jelentsen az **elbírálásnál előnyt** a korábbi projektek, fejlesztések eredményeire való építés, azok fenntartása.

(2) Javasoljuk, hogy a leghátrányosabb helyzetű társadalmi csoportok befogadását célzó projektek mellett legyen **kísérő támogató szolgáltatás**,¹⁷ aminek kötelező eleme a **helyi együttműködési lehetőségek feltárása**, a helyi projektek kötődéseinek **erősítése**.

¹⁷ Részletesen lásd 5.fejezet részletes szakmapolitikai ajánlását

4.2. Bevonás: mennyire és hogyan sikerült új célcsoportot elérni

A TÁMOP 5.1.3-as programban kimondott elvárás volt a legrosszabb helyzetűek elérése, és a meglehetősen „puha” indikátorok sem kényszerítették arra a projekt gazdákat, hogy „lefölözzék” a klientúrát. A különböző projektek **különböző eszközöket alkalmaztak a célcsoport tagok beazonosítása és elérése, bevonása során**. Ezeket a tapasztalatokat területi műhelyek során elemeztük a projektek megvalósítóival, valamint a hatásvizsgálat első körös adatfelvételeiből is nagyon sok minden tudható a célcsoport jellemzőiről. Ebben a szakmapolitikai ajánlásban a legrosszabb helyzetű csoportok sikeres elérésére és bevonására vonatkozó tapasztalatainkat és javaslatainkat összegezzük.

4.2.1. Tapasztalatok

A TÁMOP 5.1.3-as program helyi projektjeiről hatástanulmány készült, a **bevolt célcsoport tagok** és kontroll személyek **legkülönbözőbb jellemzőit** vizsgálva. Az első körös adatfelvétel eredményei elérhetők honlapunkon¹⁸, az elkészült **kutatási beszámoló** alapján meglehetősen pontos képet kapunk a 25 akcióterületen mélyszegénységben élőkéről.

A projektek mélyszegény célcsoportjának kiválasztása és bevonása a program kardinális pontja. Az egyes projektek **jelentős eltéréseket mutatnak a bevonás/kiválasztás stratégiáit tekintve**. Első területi műhelyünkön a bevonással kapcsolatos alapvető kérdésekre kerestünk lehetséges válaszokat:

- Milyen **intézményeken/kapcsolati hálókon** keresztül történik a kiválasztás/bevonás?
- Milyen **szempontokat** mérlegelnek a bevonandók kiválasztásánál?
- Vannak - e **közösségi események**, amelyek (mindkét fél részéről) a döntéshez vezetnek, esetleg közösségi „döntés”?
- Vannak - e **területi szempontok**, hangsúlyok, vagy az akcióterület minden települését egyformán kezelik?

A projektek részéről a **bevonással/kiválasztással kapcsolatban az alábbi szempontok** merültek fel:

- **Erőforrás-koncentráció:** kevesebb családra koncentrálva nagyobb eredményeket lehet elérni; a bevonandó családok számát a program által biztosított szociális munkások és mentorok kapacitásához igazítják;
- Ha ez egy „**minta-projekt**”, akkor „**minta-családokat**” választanak ki; a rajtuk tesztelt módszertannal később újabb családokat is be lehet vonni, illetve a sikeres családok példaként szolgálnak a későbbiekben;
- A **lelegelettebbek bevonására** törekednek: a szociális alapszolgáltató a megszokott praxissal nem kezelhető családokat adja át;
- Közösségi programelemekkel a **teljes települési lakosság megszólítása** is cél (ez gyakorlatilag minden programban szerepel);
- A program erőforrásainak optimalizálása érdekében **több körben végzett bevonás**

¹⁸ A mélyszegénységben élők helyzete Magyarország legszegényebb kistérségeiben - kutatási beszámoló http://www.melyszegenyseg.hu/dokumentumok/dokumentumtar_tartalma/TAMOP%205.1.3%20kutatasi_1kor_Zarotanutmany.pdf

- Nyitva hagyott kör, bármikor csatlakozhatnak újabb családok; **folyamatos „toborzás”**; kikerülők/újonnan csatlakozók;
- **Egy településen minimum két család**, hogy ne legyenek „egyedül” (ebben az esetben nagyon sok településből állt az akcióterület, ugyanakkor minden településről szerettek volna bevont családokat);
- **Programelemenként**, programtevékenységként **eltérő számú bevonandó** (a bevontak eltérő tevékenységen és intenzitással vesznek részt a programban);
- A bevont **családok tagjai számára eltérő programelemek** biztosítása (pl. gyerekprogramok, nőket célzó programok stb.)
- **A bevonandó családok számának megoszlása a települések között:**
 - szociális helyzet v. a mélyszegények száma alapján súlyozni a településeket, s így településenként eltérő mértékű bevonást megvalósítani;
 - minden településen azonos számú bevont, esetleg lakosság-arányosan kiszámolva a településekre eső bevontak számát; ezzel elkerülhető a polgármesterek esetleges konfliktusa;
 - a települési igényfelmérések alapján a településeken megvalósított tevékenységek körét lehet differenciálni, és ehhez igazítani a bevonandók számát;
- Gyakori szempont az **együttműködési készség, motiváció** (ennek hiányában a projektindikátorok teljesülése veszélybe kerülhet – bár az indikátorok könnyen teljesíthetők voltak);
- **Korábbi programok „klienseinek”** előnyben részesítése;
- A projektindikátorok biztos teljesülése érdekében az **indikátorban meghatározottnál nagyobb számú** (30-50%-kal több) **család bevonása**.
- A program céljaihoz illeszkedő **speciális bevonási szempontok** alkalmazása (pl. nők, többgyerekes családok előnyben részesítése); vagy életkori, iskolázottsági arányok előzetes meghatározása alapján;

A projektek a **bevonás/kiválasztás különféle technikáit** alkalmazták:

- **Közösségi jellegű** bevonás: közösségi beszélgetések, közösségi események során körvonalazódik, hogy mely személyek/családok jelentkeznek vagy vonhatók be;
- Bevonandók körének meghatározása (kiválasztás) **helyi informátorok** - elsődlegesen szociális szakemberek, önkormányzat/CKÖ, pedagógusok - információi alapján, ezt követően célzott bevonás/megkeresés;
- Helyi mentorok saját kapcsolati hálójukon vagy korábbi munkák során kialakult viszonyaikon keresztül jutnak el a potenciálisan bevonandó családokhoz; **személyes, bizalmi megkeresés**;
- Bevonandók körének bővítése **hólabda módszerrel**;
- Alapos, mindenkire kiterjedő bemeneti állapot- és szükségletfelmérés (interjú, kérdőív) után meghatározott **objektív szempontok szerinti szelekció**: kit vonnak be, kit milyen programelembe vonnak be;
- **Kommunikációs csatornákon** és közösségi eseményeken (esetleg „toborzó eseményeken”) meghirdetett tevékenységre önkéntesen jelentkezők bevonása
- **A bevonás formalizálása**: 1) jelentkezési lap/szándéknyilatkozat, 2) általában írásos megállapodás/szerződés, 3) állapot - és szükségletfelmérés, 4) egyéni fejlesztési tervekben rögzített célok

A felsorolt bevonással/kiválasztással kapcsolatos szempontok és technikák általában keveredve, vagy egymást kiegészítve jelentek meg az akcióterületeken. A projekt által biztosított kapacitások mérlegelése, valamint az indikátorok teljesítésének kényszere mellett

általában fontos szempont volt az is, hogy senki ne érezhesse magát a programból kizártnak, s így a program megvalósítása a lehető legkevesebb helyi konfliktust generálja.

4.2.2. Diagnózis

A már hivatkozott hatástanulmány egyértelműen megállapítja, hogy **a célcsoport tagok** valóban a mélyszegénységben élők köréhez tartoznak, és **jelentős hátrányokkal rendelkeznek az élet szinte minden területén** (iskolázottság, foglalkoztatottság, anyagi helyzet, egészségi állapot, stb.). Ugyanakkor azt is látjuk, hogy a mélyszegény közösségekből **nem minden esetben a legrászorulóbbak, a legnehezebb helyzetűek kerültek be a projektek célcsoportjába**. Ennek részint az indikátorok teljesítésének nyomása, kényszere az oka, részint pedig az, hogy a „nehezen kezelhető”, végletesen kirekesztett családokkal sok esetben nyilvánvalóan nehezebb az együttműködés. A pályázati kiírás egyik legnagyobb pozitívumának éppen azt tartottuk, hogy az elvárt indikátorok könnyen teljesíthetőek (bár nem eléggé pontosan definiáltak) voltak, így azt erősítettük mi is a projekt megvalósítóiban, hogy „vállaljanak be” nagyobb kihívást jelentő családokat is.

Ahogy arról részletesen írunk a második fejezetben, több projektben gondot okozott a bevont települések nagy száma és elhelyezkedése, ami a családok bevonása szempontjából is problematikus, tekintettel a települések közötti közlekedés nehézségeire. Sokszor ezért nem tudtak részt venni családok egyes programokon.

Azt is tapasztaltuk, hogy **egyes bevonási, toborzási technikák ellehetetlenítik**, de legalább is megnehezítik **a leghátrányosabb helyzetűek projektekbe való bekerülését** (formalizált bevonás, helyi kapcsolatok által meghatározott diszkrecionális döntések, stb.).

4.2.3. Javaslatok

(1) Javasoljuk, hogy a mélyszegénységben élők társadalmi befogadását célzó pályázati kiírások esetén a célcsoporttal elért eredményeket alátámasztó **indikátorok pontosan definiáltak**¹⁹ és „**alacsony küszöbűek**”, azaz könnyen teljesíthetőek legyenek. A kiírásokban meghatározott **célcsoport definíció minél jobban törekedjen a legrosszabb helyzetűek célzására** (legalább 5-6 ismérv meghatározása és ezek közül minimum 3 teljesülése: szegénység, iskolázatlanság, munkanélküliség, magas gyermek szám, roma kisebbséghez tartozás, rossz lakhatási körülmények, stb.).

(2) Javasoljuk, hogy a célcsoport tagok **bevonásának technikájára** vonatkozóan a **pályázati csomag tartalmazzon módszertani segédletet** annak érdekében, hogy a legrosszabb helyzetű, legrászorulóbb személyek minél nagyobb számban és arányban kerülhessenek be a projektekbe.

4.3. A szociális szolgáltatások fejlesztése, bővítése a projekt keretein belül

¹⁹ Több helyen probléma volt, hogy az egyént vagy a családot tekintjük-e célcsoportnak. Az útmutató kritériumai egyénekre vonatkoztak, de a projektek jó része családokkal foglalkozik. Fontos lenne ezt egyértelműsíteni és a családot tekinteni bevonandónak hasonló programokban.

A szociális szolgáltatások fenntartható fejlesztése, bővítése és működtetése - a projektek tapasztalatai alapján – nehezen összeegyeztethető a projekt-szerű működéssel. Ebben a szakmapolitikai ajánlásban azt járjuk körül, hogy a projekt kereteken belül megvalósuló szociális szolgáltatás fejlesztés miként tartható fenn hosszú-távon.

4.3.1. Tapasztalatok

A projektek által elindított új elemek a szociális szolgáltatásokban, a szociális szolgáltatók működésében:

- **Szakközvetítő együttműködések.** Több program kiemelte, hogy az akcióterületen (vagy a résztvevő települések egy részén) kialakult a helyben dolgozó humán szakemberek együttműködésének valamilyen rendszeres formája (pl. szakmai fórum, szakközvetítő és intézményközi kerekasztalok, közösségi tervezés). Ezeket a projektek generálták, és tartják fenn. Több helyen fontos elem a helyi döntéshozók megszólítása (pl. „segítő településvezetők klubja”, „érzékenyítő” workshopok, „jövőkörhelyek”).
- **Szélesebb célcsoport elérése nagyobb eszközzel.** A projektben az addig alapszolgáltatóként vagy civil szervezetként elért célcsoport bővült, be tudtak vonni a programok egyes elemeibe olyan embereket/családokat, akiket korábban nem (mentorálással, egyéni fejlesztési tervekkel, „közösségi házakkal”, kiscsoportos foglalkozásokkal, számos közösségi programmal és egyéb motivációs eszközökkel). Több programban hiánypótló tevékenységekkel, szolgáltatásokkal tudtak válaszolni a szükségletekre, igényekre. Ugyanakkor probléma, hogy nincs kapacitás, erőforrás a tényleges és rendszeres szociális munkára.
- **„Bázis” a projekt szolgáltatásainak összefogására.** A programok egy részében létrehoztak valamilyen típusú „közösségi teret”, ahol bizonyos programok, szolgáltatások vehetők igénybe. A központi irányok, a súlypontok különböznek, de közös elem bennük az, hogy a programot „intézményesítik”, megteremtik központját/központjait, „bejárható közösségi színteret” biztosítanak (pl. „Életmód Ház”, „Praktikák háza”, settlement házak).
- **Célcsoportok képzése, képesség- és készségfejlesztése.** Fontos elem mind az „elsődleges” (mélyszegénységben élők), mind a „másodlagos” (helyi humán szakemberek, döntéshozók) célcsoport képzése különböző formákban és eszközökkel, illetve eltérő hangsúlyokkal (pl. életvezetési műhely, képzések, kompetencia- és személyiségfejlesztés, foglalkoztathatóságot javító képzések, konfliktuskezelés, számítástechnikai és nyelvi képzések, ECDL vizsga, tematikus műhelyek, öngazdálkodási programelemek, háztartásgazdálkodás, segítő településvezetők klubja, döntéshozói fórum, szociális kerekasztal). A képzéseknél komoly gondot jelentettek a változó feltételek, pl. az OKJ szabályozásának a változása. Sok területen semmilyen munkalehetőség sincs, ezért úgy a projektben dolgozók, mint a résztvevők gyakran értelmetlennek érzik a képzéseket. Pedig véleményünk szerint a képzés ilyen esetekben is fontos, csak más a célja: pl. munkaképes állapotban tartani, vagy ilyen állapotúra hozni a bevontakat.

A projektek szolgáltatásainak, az új szolgáltatási elemek fenntarthatósága a projekt gazdák szerint:

- A projektben megalapozott **kapcsolatokat** (döntéshozókkal, szervezetekkel, szakemberekkel) **fenn lehet tartani**, ami nagyban hozzájárulhat az eredmények továbbviteléhez. Ennek egyik eszköze a humán szakemberekből kialakított **hálózat**. Ez azonban – mint sok más egyéb – személyfüggő. A „mélyszegénység programokban” kialakult

szakmai stábok továbbvihetik a **szolgáltatások, programok** egy részét, **megtartásuk** azonban **kétséges** (legalábbis forrás, illetve projektfüggő).

- **Közösségi fenntartás önkéntesek bevonásával.** Olyan „működtető testületre” van szükség, amely a projekt után is generálja az együttműködéseket és az önkéntesek munkáját. A közösségfejlesztési folyamatok nagyban hozzájárulhatnak az elért eredmények továbbviteléhez, fenntartásához.

- **Önkormányzati ingatlan hozzájárulás, rezsiköltségek fedezése** (ami alapvetően nem jelentős, de rendszeres kiadás). Ez lehet alapja a „közösségi terek” fenntartásának, amelyek összefogják a fejlesztéseket, „fizikai bázist” biztosítanak az eredmények fenntartásához.

- **A kompetenciák fejlesztése, a „képessé tevés”, az igények felkeltése,** a célok megfogalmazása fontos alapja a tevékenységek fenntartásának. Ezt segíthetik elő a szakmai visszajelzések, visszacsatolások (önkormányzatok és a célcsoportok számára).

- A fenntarthatóságot, a megkezdett folyamatok továbbvitelét segítheti a **mélyszegénység programok szakmai stábjainak hálózata,** amely az egyes akcióterületeken dolgozó szakemberek számára jelenthet motivációt. Ez előmozdíthatná a „program - alapú” szakmai tervezést is.

4.3.2. Diagnózis

A projektek számos helyen új elemekkel bővítették a meglévő és régóta működő szociális alapszolgáltatásokat. A TÁMOP 5.1.3-as program egyik legfontosabb újdonsága a **szociális, közösségfejlesztés és település-/vidék-/területfejlesztési szakmák együttműködése** a mélyszegénységben élők társadalmi befogadása érdekében. A fenti szakmaköziségnek a beadott megvalósíthatósági tanulmányoknak tartalmában és az azt végrehajtó szakmai csapat összetételében is meg kellett jelennie. A tapasztalatok szerint a szociális és a közösségfejlesztő szakmák együttműködése több projektben sikerrel valósult meg, a szociális munkát jól kiegészítő közösségi eszköztár alkalmazásával. Ugyanakkor a hagyományos szemléletű, beruházás-centrikus térségfejlesztés kapcsolódási pontjai kevésbé voltak magától értetődőek. A probléma egyik forrása, hogy az elmúlt években kialakult gyakorlatban a térségfejlesztők elsősorban a mindenkori pályázati rendszer szakértőivé váltak, miközben nem voltak olyan térségi tervezési folyamatok, amelyek átfogóbb, integráltabb szemléletet kívántak volna. A vidékfejlesztés támogatási rendszere jelenleg sem tartalmaz a **leszakadás komplex kihívásaira** reagáló intézkedéseket.

A **szociális munka** (gyakran és sok helyen alapvetően bürokratikus) rutinfeladatai számos akcióterületen **bővültek új elemekkel** (képességfejlesztés, közösségfejlesztés, stb.), vagy a családsegítők **klientúrájából eddig kiszorult családokat is sikerült bevonni** a segítő folyamatba. A kibővült ellátotti kör, illetve a szélesebb szolgáltatási paletta fenntartásának elsősorban **kapacitás és kompetencia hiányok** állnak útjába.

Egyértelmű tapasztalatunk, hogy a komplex, befogadást célzó programoknak a tartalmi elemeken túl szükségük van egy bázisra, egy **nyitott közösségi térre,** ahol a szolgáltatásokon túl közösségi programok is megvalósulhatnak.

A **fenntarthatóságnak** vannak **belső és külső feltételei.** Mindenekelőtt szükséges, hogy a közösség tagjaiban meg legyen az igény a folytatásra, készek és hajlandóak legyenek önkéntesként közreműködni, a szakmai hálózatok tagjai pedig a projekt lejárta után is értelmét és hasznát lássák az információ és tapasztalat cserének. A külső feltételek anyagi természetűek, amiben a helyi önkormányzatoknak, a szaktárcáknak és az uniós forrásokért felelős intézményrendszernek vannak feladatai (ld. részletesen a javaslatoknál).

4.3.3. Javaslatok

(1) Javasoljuk, hogy a TÁMOP 5.1.3 projekt keretében elkészült **módszertani anyagok minél szélesebb körben kerüljenek elterjesztésre**. Itt számos olyan konkrét esetet, jó gyakorlatot ismertetünk a mélyszegénységben élőkkel más-más szerepben dolgozó szakemberekkel (vidékfejlesztők, közösségfejlesztők, szociális munkások) vagy akár laikus segítőkkel, amelyeket alkalmazhatnak saját munkájukban.

(2) Javasoljuk a **szociális, közösségfejlesztő és település-/vidék-/területfejlesztő szakmák együttműködésének ösztönzését** kiszélesíteni a komplex kihívások kezelésére kiírt támogatási konstrukciókban. Az ágazatköziség gyakorlati megvalósításának segítése érdekében javasoljuk szemléletformáló szakmaközi fórumok, módszertani útmutatók, eszköztárak elterjesztését.

(3) Javasoljuk, hogy a **leghátrányosabb helyzetű kistérségekben** (ahol van, ott IKSZT-k, teleházak, stb. bázisán) **minden településen** legyen mindenki számára elérhető, nyitott és a társadalmi befogadást célzó sokszínű programokat befogadó **közösségi tér** (akár egy terem, vagy szoba), aminek a fenntartása (rezi költségek) és működtetése (humán erőforrás) folyamatosan biztosított. Különösen fontosnak tartjuk hangsúlyozni, hogy a közösségi terek **mindenkit befogadó és magas színvonalú működtetéséhez** nem elégséges az infrastrukturális háttér biztosítása.

(4) Javasoljuk, hogy minden, az **LHH kistérségekben megvalósuló fejlesztés kötelezően** menjen át befogadás szempontú vizsgálaton.²⁰ Ne legyen támogatható olyan fejlesztés, amely erősíti a társadalmi különbségeket vagy a kirekesztést és amennyiben releváns, tartalmazzon olyan tevékenységeket, amelyek a **mélyszegénységben élők társadalmi befogadását célozzák**.

(5) Javasoljuk, hogy a szociális ellátást érintő uniós finanszírozású projektek esetén legyen **kötelező az együttműködés az helyi, szociális alapszolgáltatást nyújtó intézménnyel**. Valamint, hogy az LHH-kban megvalósuló projektek esetén a pályázati támogatás egy része elszámolható legyen a **szociális alapszolgáltatások kapacitás bővítésére**.

4.4. Nagyfokú szabadság a projekt tartalom kialakításában

A TÁMOP 5.1.3-as program számos új elemet tartalmazott, ezek egyike a projektek szakmai tartalmának aránylag kismértékű meghatározása. Úgy látjuk, hogy ez a fajta rugalmasság sok esetben az innovációnak és a kísérletezésnek adott teret, azonban arra is látunk példát, hogy (az indikátorok nagyon „puha” definíciójával és alacsony értékeivel együtt) az „alibi projektek” (és a pályázati cégek) is lehetőséghez jutottak. Ebben a szakmapolitikai ajánlásban az előnyöket és hátrányokat mérlegeljük, illetve javaslatot teszünk az innovációkat támogató, de a látszattevékenységet jobban szűrő tartalmi előírásokra.

²⁰ Ehhez egy lehetséges példa az esélyegyenlőség elvű támogatáspolitikai alkalmazásának már kipróbált technikája.

4.4.1. Tapasztalatok

A projekt gazdák véleménye a pályázati kiírásról

- A konstrukció előnye a komplexitás (szociális szolgáltatások, közösségfejlesztési és területfejlesztés), illetve az, hogy ennek a három szakmának a módszertanát próbálja ötvözni. **Hiányzik** viszont vagy csak érintőlegesen jelenik meg a programokban a jövedelmet generáló „**gazdasági láb**”, a (támogatott) foglalkoztatási lehetőségek felkutatása, megteremtése.
- Annak érdekében, hogy **ne kelljen külső pályázatíró cégeket bevonni** a tervezésbe és a megvalósításba, fontos lenne a helyi szakemberek és döntéshozók megerősítése, képzése, a közösségi tervezés technikáinak átadása. (Ez különösen lényeges lehet a leghátrányosabb helyzetű kistérségekben.)
- A pályázat beadása és a projekt megkezdése között eltelt hosszú idő miatt a szükségletfelmérések, helyzetelemzések részben elavultak. Lehetővé kellene tenni, hogy ilyen esetekben **aktualizált helyzetelemzésből** indulhassanak ki az egyes fejlesztési tevékenységek (akár úgy, hogy ez már a megkezdett projekt része).
- A projekt költségvetésén belül elkülönített alap szolgálhatná a **helyi „mini-projektek”** generálását, fejlesztését²¹. Ezeket a forrásokat – a program szakmai támogatása mellett – lehetne továbbadni a helyi civil kezdeményezéseknek, ebből lehetne fedezni a helyi közösségi akciók költségeit.
- Mind a **stábtagnak, mind a településvezetőknél, döntéshozóknál** szükséges lenne **kötelező képzést** tartani a projektek indulásakor. Ennek része lehetne a kapcsolódó programok megismerése, feltérképezése.
- A projektek megvalósítása során **felhalmozott szakmai, gyakorlati tapasztalatoknak** nyoma kell, hogy maradjon. Ezeket olyan formában kell összegyűjteni, megszerezni és elérésüket biztosítani, hogy használhatók, alkalmazhatók legyenek a későbbiekben is.

4.4.2. Diagnózis

Az egyik legfontosabb tanulság számunkra, hogy a fejlesztések **szabad tartalommal** való feltöltésének lehetősége (számos erősen szabályozott, standardizált tartalmú konstrukcióval összehasonlítva) **jó eszköz** az innovatív és a helyi szükségletekre válaszoló projektek életre hívásához, ehhez azonban a **helyi megvalósítók támogatására és kapacitásfejlesztésére** van szükség. Egyéb esetben kiszolgáltatottak pályázatíró cégeknek, amelyeket tapasztalataink szerint leggyakrabban nem a projekt céljai, hanem kizárólag üzleti érdekek vezérelnek (természetesen akadtak kivételek). Látnunk kell, hogy a leghátrányosabb helyzetű térségekben, legrosszabb helyzetű csoportokkal dolgozó szervezetek gyakran (nem minden esetben!) maguk és hátrányos helyzetben vannak projekt tervezési és végrehajtási készségeiket és tapasztalataikat tekintve.

A sikeres projektek érdekében különösen fontos a helyi megvalósítók felkészítése, képessé tétele a tervezésre és végrehajtásra egyaránt, a megalapozott és aktuális helyzetelemzések megléte, amely tartalmazza a kapcsolódó és megelőző fejlesztéseket, a helyi kezdeményezések életre hívásának lehetősége és a megszerzett tapasztalatok megosztása.

²¹ Ehhez példaként szolgálhat a ROP IH által irányított, szociális város rehabilitációs programokban alkalmazott „kis projekt alap”.

4.4.3. Javaslatok

(1) Javasoljuk, hogy a **leghátrányosabb helyzetű kistérségben** működő önkormányzatok, civil szervezetek, mélyszegénység csökkentését célzó programokban **potenciális helyi pályázók kapjanak célzott szakmai támogatást és felkészítést** közösségi tervezés, szükséglet és helyzet feltárás, projekttervezés, pályázatkészítés és projekt menedzsment témakörökben. (Az LHH és GYEP programok korábbi tapasztalatai felhasználhatóak.)

(2) Javasoljuk, hogy a mélyszegénységben élők befogadását célzó projektek keretében legyen lehetőség (elszámolható költség) olyan **további helyi kezdeményezések támogatására**, elindítására, (akár a célcsoport tagok által) amelynek az inkubációját a projekt keretében látják el.

5. Szakmai, módszertani háttértámogatás

Az elmúlt években több olyan támogatási konstrukció jött létre, amely módszertani, szakmai segítséget biztosított uniós forrásból támogatott projektek tervezőinek illetve megvalósítóinak. Az ilyen projekttámogató tevékenységek legfőbb rendeltetése a programok **céljainak minél nagyobb mértékű teljesülése**, a támogatás **célcsoportjainak minél jobb elérése**. A projekttámogató tevékenységek fontos feladata **a képzés, a szakmai stábok kapacitásfejlesztése** is.

A leghátrányosabb helyzetű csoportokat elérő programokhoz kapcsolódó projekttámogató tevékenységekről az Autonomia Alapítvány *Projekttámogató programok tanulságai* címmel a közelmúltban közzétett egy részletes elemzést²², ezért itt csak említésszinten soroljuk fel a legfontosabbakat. A közelmúlt projekttámogató tevékenységei közül a legkomplexebb kétség kívül a Gyerekesély Programhoz kapcsolódó – kezdetben az MTA GYEP, később a Magyar Máltai Szeretetszolgálat és a Wekerle Sándor Alapkezelő által végzett – támogató munka. A 2008-ban induló LHH programban a projektcsomagok összeállítását kísérte szakmai támogatás annak érdekében, hogy a legrászorulóbb települések és társadalmi csoportok is dedikált forrásokhoz jussanak. A Biztos Kezdet programhoz pedig a Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézet nyújtott támogatást.

A **TÁMOP 5.1.3-as konstrukció** a helyi programokat finanszírozó 2. komponens mellett **tartalmaz egy „szakmai koordináció” elnevezésű 1. komponenst**, amelynek keretében országos hatókörű konzorcium végez projekttámogató tevékenységet. E konzorcium **feladata a program átfogó szakmai támogatása, valamint szakmai szolgáltatások és koordináció nyújtása a 2. komponens pályázói és nyertes megvalósítói számára**. A támogatás egy részét adja a mindenki számára felkínált és szabadon igénybe vehető szolgáltatások (képzések, műhelyek stb.) köre, emellett az együttműködésnek egy másik szintjét jelenti a proaktív, szoros partnerségen alapuló támogató jelenlét, amihez a helyi programok részéről is nagyfokú nyitottság és együttműködési készség szükséges.

5.1. Tapasztalatok

A TÁMOP 5.1.3-as konstrukció biztosította szakmai támogatás a célcsoport számára jobbra teljesen újszerű, ezért tapasztalatainkat és a helyi programok szakmai vezetőitől érkező visszajelzéseket az alábbiakban összefoglaljuk. Az egyszerűség kedvéért a továbbiakban a háttértámogatást végző szervezetet *„támogató csoportnak”*, a szakmai támogatás célcsoportját jelentő helyi programmegvalósítókat pedig *„támogatott csoportnak”* nevezzük.

1. A támogató csoport **szakmai összetétele** megegyezett a támogatott csoportoktól elvárt szakértői kör összetételével, vagyis az 1. komponens konzorciuma is **a szociális, a közösségfejlesztő és a térségfejlesztő szakma együttműködésében** valósult meg. A konzorcium tevékenységét egy tanácsadó testület is támogatta, amelynek stratégiai feladata annak a szélesebb kontextusnak, tudásnak a képviselője volt, amely Magyarországon az elmúlt években a szegénységgel foglalkozó nagyprogramok révén rendelkezésre áll.
2. A támogató csoport **a támogatott programok elindulása előtt kezdte meg működését**, mivel feladata volt már a projektek támogatása a pályázati fázisban, számukra

²² http://www.autonomia.hu/sites/default/files/files/1303/4044/projekttamogato_programok_tanulsagai_-_zaro_tanulmany.pdf

konzultációs lehetőség biztosítása. A támogatott projektek indulása előtt ezen kívül lehetősége volt:

- a. a különböző szakmákat képviselő szakemberek számára egymás szakmai szempontjainak megismerésére, az adott feladattal kapcsolatos közös értékrend, közös szakmai álláspont kialakítására,
 - b. az adott feladattal kapcsolatos szakirodalom, tapasztalatok, jó példák gyűjtésére és feldolgozására,
 - c. a támogatott csoportok számára tájékoztató kiadványok és előadások készítésére,
 - d. a támogatott csoportok számára képzési tematikák kidolgozására.
3. A támogatott csoportok a projektjük tervezésekor sok esetben **nem tudták, nem értették pontosan, hogy milyen típusú szakmai háttértámogatást fognak kapni**, ezért programjukba nem építették be a projekt támogatás jelentette lehetőségeket, illetve bizonyos esetekben a párhuzamos szolgáltatásokat terveztek (pl. szupervízió biztosítása a támogató csoport által és a helyi projekt saját költségvetéséből is).
4. A támogató csoport a támogatottak projekttervezési, pályázati időszakában **térségi információs napokat** tartott, majd a 2. komponensre pályázó stábok számára **konzultációs lehetőséget** biztosított, ennek igénybevétele azonban nem volt kötelező, és ezt különböző okokból csak a pályázók kisebb része vette igénybe. Tapasztalatunk, hogy általában szakmailag magasabb színvonalú pályázatok születnek, ha a projekt előkészítési fázisban a feladat és a kiírás elvárásainak értelmezésében, a tevékenységek tervezésében a pályázók igénybe veszik a támogató csoport segítségét. Fontos előre és átlátható módon lehatárolni és mindenkinek világosan kommunikálni a KSZ és a támogató szervezet kompetencia és feladat határait.
5. A nyertes projektek indulásakor kötelező volt egy formális **együttműködési megállapodást** kötni a támogató és a támogatott csoport között. Ennek legfőbb szerepe az első találkozás létrejöttének, a támogató és a támogatott stábok megismerkedésének biztosítása. Mivel később **az egyes támogató szolgáltatások igénybevétele szabadon választható volt**, az együttműködési megállapodás valójában nem kényszerített rá érdemi kooperációt a projektgazdákra, azonban a projektmegvalósítók többségével eddigre kialakult egy olyan bizalmi kapcsolat, ami így is jó együttműködést eredményezett. Ezzel gyakorlatilag létrejött egy „kötelező is, meg nem is” helyzet.
6. A támogató és a támogatott csoport csak **bizalmi kapcsolatban**, egymás munkájába belátást engedve tud hatékonyan együttműködni. A bizalom kialakulásának előfeltétele volt, hogy a támogató csoport a támogatott projektekkel kapcsolatban semmilyen ellenőrzési feladattal, jelentési kötelezettséggel nem rendelkezett, és a támogatott csoportoktól hallott információkat bizalmasan kezelte.

A következőkben a támogató csoport egyes, a támogatott projektek munkájának megkezdése után lefolytatott tevékenységeivel, szolgáltatásaival kapcsolatos tapasztalatainkat osztjuk meg.

7. **Személyes kapcsolattartás, konzultációk, általános rendelkezésre állás.** A támogatott csoportoktól érkező visszajelzések szerint a szakmai háttértámogatás egyik legfontosabb eleme volt a támogató csoport szakértőinek személyes kapcsolattartása, ill. rendszeres helyi konzultációs lehetőség biztosítása. Ezzel kapcsolatban a következő tapasztalatokat vontuk le:
- a. Érdemes volt a támogató csoportból minden támogatott projekthez egy **állandó kapcsolattartót** rendelni, mert ez nagyban megkönnyítette a két fél közti folyamatos kommunikációt. A kapcsolattartók a projekt egyes kérdéseiben egyformán képesek voltak segítséget nyújtani, más, szakmai ügyekben pedig bevonhatták a támogatott csoportból az adott szakterület képviselőit. A

kapcsolattartás, munkaszervezés szempontjából szerencsés volt, hogy a támogató csoport két tagja a támogatott csoportok területi elhelyezkedése szerint térben él (Miskolc, Pécs).

- b. A **támogató és a támogatott csoport közti szakmai együttműködés** hatékonyságának feltétele, hogy a kapcsolattartó értesüljön a támogatott csoport aktuális tevékenységeiről, eseményeiről, a támogatott csoport tájékoztassa, bevonja őt szakmai munkájába, és ezáltal a támogató csoport munkatársainak jelenléte helyi szinten folyamatos, rendszeres legyen. Tapasztalataink szerint ez a támogatói kapcsolat minden projekt esetén eltérő színezetű és intenzitású, és igényli mindkét fél aktivitását, kezdeményezését.
 - c. Jellemző dilemma volt, hogy a **támogató milyen mélységben szóljon bele** a támogatott csoport munkájába. A visszajelzések alapján gyakran a támogatott elvárása lett volna, hogy a támogató csoport konkrét javaslatokat, szakmai megoldási sémákat adjon, miközben a támogatóknak tisztelniük kell a támogatott csoportok szakmai függetlenségét, helyi megoldásai kísérleteit.
8. **Hálózatépítés, a tapasztalatcsere ösztönzése.** A visszajelzések szerint a személyes konzultáció mellett a módszertani támogatás egyik legfontosabb eleme volt a kölcsönös tapasztalatcsere, egymás projektjeinek megismerése, a kihívások átbeszélése. A támogatott csoportok számára olyan találkozókat, „területi műhelyeket” szerveztünk, amelyek fő célja volt **az egy térségben (régión) működő projektek tapasztalatcserejének támogatása.** A körülbelül félévente, 2-3 helyszínen párhuzamosan megtartott területi műhelyeken előre meghirdetett, éppen aktuális témák kapcsán moderált, de azért viszonylag szabad beszélgetéseket vagy csoportos foglalkozásokat folytattunk. A találkozók általában a támogatott projektek szakmai vezetői vettek részt 1-2 munkatársukkal. A vendéglátó projektek számára lehetőséget biztosítottunk projektjük mélyebb bemutatására, így a találkozó egyben egyfajta tanulmányúttá is válhatott.
9. **Kapacitásépítés és szemléletformálás.** A TÁMOP 5.1.3 konstrukcióban a támogató csoport két, kifejezetten erre a programra kifejlesztett 60 órás, és több kisebb **képzést** biztosított a támogatott csoportok számára. A képzések a visszajelzések alapján hasznosnak bizonyultak, mindemellett több dilemma, javaslat is felmerült.
- a. Célszerű egyes, az adott feladattal összefüggő, annak újszerű, innovatív gyakorlatára fókuszáló **rövidebb képzéseket a támogatott projektek indulásakor** megtartani (és erről még a projekttervező fázisban tájékoztatni a támogatott csoportokat), hiszen ezek segítséget jelenthetnek a projektek beindításához. Ezek tematikáját az adott feladat, valamint az érintett szakmák gyakorlatának ismeretében lehet meghatározni.
 - b. Fontos, hogy a visszajelzések alapján, **a támogatott csoportok igényei szerint** új képzési tematikák kidolgozására, vagy igény szerint már meglévő egyéb képzések megrendelésére is legyen lehetőség.
 - c. A képzéseknél dilemma volt a **bemeneti kritériumok** meghatározása. Értelemszerűen a képzési tematikát jobban testre lehet szabni, ha szigorú bemeneti kritériumokkal megközelítőleg azonos szakmai szinten álló célcsoportot vonunk be, ugyanakkor a képzések alapvető célja a térségi humán kapacitás, szakértői kör bővítése, s emiatt nem célszerű a helyi érdeklődőket kizárni. Ez a dilemma az 5.1.3 programban kifejezettebben jelentkezett, mivel itt a projektek többsége erősen épített a helyi közösségek aránylag alacsonyabb képzettségű tagjaira, bevonta őket a szakmai megvalósításba. A szakmai támogató szolgáltatás hatékonysága érdekében az egyes képzéseknél e két szempontot kellett mérlegre tenni.

- d. Általános tapasztalat volt, hogy a képzések során a hazai és külföldi **tapasztalati példák bemutatása**, illetve a **tanulmányutakon való részvétel** hatékonyá tette a tanulási folyamatot.
- e. A képzéseken – főleg a szegénységet, integrációt érintő projektek esetében – a tudásátadás mellett legalább annyira fontos az érzékenyítés, a szemléletformálás. Ezt szolgálta a gyakorlati példák elemzése, illetve a csoportfoglalkozások révén kialakuló párbeszéd.

Az általános tapasztalatcserét szolgáló találkozók mellett olyan **szakmai műhelyeket** is szerveztünk, ahol a helyi projektek szakértői egy adott témában (ilyenek voltak pl. a helyi gazdaságfejlesztés, a közösségfejlesztés, a térségfejlesztés, közösségi tervezés) mélyültek el. Ezekre a műhelyekre **elméleti és gyakorlati előadásokat** szerveztünk.

10. **Konfliktuskezelő szakember, mediátor, egyéb szakember biztosítása.** A támogató csoport rendelkezett olyan kerettel, amelynek terhére igény szerint konfliktuskezelő szakembert, mediátort, vagy szükség szerint más alkalmi szakembert tudott biztosítani a támogatott csoportok részére akár egyszeri előadás, konzultáció, akár hosszabb folyamat alkalmára. A TÁMOP 5.1.3 esetén a támogatott csoportok számára a szupervízió biztosítása is a támogató csoport projektjéhez volt rendelve, azonban valószínűleg szerencsésebb lett volna a támogatott csoportokra bízni a megfelelő szupervízor kiválasztását és a forrást is nekik rendelni.
11. **Szakmai tapasztalatok, jó példák gyűjtése, feldolgozása.** A támogató csoport munkája során mindenkinél mélyebb belátást szerzett az teljes konstrukció működésébe, módszertanába, eredményeibe, ezért fontos feladatunknak tekintettük a tapasztalatok, gyakorlatok folyamatos gyűjtését, dokumentálását és közzétételét, valamint a program zárására e tapasztalatok összegzését, feldolgozását, szakpolitikai ajánlások kidolgozását. A dokumentáció írásos esettanulmányok és/vagy rövid filmek készítésével történt.
12. **Közvetítés a közreműködő szervezet és a támogatott csoportok között.** A támogató csoport egyik elvárt, de nehezen teljesíthető feladata a közvetítés a KSZ és a támogatott csoportok között bizonyos ügyekben. A támogató csoport nem tud hivatalos választ adni a KSZ hatáskörébe tartozó kérdésekre, egyéni igény esetén, vagy több támogatott csoportnál is felmerülő ügyekben azonban közvetíthet a KSZ felé, véleményt kérhet, javasolhat megoldásokat. Általános tapasztalat, hogy a helyi projektek a támogató csoport felé jelzik elvárásuként, hogy bizonyos kérdésekben szeretnének közvetlenebb útmutatást kapni a KSZ illetékeseitől.
13. **Kommunikáció.** A támogató csoport munkájának hatékonyságát nagyban befolyásolja a megfelelő kommunikáció. A programmal kapcsolatos valamennyi tájékoztató jellegű adatot, hírt, eredményt, tapasztalatot (országos és helyi szintűt egyaránt) a program **honlapján** (www.melyszegenyseg.hu) osztottunk meg. A visszajelzések alapján a honlap látogatottságát nagyban növelték a rendszeres időközönként e-mailen eljuttatott összefoglaló **hírlevelek**. A támogató csoport feladata volt a program egészéről, annak eredményeiről és tapasztalatairól a **szélesebb szakmai közönség tájékoztatása**. Ennek érdekében a honlapon közzétett információk mellett a szakmai érdeklődők számára az elektronikus és a nyomtatott sajtóban beszámolókat adtunk közre, illetve részben ezt a célt szolgálja a program elején és végén tartott nyitó, ill. záró konferencia is.
14. **Hatástanulmány.** A támogatott programok indulásakor, illetve a projektek zárásakor reprezentatív felmérést készítünk (a kettes komponens projektjeibe bevont célcsoportok életminőségében, élethelyzetében beállt változásról kontroll csoporttal összevetésben), amely a program hatásainak mérésére hivatott. Mivel a helyi programok meglehetősen nagy különbséggel kezdték meg a munkát, illetve a támogató csoport projektje a támogatott projektek befejezése előtt zárul, ezért a hatástanulmány elkészítéséhez a feltételek nem kedvezőek.

5.2. Diagnózis

Az 5.1.3 konstrukció megvalósításában **nagyon fontos szerepe volt a szakmai támogató szolgáltatás elemnek**. A szakmai háttérszolgáltatás igen jelentős szerepet játszott a helyi projektek megvalósító stábjának kapacitásépítésében és szemléletformálásában, a projektek közötti hálózatépítésben és a kölcsönös tanulás elősegítésében. Nem elhanyagolható hatást tulajdonítunk annak a folyamatos szakmai figyelemnek, amely a szakmai stábok felé irányult – ezt a motiváló hatást a forráselosztó állami szervezet kapacitásai más konstrukciókban nem teszik lehetővé. A konstrukció tervezési újítása volt a szakmai háttérszolgáltatás beemelése a konstrukcióba, annak pályázatos úton történő versenyeztetése, finanszírozása. Ez a módszer tette lehetővé egy **nagyrészt civil szervezeti bázison alapuló, jelentős szakmai felkészültséggel rendelkező konzorcium** részvételét a megvalósításban.

A **2. komponens pályázati időszakában biztosított, nem kötelező konzultációs lehetőséggel** jóval kisebb hatást értünk el, mint ami – a nyertes pályázatokat megismerve – szakmailag indokolt, kívánatos lett volna, mivel ezt a szolgáltatást a pályázóknak csak egy része vette igénybe. Részben a pályázati szakaszban tapasztalt alacsony érdeklődés az oka annak is, hogy a pályázatok szakmai tartalmának összeállításánál a pályázók nem igazán vették számításba a támogató csoport által kínált lehetőségeket.

A visszajelzések alapján a projektek indulásakor fontos lett volna szakmai műhelyeket szervezni a helyi projektek kapcsolati hálójába tartozó térségi szervezeteknek, döntéshozóknak is, mivel az ún. **másodlagos célcsoport** bevonásával a támogatott csoportok kevéssé voltak sikeresek.

A 2. komponens keretében megvalósuló projektek **egyéni, helyi támogatásának eredményessége, hatékonysága** alapvetően függ a megvalósító stábok összetételétől, fogadókészségétől, illetve számos más tényezőtől is. A programok egy részét neves hazai szociális és/vagy közösségfejlesztő szakemberek irányítják, így ezek a programok nem szűkölködnek szakértelemben, innovatív kapacitásokban. A másik oldalon a programok egy csoportját profitorientált pályázatíró cégek hívták életre, ezek gyakran mind szakemberellátottságban, mind motivációban, fogadókészségben gyengék, így a szakmai támogató háttérmunka is némileg talaját veszti. **Van ugyanakkor a helyi projekteknek egy olyan középmezőnye, amelyekkel élénk párbeszédet és szakmai kapcsolatot tudunk fenntartani, és ezen keresztül – gyakran akár észrevétlenül – hozzá tudunk járulni a szakmai színvonal emeléséhez és hosszú távon a helyi kapacitások fejlődéséhez.**

A visszajelzések alapján egyértelmű, hogy valamennyi helyi stáb számára hasznosak azok a tevékenységek, amelyek **a kapacitásépítést, a szemléletformálást, illetve a hálózatosítást, a térségi szakmai kapcsolatok kiépülését, a programok közti tapasztalatcserét** segítik elő. Látszanak azok a kiépülő szakmai kapcsolatok, amelyek jelentősen hozzájárulnak a helyi kapacitások fejlődéséhez, és amelyek valószínűleg a program zárása után is megmaradnak és más programokban, projektekben hasznosulnak.

Összességében elmondható, hogy a támogató csoport a támogatottak felé **differenciált szolgáltatást nyújtott**, amelyből minden program azt hasznosította, amire szüksége, vagy felkészültsége, kapacitásai alapján nyitottsága, lehetősége volt. A szakmai támogatás fontossága és eredményessége különösen érződött olyan hiány-szakterületek esetén, mint a közösségfejlesztés, vagy a szociális munka közösségi megközelítése.

Az 1. komponens konzorciuma munkája során rálátást szerez mind a program helyi kontextusára, mind a helyi projektekben alkalmazott módszertanokra, sikerekre, kudarcokra. Ez a tudás, vagyis **a program egészével kapcsolatos tapasztalatok összessége** felhasználható akár a szakpolitikák alakításakor, akár hasonló támogatási konstrukciók

kidolgozásánál, akár a helyi szakmai kapacitások erősítéséhez. Ez a szerep és feladat különösen fontos olyan innovatív, kísérleti jellegű módszertant használó konstrukciók esetén, mint amilyen az 5.1.3-as program.

5.3. Javaslatok

5.3.1. Általános javaslatok

(1) Komplex, több szakmát felölelő, egyedi megoldásokat alkalmazó, új módszertant bevezető, új szemléletet alkalmazó, valamint marginalizált csoportokat célzó programok esetén javasoljuk **projekttámogató szolgáltatás** működtetését.

(2) Fontos, hogy a támogató szolgáltatást végző szervezeteket olyan **versenyben válasszák ki**, amely lehetővé teszi az adott feladat elvégzéséhez leginkább megfelelő szervezeti kapacitások és szakmai tapasztalatok hasznosulását. Ennek módja lehet pályázat, különösen olyan esetben, ha a megrendelő nem tudja, vagy nem akarja nagyon pontos megszabni a támogatás módszertanát, vagyis a pályázóktól várja az alternatív megoldásokat. Amennyiben a megrendelő pontosan meghatározott szolgáltatást akar venni, úgy elméletileg a szolgáltatási szerződés, a kiválasztás módjaként pedig a (köz)beszerzés lenne adekvát, ugyanakkor a közbeszerzéssel kapcsolatos tapasztalatok azt mutatják, hogy nehéz a valóban minőségi ajánlatot kiválasztani az árversenyben. Nagyon kivételes esetekben, amikor adott egy valóban a feladatra szabott intézmény és nincs más, alternatív megvalósító szervezet, indokolt lehet kiemelt projekt alkalmazása.

(3) A támogató csoport **kezdje meg működését néhány hónappal a támogatott csoportok munkájának megkezdése előtt**, és ezáltal legyen szerepe a pályázatok tervezésében, a pályázók támogatásában, illetve legyen ideje a saját szakmai előkészületeire. Hasonló újszerű, komplex konstrukciók esetén javasoljuk a támogatott projektek számára biztosított aránylag hosszú pályázati tervezési időszakot és ebben az időszakban a támogató szolgáltatás intenzív működését a tervezett projektekkal.

(4) Amennyiben egy program megvalósítóit külön komponens keretében támogató csoport segíti, úgy **ne legyen többkörös beadás**, mert az a támogató tevékenységek ütemezését és megvalósítását nagyban megnehezíti. A támogatott csoportok a szakmai munkát lehetőleg azonos időben kezdjék meg, hogy a támogató csoport a projektek kezdésére időzített tevékenységeit (tájékoztatók, képzések, nyitókonferencia stb.) mindenki számára biztosíthassa.

(5) A támogatott csoportoknak **már a projekt tervezésekor legyen egyértelmű, hogy milyen típusú szakmai háttértámogatást fognak kapni**, milyen szolgáltatások, lehetőségek állnak a rendelkezésére. Ennek egyik módja lehet a támogató csoporttal való együttműködés kötelezővé tétele a pályázati szakaszban, ami segíthet abban is, hogy minél kevesebb elcsalt, pályázatírók által kreált, a helyi szükségletekre kevésbé érzékeny, sablonszerű elemekből felépülő projekt jusson forrásokhoz. Másfelől bizonyos programokban a kötelező együttműködés nem feltétlenül szerencsés, a szakmai kapcsolatok kedvező alakulását esetleg jobban szolgálja a differenciált, önként választott együttműködés.

(6) A pályázati szakasznál leírtakhoz hasonlóan mérlegelni kell azt is, hogy a program megvalósítása során a támogató és a támogatott csoportok közti együttműködés **mennyire és milyen módon legyen kötelező vagy szabadon választott**. A program megvalósítása során a támogató és támogatott csoportnak **együttműködési kötelezettsége** legyen, de a **támogatottak szabadon választhatják** meg, hogy a felkínált szakmai szolgáltatások közül **miket vesznek igénybe**.

(7) A támogató és a támogatott csoport közti **bizalmi kapcsolat** kialakulása érdekében a támogató csoport semmilyen ellenőrzési feladattal, a támogatott projektekkel kapcsolatban jelentési kötelezettséggel ne rendelkezzen.

(8) Helyesnek tartjuk, ha a **támogató szolgáltatás aránylag nagy szabadságot** kap arra, hogy a támogatott csoport igényeire reagáljon. Ehhez javasoljuk rendszeres igényfelmérés és strukturált visszajelzés kérését a támogatottaktól a szolgáltatással kapcsolatban.

5.3.2. Javasolt projekt támogató tevékenységek

Címzett: Pályázati konstrukciók tervezéséért és menedzsmentjéért felelős szervezetek és személyek

(9) A pályázati szakaszban különösen fontos a pályázók számára **élesen lehatárolni** a támogató csoporthoz tartozó szakmai és a közreműködő szervezethez tartozó technikai, adminisztratív, pénzügyi stb feladatokat.

(10) A támogató csoport **személyes kapcsolattartás, rendszeres konzultációk, általános rendelkezésre állás** keretében proaktív módon segítse a támogatott csoportokat.

(11) A támogatók a támogatott csoportok számára szervezzenek olyan műhelyeket, találkozokat, amelyek fő célja a **helyi projektek tapasztalatcseréjének támogatása**, egymás projektjeinek megismerése, a kihívások átbeszélése.

(12) A támogató csoportnak fontos szerepe van a **projektmegvalósítók kapacitásainak fejlesztésében**, adott esetben **szemléletének formálásában**, aminek hatékony eszközei lehetnek pl. a képzések, műhelyek, tanulmányutak. A képzések egy részét, az adott feladattal összefüggő, annak újszerű, innovatív gyakorlatára fókuszáló rövidebb képzéseket javasolt a támogatott projektek indulásakor megtartani, hiszen ezek segítséget jelenthetnek a projektek beindításához, később azonban a támogatott csoportok igényeire reagáló egyéb képzések megvalósítására is legyen lehetőség. A képzéseket hatékonyra teszi a hazai és külföldi tapasztalati példák bemutatása, illetve a tanulmányutakon való részvétel. A támogatott csoportok szakmai stábjá mellett érdemes lehetőséget adni a helyi projektekkel kapcsolatban lévő egyéb szakemberek, érdeklődők számára is a részvételre.

(13) A támogató csoport rendelkezzen olyan **rugalmasan felhasználható kerettel**, amelynek terhére igény szerint, előre nem tervezhető, a megvalósítóknál hiányzó szakértelmet (vagy akár konfliktuskezelő szakembert, mediátort) tud biztosítani a támogatott csoportok részére.

(14) A támogató csoport fontos feladata a **tapasztalatok, gyakorlatok folyamatos gyűjtése, dokumentálása és közzététele**, valamint a program zárásakor e tapasztalatok összegzése, feldolgozása, szakpolitikai ajánlások kidolgozása. A dokumentáció történhet írásos esettanulmányok és/vagy rövid filmek készítésével.

(15) A támogató csoport munkáját jól megtervezett **kommunikációval** tegye hatékonyra.

(16) A támogató csoport feladata a program egészéről, annak eredményeiről és tapasztalatairól a **szélesebb szakmai közönség tájékoztatása**. Ennek érdekében nyitó- ill. zárókonferenciát szervezhet, valamint a szélesebb szakmai érdeklődők számára a program során különféle műhelymunkákat, konferenciákat tarthat, az elektronikus és a nyomtatott sajtóban beszámolókat adhat közre.

(17) Amennyiben cél az, hogy egy **hatástanulmány** keretében az adott konstrukció hatékonyságát mérjük, javasoljuk, hogy e hatástanulmány elkészítése ne a támogató csoport feladata legyen, már csak azért sem, mert a hatások mérését célszerű időben jóval a támogató csoport munkájának befejezése utánra tenni.