



FEJLESZTÉSPOLITIKA, STRATÉGIAI PROGRAMALKOTÁS A SZOCIÁLPOLITIKÁBAN

E-jegyzet

SZERKESZTETTE: CSONGOR ANNA ÉS SZIKLAI ISTVÁN

Szerzők: BALÁS GÁBOR, BARTAL ANNA MÁRIA, CSONGOR ANNA, DARVAS ÁGNES, KIS GÁBOR,
KISS JUDIT, KISS KRISZTINA, KÓRÓDI MIKLÓS, LOVÁSZY LÁSZLÓ, SZÜRSZABÓ PÉTER,
VARGA PÉTER

Lektorálta: MÓZER PÉTER

Az elektronikus kiadvány a *TÁMOP-5.4.4-09/1/C-2009-0001*
„Képzésfejlesztés az összetartozásért”
projektje keretében készült.

© Szerzők, 2012

Szerkesztés © Csongor Anna, Sziklai István, 2012

Hungarian edition © ELTE TáTK, 2012



A projekt az Európai Unió támogatásával,
az Európai Regionális Fejlesztési Alap
társfinanszírozásával valósul meg.

Budapest, 2012

Tartalom

Előszó.....	6
-------------	---

1. A STRATÉGIAI TERVEZÉS ÉS ÉRTÉKELÉS MÓDSZERTANA 7

1.1. A stratégiai tervezés kialakulása, története a közpolitikákban (<i>BALÁS GÁBOR – KISS GÁBOR</i>)	8
1.1.1. Fogalmak és lehatárolások: stratégiák, tervek, programok, koncepciók	8
1.1.2. A stratégiai tervezés a magánszektorban – rövid áttekintés	16
1.1.3. A közpolitikai tervezés elméleti magyarázatai	19
1.1.4. A közpolitikai tervezés történeti fejlődése	25
1.1.5. A stratégiai tervezés Magyarországon	36
1.1.6. A fogalmakról ismét	45
Irodalom	46
1.2. Elterjedt programalkotási módszerek (<i>VARGA PÉTER</i>).....	50
1.2.1. A programozás folyamata	50
1.2.2. Első szakasz: stratégiai tervezés	51
1.2.3. Második szakasz: projekttervezés	73
1.2.4. Harmadik szakasz: projektvégrehajtás	81
1.2.5. Negyedik szakasz: ellenőrzés, monitoring, értékelés	83
1.3. Az értékelés fogalma az állami fejlesztéspolitika kontextusában (<i>SZÚRSZABÓ PÉTER</i>)	85
1.3.1. Az értékelési tevékenység nemzetközi kitekintésben	86
1.3.2. Az értékelési tevékenység beágyazottsága a Strukturális Alapok programozási logikájába	89
1.3.3. Az értékelések típusai	93
1.3.4. Az értékelés módszertana	97
1.3.5. Az értékelés minősége	106
Irodalom	110

1.4. A partnerség kaleidoszkópja (<i>BARTAL ANNA MÁRIA</i>).....	111
1.4.1. A partnerség – a meghatározások, értelmezések sokszínűsége.....	111
1.4.2. A partnerségek típusai	115
1.4.3. A partnerség történeti alakváltozásai	117
1.4.4. A partnerség alkímiája	119
1.4.5. Mérhető-e a partnerség?	122
1.4.6. Esettanulmány	124
Irodalom	134

2. A HAZAI SZOCIÁLPOLITIKAI FEJLESZTÉSEK, A PROGRAMALKOTÁS TAPASZTALATAI 136

2.1. A cigányság felemelkedését, integrációját célzó programok (<i>CSONGOR ANNA</i>).....	137
2.1.1. Fogalommagyarázat	137
2.1.2. Adatok és az adatok hiánya	138
2.1.3. A „cigányügy” mint fejlesztés, programalkotás tárgya	142
2.1.4. A Roma Integráció Évtizede Program.....	153
2.1.5. NFT, ÚMFT és a romaprogramok.....	158
2.1.6. A Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia 2011–2020.....	159
2.1.7. Fejlesztéspolitika és gyakorlat területek szerint.....	160
Irodalom	172
2.2. Fogyatékoságügy Európában és Magyarországon (<i>DR. LOVÁSZY LÁSZLÓ GÁBOR PHD</i>).....	175
2.2.1. Kik is azok a fogyatékosággal élő emberek?.....	175
2.2.2. Alapvetés	177
2.2.3. Az Európai Unió fogyatékoságügyi politikája	183
2.2.4. Fogyatékoságügy Magyarországon	197
Irodalom	219
2.3. A gyerekszegénység elleni küzdelem – Gyerekszegénység Elleni Nemzeti Program (<i>DARVAS ÁGNES</i>)....	222
Fogalmak.....	222
2.3.1. A gyerekszegénység tényei	224
2.3.2. Gyerekszegénység Elleni Nemzeti Program.....	228
2.3.3. A célok megvalósulása	245
Irodalom	250

2.4. A leghátrányosabb helyzetű kistérségek felzárkóztatása (<i>KÓRÓDI MIKLÓS</i>).....	253
2.4.1. A kistérség fogalma, kialakítása, története	253
2.4.2. Hátrányos helyzetű, leghátrányosabb helyzetű kistérségek	255
2.4.3. A leghátrányosabb helyzetű kistérségek jellemzői	258
2.4.4. A leghátrányosabb helyzetű kistérségek felzárkóztatását célzó komplex program	261
Irodalom	269

3. ESÉLYEGYENLŐSÉGI FEJLESZTÉSPOLITIKA: NEMZETKÖZI KITEKINTÉS 270

3.1. Az ENSZ rendszere, fejlesztési szervezetei és programjai a világszegénység csökkentésére és az esélyegyenlőség növelésére (MDGs, UNDP, FAO, UNICEF) (<i>KISS KRISZTINA</i>).....	271
3.1.1. Az Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ) és a fenntartható fejlődés szükségessége, elősegítése	272
3.1.2. Az Egyesült Nemzetek	282
3.1.3. Az ENSZ rendszere	285
3.1.4. Millenniumi Fejlődési Célok	292
3.1.5. Az ENSZ Fejlesztési Programja (UNDP)	300
3.1.6. Élelmezésügyi és Mezőgazdasági Szervezet (Food and Agriculture Organization – FAO)	308
3.1.7. Az Egyesült Nemzetek Gyermekalapja (UNICEF).....	312
3.1.8. Következtetések, javaslatok	317
Irodalom	319
Függelék.....	321
3.2. A fejlett országok nemzetközi segélyezése (<i>DR. KISS JUDIT</i>)	336
3.2.1. A nemzetközi segélyezés alapfogalmai	336
3.2.2. A nemzetközi segélyezés rövid története	338
3.2.3. A segélyezés motivációi.....	339
3.2.4. Segélyezés a számok tükrében	341
3.2.5. Az Európai Unió nemzetközi fejlesztéspolitikája.....	350
3.2.6. A nemzetközi fejlesztéspolitika kihívásai	363
Irodalom	365

3.3. Magyarország nemzetközi fejlesztési támogatáspolitikája (<i>DR. KISS JUDIT</i>)	367
3.3.1. Mennyi támogatást nyújtunk?	367
3.3.2. Sikerül(t)-e az ODA/GNI célt teljesíteni?	369
3.3.3. A segélyek megoszlása: a bi- és multilaterális segélyek aránya	370
3.3.4. Kik a legfőbb multilaterális recipiensek?	372
3.3.5. A bilaterális NEFE-tevékenység	374
3.3.6. A jövő feladatai	387
Irodalom	388
Függelék	389
Fogalomtár	401

Előszó

A szociális terület egyik – a jelek szerint nagy – gyengeségének csökkentésére a stratégiai tervezés, programalkotás és -értékelés módszertanának, alkalmazásának megismertetését, elméletének és gyakorlatának elemzését tűzzük ki célul könyvünkben. Három nagy témacsoportba gyűjtve az alábbiakra térünk ki: elsőként a stratégiai tervezés és értékelés módszertana köré csoportosított fejezetek célja a hosszú távú szociális programok, fejlesztések kialakítása során alkalmazott legfontosabb módszerek kritikai ismertetése. Olyan kérdésekre keressük a választ e részben, mint: Miért van szükség hosszú távú szociális programokra? Miben tér el a programalkotás a projektmenedzsmenttől, a pályázatoktól? Milyen elterjedt módszereket alkalmaznak e területen?

A második tárgykörünkben a magyarországi szociálpolitikai fejlesztések, programalkotás tapasztalatait törekszünk átfogni. Ismertetjük az elmúlt 30 év fontosabb fejlesztési programjait, azok kialakulásának körülményeit, alapelveit, módszereit és az eredményeket, gyakorlati következményeket. Részletesebben elemezzük a cigányság felemelkedését, integrációját célzó programokat (telepfelszámolás, közoktatási, foglalkoztatási programok stb.), a fogyatékkal élők önálló életvitelét (akadálymentesítés, nagy létszámú intézmények kiváltása) szorgalmazó támogatásokat, a gyermekszegénység elleni küzdelem tapasztalatait, valamint a leghátrányosabb helyzetű kistérségek felzárkóztatására tett eddigi kormányzati erőfeszítéseket.

Zárásként nemzetközi kitekintést kívánunk adni az Esélyegyenlőségi fejlesztéspolitika helyzetéről. Ebben a részben elsősorban a kiemelkedő nemzetközi szervezetek fejlesztési célú programjait mutatjuk be a célok, módszerek és elért eredmények ismertetésével, kritikai észrevételekkel. Olyan több évtizedes múlttal rendelkező nemzetközi szervezetek ez irányú tevékenységeit tekintjük át, elemezzük, mint amilyen az ENSZ több fejlesztési programja a világszegénység csökkentésére (MDG, FAO, UNICEF), illetve az EU támogatáspolitikája a fejlődő országok számára, valamint kitérünk Magyarország nemzetközi fejlesztési politikájára.

A szerzők közt vannak olyan szakemberek, akik a gyakorlatban folytatják alapos elméleti felkészültséggel munkájukat, illetve olyanok, akik elméleti/akadémiai oktatói-kutatói munkájukat a gyakorlatban is kamatoztatják. A könyv megírása során fontos volt számunkra, hogy az elméleti alapok bemutatásán túl a gyakorlati megvalósulás tapasztalatait is felvillantsuk. Reményünk szerint kedvet kap az Olvasó arra, hogy egy-egy téma, problémafelvetés kapcsán tovább gondolkodjon az itt feltártakon.

Ugyan számos fejlesztési program vagy egy adott program hatása átnyúlik az írások keletkezésének jelenidejébe, az olvasó számára ez már mindenképpen múlt idő. Napi aktualitásokat, aktuális fejlesztéseket ne keressenek benne. A történeti tapasztalatokat ismertető írásokban szereplő intézményrendszer az olvasás idejére már valószínűleg sokat változott, olykor nehéz vagy teljességgel lehetetlen visszakeresni az intézmények mai megfelelőit. De ez már egy másik tanulmány tárgya lehetne.

A szerkesztők



1. A STRATÉGIAI TERVEZÉS ÉS ÉRTÉKELÉS MÓDSZERTANA

1.1. A stratégiai tervezés kialakulása, története a közpolitikákban

BALÁS GÁBOR – KISS GÁBOR

A stratégia görög eredetű kifejezés, a „stratos” (sereg) és az „agos” (vezető) kifejezésekből ered, eredeti tartalma szerint a katonai vezetőség hivatalát jelölte. A szó jelentése a 20. században az üzleti világba való átvitele során sokkal békésebb jelentésre módosult, és nem sokkal később a közsférában is megjelent a kifejezés. Ebben a tanulmányban bemutatjuk, hogy milyen karriert futott be a stratégiaalkotás és a hozzá szorosan kapcsolódó stratégiai menedzsment az állami politikák világában. Annak érdekében azonban, hogy a történeti és elméleti háttér követhető legyen, először néhány definícióval kezdünk: mit is nevezünk stratégiának, illetve stratégiai tervezésnek, illetve mit értünk stratégiai menedzsmenten. Ezt követően a stratégiai tervezés folyamatát, a különböző névvel ellátott stratégiai dokumentumok (koncepció, stratégia, program, akcióterv stb.) elkészítését mutatjuk be, majd áttérünk a stratégiai menedzsmentre, illetve annak közpolitikai döntésekben megfigyelhető szakpolitikai ciklusnak a fogalmaira, amely a stratégiák használatához kapcsolódó tevékenységeket is már magában foglalja. Az ezt követő részben a kormányzati stratégiaalkotás szükségességének lehetséges elméleti magyarázatait mutatjuk be több diszciplína szemüvegén keresztül. Ezen fogalmi és elméleti tisztázások után a közpolitikai tervezés fejlődéstörténetére térünk át, először a nemzetközi majd a hazai gyakorlatban. A tanulmány végén az elmondottak konklúziójaként néhány, a kormányzati stratégiaalkotáshoz kapcsolódó fogalom újragondolására teszünk kísérletet, hogy azok tartalma ne csak „uniós elvárásként”, hanem hasznos eszközként maradjon meg az Olvasók fejében.

Bár manapság az állami szférában meghonosodott stratégiaalkotásban hatalmas erőforrásokat áldoznak a jó minőségű, „szakmailag megalapozott” stratégiák létrehozatalára, reméljük, írásunk végén az Olvasó is osztani fogja azon nézetünket, hogy messzebbre juthatunk egy tökéletlen, de megfelelően használt stratégiával, mint hogyha tökéletes stratégiának a polcunkon porosodik.

1.1.1. Fogalmak és lehatárolások: stratégiák, tervek, programok, koncepciók

A dokumentumok

Mintzberg (1987) értelmezése szerint a stratégia többféleképpen definiálható aszerint, hogy milyen jelenségeket tulajdonítanak neki a mindennapi használat során. A szerző szerint a stratégiát szokták értelmezni tervként, lépésként, mintázatként, pozícióként és perspektívaként egyaránt (angolul ezeket a szavak alapján együttesen „5 P”-vel jelöli – plan, ploy, pattern, position, perspective). A stratégiát *tervként* értelmezve egy tudatosan, előre elgondolt cselekvéssorozatra hivatkozhatunk. A stratégia egy szöveggörnyezetben sokszor

csak egy *lépést*, de fontos lépést takar, például amellyel egy vállalat előnyt próbál szerezni a versenytársakkal szemben. A „*mintázat*” kifejezés arra utal, hogy stratégia alatt azt a megvalósított cselekvéssort is érthetjük, melynek sajátossága a belső konzisztencia, de nem feltétlenül létezik írott formája. Az ilyen értelmezés tipikus esete, amikor valamely cselekvőnek egy utólag sikeresnek bizonyult lépéssorozatot a kirajzolódó mintázatból rekonstruálható stratégiaként mutat be egy elemzés. E szerint a köznap használatban (főként az üzleti életben) a stratégia nem csupán előre kialakított tervet jelöl, hanem egy konzisztens cselekvéssorozatot. A stratégia mint *pozíció* fogalom a környezetben elfoglalt helye szerint értelmezi az adott szervezetet. E megközelítésében a stratégiánk nem előre meghatározott lépéseket, hanem a jövőben várható döntési helyzetekben figyelembe veendő, mérlegelendő szempontokat takar. Amikor a stratégia fogalmát *perspektíva* értelemben használjuk, akkor a szervezeten belülről irányítjuk a figyelmet. Azt vizsgálja, hogy annak tagjai miként tekintenek szervezetük és környezetük kapcsolatára. Egyes vállalatok például agresszív, terjeszkedő vagy újító tevékenységet folytatnak, míg mások a stabilnak tekintett piacokon igyekeznek magukat körülbástyázni. Létezik tehát olyan stratégia is, amely a szervezetet alkotó egyének fejében, egymás között megosztva létezik.

Mivel a közpolitika a vállalatok világával ellentétben erősen formalizált, és rögzített szabályok mentén hozza döntéseit, ezért [a közpolitika-alkotás területén a stratégia mindig adott formai követelményeknek megfelelő írott dokumentumot jelent](#), ahol sokszor nemcsak a dokumentum tartalma kötött, de használata (pl. nyomon követése, értékelése, megújítása) is kötött szabályok szerinti. Bár a közösségi döntéshozatal, így a stratégia-alkotás is számos szinten zajlik, a kormányzati döntésektől egy adott közszolgálati szervezet (pl. szeretetotthon) vezetésében hozott döntésekig, a stratégiákkal kapcsolatban általában hasonló formai elvárások fogalmazódnak meg minden szinten. E dokumentum kötött formájában általában olyan átfogó tervet jelent, amely egy jövőkép (célállapot) elérését és a hozzá vezető lépések (prioritások) meghatározását tartalmazza (KPMG 2008). Ez a strukturált dokumentum egyfelől tartalmazza az adott területtel (esetünkben például a szociálpolitikával) kapcsolatos legfontosabb problémákat, az elérendő célokat és az azokra vonatkozó prioritásokat rövid, közép- és hosszú távon egyaránt. Másfelől míg az intézményi stratégiák egy konkrét intézmény néhány szereplője számára ír elő feladatokat, a szakági stratégiák szektorokon átnyúlva közszolgálati intézmények egész sorát átfogja (Drótos 2007). A kötött értelmezések ellenére a stratégiának előzőleg bemutatott alternatív értelmezései is hasznosnak lesznek számunkra, amikor a stratégiát nemcsak megalkotása, de használata szerint is igyekszünk körbejárni. Amennyiben stratégiai tervezői szerepbe kerülünk valamely közösségi döntéshozatal során, akkor ezek a nézőpontok segíthetnek bennünket abban, hogy ne csak egy halott papírt, de a közös döntéshozatal minőségét javító eszközt alkossunk.

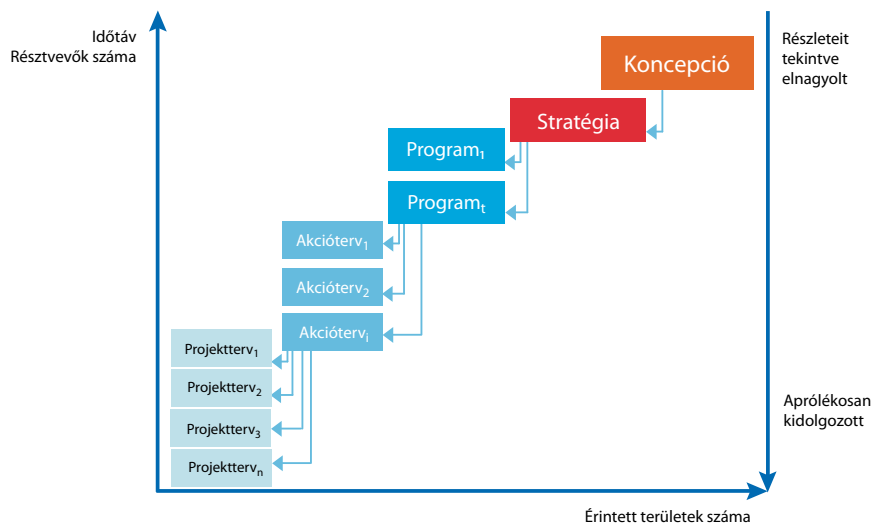
A stratégia mint dokumentum sok esetben nehezen megkülönböztethető egyéb stratégiai jellegű dokumentumtól, a koncepciótól, programtól, akciótervtől, amelyekkel együtt a stratégia valójában egy döntési folyamatnak csak bizonyos állomását dokumentálja. Az adott területről készült helyzetelemzést és a lehetséges beavatkozások bemutatását tartalmazó dokumentumot nevezik általában *koncepciónak*. A dokumentum megalapozza, néha egyes elemeiben szerves részét képezi a stratégiának. Amennyiben koncepcióalkotás nem előzi meg a stratégia elkészítését, akkor a stratégia részeként jönnek létre a koncepcionális keretek. Bizonyos esetekben a koncepció helyett a „keretstratégia” elnevezés is használatos.

A stratégia azonban többet jelent, mint egy koncepció, mivel tartalmazza a célok eléréséhez kiválasztott eszközöket is a szükséges és rendelkezésre álló erőforrásokkal (pl. a pénzügyi háttérrel) és a megvalósítás főbb intézményi kereteivel együtt. Amint azt Drótos (2007) megfogalmazta: a „*stratégia annyiban több mint a stratégiai célok összessége, hogy a megvalósítás módját is magában foglalja.*”

A közpolitikai tervezés során a koncepciók megalkotását gyakran megelőzi a problémák feltárása, rendszerezése az érintett területen tevékenykedő szervezetek, vezetők, szakértők és egyéb társadalmi szereplők bevonásával. Az ilyen tevékenység gyümölcseként jönnek létre a „*zöld könyv*”, illetve „*fehér könyv*” névvel ellátott dokumentumok. A zöld könyvek általában a problémák felvetésére és a területhez kapcsolódó törvényi, szakmai áttekintésre szorítkoznak, noha nem ritka az sem, hogy felvázolnak bizonyos javaslatokat is a beavatkozási területeken (pl. *Zöld könyv a magyar közoktatás megújításáért 2008*). A fehér könyvek többnyire a zöld könyvek folytatásának tekinthetők annyiban, hogy a célkitűzések és a szükséges cselekvések bemutatásával egyértelmű csapásirányt jelölnek ki az adott szakpolitika számára (pl. *Fehér könyv az európai szociálpolitikáról 1994*). Az utóbbi azonban általában kevésbé strukturált és részletes, mint a fentebb említett koncepció. Lényeges megkülönböztető jegye ezeknek a dokumentumoknak és a fentebb vázolt *stratégiának*, illetve *koncepciónak*, hogy míg az előbbi kettő esetében semmilyen kötelezettségről nem beszélhetünk a szakpolitikák vonatkozásában, az utóbbiakat túlnyomórészt valamilyen jogszabály rögzíti, így a végrehajtó szervek számára kötelező jelleggel bírnak.

A stratégiához szorosan kapcsolódó dokumentumok a [programok](#) és [akciótervek](#) is. Ezek a stratégiában kitűzött célok megvalósítására fókuszáló, egy-egy szereplő feladatait konkretizáló dokumentumok, amelyek tartalmazzák a stratégiai célok megvalósításához szükséges konkrét feladatokat, azok felelőseit és a megállapított határidőket. A programoknál és akcióterveknél is részletesebbek a [projekttervek](#), melyeknek időhorizontja többnyire lényegesen rövidebb az előbbieknél, és egy-egy konkrét döntés, lépés pontos végrehajtási tervét jelentik, amelyek magukban foglalják a fizikai megvalósítás terveit, a költség-haszon elemzést és egyéb részleteket.

A fentebb vázolt fogalmak tehát egy hierarchiába rendezett, piramisszerűen egymásra épülő dokumentumsorozatot alkotnak (*1. ábra*), de a közöttük lévő határvonalak nem egyértelműek. Míg a határvonalak elmosódottak, az egyes dokumentumok egymáshoz való viszonya egyértelműen megadható, illetve meghatározható néhány olyan dimenzió – a dokumentum részletettség, az általa érintett döntések köre, az érintett szereplők száma és a dokumentum időhorizontja –, amelyek mentén a dokumentumok e hierarchikus rendszerben egymásra épülhetnek.



1. ábra: A stratégiai tervek egymásra épülése

Az előbbieket alapján láttuk, hogy a beavatkozások a megvalósítandó célokkal összefüggésben jelennek meg a koncepcióban, a stratégiában pedig már megtörténik a megfelelő eszközök és a források kiválasztása is. Ezen eszközök részletes bemutatása, például a megvalósítók felelőseinek lehatárolása, a részletes költségvetés már csak a programok szintjén jelenik meg, az egyes eszközök konkrét lépései, beruházásainak lépései, költségelemei csak a projekttervekben vannak megjelölve. Elmondható tehát, hogy koncepciótól a projekttervig haladva egyre csökken a lefedett beavatkozások mennyisége, és ezzel párhuzamosan nő a beavatkozások részletessége.

Fontos dimenzió a stratégiai dokumentumok megkülönböztetésére annak *időtávja*. Mivel a koncepciótól a projekttervekig haladva egyre részletesebb dokumentumok születnek, e részletesség nem állná meg a helyét, ha túlságosan nagyfokú bizonytalanságban kellene a terveket megvalósítani, ezért nem meglepő módon a konkrétság növekedése együtt jár az időtávok rövidülésével is. Míg a koncepció csak a vízió, a hosszú távon elérendő célok dokumentuma, a stratégiában már a döntéshozó időhorizontjához kapcsolódó időtávon megvalósítható beavatkozások kerülnek meghatározásra. A stratégiaalkotást követő programozás a programok, akciótervek majd projekttervek létrehozatalakor egyre inkább konkrét erőforrások felhasználására fókuszál, így a lépéseit, az erőforrások felhasználásait is már ütemezi. Ezen konkrétságnak köszönhetően: míg a koncepciók a döntéshozó szemszögéből hosszú távú célokat jelölnek, a stratégiák, programok már középtávú feladatokat is meghatároznak, és lefedtetik a kereteit az akciótervek, projekttervek rövid távú lépéseikhez. Végül ez az időbeni lebontás vezet el ahhoz, hogy a tervezés összehangolható legyen a költségvetési folyamatokkal is.

Mivel a célok meghatározása és elérése a stratégia legfőbb funkciója, ezért szükség van arra is, hogy valamiféleképpen mérhetővé váljon azok teljesülése. A megvalósítás intézményi kereteinek kijelölésében hang-

súlyos szerepe van a teljesülést nyomon követő monitoringrendszer alapelveinek, illetve a célok nyomon követését szolgáló mutatók, indikátorok meghatározásának. A stratégiai tervezés ezért megfelelő megvalósítás esetén megteremti az alapjait annak, hogy a döntéshozatal a célok folyamatos nyomon követése és a céloktól való eltérésekről való visszacsatolás révén kézben tarthassa és szükség esetén korrigálhassa a szervezet (szakpolitika) teljesítményét. Ahogy a koncepciótól a projekttervig haladva nő a dokumentumokban foglalt célok és beavatkozások konkrétsága, és csökken azok időtávja, e célok mérését szolgáló mutatószámok is egyre közvetlenebbül kapcsolódnak a közvetlen megvalósító tevékenységéhez, így a stratégiák egyre inkább a megvalósító tevékenységéről szólnak.

Egy másik szempont az érintett *szereplők száma*. Az érintettségnek több szintje is létezik. Vannak, akik előkészítik és végrehajtják a stratégiát. A vállalatoknál ők a menedzserek, az államigazgatásban ők a bürokraták (minisztériumi főosztályvezetők, intézményvezetők). Vannak a döntéshozók, akik a kulcsdöntéseket, irányokat meghatározzák, az alternatívák között döntenek. A vállalatoknál ők az igazgatóság, a közigazgatásban általában a politikusok (képviselők, kormánytagok, polgármesterek, önkormányzati bizottsági vezetők stb.). Míg az első két csoport tagjai a stratégiai dokumentum létrejöttében közvetlenül is részt vesznek, ha tetszik, a tervezés belső köréhez tartoznak, van további két szereplőcsoport, akik bár a tervezésben közvetlenül nem vesznek részt, de folyamatosan alakítják azt a környezetet, ahol a tervet meg kell valósítani. Fontos tehát, hogy ezen érintett csoportok elvárásai beépüljenek a tervek kialakításába. E külső érintetti körben vannak elsősorban a projektgazdák, akik közvetlenül kapcsolódnak az adott stratégiai dokumentum végrehajtásához (vállalatoknál a dolgozók, beszállítók, a közigazgatásban például a támogatott fejlesztések megvalósítói). Végül vannak az egyéb érintettek, akiket csak a dokumentum végrehajtásának eredményei befolyásolnak. A vállalatoknál például a versenytársak vagy a fogyasztók, a közigazgatásban például az ügyfelek vagy a civil szféra. Minél konkrétabb és kevesebb területre terjed ki egy-egy stratégiai dokumentum annál inkább csökken mind a belső, mind a külső érintett szereplők száma, illetve a belső szereplők akaratának érvényesülését egyre kevésbé tudják befolyásolni a külső érintettek reakciói, így [a koncepciótól a projekttervig haladva egyre csökken a szereplők száma, és egyre nagyobb szabadsággal tud a belső kör dönteni a tervek tartalmáról](#).

A tervezési dokumentumok dimenzióiról összefoglaló áttekintést nyújt az *1. táblázat*.

1. táblázat: A tervezési dokumentumok dimenziói

Dokumentum	Időtáv	Konkrétság	Szereplők a dokumentum kialakításában
Koncepció	Hosszú távú célok	Víziót határoz meg, a teendők, lépések részleteiben elnagyoltak	Belső kör: minden szakterület döntéshozói és döntés-előkészítői Külső kör: széles érintetti kör
Stratégia	Hosszú távú célok és középtávú feladatok	Időtávhoz kötött céljai vannak, de már beazonosíthatóan meghatározza a megvalósítandó lépéseket	Belső kör: a legtöbb szakterület döntéshozói és döntés-előkészítői Külső kör: széles érintetti kör
Program	Középtávú célok és rövid távú feladatok	Középtávú célokat tűz ki, részletes kereteket ad az elvégzendő feladatoknak	Belső kör: a program által lefedett terület döntéshozói és döntés-előkészítői Külső kör: az adott területen érintett szereplők
Akcióterv	Rövid táv	Konkrét célokat és részletes feladattervet tartalmaz	Belső kör: az adott részterület döntéshozói és döntés-előkészítői Külső kör: a kulcsbeavatkozások felelősei
Projektterv	Rövid táv	Egy-egy konkrét beavatkozás lépéseit adja meg, pontos ütemtervvel és erőforrástervvel	Belső kör: a projekt felelősei és végrehajtói Külső kör: a közvetlenül érintettek

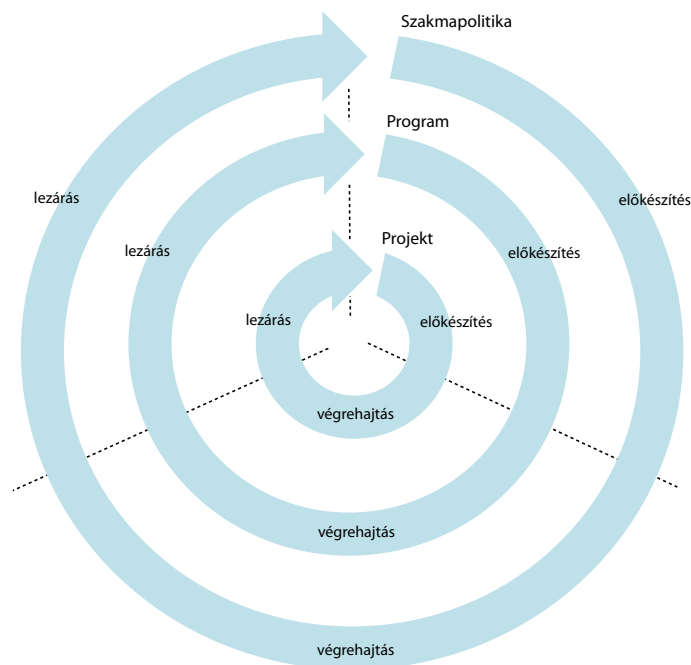
Folyamatok 1.: a stratégiától a szakpolitikai ciklusokig

Még egy fogalmat fontos elhatárolnunk a dokumentumoktól és a dokumentum előállítását jelentő stratégiai tervezéstől e fejezet elején: a stratégiai menedzsment fogalmát. A *stratégiai terv elkészítését, kommunikációját, a stratégiában foglalt intézkedések végrehajtását, monitoringját és értékelését, valamint a visszacsatolást követően a stratégiai tervek esetleges módosítását nevezik összefoglaló néven a vállalati szférában *stratégiai menedzsmentnek** (Drótos 2007). Ez a fogalom tehát bővebb a stratégiai tervezésnél, és értelemszerűen mind a stratégia, mind az alacsonyabb szintű tervek nyomon követését és módosítását magában foglalja. Már itt fontos megjegyezni, hogy a stratégiai tervezés „termékeinek” létrejötte és maga a „termelési folyamat” is – a végtermék minőségi jellemzőitől szinte függetlenül – komoly hatást tud gyakorolni egyes kormányzati lépések minőségére. A stratégiai menedzsment folyamatából eredő hasznokat a későbbiekben részletesen be is mutatjuk.

A szakpolitikai stratégiák és menedzsment elemeit képező monitoring és értékelés léte abból a szakpolitikákkal szembeni alapvető elvárásból fakad, hogy azok képesek legyenek alkalmazkodni a változó körülményekhez és képesek legyenek tanulni a korábbi tapasztalatokból (Kopint-Tárki 2009). Amint arról már korábban volt szó, azért is kerülnek meghatározásra a monitoring elemei, különösen a mutatók, indikáto-

rok már a tervekben, hogy megfelelő kapaszkodót jelentsenek a visszacsatolási rendszer megtervezéséhez. A stratégia tulajdonságaival kialakított szakpolitika ezért ciklikus tevékenységet folytat, melynek egy ciklusa nagy vonalakban a tervezés, a végrehajtás, a visszacsatolás és az ennek nyomán meginduló újratervezés folyamatából áll.

A ciklusok a szakpolitika minden szintjén (stratégiai, program és projekt) jelen vannak, azonban a ciklusok hossza az egyes szinteken különböző: a rövidebb időtartamú projektek szintjén például lényegesen rövidebb a visszacsatolásig tartó idő, mint a stratégia esetén, illetve az utóbbi értelemszerűen sok projektet (és programot) foglal magában. Az előzőleg elmondottakat szemlélteti a 2. ábra, ahol a körök hossza az idő hosszát is jelenti, tehát elvileg egy stratégia újratervezéséig akár már két alkalommal is megtörténhetett a programok újratervezése. A szakpolitikai ciklust illusztrálva példának hozhatjuk a az uniós programok magyarországi rendszerét, ahol a társadalmi fejlesztéseket támogató TÁMOP-program félidei értékeléséig (2007–2010) már két újratervezési ciklusán túl voltak a program egyes elemeinek (prioritásainak) végrehajtását szolgáló akciótervek (2007–08, 2009–10).



Forrás: dr. Tétényi Tamás: *Fejlesztési koncepciók, stratégiák rendszerbe szervezése*.

2. ábra: A kormányzati politikák szintjeinek életciklusa

Folyamatok 2.: a stratégiai tervezés és a költségvetés kapcsolata

Mint már fentebb említettük, a stratégiaalkotás részét képezi a [pénzügyi tervezés](#) is. Ennek keretében kell meghatározni a stratégia megalkotásával, valamint a végrehajtással, a kitűzött eszközök alkalmazásával járó költségeket. Emellett a pénzügyi tervezés szerves része a költségek meghatározására használt módszerek, feltevések vázlatos bemutatása (KPMG 2008). A stratégia megvalósításával kapcsolatos fő pénzügyi irányszámokat, amelyek általában az egyes átfogó célokra, eszközcsoportokra évenként fordítható kötelezettségvállalás maximális összegét rögzítik, az indikatív pénzügyi tábla tartalmazza. Ebben szerepelnek emellett a megvalósítással összefüggésben keletkezett és ahhoz felhasználni kívánt bevételek is (pl. központi költségvetési támogatás, költségvetési intézmény által felvett hitel).

Az OECD (2001) ajánlása szerint a költségvetés meghatározása és a szakpolitikák közötti kapcsolat megteremtése azért szükséges, hogy az utóbbi ne csupán egy kívánságlista legyen. Ennek érdekében azonosítani kell az intézkedések költségvonzatait a stratégiaalkotó (pl. minisztérium) és a többi szerv tekintetében. A tervezés során emellett a pénzügyminiszterrel is konzultálni szükséges a javaslatról a miniszterek általi áttekintést, valamint a bejelentést megelőzően. A több évre előre előretekintő fiskális célok keretét adnak a költségvetés kialakításához, és hozzásegítik a kormányt a fiskális politikájának egyértelmű meghatározásához, valamint a törvényhozást és a társadalmat a politika végrehajtásának monitorozásához, így politikailag és pénzügyileg jobban elszámoltathatóvá teszik a kormányzatot.

Folyamatok 3.: partnerség

Amint arról korábban már volt szó, a közpolitikai beavatkozások, folyamatok esetében azokat a szereplőket (személyeket vagy szervezeteket), akiknek tevékenységére, érdekeire azok hatással vannak, a nemzetközi szakirodalom [stakeholdereknek](#) nevezi. A stakeholderek lehetnek nemzetközi szervezetek/donorok, hazai politikai szereplők, a végrehajtás szervei (pl. minisztériumok), szakszervezetek, magán- és nonprofit szervezetek, a civil társadalom vagy az egyéni fogyasztók (Schmeer 1999). E szereplők közül azon külső érintettek körének a bevonását a tervezés folyamatába, akik nem felelősek a stratégiáért, [társadalmi partnerségnek](#) nevezik. A társadalmi partnerség nem egy öncélú tevékenység. A szereplők egy része elég szervezett és erős ahhoz, hogy önerőből befolyásolja a tervezés folyamatát, ugyanakkor a stratégiánk sikere nagyban múlik azon, hogy azon szereplők várható viselkedéséről is megfelelő információval rendelkezünk, akik nem eléggé szervezettek ahhoz, hogy véleményükkel befolyásolni tudják a tervezőket. Elkerülendő a spontán részvétel torzító információinak hatását stratégiánkra, javasolják (és helyenként előírják) a közpolitikákban a tudatos partnerségi folyamat megvalósítását, éppen azok véleményének, szándékainak megismerésére, akik nehezen tudják érdekeiket érvényesíteni. A partnerség hatékony megszervezése azonban nemcsak a tervezéshez, de a végrehajtáshoz is fontos inputokkal szolgálhat. Amint láttuk, a stratégiai menedzsment részeként folyamatos visszacsatolásokkal halad előre a végrehajtás, így az érintettek információi, véleménye e visszacsatolási folyamatban is fontos szerepet játszhat. A hatékony partnerség ezért kiterjed a szakpolitikai ciklus egészére.

A különböző érintett szereplők tervezésbe és végrehajtásba való bevonásának gyakorlatát foglalja össze tehát a *partnerség* fogalma. Abban az esetben, ha a formálisan bevont partnerek nem csupán a döntéshozók és a kormányzaton belüli végrehajtók közül kerülnek ki, hanem a többi érintett, stakeholder is részt vesz benne, *társadalmi partnerségről* beszélhetünk. A társadalmi partnerség funkciója nem merül ki a tervezés demokratikusságának és legitimitációjának erősítésében. Azáltal, hogy az egyes társadalmi csoportok képviselői részt vehetnek a tervezésben, bővül ugyanis a terv alapjául szolgáló információk köre. Az adott területen erősen érdekelt szereplők viselkedése nagymértékben befolyásolja a terv logikai hatásmechanizmusának teljesülését, ezért az ő véleményük beépítése sikeresebb tervek készítését teszi lehetővé. Másfelől a partnerségnek kommunikációs szerepe is lehet, hiszen a terv változatainak megismerésével (és befolyásolásával) a partnerek is előre tudják tervezni tevékenységüket, amiről ismét csak a partnerségi mechanizmus keretein belül tájékoztathatják a döntéshozókat. A partnerségről önálló tanulmányban foglalkozunk e kötetben, de a közpolitikai stratégiai menedzsment elméleti alapjai és gyakorlati tapasztalatai után e kérdésre – jelentősége miatt – az összefoglalóban még egyszer visszatérünk.

Kérdések

A közpolitikai tervezésnek milyen dokumentumai vannak?

Az egyes dokumentumtípusok milyen szempontok szerint különíthetők el egymástól?

Mik azok a szakpolitikai ciklusok?

Milyen különbségek vannak az egyes dokumentumtípusok ciklusai között?

1.1.2. A stratégiai tervezés a magánszektorban – rövid áttekintés

Amint arról már volt szó az új közmenedzsment divatjának elterjedésével vállalati szférából érkezett a stratégiai tervezés a közpolitikába. Mielőtt bemutatjuk a stratégiai tervezés közpolitikai gyakorlatának történetét, előbb röviden áttekintjük a „prototípus” fejlődését.

Noha egyes amerikai nagyvállalatok már a II. világháború előtt is rendelkeztek valamilyen stratégiával, a stratégiai tervezés fogalma csak a múlt század 70-es éveiben terjedt el a nyugati világ vállalati és akadémiai világában. A világháború és az ezredforduló közötti vállalati tervezés szempontjából négy elkülöníthető időszakot jelölnek meg a szerzők (lásd pl. Tari 1997, Barakonyi 1999), ezek a következők:

- a pénzügyi tervezés időszaka – kb. 1955-ig,
- a hosszú távú tervezés időszaka – 1955–1970,
- a stratégiai tervezés időszaka – 1970–1980,
- a stratégiai menedzsment időszaka – 1980-tól.

A nagyjából 1955-ig tartó időszakban a pénzügyi előirányzatok és a bevételi tervek készítésére korlátozó-
dott a vállalati tervezés. A tervek viszonylag rövid távra készültek, mivel az újjáépítés első éveit jellemző gaz-
dasági fellendülésben nem volt nagy kihívás a vállalatok közötti verseny, így jelentős menedzsmentkihívások
sem érték a vállalatok vezetését.

Az újjáépítéssel együtt járó tartós gazdasági fellendülés, a gazdasági környezet kiszámíthatósága vezetett
először a megerősödő vállalatoknál a hosszabb távú tervezés gyakorlatának kialakulásához. Az ilyen vállalati
tervek, melyek a vállalat egészének tevékenységére vonatkoztak, már szofisztikált matematikai módszertan-
nal (pl. operációkutatás) készültek, azonban változatlanul kedvező piaci környezetet feltételeztek, a termelés
növelésére fókuszálva. Legelőször az Egyesült Államokban jelentek meg a hosszú távra szóló tervek, de
a '60-as évektől már a nyugat-európai országokra is jellemző volt a 3–5 éves tervek készítése.

A gazdasági környezet számottevően megváltozott a '70-es években, a növekedés lassulását pedig a két
olajválság súlyosbította. A környezet instabilitását erősítette a fogyasztók szükségleteinek differenciálódása
is. A változékony környezet a vállalati döntések rugalmasságát is igényelte, ezért a termelési funkció domi-
nanciája megrendült a tervezésben, és a vállalatoknak olyan eszközök használatának megtervezését akarták
megerősíteniük, mint a K+F és a marketing. Ebben az időszakban bontakozott ki a stratégiai tervezés gyakor-
lata, amelyhez az akadémiai szféra által közölt tanulmányok is nagyban hozzájárultak (Tari 1997).

A vállalati stratégiai tervezés egyik első jelentős vívmánya az első modell-leírás a Harvard Business
Review-ban, amely még jóval a válság beköszöntét megelőzően, 1962-ben jelent meg. Az ún. Design School
modellje a környezet, a célok és az akciók rendszerszemléletű kezelésére volt hivatott, ennek érdekében
alakította ki az azóta is rendszeresen használt *SWOT-analízis* módszertanát (Barakonyi 1999). 1965-ben Igor
Ansoff megjelentette *Vállalati stratégia* című művét, amelyben folyamatmodellben összegezte a stratégiai
tervezés elemeit. E szerint a stratégiai tervezés fontos elemét a környezet alakulásának figyelembevétele,
valamint a vállalat szintjeinek elkülönítése és a teljes kidolgozottság. Az ún. *portfoliómodelleket* a '70-es
években alakítják ki a különböző üzleti tanácsadó cégek, mint a Boston Consulting Group vagy a McKinsey.
A modellek kétdimenziós, 2×2-es mátrixok formájában ábrázolják a vállalatok tevékenységszerkezetét és
az egyes üzletágak termékpiacon helyzetét. Az alkalmazott két dimenzió között többféle tényező szerepel a
modellekben, ilyenek például a piaci részesedés és növekedés, a piaci vonzerő és a versenyképesség, vagy
a termékéletciklus és a versenypozíció (Tari 1997).

A stratégiai tervezést kemény kritikák érték, főként amiatt, hogy a stratégiai terv megvalósításának kidol-
gozását a vállalatok nagy része végül mellőzte, így a tervek végrehajtása is sokszor elmaradt. A kritikák a
stratégiai menedzsment koncepciójának kialakítását eredményezte, ami az előbbieknél megfelelően a meg-
valósítás részleteihez is útmutatást kívánt adni. Porter 1980-ban kiadott, ipargazdaság-tani alapokra építő,
Versenysstratégia című könyve a stratégiai menedzsment egyik alapműve. Porter megközelítése szerint az
iparág strukturális változásainak és a versenyhelyzet vizsgálata során minden lényeges szereplő, így például
a vevők és a szállítók alkupozíciójának változását is figyelembe kell venni. A szerző három vállalati alapstra-
tégiát (költségdiktáló, differenciáló és összpontosító) nevez meg, valamint az *értékláncmódszer* használatát

javasolja. Az utóbbi során az üzletágak értékalkotó tevékenységét fázisokra bontva kell vizsgálni, lehatárolva a vállalat adott üzletágára jellemző versenyelőnyöket és a versenytársakra nem jellemző képességeket.

Később szintén jelentős hozzájárulás volt a stratégiai menedzsment irodalmához a stratégiai mező elmélet, mely az üzletágak közötti kapcsolatokat, valamint az azok koordinációjából eredő megtakarításokat hangsúlyozza. Az évtized közepén újabb fogalmak kerülnek a stratégiai menedzsmenttel foglalkozó szakirodalom vizsgálódásának középpontjába. Ilyenek például a misszió és a vízió, melyeknek jelentőségét az orientációs és vállalati légkört javító szerepében, valamint a munkatársak értékeinek közelítésében, a mozgósító erőben, valamint a vezető elkötelezettségének kifejezésében látják (Tari 1997). A '80-as években egyes szerzők a stratégiát támogató rendszerek kialakításának fontosságát is felismerik, melyek célja a kommunikációs, információs és ellenőrzési döntések megalapozása (pl. Hax és Majluf 1984).

Az 1980-as évekre felgyorsult a technológiai fejlődés, az iparági határok elmosódtak, az évtized végére egyre gyakoribbá vált a vállalatok közötti integráció, valamint a totális, aktív környezeti alkalmazkodás. Jellemző lett továbbá a cégek közötti kooperáció és stratégiai szövetségek létrehozása, felismerve, hogy az együttműködés növelheti a termelés hatékonyságát, illetve lehetővé teheti a tudás átadását. A vállalati diverzifikáció így visszaszorult, helyét átvette a kulcskompetenciákra és kulcstermékekre (core competences, core products) való fókuszálás, aminek alapját a vállalaton belül meglevő szellemi tőkék és felhalmozott tapasztalatok adják (Pralahad és Hamel 1990).

Az előbbi rövid áttekintést összefoglalva: míg az üzleti szférában a stratégiai tervezés kialakulása a tartós prosperitásban való működést segítő jött létre, valódi alkalmazása, a stratégiai menedzsment már mélyreható környezeti változásokra adott reakció volt. A stratégiai menedzsment manapság a változékony környezet és a több üzletággal rendelkező vállalatok koordinációs igényét segíti. Amint látni fogjuk, e funkciók megegyeznek majd a közösségi stratégiai menedzsment esetében is, de természetesen a piaci környezetben és a közsférában ható tényezők nagymértékben különböznek, így e hasonlóság sok különbséggel is párosul. A közszolgálati szervezetek környezetét általában stabilabbnak tekinthetjük, és a változások gyakoriságával, mértékével kapcsolatos információk is biztosabbak, és hamarabb rendelkezésre állnak. Hirtelen alkalmazkodási kényszereket előidéző tényezők lehetnek azonban a gazdasági teljesítmény kilengései vagy a politikai kurzusváltások (Drótos 2007).

Feladatok

Sorolja fel a magánszektor tervezési gyakorlatának négy fő időszakát az 1950-es évek óta!

Soroljon fel három tervezési módszert, melyet a szakértők a magánszektorra fejlesztettek ki!

1.1.3. A közpolitikai tervezés elméleti magyarázatai

Annak ellenére, hogy ma már természetesnek vesszük, hogy a közösségi szereplőkön számon kérjük a stratégiájukat, a közösségi döntések világának elméleti háttérében komoly fejlődésnek kellett ahhoz végbemenni, hogy a stratégiát, a stratégiamenedzsmentet mint tevékenységet el tudjuk helyezni a kormányzati működésről alkotott elméleti magyarázatok között. Ez a fejlődés alapvetően annak a változásnak köszönhető, ahogy a kormányzati döntéshozatalt fekete dobozként, a kormányzati döntéshozót autonóm személyként elképzelő társadalomtudományi megközelítést felváltották a közösségi – mint tagolt, sokszereplős döntéshozatali folyamat eredményeként létrejövő – döntést értelmező, vizsgáló és modellező elméleti iskolák.

Jóléti gazdaságtan és a tervező állam

A közgazdaságtannak az állam feladatairól alkotott magyarázatának főszóráját a mai napig a jóléti gazdaságtani alapok adják annak ellenére, hogy az elmúlt két évtized Nobel-díjait szinte kizárólag ezen iskola alapjait megkérdőjelező tudósok kapták. Amikor azonban a tervezésnek a közpolitika-alkotásban betöltött szerepével kapcsolatos elméleti kereteket vizsgáljuk, megkerülhetetlen kiindulópont továbbra is ennek az iskolának a gondolatvilága.

A mikroökonómián alapuló jóléti közgazdaságtan az elméleti levezetéseinek fő üzenetét (csúcsát) két tételében fogalmazza meg. Az első tétel szerint a tökéletes piacok kialakuló forráselosztási egyensúly paretói értelemben véve hatékony (elmozdulni belőle csak úgy lehet, ha valaki rosszabbul jár), a második tétel szerint pedig minden hatékony forráselosztási ponthoz létezik az áraknak egy olyan rendszere, amelyben az adott pont egyben egyensúly is, tehát már senki nem tudja a javait egyedül az adott pontból kimotoztatni a világot, mert nem talál partnert a felkínált cseréhez. Egyszerűbben megfogalmazva az *első törvény* szerint a tökéletes piac hatékony, és az állam e téren csak rontani tud beavatkozásaival. Bebizonyították azonban, hogy mind egyensúlyi, mind hatékony állapotból végtelen számosságú áll rendelkezésre, így hatékony és egyensúlyi lehet az az állapot is, ahol valaki(k) éhen hal(nak), miközben egyetlen személy birtokolja a javak 90–100 százalékát. Ezért a beavatkozásra igény bőven lenne a társadalomban, és hogy ez mégis lehetséges, abban segít a *második törvény*, amely leegyszerűsítve úgy szól, hogy ha az árakba nem avatkozik be az állam, csak a tulajdonokat osztja újra, akkor egy neki kívánatos egyensúlyi állapot felé is terelheti a gazdaságot. Az alapeset szerint tehát a tervezés célja, hogy amennyiben az állam ismeri a társadalom által elvárt igazságos állapotot, akkor megfelelő tervezéssel el is tudja oda juttatni a gazdaságot.

A kiindulópont azonban szerencsére a hatékonysági oldalon is tartogat még lehetőségeket az állam számára, hiszen tökéletes piac nyilvánvalóan nincs, márpedig a fenti két tételt csak ezekre áll a tudomány szerint. E piacokról általában feltételezzük, hogy minden áru csak azok számára nyújt élvezetet, akik birtokolják, és másra ezen áruk hatással nincsenek, feltételezzük, hogy a piacon elérhető áruk összességéről mindenki mindent tud (tökéletes az informáltság), (feltesszük róla, hogy minden jószág végtelenül osztható), és végül feltesszük, hogy senki nincs abban a helyzetben hogy egyedül befolyásolni tudja bármely termék árát. E feltételek oly mértékben elméletiek, hogy számos, a valóságban létező termék piaca nem férne bele, mint amilyen

az externáliával járó termékek (pl. cigaretta, ahol a cigarettázó nemcsak maga, de szomszédja életét is befolyásolja), a közjavak (pl. a világítótornyok, amelyek fogyasztásából úgyszemint lehet senkit kizárni, így pénzt is csak speciális esetben adna érte bárki is), de nem férnének bele a valóságban létező piaci ingadozások sem. Ezeket a „ritka kivételeket” nevezi a jóléti gazdaságtan piaci kudarcoknak, amelyek miatt mégis létezhetnek a piacokon hatékonysági, az állam beavatkozását igénylő problémák.

A Nagy Gazdasági Világválságot követően a piacok ciklikus egyensúlytalansága külön fejtörést okozott a közgazdászoknak meg is indult hát a hatékony állami tervezés lehetőségéről szóló vita, amelynek külön ösztönzést adott a Szovjetunió létrejötte. A '30-as évek végén lezajlott tehát a híres szocialista tervezési vita Friedrich A. Hayek és Oscar Lange között arról, hogy lehetséges-e egyáltalán állami tervezés. Mivel a matematikai közgazdaságtan formálisan meg tudta mutatni a hatékony egyensúly létrejöttét, úgy tűnt, hogy már csak néhány információs és információfeldolgozási problémát kellene megoldani, ahhoz, hogy a szocialista tervgazdaság primátusát a decentralizált, ezért instabil piacokon nyugvó kapitalizmus felett empirikusan is bebizonyíthassák. Látszólag Hayek alulmaradt az akadémiai vitában; később az élet azonban bebizonyította, hogy az általa felvetett problémák olyan komoly „technikai” akadályok, hogy a nagy empirikus kísérlet a leghatékonyabb egyensúlyi növekedést biztosító tervgazdaságra megbukott.

Az elmélet fejlődésének köszönhetően néhány olyan alapelvet és eszközt hozott be később az állami szakpolitika-alkotásba, amelyek a mai napig fontos szerepet játszanak a stratégiai tervezésben, így például, hogy a tervezésben a beavatkozások céljaként a mai napig fontosnak tartjuk a piaci kudarcok felszámolását. Ezen elméletnek a Pareto-hatékonyság meghaladására tett kísérletének köszönhetjük a **költség-haszon elemzés** eszközét, ahol az egyes szereplők hasznainak és költségeinek (feláldozott hasznainak) számbavételével tudunk döntéseket hozni a cél elérését biztosító alternatívák között.

A jóléti gazdaságtannak a tökéletes egyensúly felé való törekvését – mint az állami tevékenység célját – azonban egyre több kritika érte az intézményi közgazdaságtan különböző irányzatai felől, felhívva a figyelmet az állami döntéshozatal összetett voltára, ahol választók, politikusok, érdekcsoportok és bürokraták bonyolult összjátékaként születnek valójában a döntések. E kritikák szerint téves a jóléti gazdaságtannak az a megközelítése, hogy AZ államnak fogalmaz meg javaslatokat, miközben AZ állam nem is létezik. Ahogy ezen iskolák kritikájukat kellő gúnnyal megfogalmazták, az állam nem egy *jóakarátú diktátor*, aki tudja, meri és teszi is a közjót, hanem valójában a döntések egy sokszereplős alkufolyamatban születnek meg, ezért a tervezés szerepe ezen alkufolyamat kereteinek meghatározása és eredményeinek rögzítése. A tervek ebben a megközelítésben tehát nem a helyes végállapotot, hanem a szereplők közötti alku szerződését rögzítik. Azt, hogy a terv mennyire közelíti meg a jóléti gazdaságtan szerinti optimális állapotot, a tervezést irányító által felállított procedurális szabályok fogják meghatározni, és nem a tervezés szakmai színvonala.

Magyarázatok az intézményi közgazdaságtan szemszögéből

Az, hogy mennyire szükségszerű a tervek ilyen átértelmezése, az intézményi közgazdaságtan azon állításai is alátámasztják, hogy még a nagy önállóságú döntéshozóknak is tekintettel kell lenniük más társadalmi szereplők érdekeire hatalmuk megőrzése érdekében, még diktatúrában is. A különböző államberendezkedések példáit vizsgálva megérthetjük, hogy mik azok az ösztönzők, amelyek még a legcentralizáltabb állami döntéshozót is a javak újraelosztására sarkallja.

Benson (1999) a hatalmi intézmények kialakulásának ábrázolásakor abból indul ki, hogy minden egyén saját gazdagságának és kényelmének növelésére törekszik, ennek a törekvésnek pedig az erőforrások szűkössége szab határt. Az emberek igényeit azonban csak a többi emberrel való együttműködés vagy erőszak alkalmazása által érheti el. Mivel az emberi történelem korai szakaszában a kölcsönösen előnyös megállapodások betartását túl sok bizonytalanság kísérte, leginkább az erőszak volt a jellemző. Benson arra vezeti vissza az államok létrejöttét, hogy az erőszakot alkalmazó, zsákmányszerző hadurak is ráébredtek, hogy jobban járnak, ha az adott lakosságot nem zsigerelik ki teljesen, és biztosítják számára a gazdasági prosperitás feltételeit: ilyen a védelem a külső betolakodók ellen és a tulajdonjogok védelme. Az eredetileg zsákmányoló hadurak tehát uralkodókká válnak, akik annak érdekében, hogy hatalmukat hosszabb távon megőrizték, az erőszak alkalmazásában komparatív előnyökkel rendelkező társadalmi csoportoknak transzfereket juttatnak a lázadásokat elkerülendő. Az uralkodók általában specializált bürokráciákat hoznak létre, amelyeknek célja nem az erőszak, hanem a tárgyalásos együttműködés által a hatalom megőrzésének elősegítése. Bár a hatalom legitimálását az uralkodó elérheti a vallás felhasználásával, de lehetősége van az erősebb társadalmi csoportokkal való megalkuvásra is, amennyiben hajlandó részben lemondani hatalmi monopóliumáról. Ugyanakkor legitimáló tényező lehet a fentebb már említett közjavak, például a védelem biztosítása is.

Olson (2000) Bensonhoz hasonlóan felhívja a figyelmet arra, hogy a saját érdekeit követő diktátornak figyelembe kell vennie a társadalom jólétét is, hiszen a túlzott mértékű jövedelemelvonás vagy a védelem hiánya saját rendszerének stabilitását veszélyezteti. Az előrelátó diktátor tehát korlátozza saját magát az adószedés tekintetében, és a jövedelem nagy részét a fentebb említett közjavak biztosítására fordítja. Wintrobe (1998) formalizált modellben is ábrázolta a diktátorra ható ösztönzőket, és annak viselkedését és bebizonyította, hogy még a diktatúrákban is szükség van a társadalom igényeinek figyelembevételére a döntéshozatalban, és nem dönthet e kérdésekről a diktátor sem szabadon.

A modellben a diktátor iránti lojalitás három tényezőtől függ: az elnyomás mértékétől, a gazdasági teljesítménytől, valamint a lojalitás árától, mely utóbbi a népjóléti intézkedések és a közjavak előállításának költségét jelenti. Wintrobe szerint az elnyomás növelése egy darabig ugyan hozzájárul a lojalitás emelkedéséhez, azonban egy bizonyos szint felett újabb jóléti intézkedések vagy a gazdasági teljesítmény javulása nélkül nem érhető el további javulás, ugyanis az emberek belefásulnak az elnyomásba, annak további növelése pedig a lojalitás csökkenésével jár. Ekkor a diktátornak a hatalom növeléséhez a költségvetési korlátját kell kitolnia a bevételei növelésével, ami viszont csak a megfelelő gazdasági teljesítmény mellett lehetséges.

A demokratikus társadalmakban a hatalom és az érintettek közötti alku kényszere még nyilvánvalóbb módon jelenik meg, hiszen a választások során a polgárok dönthetnek arról, hogy elégedettek-e a kormány előző időszakban végzett tevékenységével. A Weingast (1997) által kialakított játékelméleti modell szerint a demokrácia konszolidálódásához az kell, hogy a különböző társadalmi szereplők szankcionálni tudják a szabályszegő elitet. A döntéshozónak persze a hatalma megtartásához nem szükséges minden társadalmi csoport támogatása, bizonyos csoportok támogatásával át is hághatja a demokrácia szabályait, így csak a társadalomban meglévő értékconszenzus korlátozhatja a döntéshozó hatalmát. Bár önmagában a társadalom egyes csoportjainak elvárásaival kapcsolatos információ összegyűjtése is problémákat vethet fel, ha azonban a csoportok felfogása az állam szerepét illetően nem tér el számottevően egymástól, létrehozható közöttük egy olyan kompromisszum, amely határokat szab az állam működésének. Amennyiben létezik ez a minimális konszenzus, akkor az állami döntéshozó a verseny miatt rákényszerül arra, hogy a demokráciában kövesse e konszenzus célját, tehát tervezni fog.

A konszenzusos célok elérése és kikényszerítése azonban egyáltalán nem egyszerű. A stratégiai tervezés elméleti alapjainak vizsgálata során e gondolati körben a **megbízó-ügynök** problémából kell kiindulni. E szerint a megbízó (szavazók vagy azok egy csoportja) egyfajta „szerződést” köt az ügynökkel (döntéshozó, politikus), melynek keretében az előbbi finanszírozást (adók) nyújt az utóbbinak bizonyos javak termeléséért vagy szolgáltatások nyújtásáért. Kétfajta információs probléma merülhet fel a szerződéses kapcsolat létrejötte után, mely esetünkben a bürokrácia létrehozásával esik egybe. Ezek egyike a *rejtett cselekvések*, a másik pedig a *rejtett információk* problémája. Az első más néven morális kockázat problémájának is nevezik, arra utalva, hogy a megbízó (a szavazópolgár) nem képes megfigyelni, milyen keményen (vagy valóban milyen célért) dolgozik az ügynök. A rejtett információ problémája pedig azt jelenti, hogy az ügynök magasabb szintű információkkal rendelkezik a végrehajtás körülményeiről és a különböző (pl. hatékonyságjavítási) lehetőségeket illetően, mint a megbízó (Mas-Collel et al. 1995).

A hatalomnak korlátokat állító társadalom választóinak nagy része nem képes a kormányzat teljesítményét felügyelni az információk megszerzésének költségei miatt (Downs 1957). Egy ilyen helyzetben létrejönnek azok a specialisták, véleményvezérek, akik jobban informáltak, mint a többiek (lobbik, érdekvédelmi szervezetek vezetői), ezért nekik nagyobb a politikai befolyásuk, így a döntéshozónak elegendő e szereplők „meggyőzése”. A stratégiai terv az informáltabb polgárok számára ebben az esetben olyan szerződésként szolgálhat, aminek betartása megfigyelhető, és amely alapján értékelhető a kormányzat teljesítménye.

Bár amint azt Becker (1968) kimutatta, e lobbik nem feltétlenül torzítják el az állami döntéseket, de létezik olyan szituáció, amikor megfelelő tervezés nélkül előállhat egy torz eredményt adó szituáció, amit az irodalom *szabályozói csapdaként* ismer. Amikor a végrehajtó bürokrácia egy-egy specializált, kevés szereplő által működtetett piacon akarja az állami akaratot érvényesíteni, akkor komoly problémát okoz, hogy a megfelelő tervek elkészítéséhez szükséges információk a szabályozandó kevesek birtokában van. Ahhoz, hogy e területeken az állam be tudjon avatkozni, specializált bürokráciára van szükség. A bürokratáknak azonban természetes módon éppen a szabályozandó szervezetek nyújthatnak alternatív karrierutakat, így értelemszerűen csak korlátozottan akarják majd rákényszeríteni az állami akaratot e területek szervezeteire. Azokon

a területeken, ahol ilyen probléma fennáll, hatékony kontrollt a szabályozandók fogyasztóinak és beszállítóinak minél szélesebb bevonása tud csak biztosítani.

A stratégia azonban nemcsak a specialistáknak segít az államra vonatkozó döntéseik meghozatalában, de közvetlenül a választókat is segítheti a downsi modellben a négyévenkénti választásban. Ilyenkor olyan döntési helyzetekre kell előre felhatalmazást adnia a kormányzatnak, amelyek még előre nem láthatóak, így a tervekben megfogalmazott célok által jelzéseket tud szolgáltatni a kormányzat politikai elképzeléseivel kapcsolatban egy még előre nem látott bizonytalan szituációra is.

A döntéshozás és a végrehajtás egységével kapcsolatos eddigi feltételezések a mai democráciákban nem fedik a valóságot. A közpolitikai tervezés funkciójának megértéséhez meg kell megvizsgálni a döntéshozó és a végrehajtó (a bürokrácia) közötti kapcsolatot is, amelyet szintén a már látott megbízó-ügynök probléma jellemez. A bonyolult államigazgatási gépezetben az információ aggregálása nehézkes, az egyes szervek pedig általában a teljes saját költségvetésükre nyújtanak be igényt a központi költségvetésnek, nem pedig előállított egységenként kapnak kifizetést (Niskanen 1968), így a döntéshozót egy dupla vagy semmi döntés meghozatalára kényszerítik a bürokráciák. Mivel az ellenőrzéssel kapcsolatos költségek meglehetősen magasak lehetnek, a döntéshozónak nem feltétlenül éri meg a szigorú felügyelet gyakorlása a bürokrácia felett, aminek következménye, hogy az önérdékkövető bürokrácia a társadalmi optimum helyett saját erőforrásainak maximalizálására tudja használni az aszimmetrikus információs helyzetet (Niskanen 1975). E probléma megoldását is szolgálják a stratégiai tervek, amelyekben az előre rögzített célokkal a döntéshozók is korlátot szabhatnak a bürokrácia terjeszkedésének. A célok kitűzése azonban nem egyszerű. Dixit (1996) a megbízó-ügynök modellt alkalmazva arra jut, hogy a bürokratikára ható ösztönzőknél egyes feladatok teljesítése könnyebben megfigyelhető és értékelhető, más feladatok esetében azonban nehézségekbe ütközik. Ha csak a megfigyelhető feladatok nyomon követésére szabják az ellenőrzési rendszert, annak az lesz a következménye, hogy a végrehajtás során túlsúlyba kerülnek az arra fordított erőforrások. Ha viszont az ösztönzőket a kevésbé megfigyelhető feladatokra szabják, akkor a felügyeleti rendszer kialakításakor le kell mondani az ellenőrizhetőség előnyeiről.

A választóknak a döntéshozót, a döntéshozónak pedig a végrehajtást ellenőrizni és kontrollálni vágyó menedzsment szerződéseit, stratégiai terveit azonban lényegesen nehezebb meghatározni, mint a piaci magánszervezetek tulajdonos-menedzsment relációjában. Amint arra Jean Tirole (1994) felhívta a figyelmet: a közszférában a szervezeti célok sokszínűbbek, mint a magánszférában, a teljesítmények értékelését segítő összehasonlítások másik „állam” hiányában lehetetlenek, a tulajdonosi ízlések/elvárások is heterogénebbek, mint a vállalkozásoknál, végül a tulajdonosi szerkezet is sokkal összetettebb.

Mint láttuk, a teljesítmény megfigyelése ugyan nehézkes a közszférában, ahhoz azonban, hogy a közjavakat a társadalmi optimumhoz közeli mennyiségben állítsák elő, bizonyos feladatok elvégzéséhez alkalmazhatók teljesítménymutatók a megbízó-ügynök probléma enyhítése érdekében. A fentiek alapján a mérhető és nem mérhető feladatok közötti forrásallokáció jelenti a problémát, illetve a különböző szervezetek koordinációja a komplex feladatok megvalósításában. A stratégiaalkotás mindkét problémára válasz lehet, hiszen egyfelől mérhető célok kijelölését teszi lehetővé, másfelől hasonló szerepet játszik a kormányzati szempontok, célok

összehangolásában, mint az egyes feladatok megosztása a végrehajtásban részt vevő szervek között Tirole modelljében. A stratégiai feladatok kijelölése során lehetőség adódik a különböző kormányzati szempontok ütköztetésére és összehangolására, valamint a koordinációs szerepet is betöltő dokumentum létrehozásával a fentebb említett komplex missziók ellátása is megoszthatóvá válik.

Információs problémák játékelméleti keretben: koordináció és szabályozási csapda a tervezésben

A stratégiai tervek nemcsak abból a szempontból fontosak, hogy a közpolitikai szervezeteket a társadalmi célok követésére szorítsák, de önmagukban is segíthetik a piacokon egyensúlytalanságot okozó információs problémák enyhítését. A stratégiai tervezés megfeleltethető egy olyan szituációs probléma feloldásának, amelyet a játékelmélet a „Nemek harcának” vagy „Vezér típusú” játéknak nevez (Rapoport 1998/67). Az eredeti nemek harca játék példája szerint egy pár az este ki¹ szeretne mozdulni otthonról, azonban míg a férfi focimeccsre, a nő moziba szeretne menni. Napközben nem tudják megbeszélni, hogy végül melyik lehetőséget válasszák, noha tisztában vannak a másik preferenciáival. Ha végül mindketten hazamennek, rosszabbul járnak, mintha együtt elmentek volna a bármelyikük által preferált helyszínre, viszont akkor járnak a legrosszabbul, ha egyedül mennek el a meccsre/moziba. A játék szerint tehát úgy járnak a legjobban, ha valamelyikük bejelenti, hogy melyiket választja, a másik pedig kooperál.

A játékelméleti példa két szereplője módosítható a közpolitikai döntéshozóra és stakeholderek összességére. Ha az állam bejelenti, hogy merre kíván menni, akkor az igazodási pont lehet a piaci szereplők számára is, hogy a számukra is legjobb döntést meghozhassák. Egy megfelelő partnerség mentén kialakított tervezési folyamatban az alkalmazkodási költségek is csökkenthetők, vagyis a társadalom már a terv hatálybalépése előtt is hozzáigazíthatja várakozásait és terveit a kormányzati célokhoz. Ha a kormány céljai nem a legoptimálisabbak is egyes piaci csoportoknak, és rosszabbul járnak, mintha maguk alakították volna ki a stratégiát, ami számukra egy hosszadalmas és költséges folyamat lett volna, még így is jobban járhatnak azáltal, hogy végül a döntéshozó lépett először, és ők csak hozzá alkalmazkodtak.

Szervezetszociológiai megközelítés

Hasznos eszköznek bizonyulhat a közpolitikai tervezés indíttatásainak megértéséhez a **kontingenciaelmélet**. A szervezetszociológiai megközelítés leegyszerűsítve abból indul ki, hogy egy szervezet struktúráját és a belső koordinációt annak környezete és mérete befolyásolja (Kieser 1996). A szervezet növekedésével általában heterogénebbé válnak a belső feladatok, ezért azok egyre intenzívebb koordinációt igényelnek. Mivel a legfelsőbb vezetés számára nehezebbé válik a feladatok átlátása, a döntések delegálása alsóbb szintekre ekkor nagyobb méreteket ölt. Az utóbbinak megvan az a kockázata, hogy egymással vagy a vállalati politikával ellentmondó döntések születnek – ezért van szükség az említett intenzívebb koordinációs mechanizmusokra. Ezzel együtt azonban a nagyobb szervezetek esetében az is megfigyelhető, hogy egy bizonyos

¹ Nagyszerű példát láthatunk erre a John Nash életét bemutató *Egy csodálatos elme* című filmben, amikor a ki kit kérjen fel táncra javasol játékelméleti megoldást a később Nobel-díjjal kitüntetett matematikus.

feladatra (pl. HR, pénzügy) több egymáshoz hasonló munkakör jut, e munkakörök esetében pedig alacsonyabb intenzitású koordináció is elegendő. Az utóbbi egyben azt is jelenti, hogy a nagyobb szervezetekben a dolgozók egyedi feladatai egyszerűbbek. Azt mondhatjuk tehát, hogy a szervezetek növekedésével a funkciók száma nő, azonban az egyes munkakörök koordinációja a funkciókon belül kevésbé intenzív. A koordináció erőforrásigényét emellett nagymértékben befolyásolja az egyes funkciókat ellátó szervezeti egységekre ható környezeti szegmensek különbsége, a különböző osztályok struktúrájának és orientációjának eltérései. Eből adódik, hogy míg a kisebb vállalatok esetében a koordináció fő eszközét a személyes utasítások jelentik, a méret növekedésével a programozás, az önálló összehangolás és a tervezés kapnak hangsúlyt:

- a programozás során a vállalati folyamatokat pontosan előre meghatározzák;
- az önálló összehangolás során a vállalatok egyes részlegeinek vezetői információcserével oldják meg a koordinációt (pl. rendszeres ülések);
- a tervezés esetén a vállalat számára a kijelölt célok mentén minden részleg megkapja a maga feladatát, amit meg kell valósítania.

A programozás és az önálló összehangolás is egyre költségesebbé válik a szervezetek növekvő méretével, míg a tervezést a magas fix költségei miatt többnyire csak a nagyobb szervezetek engedhetik meg maguknak. A megnövekedett mennyiségű koordinációs feladat ellátására ezért önálló egységet hozhatnak létre a vállalatok, mely egység ideálisan a vezetés és az egyéb funkciókat ellátó egységek között helyezkedik el a hierarchiában. Kiemelendő, hogy az itt tárgyalt szervezetszociológiai megközelítés egyaránt megállja a helyét a magánvállalatok és a közszolgálati szervezetek esetében, hiszen nem az ösztönzők, hanem a szervezetek struktúrája és a környezet dinamikája alapján vizsgálja a szervezetek működését.

Kérdések, feladat

Miért van szükség minden politikai rendszerben a társadalom preferenciáinak figyelembevételére?

Mi az a megbízó-ügynök probléma, és hogyan segíthet a stratégiai tervezés az enyhítésében?

Mutassa be az állami bürokráciára ható ösztönzőket!

Hogyan változik a szervezeteken belüli koordináció a méret növekedésével a kontingenciaelmélet szerint?

1.1.4. A közpolitikai tervezés történeti fejlődése

A stratégiai tervezés eredete a közpolitikában

A közép- és hosszú távra szóló, teljesítményorientált tervek készítésével a közsférában nem sokkal a második világháborút követően már számos országban kísérleteztek. Ezekben az esetekben nem stratégiákról beszélhetünk, hanem általában a gazdaság egészét átfogó tervekről, egyes országokban pedig a központi költségvetés kiterjesztésének, illetve teljesítménymutatókhoz kötésének kísérletéről. Ebben a pontban a tervezés

jellegzetes irányairól számolunk be, szót ejtünk a szocialista tervgazdaságról, a teljesítmény-költségvetési módszerek bevezetéséről az Egyesült Államokban, valamint a stratégiai tervezés kialakulásához nagymértékben hozzájáruló New Public Management mozgalmáról. Az angolszász országok az utóbbi irányzatból kiindulva átfogó reformokat vezettek be a közpolitika-alkotás gyakorlatában, melyek közül az Egyesült Királyság esetét emeljük ki a többi országot (Új-Zéland, Ausztrália, Kanada stb.) is reprezentálandó. Ezt követően a nem szocialista berendezkedésű kontinentális európai országok közül Franciaország, Németország és Ausztria tervezési gyakorlatát és közigazgatási reformjait vázoljuk fel.

A szocialista tervgazdaság

A szocialista országokat tervgazdaságoknak is nevezték, azonban ez az elnevezés vitatott, ugyanis a terv általában formális szerepet töltött csak be (Csaba 2004). A tervalkuhoz vezető megállapodások kiindulópontját a tervhivatal makroszámításai képezték; ennél a szervezetnél összpontosultak a tulajdonjogok és a szabályozási feladatok. A számításokat a Politikai Bizottság hagyta jóvá, emellett megjelölte a követendő célokat és a megvalósítandó beruházásokat. Az így létrejövő terveket lebontották vállalati szintre, ahonnan ágazati javaslatok érkeztek a változtatásokat illetően. A tervalku az összesített ágazati javaslatok és a PB által jóváhagyott terv összevetésével jött létre. A tervek alakulása az egyes szereplők alkupozícióján múlt, ahol erőteljesen érvényesült a fent ábrázolt megbízó-ügynök probléma: a vállalatok valódi teljesítményét és működési körülményeit a felsőbb szinten nehezen tudták ellenőrizni. A vállalatok életképességét nem piacon működő ármechanizmus, hanem a központilag elosztott pénzek határozták meg. A rendszer egyik alapvető problémája tehát abból adódott, hogy a terveket, melyek az árakat és a termelés mennyiségét is meghatározták, a gazdaság egészére végezték el, azonban nem volt lehetséges a szükséges információk felső szinten történő aggregálása. A szocializmus kudarcával világossá vált, hogy a mindent átfogó, piaci mechanizmusokat helyettesítő tervezés nem megvalósítható.

Teljesítmény-költségvetés az Egyesült Államokban

Az Egyesült Államokban a háború idején kialakult nagyméretű bürokrácia és államadósság miatt a kiadások csökkentésére való törekvés vezetett az első teljesítmény-költségvetés kialakításához. Az 1947-ben megalakított Hoover-bizottság célja a gazdaságosság, hatékonyság és a szolgáltatások javítása volt a végrehajtó szervezetekben. A bizottság 270 javaslatot dolgozott ki, melyek többek között az egyes minisztériumok átszervezésére, valamint a teljesítmény-költségvetés bevezetésére fókuszáltak. Az utóbbi lényege az volt, hogy a költségvetés kialakításakor az adott szerv funkcióira és céljára összpontosítottak pusztán a foglalkoztatottak számának és a beszerzésének jóváhagyása helyett (GAO 2007/1997). A Kongresszus először a Védelmi Minisztérium, majd a teljes végrehajtás tekintetében fogadta el a teljesítmény-költségvetés alkalmazásáról szóló törvényeket. Az 1953-ban felállított második Hoover-bizottság az addigi eredmények áttekintésekor azonban úgy találta, hogy az egyes programok és költségeik között nem volt biztosítva a megfelelő kapcsolódás. Egyik legfontosabb problémájának azt tartották, hogy a teljesítmény-költségvetés nem a korábbi rendszer helyébe lépett, hanem csupán kiegészítette a költségvetésben szereplő tételsoros adatokat (Szalai 2007).

Johnson elnök nevéhez fűződik a '60-as években bevezetett PPBS-rendszer (Planning-Programming-Budgeting-System – Tervezés-programozás-költségvetés rendszere), mely a Védelmi Minisztériumban kialakított költségvetési gyakorlatból eredt. Ennek lényege az volt, hogy az intézmények éves programjait egy ötéves terv részeként kellett bemutatni, és igazolni kellett, hogy az éves program hozzájárul a tervben megjelenő társadalmi cél megvalósulásához (Szalai 2007). Az egyes intézményeknek el kellett készíteniük az intézményi célokat tisztázó küldetésnyilatkozatukat és programstruktúrájukat. Az utóbbi a tervezés három szintjéből állt: programkategóriákból, program-alkategóriákból és programelemekből. Ezek a dokumentumok eltérő részletességgel határozták meg a célok teljesítéséhez szükséges intézkedéseket. További dokumentumok összegezték a teljesítménymutatókat és a programkategóriákhoz kapcsolódó költségeket, az egyes elemek egymáshoz mért hatékonyságát, az alternatív finanszírozási módokat és egyéb összefüggéseket. A kialakított rendszerrel kapcsolatos problémák között említhető, hogy nagyon kevés időt hagytak a rendszer kialakítására, hatalmas többlet-papírmunkát végeztek, és a rendszert az éves parlamenti költségvetéstől függetlenül hozták létre. Emellett felvetődött az is, hogy a teljesítmények összevetése nem helyettesítheti az allokációval kapcsolatos politikai döntéseket.

A Nixon-kormányzat a '70-es évek elején vezette be az MBO rendszerét (Management By Objectives – Megegyezőes eredménycélokra alapuló vezetés), melynek keretében a kialakított Költségvetési Hivatal és az egyes intézmények vezetői közösen határoztak meg ún. eredménycélokat, és a szervezetek teljesítményét ezeket alapján értékelték (Szalai 2007). Az első évben még akcióterveket is kellett készíteniük a vezetőknek, azonban a rendszer eredeti formája a második évre már módosult. A rendszer viszonylag rövid életű volt, és az eredmények mérése helyett végül csak az outputoké valósult meg.

A Nullbázisú költségvetés (ZBB – Zero-Base Budgeting) módszerének bevezetése a növekvő költségvetési hiányra adott válaszként is értelmezhető. A Kongresszus és Jimmy Carter (mint elnökjelölt) már 1976-ba javaslatokat tett a költségvetés rendszeres nullbázisú felülvizsgálatára (GPA 1997). Az 1977-ben bevezetett ZBB keretében a kiadási javaslatok versenyeznek a finanszírozásért, ami azonban nem azt jelenti, hogy egy külső szakértő nulláról kezdi összeadni az intézmény kiadásait, hanem azt követeli meg az intézményektől, hogy mutassák be, milyen teljesítményre lennének képesek, ha a korábbinál kevesebb összegből kellene gazdálkodniuk. Nullbázisúvá az teszi a költségvetést, hogy az intézmények által állított alternatívák mellett mindig feltüntetik az adott szolgáltatás megszüntetésének lehetőségét is. A korábbi megközelítéshez hasonlóan az egyes szervezeteknek meg kellett határozni a céljaikat, valamint az eredmény elérésének módját. A költségvetési terveknek döntési csomagokat kellett tartalmazniuk, amelyek magukban foglalták a szervezet egyes egységeinek alternatív finanszírozási szintjeit és az ezekhez tartozó teljesítményszinteket. A csomagok tartalmazták az egységekre vonatkozó minimálisnak tartott szinteket is, a rangsorolt csomagokat pedig egységek között is összehasonlítták. A két évtizedig működő rendszer egyik problémáját az jelentette, hogy a beadott alternatív lehetőségek nem voltak átgondoltak, hanem csupán a szervezet költségvetésének és egyúttal teljesítményének ugyanolyan arányban való csökkentése: például a költségvetés háromnegyedéhez a teljesítményszint háromnegyedét rendelték (Szalai 2007). Ugyanakkor ez a megoldás is többlet-papírmunkát igényelt. Ebben az időben kezdtek el szaporodni emellett az olyan kiadások, amelyek nem

a menedzseri döntésektől, illetve a hatékonyságtól függték, hanem hosszú távú elköteleződéstől, mint az adósságszolgálat vagy a nyugdíj.

A '90-es évek közepén indított teljesítmény-költségvetési, rövidítve GPRA-rendszer (Government Performance and Results Act) az előző kísérletek tapasztalataira épített. A törvény elvárja az intézményektől az ötéves stratégiai tervek készítését, amelyeknek tartalmazniuk kell az intézmény küldetését, hosszú távú általános céljait, az eredményekre vonatkozó célkitűzéseket és annak leírását, hogy tevékenysége során ezeket a szervezet miképpen szándékozik elérni (GPA 1997). A stratégiai tervek képezik az alapját az éves programterveknek és a programok teljesítménye mérésének a célkitűzések vonatkozásában. Az egyes programokat a korábbiaktól eltérően nem kell egy-egy célhoz rendelni, a szervezetek egy programhoz több célt rendelhetnek, és fordítva. Az intézményeknek éves teljesítménytervet is kell készíteniük, ami többek között az eredményekre és az outputokra vonatkozó indikátorokat tartalmazza. Az éves teljesítménytervek hivatottak a közvetlen kapcsolatot létesíteni a stratégiai célok, illetve a vezetők és alkalmazottak mindennapos tevékenysége között. A szervezetek éves jelentésekben számolnak be a teljesítményükről, összehasonlítva a kitűzött célokat és az elért eredményeket. Ha egy célt nem sikerül elérniük, ehhez magyarázatot kell mellékelniük, illetve egy további tervet a cél eléréséhez. A törvény alkotásakor azt is szem előtt tartották, hogy a vezetők nagyobb elszámoltathatósága összefügg azzal, hogy mekkora mozgástérrel, diszkrécióval rendelkeznek a megvalósítás terén, ezért a menedzserek az éves teljesítménytervek keretében engedményekért is folyamodhatnak az adminisztratív előírásokat illetően.

A New Public Management irányzata

A New Public Management (NPM – Új Közmenedzsment) elnevezésű „mozgalom” az angolszász országokból indult ki, majd a szakmai élet figyelmének felkeltésével, a nemzetközi szervezetek (pl. OECD, Világbank, IMF) közreműködésének köszönhetően ma már mind a közigazgatási gyakorlatot, mind az arról folyó diskurzust tekintve földrajzi értelemben egyre inkább elterjedt. Az NPM elmélete több intellektuális-tudományos forrásra is visszavezethető, ilyen a közösségi választások elmélete (public choice), a neo-taylorizmus/neo-fordizmus, vagy az „új jobboldal” neokonzervatív államfelfogása. Az irányzat gyakorlati megvalósításának kezdetei Margaret Thatcher (Egyesült Királyság, 1979) és Ronald Reagan (USA, 1980) kormányzásához köthető, akik az angolszász neokonzervatív ideológia alapján kezdték meg a közigazgatás működésének átalakítását. Az NPM irányzatának legfőbb elemeit a '80-as években a következők jellemezték (Hajnal 2004):

- Az állam leépítésének és visszaszorításának igénye. Ennek oka abban keresendő, hogy a nemzetközi szinten élesedő versenyben a jóléti állam működtetésével járó adóterhek a versenyképességet visszafogó tényezőként jelentkeztek. Emellett a túlköltekező, az egyén cselekvési szabadságát visszafogó állam mint önérték is megjelent a felfogásban.
- A kormányzati-közösségi körben maradó funkciókkal szemben a 3E hangsúlyozása: olcsóság (economy), hatékonyság (efficiency), hatásosság (effectiveness). A felfogás szerint az állam megmaradó funkcióit ezen elvek alapján kell megszervezni, amelyekhez később a minőség követelménye társult.

- Piaci mechanizmusok bevezetése a kormányzás működési elveibe. Ennek érdekében többféle eszközhöz lehet folyamodni, ilyenek:
 - Privatizáció: az állam szolgáltatási felelősségének vagy eszközeinek magánkézbe adása.
 - Kötelező versenyeztetés rendszere: a közjavak szolgáltatóját versenyeljárás alapján választják ki, amelyen a korábbi állami monopólium mellett további szereplők is részt vehetnek.
 - Voucher-rendszerek: az állami finanszírozási szolgáltatások igénybevétele az ún. voucher-jegyek beváltásával valósul meg, a fogyasztók a jegyeket annál a szolgáltatónál költhetik el, amelyiknél akarják. A szolgáltatók között így verseny jön létre, ami a hatékonyság növelésére ösztönöz.
- Menedzserializmus. Ez alatt két különböző, egymáshoz kapcsolódó dolgot értenek:
 - a felelősségkerülő, csak a szabályok betartására ügyelő bürokrata helyett eredményorientált, vállalkozó típusú közigazgatási menedzserek ideálja. Ennek érdekében például teljesítményfüggő bónuszrendszereket vezettek be, valamint decentralizálták a döntési kompetenciákat (a hierarchiákat „lelapítva”);
 - a magánvállalatok menedzsmenttechnikáinak átvétele, mint a stratégiai tervezés/menedzsment, a teljesítményértékelés vagy a Total Quality Management.
- A nagy, sokfunkciós, vertikálisan integrált kormányzati szervek feldarabolása egy stratégiai irányító funkciókat ellátó központra, illetve viszonylag nagy autonómiával rendelkező végrehajtó ügynökségekre, melyek a központtal kvázi szerződéses viszonyban állnak. Az ügynökségek értékelésébe gyakran teljesítményparamétereket vezettek be, amelyek folyamatos monitoringját is biztosították.
- Döntésorientált eszközök alkalmazása a hatékony szakpolitikai menedzsment érdekében. A hatékony és eredményes megvalósítás hangsúlya mellett a közpolitika-elemzés (public policy analysis) és a programértékelés módszereinek továbbfejlesztése. Az előbbi lényege a nagyobb súlyú szakpolitikai döntések meghozatala előtti feltáró-elemző munka, az utóbbié a kormányzati intézkedések, programok, stratégiák eredményeinek, célszerűségének utólagos értékelése. Az elemzések módszertana az empirikus tudományok széles körére támaszkodik.
- Dereguláció. Ez a tevékenység a túlburjánzott jogszabályhalmaz ritkítását irányozta elő azzal a céllal, hogy csökkentsék betartásuk magas költségeit.
- Közzolgáltatások magán- és állami szereplők általi közös nyújtása (PPP). Ennek eredetileg az a lényege, hogy a közzolgáltatásokat a társadalmi csoportok önszerveződésére építve nyújtsák, egyaránt hozzájárulva a magasabb szintű hatékonysághoz, valamint a társadalmi autonómia és szolidaritás eszményeihez.

Stratégiai kormányzás az Egyesült Királyságban

Az Egyesült Királyságban a '80-as évek olyan intézkedéseit követően, mint a „nemzeti iparágak” privatizálása, a közzolgáltatások kiszervezése és a közintézményi vezetők hatásköreinek és felelősségének átalakítása, a '90-es évekre a stratégiai kormányzás bevezetése került napirendre. Ez alapvetően a közpolitikaalkotás (policymaking) reformját jelenti a tényalapú kormányzás bevezetésével. A reformok indoka az volt, hogy a közigazgatás különböző szervezetei és különböző szintjei között nem volt elégséges az együttmű-

ködés és a koordináció, az egyéni teljesítmények értékelése nem kapcsolódott a stratégiai célokhoz, az intézményekre pedig továbbra is jellemző volt a kockázatkerülés (PPH 2008). A közpolitika-alkotás során a stratégiai kormányzás megközelítése szerint a vezetőknek hosszú távú célokra kell fókuszálni, a tervezésnél a tudományos kutatási eredményeket és a statisztikai elemzéseket nagyobb mértékben kell hasznosítani. A Blair-kormányzat a közpolitika-alkotás javítása érdekében egyebek mellett a stratégiai célok és eredmények alapján történő kormányzást, illetve a korábbiaknál az érintettekre gyakorolt hatások vizsgálatát és a tervezést tekintve a nyitottabb közpolitika-alkotást tűzte zászlajára. Ezzel párhuzamosan a költségvetési mechanizmusok átalakítása is lezajlott, melynek keretében kettéosztották a költségvetési forrásokat évenként elosztott kiadásokra és minisztériumi kiadási korlátokra. Az utóbbiak szerint azokat a kiadásokat határozzák meg, amelyeket érdemes több évre tervezni. Bevezették a kétévente kiadott Kiadási Áttekintések rendszerét (Spending Reviews), amelyek rendelkeznek a minisztériumi kiadási korlátok keretén belüli pénzek minisztériumok közötti elosztásáról, hároméves ciklusokban. Az egyes minisztériumok a központi kormányzattal és a pénzügyminisztériummal Közzolgáltatási Egyezményeket (PSA, Public Service Agreement) kötnek a pénzeszközök felhasználását és a kormányzati stratégia megvalósításának elemeit illetően. A PSA-k a bennük megfogalmazott alapvető célokat további célkitűzésekre bontják le, amikhez célértékeket rendelnek. A minisztériumokkal emellett Szolgáltatásbiztosítási Egyezményeket (Service Delivery Agreement) is kötnek, melyek egyfelől az eredményfókuszú célok konkrét elérési tervét, másfelől pedig a minisztérium általános teljesítményét (pl. egy adott szolgáltatás minőségének növelése) érintő vállalásokat és megoldási terveket tartalmazzák. Emellett a minisztériumok is megalkotják saját stratégiai terveiket az előbb említett dokumentumokhoz illeszkedve, a minisztériumi célkitűzéseket és azok megvalósítási tervét rögzítendő. Az egyes célkitűzésekhez a minisztériumok teljesítményindikátorokat is rendelnek (PPH 2008).

A tárgyalt reformok megvalósítása nem volt zökkenőmentes. Problémát jelentett, hogy a Közzolgáltatási Egyezmények egyeztetésére a Pénzügyminisztériumnak nem volt elegendő kapacitása, illetve eleinte az egyes minisztériumok nem a közpolitika-alkotásért felelős, hanem a pénzügyi munkatársakat küldték tárgyalni. Az egyezményekben számos esetben ad hoc célokat és homályos célkitűzéseket rögzítettek, ami a nyomon követést és ellenőrizhetőséget nehezítette. Az utóbbihoz hozzájárult az adatok esetenként rossz minősége és az, hogy az ellenőrzést végző szervek nehezen tudták őket megszerezni. Emellett felmerül az ösztönzők kétfajta problémája is, melyek közül az egyik az, hogy a célok nem teljesülését a rendszer nem bünteti igazán (pl. forrásmegvonással). Ebből adódóan csak az elhivatottság, a kompetencia demonstrálásának igénye, illetve az ellenzék kritikája ösztönöz a célok teljesítésére. A másik probléma abból fakad, hogy a kockázatkerülés miatt a minisztériumok olyan célokat tűznek ki maguk elé, amelyeknek könnyen meg tudnak felelni. A célok kitérésének szigorúbbá tételéhez a központi intézmények tudnának hozzájárulni, azonban az információs aszimmetriából adódóan erre sokszor nem képesek (James 2004, idézi PPH 2008).

Tervezés és reformok a kontinentális Európa országaiban

Franciaországban a második világháborút követően a *dirigizmusnak* nevezett rendszer alakult ki, ami a gazdaság és a társadalom állam által irányítását jelöli, valamint utal az állami tulajdonú vállalatok magas szá-

mára. Ebben a rendszerben a közigazgatás meglehetősen központosított volt, és egy jogi szabályozás szempontjából erősen elkülönült szférát képezett, mely részletesen meghatározta például a kinevezéseket és az egyes eljárásokat. Ebben a rendszerben a közigazgatás regionális megoldását a dekoncentráció jelenti, ahol a központ delegált prefektus áll az alacsonyabb szintű közigazgatási egységek élén (Pollitt, Bouckaert 2004). A központi kormányzat az indikatív tervezés segítségével határozta meg a gazdaságpolitika prioritásait. A Jean Monnet-től eredő fogalom az átfogó nemzetgazdasági tervezést jelentette, mely során a demokratikus érdekegyeztetés mechanizmusait alkalmazták a társadalom érdekcsoportjainak bevonására (Bara 2004). A terveket öt évre fogalmazták meg, a célok, irányok és jövőkép mellett a gazdaságra és társadalomra vonatkozó aktuális információkat is tartalmazták, valamint esetenként akcióprogramokat is előírtak. Míg a '80-as évek legelején a kormány további államosításokat hajtott végre, 1984-től kezdetét vette a privatizáció (Bara 2004). A Pénzügyminisztériumban szintén neoliberais váltás zajlott le, és elindultak a törekvések a közszektor modernizációjára a magánszféra mintájára (Pollitt, Bouckaert 2004). Michel Rocard kormányának 1989-es kezdeményezése többek között tartalmazta a minisztériumok felelősségi centrummá alakítását, a közszolgáltatások decentralizálását, valamint a szakpolitikák értékelését több szektorban. A Jospin-kormány 1997-től ötéves programot indított Réform de l'État (Államreform) néven, mely a közszolgáltatások modernizációja mellett a folyamatos értékelést, az intézmények stratégiai menedzsmentjét és a transzparencia követelményét is előírta.

A német és osztrák közigazgatásban az olyan teljesítménymenedzsment-rendszereknek, amelyek stratégiai célokhoz rendelt folyamatok outputokat, eredményeket vagy hatásokat mérnének, nem tekintenek vissza hosszú múltra (PPH 2008). A hagyományos német közigazgatásra a Rechtsstaat (jogállam) hagyományai miatt leginkább a közigazgatási folyamatok precíz szabályozása jellemző (Pollitt, Bouckaert 2004). A szövetségi államberendezkedésből adódóan az egyes közfeladatok megoszlanak a központi kormány, a tagállamok (Länder), valamint az önkormányzati joggal rendelkező kerületek (Landkreise) és közösségek (Gemeinde) között. Ebben a rendszerben a szövetségi szint főként törvényhozói, szabályozói feladatokat lát el. A városok, körzetek és községek együttműködésével már 1949-ben hivatal jött létre a közigazgatás egyszerűsítésére, a '70-es, '80-as évektől pedig további kezdeményezések indultak a közigazgatásban a bürokrácia csökkentésére és a transzparencia növelésére. A '90-es évek elején a közösségek szintjén indult el egy mozgalom, ami a New Public Management német változatának tekinthető Új Kormányzási Modell (Neues Steuerungsmodell) szervezetfejlesztési tanán alapul. A modell a stratégiai kormányzásra helyezi a hangsúlyt, és – a teljesség igénye nélkül – a következő elemeket tartalmazza (Pollitt, Bouckaert 2004 és KGSt 2011):

- szerződésmenedzsment (Kontraktmanagement): az egyedi döntések meghozatala helyett a döntéshozók és a közigazgatási szervezetek által egyeztetett célokat szerződésben rögzítik, teljesítésüket pedig értékelik;
- eredményorientáltság;
- az output mennyisége alapján történő költségkalkuláció és finanszírozás;
- üzleti könyvelés és kontrolling bevezetése;
- decentralizált felelősség erőforrás-felhasználás;

- a felelősségi körök egyértelmű meghatározása a közigazgatás és a politika között;
- minőségstandardok és indikátorok használata;
- ügyfélközpontúság;
- privatizáció és kiszervezés;
- a versenyre való nyitottság a gazdaságosság és minőség érdekében.

Az osztrák államigazgatást szintén a szabályozottságon alapuló erős hierarchikus kultúra jellemzi. Az erős nagykoalíciós hagyományokkal rendelkező országban az adminisztratív és gazdasági funkciókat is az ún. arányossági rendszer alapján osztják fel egymás között a pártok, és minden döntést az elitejre jellemző kompromisszumok és kölcsönös engedmények alapján hoznak. Az erősen konzervatív hagyományokkal rendelkező politikai és közigazgatási rendszerben csak az 1995-ös EU-csatlakozást követően történtek változtatások, azonban kulturális okokból nem az Európai Unióban domináns angolszász példák átvételével, hanem a svájci „eredményorientált” államigazgatási lassú adaptálásával (PPH 2008). A modernizációs törekvések hatására 1997-től éves-kétéves jelentéseket tettek közzé az egyes államigazgatási ágazatok teljesítményéről, azonban a célértékek meghatározása és egy valódi intézményi ösztönzési rendszer kialakítása elmaradt. A 2002-től 2005-ig tartó modernizációs fázisban az outputokhoz kapcsolódó költségvetés-tervezés bevezetésével kísérleteztek, azonban a törekvés eredeti célja nem valósult meg. A reformintézkedések során megpróbálták standardizálni az egyes minisztériumok működési indikátorait, és született egy teljesítménykatalógus az államigazgatási ágazatok nemzetközi összehasonlíthatósága érdekében. A stratégiai tervezésre és teljesítménymérésre irányuló törekvések Ausztriában is inkább a közösségek, városok szintjén tekinthetők sikeresnek. Bécs városában az egyes adminisztratív területekért magisztrátusok évente egyeztetik feladataikat a városvezetéssel, és nyújtanak be teljesítménybeszámolót. A magisztrátusok feladatait a rendszeresen frissített városfejlesztési stratégiában megjelölt célok alapján határozzák meg, noha az azokhoz való hozzájárulást nem rögzítik a beszámolók. Hasonlóan a német rendszerhez, a magisztrátusok szerződésben rögzítik a feladatokat a városi tanáccsal, amiknek a teljesítését értékelésnek vetik alá.

Tervezés az Európai Unióban

A közép- és hosszú távú tervek készítése az Európai Unió közös politikái közül a regionális politika esetében jelenik meg, mely több szakpolitikai területet magában foglal. Az alapvetően fejlesztéspolitikai célú regionális politikai támogatások kapcsolódnak többek között az oktatás-, foglalkoztatás- és szociális politikához, a közlekedéspolitikához, a környezetvédelemhez, illetve a vidékfejlesztéshez. A fejlesztéspolitikai támogatások tagállamok általi lehívása hosszú távú tervek készítéséhez van kötve, melyek programokat és beavatkozási területeket tartalmaznak a célok elérése érdekében. A támogatásokat különböző uniós alapokból finanszírozzák, ilyen az Európai Regionális Fejlesztési Alap, az Európai Szociális Alap, a Kohéziós Alap és az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap.

A közös európai fejlesztéspolitika eredete az 1957-ben aláírt, majd a következő évben életbe lépett Római Szerződésre vezethető vissza, mely rendelkezett az Európai Szociális Alap (ESZA) felállításáról. Az ESZA-

források felhasználása a '60-as években nem kötődött célkitűzésekhez, kevés forrást tartalmazott, lehívása pedig automatikus volt (Horváth 2007). Ebben az időszakban a támogatásokból utólag finanszírozták a munkaerő átképzésével és mobilitásával kapcsolatos programokat (Hantrais 1995), ellensúlyozva az ipari szerkezetátalakulással járó problémákat. Szintén fejlesztési célokat szolgált az 1962-ben létrehozott Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalap (EMOGA) orientációs része, melyből többek között a mezőgazdasági modernizációt célzó befektetéseket támogattak. Az ESZA első reformjára 1971-ben került sor, amikor a források felhasználását különböző kritériumokhoz kötötték, a potenciális kedvezményezettek körét pedig az állami szervek mellett kiterjesztették a magánvállalkozásokra. A támogatások elosztásakor már regionális szempontokat is figyelembe vettek, illetve az intézkedések újabb célcsoportjává váltak a fiatal munkanélküliek (Horváth 2007). Erre az időszakra tehető az automatikusról a projektrendszerű finanszírozásra való áttérés, melynek keretében már pályázatot kellett benyújtani egy meghatározott projekt támogatása érdekében. A következő néhány évben a mezőgazdaságot és a textilipart elhagyó munkaerő szintén támogathatóvá vált, az Alap forrásait pedig több fázisban kibővítették (Európai Bizottság 2007). 1975-ben létrehozták az Európai Regionális Fejlesztési Alapot (ERFA), melynek célja a problémákkal és ipari átalakulással küzdő régiók segítése volt. Az elképzelések a két Alap összehangolt működését irányozták elő: az ESZA segítségével az emberek új készségekhez juthattak, az ERFA pedig a lemaradó régiók infrastrukturális fejlesztését támogatta. Jelenleg ezt a két Alapot nevezik Strukturális Alapoknak, noha ezek körébe korábban az EMOGA orientációs része, valamint 1994 és 2006 között a Halászati Orientációs és Pénzügyi Eszköz (HOPE) is beletartozott.

A Strukturális Alapok felhasználásában döntő változást a Jacques Delors által vezetett Európai Bizottság kezdeményezésére az éves költségvetésről annak középtávú kialakítására, a projektek finanszírozásáról pedig középtávú programozásra álltak át. Az 1989–1993-as időszakra öt célkitűzést határoztak meg, amelyek támogatására forrásokat lehetett igényelni. A Strukturális Alapok forrásai meg voltak osztva a különböző célkitűzések között, így például a 3. és a 4. célkitűzéshez kapcsolódó intézkedések forrásait az ESZA biztosította (2052/1988/EGK). A támogatásokat innentől kezdve döntő részben ún. „operatív programok” keretében lehetett felhasználni, melyek több évre vonatkozóan tartalmazták az intézkedéseket és azok finanszírozásának forrását. Az ezekhez kapcsolódó tervezési dokumentumok (pl. regionális fejlesztési tervek) a helyzetértékelések mellett azt tartalmazták, hogy a tagállamok milyen beavatkozásokkal kívánnak hozzájárulni a célkitűzések megvalósulásához. Az egyes operatív programok keretében megvalósuló beavatkozások finanszírozása a komplementaritás (ezt nevezik későbbiekben *adicionálisnak*) elvének megfelelően történik, ami azt jelenti, hogy a Strukturális Alapokból érkező összegek nem helyettesíthetik az azzal megegyező hazai kiadásokat. Az így társfinanszírozott intézkedéseket *partnerségben* szükséges megvalósítani, ami ekkor még azt jelenti, hogy a tervezés, az előkészítés, a monitoring és az értékelés a Bizottság, valamint a hazai központi, regionális, helyi és egyéb szintű hatóságok konzultációjával zajlik (2052/88/EGK).

A következő pénzügyi tervezési időszak 1994-től 1999-ig tartott, és az uniós szinten elosztható források jelentős mértékben bővültek a Kohéziós Alap 1993-as létrehozásával. Az utóbbit a Strukturális Alapoktól függetlenül szabályozták, és azok az országok részesedhettek belőle, amelyek vásárlóerő-paritáson számolt egy főre eső GDP-je nem érte el a közösségi átlag 90 százalékát. A Strukturális Alapok célkitűzései nagy-

jából megegyeztek az előző időszakban meghatározottakkal, azzal a különbséggel, hogy a 3. célkitűzés alá került fiatalok munkaerő-piaci integrálásának elősegítése, a 4. célkitűzés pedig innentől kezdve a munkaerő alkalmazkodását szolgálta. A mezőgazdasági jellegű célkitűzések a halászat támogatásával bővültek (HOPE kialakítása), illetve az új tagállamok csatlakozásával egy 6. célkitűzés is megjelent, mely a ritkán lakott területek támogatását célozta. 1994-től az ESZA költségvetésének 5 százalékát az ún. „Közösségi Kezdeményezésekre” fordították. Ezekből a tagállamok közötti együttműködésben megvalósított innovatív projekteket támogatták, melyek célja az ötletek és megközelítések cseréje volt (Európai Bizottság 2007). A *partnerség* fogalma valamelyest változott az 1993-ban született tanácsi határozat alapján, hiszen immáron a gazdasági és társadalmi partnerek bevonását is előírja a konzultációk, az előkészítés és finanszírozás, az előzetes és utólagos értékelés, illetve a monitoring során. A forrásfelhasználást szabályozó rendeletben megjelent az 1992-ben aláírt Maastrichti Szerződésben rögzített *szubszidiaritás* elve is, mely szerint a támogatások lebonyolításáról szóló döntéseket az állampolgárokhoz lehető legközelebbi szinten kell meghozni, mert így a leghatékonyabb. Az egyes célkitűzések elérését továbbra is elsősorban operatív programok keretében kellett megvalósítani, és célkitűzésenként el kellett készíteni azokat a terveket, melyek tartalmazták:

- a helyzetértékelést, illetve a korábbi intézkedéseket és azok értékelését;
- egy stratégiát a célkitűzések eléréséhez a megfelelő prioritásokkal, a várt előrehaladás számszerűsítésével és a hatások előzetes értékelésével;
- a különböző nemzeti intézmények előkészítésbe és végrehajtásba történő bevonására hozott intézkedéseket;
- a különböző alapokból érkező források felhasználásának módját és összhangját.

A Strukturális Alapok fokozott koncentrációja és működésük egyszerűsítése érdekében a korábbiaknál hosszabb, 2000–2006-os időszakot illetően háromra csökkentették a célkitűzések számát (1260/99/EK), és ezekhez rendelték hozzá az egyes alapok forrásait. Az átalakítás során a kizárólag ESZA-ból megvalósítandó foglalkoztatáspolitikai célkitűzéseket összevonták, az agrárpolitikai forrásokat pedig a regionális fejlesztési célkitűzés alá rendelték. Az Európai Bizottság a tagállamokkal közösségi támogatási kerettervekben (KTK) átlapodott meg, melyek a rendelet megfogalmazása szerint *„az érintett tagállammal egyetértésben a Bizottság hagy [ott] jóvá a tagállam által benyújtott terv elbírálását követően, továbbá amely tartalmaz[t]ja az alapok és a tagállam fellépésére vonatkozó stratégiát és prioritásokat, azok meghatározott céljait, valamint az alapok és más pénzügyi források hozzájárulását. Ez az okmány szerkezetét tekintve prioritásokból áll, és a benne foglaltak végrehajtása egy vagy több operatív program keretében történ[t].”* A KTK-k tartalmazták a tagállamnak az alapok felhasználására vonatkozó stratégiáját, a prioritásokat, valamint a kitűzött célokat. A KTK-k keretében hangolták össze közösségi strukturális támogatásokat az érintett régiókban, főszabály szerint pedig integrált operatív programok formájában nyújtották a támogatásokat. Az operatív programok részletes végrehajtási dokumentumainak kialakítását is előírták a tagállamok számára, ezek voltak az ún. Programkiegészítő Dokumentumok. A Kohéziós Alapból érkező támogatások felhasználásához a tagállamoknak a hazai környezetvédelmi és közlekedési szektorstratégiák alapján kell Kohéziós Alap Keretstratégiát összeállítaniuk.

A 2000–2006-os időszakra a kohéziós politika céljait és finanszírozásának alapelveit az 1997-ben elfogadott Agenda 2000 című dokumentumban rögzítették, ami emellett az EU bővítésének hatásait és a tagjelöltek addigi erőfeszítéseit is értékelte. Az európai regionális politika alakulására szintén nagy hatással volt a lisszaboni stratégia kialakítása, amiben az európai vezetők elkötelezték magukat a stratégiai cél mellett annak érdekében, hogy Európa *„a világ legdinamikusabb és legversenyképesebb tudásalapú gazdaságává váljon, mely képes a fenntartható növekedés, több és jobb munkahely, valamint nagyobb társadalmi kohézió megteremtésére és a környezet figyelembevételével”*. A stratégia a tagállamok által végrehajtott egyéni, de összefüggő és átfogó reformokkal kívánta hatásosan kormányozni az európai gazdaságot. A lisszaboni stratégiának egyik fő komponensét képezte az Európai Foglalkoztatási Stratégia (EFS), amit még az 1997-es luxembourgi csúcson fogadtak el az európai vezetők. Az EFS vezette be a Nyílt Koordinációs Módszert (Open Method of Coordination, OMC), melynek keretében a tagállamok közösen fogadják el az éves foglalkoztatási iránymutatásokat, és ezek alapján éves Nemzeti Foglalkoztatási Cselekvési Terveket fogadtak el a szakpolitikai területen. Az OMC módszerét a lisszaboni stratégiában megfogalmazottak értelmében az Európai Szociális Napirend (2000–2005) megvalósítása érdekében is alkalmazni kezdték, ami a foglalkoztatás növelésén és javításán túl a szociális védelem és befogadás, illetve a nemi esélyegyenlőség területein is tartalmazott célkitűzéseket.² A társadalmi befogást illetően a módszer alkalmazása az elmúlt évtized során változott. 2002-től 5 éves Közösségi Akcióprogramok indultak, melyek célja az országok közötti együttműködés és tapasztalatcsere elősegítése, 2005-től pedig 3 éves Nemzeti Stratégiai Jelentéseket fogadnak el a tagállamok,³ amiket a Bizottság és a Tanács közös jelentésekben összegez. A lisszaboni stratégiával kapcsolatban 2004-ben adott ki egy jelentést a Wim Kok (korábbi holland miniszterelnök) vezette szakértői csoport, és megállapította, hogy csekély előrehaladást történt a célok teljesítésében. Ennek okai többek között a túl szerteágazó célokban és felelősségben, a valódi koordináció hiányában, a sokszor egymásnak ellentmondó prioritásokban, valamint a politikai elkötelezettség hiányában voltak keresendők. A jelentés ezért egyéb javaslatok mellett megnevezte azt az öt területet, amelyekre a tagállamoknak az intézkedéseket fókuszálnia érdemes. Ennek megfelelően a Bizottság átfogalmazta a lisszaboni stratégia napirendjét, a súlypontot a növekedésre, a foglalkoztatásra és a jobb kormányzásra helyezte, ami a következő programozási időszak elveinek kialakítása tekintetében is nagy jelentőséggel bírt.

A 2007–2013-ig tartó időszakban a mezőgazdasági források (tehát a HOPE és az EMOGA orientációs része) kikerültek a Strukturális Alapok közül, azonban a Kohéziós Alap felhasználási szabályait a Strukturális Alapokkal közös keretben határozták meg a nagyobb összhang megteremtése érdekében. Továbbra is három

² Ezt a közös célkitűzések alapján teszik, melyek (1) a szegénység és a társadalmi kirekesztés eltörlésére; (2) a megfelelő és fenntartható nyugdíjakra; és (3) a hozzáférhető, magas minőségű és fenntartható egészségügyre és gondoskodásra vonatkoznak.

³ http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/social_inclusion_fight_against_poverty/c10140_en.htm

célkitűzés maradt, melyek közül kettő esetében a forrásallokáció teljesen a területi fejlettség alapján történt,⁴ a harmadik célkitűzés pedig a különböző országok régiói között együttműködésben megvalósított fejlesztéseket támogatta. Az Európai Bizottság ebben a periódusban már az egyes operatív programokra (OP) kötött szerződést a tagállamokkal, amiket egy különálló dokumentum, a Nemzeti Stratégiai Referenciakeret (NSRK) fog össze. Az NSRK tartalmazza, hogy az egyes kiadások hogyan járulnak hozzá az 1. és 2. célkitűzés megvalósulásához, illetve az indikatív éves allokációt alaponként és programonként. A partnerség meghatározása ismét módosult, ugyanis a közhatóságokon és a gazdasági és társadalmi partnereken túl bármely egyéb megfelelő, a civil társadalmat képviselő szervezet, a környezetvédelmi partnerek, nem kormányzati szervezetek, valamint a férfiak és nők közötti egyenlőség előmozdításáért felelős szervezetek vonandók be a megvalósítás egyes fázisaiba (1083/2006/EK). A vidékfejlesztési támogatások szabályozása ebben az időszakban elkülönült a Kohéziós és Strukturális Alapokétól. Az EMOGA orientációs részéből újonnan létrehozott Európai Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Alapból finanszírozott támogatások lebonyolításához a tagállamoknak nemzeti stratégiai tervet kellett kialakítaniuk. A terv többek között tartalmazza a helyzetértékelést, a fő célkitűzéseket, illetve a terv végrehajtásához szükséges vidékfejlesztési programok listáját (1698/2005/EK).

Kérdések, feladat

Miben különbözik a szocialista tervezési rendszer a többi bemutatott modelltől?

Mutassa be a New Public Management mozgalom néhány fő jellemzőjét!

Sorolja fel az Európai Unió tervezési időszakait 1989 óta!

Hogyan változott a partnerség jelentése az európai regionális politikában?

Mutassa be a 2007–2013-as programozási időszak főbb dokumentumait!

1.1.5. A stratégiai tervezés Magyarországon

A szocialista Magyarországon az új gazdasági mechanizmus 1968-as bevezetésével ugyan csökkent a központi tervezés szerepe, és az árak egy részének meghatározásában már a piaci kereslet is szerepet játszhatott, a rendszer alapvető jellege nem változott. A bérek és az árak mozgását továbbra is szigorúan szabályozták, fennmaradt a nagyobb beruházások központi vezérlése, valamint a gazdaságtalanul működő nagyüzemeket is fenntartották az eredményes üzemek jövedelmeinek elvonásával (Rainer M. 2010). A hazai tervezésirányítási rendszer csúcsán az Országos Tervhivatal (OTH) állt, amely kidolgozta és felügyelte az

⁴ A konvergencia-célkitűzés azokra az országokra vonatkozott, melyek egy főre jutó átlagos GDP-je kevesebb, mint az EU-25 átlagának 75 százaléka. A regionális versenyképesség és foglalkoztatás célkitűzésből a többi terület részesedhetett.

ötéves tervek megvalósulását. A szocialista tervgazdaság összeomlásával a Tervhivatal is megszűnt, de alig egy évtizedig kellett várni, amíg a tervezés új alapokon újra megjelent a hazai kormányzati eszköztárban.

A tervezés alakulása a '90-es években

A rendszerváltást követően a hazai stratégiai tervezés kialakulására az ország Európai Unióba való integrálódásának törekvése volt az egyik legnagyobb hatással. Az Európai Közösség és Magyarország között a '80-as évek második felében indultak meg a tárgyalások a gazdasági és kereskedelmi együttműködés kialakításáról, melyek 1988-ban egy megállapodás aláírását eredményezték. A rendszerváltás megindulásának évében, 1989-ben az OECD kezdeményezésére alakították ki a PHARE-programot⁵, amelynek keretében Magyarország 1990 óta kapott vissza nem térítendő támogatást az EU-tól pénzügyi vagy technikai segítségnyújtás formájában (Perger 2009, VÁTI 2007). A program keretében 1990 és 2006 között használtak fel forrásokat, melyekből különböző szakpolitikai intézkedéseket támogattak az Európai Bizottság felügyeletével (pl. roma-programok, környezetvédelem, intézményfejlesztés). A program alapvető célja az volt, hogy segítséget nyújtson Magyarországnak és Lengyelországnak a gazdaság újjáépítéséhez, elősegítve a szerkezetátalakítást és a demokrácia kiépítését (Szegevári 2007). Ennek az előcsatlakozási időszaknak a másik célja emellett egyértelműen az volt, hogy a tagjelölt országok megismerkedjenek az uniós struktúrákkal és támogatási formákkal, illetve létrejöjjenek azok az intézményi alapok, amelyek által lehetővé válik a Strukturális és Kohéziós Alapokból érkező támogatások megfelelő tervezése és felhasználása (VÁTI 2007). A PHARE-programok esetében 1990 és 1994 között nem csupán a tervezési dokumentumokat és az egyes programokat, hanem valamennyi projektet, a pályázati dokumentációk tervezetét, a műszaki specifikációkat, feladatmeghatározásokat, valamint az egyes szerződéseket is Brüsszelben hagyták jóvá (Perger 2009). Ennek ellenére a szakpolitikai tervezés gyakorlatát nagymértékben befolyásolták az átvett gyakorlatok, intézményi megoldások és az EU-delegációk útmutatásai, különösen a területfejlesztés tekintetében. Szaló (2006) például kiemeli, hogy az EU-ra való hivatkozás jelentős fegyvertényt jelentett a szakma hazai képviselőinek abban, hogy a területfejlesztés végül létjogosultságot nyert a kormányzat és a Nemzeti Bank kételkedése ellenére. A területfejlesztés PHARE-ból való finanszírozása először Borsod-Abaúj-Zemplén és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyék válságkezelésére koncentrált, majd a forrásokkal a területfejlesztésről szóló 1996. évi XXI. törvény kialakítását is finanszírozták. A törvény előírja a területfejlesztési koncepció, illetve az annak végrehajtását szolgáló területfejlesztési program kidolgozását, emellett kodifikálja a területfejlesztési és tervezési-statisztikai célokat szolgáló régió fogalmát. A törvény alapján a 35/1998. (III. 20) országgyűlési határozat hagyta jóvá az első Országos Területfejlesztési Koncepciót, ami vázolja a regionális fejlődés lehetséges irányait, értékeli a területi-társadalmi-gazdasági folyamatokat és az ezeket meghatározó tényezőket, illetve kijelöli a területfejlesztés céljait, irányelveit és feladatait. A koncepció meghatározza a célok elérésére kijelölt eszközöket és az országos, regionális és megyei szintű intézményrendszert is, amikhez kapcsolódóan felvázolja a területi tervezési dokumentumok céljait és tartalmát (pl. térségi területfejlesztési koncepció, településrendezési terv, fejlesztési program). A te-

⁵ Poland and Hungary Assistance with Restructuring the Economy

rületi tervezés lényeges követelményeként jeleníti meg a nyilvánosság és az érdekelték részvételének biztosítását, lehetőséget nyújtva az érintetteknek arra, hogy a célokat, prioritásokat és a tervek tartalmát befolyásolják. Az 1996-os területfejlesztési törvény tehát ismét széles szereplői kör bevonásával a magyar közpolitikai eszköztárba emelte a stratégiai tervezést.

A PHARE-támogatások éves prioritásait és a programok lebonyolítását a hagyományos közigazgatási szervezetrendszerben, az egyes ágazati minisztériumok közvetlen részvételével és a közös ügyek esetében tárcaközi bizottság felállításával kezelték. Az EU-források felhasználásának hazai koordinációját, a fogadásukra alkalmas intézményrendszer kiépítését, az alapok felhasználásához kapcsolódó központi feladatmegosztást, illetve a hazai társfinanszírozás rendszerét kormányhatározatok sorozatával igyekeztek biztosítani. A PHARE esetében emellett nem pályázatos rendszer működött, hanem többnyire központi vagy regionális programok voltak, melyeknek kedvezményezettjei a szaktárcák és egyéb közigazgatási intézmények voltak (Perger 2009). Míg a '90-es évek közepén az ország inkább külügyi kérdésként kezelte a PHARE forrásainak felhasználását, az évtized végére a kormány már a fejlesztéspolitika szerves részének kezdte azt tekinteni.

A fenti „ágazati jelleg” akkor kezdett problémává válni, amikor 1998-tól az intézményfejlesztési programok, majd az új regionális PHARE területfejlesztési programok, illetve a több tárca együttműködését igénylő programok elindultak. Ez részben abból adódott, hogy a hazai közigazgatás számára nehézséget okozott az uniós programok által megkövetelt tervdokumentumok és projektdokumentációk elkészítése. A szocialista időszakot követően a tervezés háttérbe szorult, az uniós programok miatt azonban az intézményeknek újra ki kellett építeniük az ehhez szükséges kapacitásokat. A tervdokumentumok elkészítése hosszú időt vett igénybe, és sokszor került sor az átdolgozásokra, késésekre (Perger 2009).

1999-ben átalakították a PHARE-források felhasználásának szabályait, bevezetve a Kiterjesztett Decentralizált Végrehajtási Rendszert. Ez azt jelentette, hogy azokban az országokban, ahol a partnerország pénzügyi ellenőrzési rendszere megfelelőnek bizonyult (így Magyarországon is), a Bizottság az előzetesről az utólagos ellenőrzésre tért át (Perger 2009, VÁTI 2007). Ezzel egyidejűleg a Bizottság a szerződésekért vállalt felelősség jó részét átruházta a tagjelölt országokban működő képviselőikre. Szintén ebben az évben vezettek be két új eszközt. Az ISPA a Kohéziós Alaphoz hasonlóan a környezetvédelmi és közlekedési beruházásokat támogatta, a SAPARD pedig a mezőgazdasági szerkezeti átalakulást, valamint a feldolgozási és elosztási rendszerek javítását. Ezzel egyfelől nőtt a tagjelöltek felelőssége a felhasználást illetően, másfelől újabb szakpolitikai területeken szerezhettek tapasztalatokat az európai uniós forrásfelhasználás mechanizmusaival kapcsolatban.

Az uniós csatlakozás hatása a tervezés gyakorlatára

A Strukturális és Kohéziós Alapok felhasználásának 2000–2006-os pénzügyi tervezési időszakába Magyarország 2004-ben a teljes jogú taggá válásával csatlakozott be. Az ország elkészítette saját Közösségi Támogatási Kerettervét Nemzeti Fejlesztési Terv (NFT) néven, mely öt operatív programot (OP) tartalmazott a Strukturális Alapok felhasználására. Ezek közül négy ágazati jellegű volt: a Gazdasági versenyképesség, a Humán erőforrások fejlesztése, az Agrár- és vidékfejlesztés, valamint a Környezetvédelem és infrastruktúra

Operatív Programok voltak, melyek közül az utóbbi a Kohéziós Alapokból érkező fejlesztésekkel összhangban írta elő a környezetvédelmi, közlekedési és telekommunikációs beruházások megvalósítását. Ezek mellett kialakítottak egy Regionális fejlesztés Operatív Programot, mely egy központi program keretében nyújtott az egyes régióknak területfejlesztési és egyéb jellegű támogatásokat.

Az NFT tervezése során továbbra is problémát jelentett, hogy a hagyományos közigazgatási működésből hiányzott a stratégiai gondolkodás, miközben a KTK kidolgozása és végrehajtása egyértelműen igényelte azt. A fejlesztéspolitikában annak ellenére, hogy már létezett néhány tervezési dokumentum, mint a fentebb említett OTK, a támogatásokat döntően a költségvetés kialakításának alkufolyamata, a politikai motívumok túlsúlya határozta meg (Perger 2009). Noha a fejlesztéspolitikán kívül is voltak olyan területek, amelyeken létezett közép- vagy hosszú távra előretekintő tervezési dokumentum, ezek csak egy-egy kisebb szakpolitikai területet fedtek le, mint például az 1998-ban elfogadott Országos Foglalkoztatási Program. Mivel az átfogó szakpolitikai területeken jórészt nem léteztek azok a hazai hosszú távú stratégiák, amelyek a fejlesztéspolitikának irányt mutattak volna, a szakpolitikai célrendszert is az NFT kialakítása során hozták létre, majd ehhez rendelték programcélakat. A tervezési folyamat a tárcák közötti versengés terepe volt, és az operatív programok struktúráját nagyban meghatározta, hogy mely tárca volt képes hatékonyabban érvényesíteni saját szakmai szempontjait, érdekeit. 1999-ben a 2171/1999. (VII. 8.) Korm. határozat létrehozta a Fejlesztéspolitikai Koordinációs Tárcaközi Bizottságot (FKTB), melynek feladata a fejlesztéspolitikai tervezés és végrehajtás ágazati és regionális koordinációja volt, és végigkísérte mind az NFT, mind a 2007–2013-as időszakra vonatkozó Új Magyarország Fejlesztési Terv (ÚMFT) tervezését. A tervezés későbbi fázisaiban az NFT szintű egyeztetések lefolytatását egy külön erre a célra létrehozott hivatalra bízta, mely először a Miniszterelnöki Hivatal minisztériumi hivatala volt, majd ebből alakult önálló kormányzati hivatalként a Nemzeti Fejlesztési Hivatal (NFH) (Kopint-Tárki 2009). Az operatív programok tervezése és megvalósítása a minisztériumokon belül működő Irányító Hatóságok felelőssége lett. A területfejlesztési törvény nyomán létrehozott Regionális Fejlesztési Tanácsok (RFT), valamint a 2000-ben megalakult Regionális Fejlesztési Ügynökségek szintén részt vettek az NFT tervezésében, illetve saját regionális stratégiáikat is kialakították. Végül azonban részben brüsszeli nyomásra csak egy regionális operatív programot alakítottak ki, és az RFT-k szerepe a tervezésben sem vált érdemivé. A tervezés módszertani problémái az eredmények monitoringja és az értékelés során köszöntek vissza, az indikátorok alapján még az egyes folyamatokra vonatkozóan sem lehetett teljes képet kapni, és azok sokszor ellentmondásosak voltak, illetve nem illeszkedtek a célokhoz, az eredményekről pedig nem adtak megfelelő információt (PPH, HBF 2009). Az intézményrendszer működtetése és finanszírozása terén szintén nem a teljesítménykövetelmények és a menedzsment típusú módszerek domináltak. Az utóbbi rendszer később módosult az uniós támogatások lebonyolításának önálló ügynökségbe szervezésével 2006-ban (Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, NFÜ), valamint a közreműködői feladatok ellátására vonatkozó szerződések és teljesítményalapú ösztönzők bevezetésével.

Az Új Magyarország Fejlesztési Terv és a jelenleg érvényes tervezési dokumentumok

Magyarország 2007–2013-as időszakra vonatkozó Nemzeti Stratégiai Referenciakerete (lásd előbb) az Új Magyarország Fejlesztési Terv (ÚMFT) nevet viseli, és tartalmazza az uniós források felhasználásának stratégiai céljait, az operatív programokat, valamint az azok közötti indikatív forráselosztást. A dokumentum alapjául több uniós iránymutatás és stratégia is szolgált. A Közösségi Stratégiai Iránymutatások (Community Strategic Guidelines) a közösségi prioritásokat határozza meg, a fentebb említett 1083/2006/EK rendelet a Strukturális és Kohéziós Alapok forrásainak felhasználást szabályozza. A lisszaboni stratégiát és a 2001-es göteborgi Fenntartható Fejlődés Stratégiáját szintén figyelembe vették az ÚMFT kialakításakor. A terv két hazai fejlesztéspolitikai dokumentumban megfogalmazott stratégiai célokra épül. Ezek a 96/2005 (XII. 25) OGY határozatban elfogadott Országos Fejlesztéspolitikai Konceptió és a 97/2005 (XII.25) OGY határozatban elfogadott második Országos Területfejlesztési Konceptió. Mindkét dokumentum 20 évre előre meghatározza a szakpolitikák közép- és hosszú távú céljait, irányelveit. Bár az időszakra elfogadott 15 operatív programnak erősebb lett a szakpolitikai, stratégiai kapcsolódása, mint az NFT esetében volt, e kapcsolódások nagyon vegyesek voltak, és elsősorban az adott szakterületet jellemző stratégiai kapacitások határozták meg. Egyes területeken (pl. környezetvédelem, oktatás) a szakpolitikai kapcsolódások kifejezetten erősek, máshol azonban továbbra sem stabil, illetve virtuális. A Közlekedésfejlesztési Operatív Programot (KÖZOP) megalapozó Egységes Közlekedésfejlesztési Stratégia például azután készült, hogy a Bizottság az OP első változatát a megfelelő stratégiai megalapozottság híján visszadobta. A Gazdaságfejlesztési Operatív Program (GOP) több szakpolitikai tervezési dokumentumot is megjelöl igazodási pontként, ilyen például a Kis- és Középvállalkozások Fejlesztésének Konceptiója, illetve a Versenyképességi Konceptió, azonban az utóbbi dokumentum nem kapott kormányzati jóváhagyást, a többi kapcsolódási pont pedig viszonylag gyenge. A szociális, oktatási, egészségügyi és foglalkoztatáspolitikai területeket összefogó, ESZA-ból finanszírozott Társadalmi Megújulás Operatív Program (TÁMOP) többek között három európai uniós kötelezettségből adódó dokumentumra, a szociális védelemről és befogadásról szóló Nemzeti Stratégiai Jelentésre, a Nemzeti Foglalkoztatási Akciótervre, valamint az Életen át tartó tanulás hazai fejlesztésének stratégiájára (2005) épít. Emellett a megalapozó tervezési dokumentumok között szerepel a hazai „Legyen jobb a gyerekeknek!” 2007–2032 Nemzeti Stratégia is. A Társadalmi Infrastruktúra Operatív Program többek között a szintén 2007-es Roma Integráció Évtizede Program Stratégiai Tervre épít. A legerősebb stratégiai megalapozású a Környezet és Energia Operatív Program (KEOP), amely az egyes szakterületeken (pl. hulladékgazdálkodás, szennyvízkezelés, élőhelymegőrzés) számos hazai és uniós tervezési és szabályozási dokumentumra alapozhatott.

Az ÚMFT tervezési folyamata jól mutatja a stratégiaalkotás funkcióját és döntéshozói támogatottságát ebben az időszakban. A tervezés során korán felismerték, hogy *„nem lehet a konkrét terveket anélkül megalkotni, hogy egy hosszabb távú fejlesztési koncepcióval ne rendelkezne az ország, amiben egyaránt figyelembevételre kerülnek mind a hazai fejlesztési források, mind pedig az EU-tól megjelenő kohéziós politika megvalósítását segítő források”* (Kopint-Tárki 2009). Ez eredményezte azt, hogy döntés született egy 20 éves periódusra vonatkozó Átfogó Fejlesztési Terv megalkotásáról 2003-ban, aminek a tervek szerint részét képezte a strukturális és kohéziós támogatások felhasználásának stratégiai megalapozását szolgáló Európa

Terv. A tárcák elképzeléseinek kialakítását követően, végeláthatatlan minisztériumközi viták során alakult ki az Országos Fejlesztéspolitikai Konceptió (OFK) és az Országos Területfejlesztési Konceptió (OTK) célrendszere, melyek országgyűlési elfogadásával lezárult a tervezés koncepcionális előkészítése 2005 végére.

A Nemzeti Stratégiai Referenciakeret célrendszerének kialakítása az OFK alapján indult meg. Az első változatot az FKTB, a Fejlesztéspolitikai Kabinet, valamint a kormány több munkaváltozatban tárgyalta, majd 2006. február 28-án partnerségi vitára bocsátotta. A partnerség nem volt teljes, ugyanis a vitára bocsátott változat nem tartalmazta a helyzetértékelést és a pénzügyi táblákat. Ennek oka a kormányon belüli kompromisszum hiánya, illetve a választásra való felkészülés volt. A dokumentum neve ezt követően Új Magyarország Programra változott, ami zavart okozott, hiszen az MSZP választási programja ugyanezt a nevet viselte. A végleges célrendszer a választásokat követően 2006 júniusára alakult csak ki. Mivel Brüsszel nem fogadta el a korábbi hiányos dokumentum partnerségét, ezért az új dokumentumot már pénzügyi táblákkal és helyzetértékeléssel bocsátotta vitára a kormány, immár Új Magyarország Fejlesztési Terv néven. Az operatív programok (OP) tervezése a választásokat követően a tárcáktól átkerült az NFH bázisán létrehozott Nemzeti Fejlesztési Ügynökséghez. A 2006 nyarától felgyorsuló programozás eredményeként, 2006 októberében bocsátottak az OP-kat partnerségre. A partnerségi egyeztetéseken elhangzott vélemények feldolgozását követően az ÚMFT-t, majd az operatív programokat is benyújtották az Európai Bizottsághoz. A Bizottsággal való tárgyalások során az OP-k struktúrája nem változott, azonban kismértékben módosultak az azokra allokált összegek és jelentős mértékben az abban foglaltak tartalma (Kopint-Tárki 2009).

Annak ellenére, hogy formálisan léteztek a hazai tervdokumentumok, és az ÚMFT tervezőgárdája nagyrészt megegyezett az OFK-, az ÚMFT és az OP-k kialakítására elsősorban mégis az Európai Unió szabályozása, valamint a Bizottság és a főigazgatóságok képviselői hatottak, akik messzemenően számon kérték a nem kötelező erejű útmutatások betartását is. Ennek részben az is az oka volt, hogy több, jelenleg is érvényes hazai tervdokumentum közül sok az ÚMFT-vel párhuzamosan készült, és jelentőségüket csökkentí, hogy a fejlesztési programok jelenleg túlnyomórészt (ha nem kizárólag) az európai uniós forrásokra támaszkodnak. Az ÚMFT végrehajtása a tárcáktól függetlenített NFÜ felelősségévé vált, így számos szakpolitikát illetően olyan tervezési dokumentumok váltak elsőrendűvé, amelyeknek csupán elméletileg képezik részét az adott területekre vonatkozó átfogó célrendszerek, de valójában az uniós források befolyásolására vagy a már eldöntött uniós tervstruktúrák beépítésére szolgáltak.

Noha egyértelműen pozitív elmozdulásnak tekinthető a tervezési tevékenység fellendülése az évtized második felére, az egyes dokumentumok tartalma és minősége meglehetősen egyenetlen. Az OGY határozatban elfogadott „Legyen jobb a gyerekeknek!” Nemzeti Stratégia például tartalmazza a helyzetértékelést, a célok és az azt mérni hivatott indikátorok kijelölését, a stratégiai elveket, és bizonyos eszközöket is felvázol egy-egy célhoz, azonban az eszközök kidolgozatlanok, és az indikátorokhoz sem rendeltek célértéket. Hasonló módon országgyűlési határozatban fogadták el Roma Integráció Évtizede Program stratégiáját is, mely szintén felsorol eszközöket az egyes ágazatok számára, de a teljesülés mérésére alkalmas indikátorok kijelölése ebben az esetben is elmaradt. A tervek általános, esetleg egyszerű megfogalmazása azonban sokszor pragmatikus szempontokra vezethető vissza. Bizonyos részletek kidolgozatlansága a tervek legitimá-

cióját növelheti, hiszen így az Országgyűléssel nagyobb eséllyel fogadtatható el egy terv – kevesebb az olyan konkrét pont, melyben a különböző háttérű döntéshozóknak eltérő nézetei lehetnek. Más dokumentumok vélhetően (részben) az el nem fogadás kockázatának elkerülése érdekében a kisebb legitimitációval bíró kormányhatározat formájában születtek meg, mint például a csak középtávú intézkedési lehetőségeket felvázoló Kis- és Középvállalkozások Fejlesztésének Koncepciója. Az egyszerűség másik oka a könnyen érthetőség lehet, hiszen a döntéshozók nem feltétlenül avatottjai az adott szakterületnek. Az elméleti részben már vázolt szempontok alapján a stratégia a választók és a döntéshozók számára a kormányzat által követett politikával kapcsolatos információs szerepkörrel is bírhat, illetve a meggyőzés eszköze is lehet, éppen ezért fontos szempont az érthetőség.

A dokumentumok az előbbieken már jelzett elnagyoltsága valójában a stratégiák használatának hiányára is utalnak. Néhány ritka kivételtől eltekintve nincs, illetve csak formális a stratégiák előrehaladásának nyomon követése. A hiányos vagy rossz indikátorok, a célértéket nem tartalmazó értékek, az elnagyoltan kifejtett intézkedések mind-mind azt mutatják, hogy e dokumentumok nem a döntéshozatal rendszerét, hanem csak a kötelező papír előállítását teljesítették, hiszen ezek a hibák az első felülvizsgálati igénykor kibuktak volna, mivel lehetetlenné teszik a döntéseknek a stratégia mentén történő értékelését.

A közigazgatás alacsonyabb szintjén, például a helyi önkormányzatoknál a kormányzati szintnél hamarabb jöttek létre a stratégiai jellegű dokumentumok, mint például a gazdasági programok, kistérségi fejlesztési tervek és koncepciók, megyei területfejlesztési tervek stb. E dokumentumokat ritka kivételtől eltekintve törvényi vagy egyéb jogszabályi kötelezettség miatt hozták létre, legtöbbjük létrejötté az 1996-os területfejlesztési törvény és annak végrehajtási szabályaihoz kapcsolódik. Közös jellemzőjük, hogy nagyon alacsony volt az igény a valódi használatukra, így minőségük is erősen megkérdőjelezhető. A minőségi problémákra a jogszabályalkotó általában újabb és újabb, a helyi szereplők szerint a korábbival azonos funkciót betöltő új stratégiai dokumentum elkészítésére kötelezte az önkormányzatokat, kistérségeket.

A stratégiaalkotói tevékenység új lendületet kapott az uniós források megszerzése érdekében az évtized második felében, például az Integrált Városfejlesztési Stratégiák (IVS) és a Közoktatási Esélyegyenlőségi Intézkedési Tervek létrejöttével.

A központi intézményrendszer 2007 végén hirdette meg az Új Magyarország Fejlesztési Terv keretében azokat a városfejlesztési pályázatokat, amelyek elnyerésének feltétele az IVS-eknek való megfelelés volt. Amennyiben IVS-sel a város nem rendelkezett, akkor a pályázat érdekében el kellett azt készítenie. Mivel nagyon kevés városnak volt korábban ilyen elnevezésű stratégiája, és a pályázat során e stratégiákat egy ekkor megalkotott módszertani kézikönyv alapján bírálták el, a pályázati nyereséje érdekében még azoknak is felül kellett vizsgálniuk stratégiájukat, akik korábban elkészítették belső motivációból azokat. Valójában tehát az IVS-ek e pályázatok érdekében, pályázati dokumentációként jöttek létre a 2008–2009-es években. A fenti állítás annak ellenére igaz, hogy az IVS-ek sok esetben szakmai minőségében előrelépést jelentettek a korábbi dokumentumokhoz képest, mivel az IVS lényege a gazdasági, társadalmi és környezeti problémák együttes kezelése, a különböző területi és időbeli szintek (pl. városrészek, város egésze, régió, illetve a város

múltja, jelene és jövője) összekapcsolása, valamint a helyi szereplők tervezésbe való bevonása volt. A tervezést (és bírálatot) segítő módszertani kézikönyvet a Lipcsei Karta alapelveinek megfelelően állították össze.

Az IVS-ek létrehozása és végrehajtása a városi önkormányzatok feladata, de amiatt, hogy a központi-
lag elosztott források megszerzése a szinte kizárólagos ösztönző, a stratégiai tervezés kényszerű feltétellé,
puszta formalitássá vált. Az, hogy pusztán a központban meghatározott követelményeknek való megfelelés
váltja ki a stratégiák létrehozását, az IVS-ek egyik lényegi elemét, az érintettek bevonásának és a tervezés
partnerségben történő megvalósításának célját teszi ellentmondásossá. A tervezés feltételei (pl. a rendel-
kezésre álló rövid idő, tervezői kapacitás) sem voltak adottak a megalapozott stratégiák elkészítéséhez, és
a kézikönyvben meghatározott feltételek sem vették figyelembe a településrendszer heterogenitását. Rész-
ben emiatt az IVS-ek a gyakorlatban nem küszöbölték ki annak gondját, hogy a városok csak a kívánt projek-
tekre, problémákra koncentrálnak a hosszabb távban gondolkodás nélkül, a tartalmi elemek és a komplexitás
hiánya miatt pedig az IVS-ek nem váltak a teljes városfejlesztés háttérdokumentumaivá. Az IVS-ekhez csato-
landó antiszegregációs terveket illetően a települések szintén nem értették, hogy elkészítésük miért feltétele
a városközpont-rehabilitációnak. Ebből adódóan e tervek beavatkozásai nem épültek be a város átfogó intéz-
mény- és szolgáltatásfejlesztési elképzeléseibe (MTA RKK 2008). Az IVS és a kapcsolódó antiszegregációs
tervek ezért a pályázást követően semmilyen stratégiai menedzsment funkciót nem töltöttek be.

A fenti funkcióhoz nagyon hasonló történetet tudhat magáénak a Közoktatási Esélyegyenlőségi Terv, ame-
lyek elkészítése és a pályázathoz csatolása az oktatási források megszerzésének feltétele volt, és amely
tervek minőségbiztosítására szintén központi rendszer szerveződött. A helyi szereplőknek 5 évre szóló helyi
(települési vagy kistérségi) esélyegyenlőségi programokat kellett kidolgozniuk, követve a központi utasítást,
hogy megfeleljenek az elvárt minőségnek. Ehhez nyújtott ösztönzést a 2003. évi CXXV. törvény 2010. május
1-jétől hatályba lépő 63/A. paragrafusa, amely a következőképpen fogalmaz.

*„A helyi önkormányzat, valamint a többcélú kistérségi társulás az államháztartás alrendszereiből, az eu-
rópai uniós forrásokból, illetve a nemzetközi megállapodás alapján finanszírozott egyéb programokból
származó, egyedi döntés alapján nyújtott, pályázati úton odaítélt támogatásban csak akkor részesülhet,
ha az e törvény rendelkezéseinek megfelelő, hatályos helyi esélyegyenlőségi programmal rendelkezik.”*

Hasonló a helyzet a szociális ágazatban, ahol a különböző szolgáltatások létrehozási kötelezettsége a me-
gyei és főként a települési önkormányzatoknál van. Annak ellenére, hogy a szolgáltatásokra vonatkozó köz-
ponti szabályozás meglehetősen részletesnek tekinthető, az önkormányzatoknak általában nincsenek meg
a finanszírozási forrásaik, ezért gyakorlatilag választaniuk kell, hogy mely feladataikat mellőzik (Bugarszki
2010). A szolgáltatások tervezési folyamata ezért elsősorban az államilag finanszírozott és szabályozott el-
látórendszerhez kötődik, annak alapvető stratégiai dokumentumait pedig 2001 óta az ún. szolgáltatáster-
vezési koncepciók jelentik, melyekről a szociális törvény rendelkezik. A tervek elkészítése és kétévenkénti
felülvizsgálata a 2000-nél nagyobb lakosságszámú települések, a megyei önkormányzatok, illetve az önkor-
mányzati társulások feladata. A koncepciók tartalmazzák többek között a lakosság összetételét, igényeit, az
ellátási kötelezettség teljesítésének helyzetét, valamint az ütemtervet az egyes szolgáltatások biztosítására,

fejlesztésére. A különböző szintű (pl. települési, megyei) koncepcióknak a törvény szerint összhangban kell lenniük egymással. A helyi önkormányzatok szolgáltatástervezési koncepcióit az elfogadást megelőzően az intézményvezetőkkel, a kisebbségi önkormányzat(ok)kal, továbbá a települési önkormányzat és a társulás a Szociálpolitikai Tanács területi szervével, a megyei, fővárosi önkormányzat a Szociálpolitikai Tanács országos szervével véleményeztetik. A megyei (fővárosi) önkormányzatok a koncepcióikat szintén véleményeztetik a területükön működő, szolgáltatástervezési koncepciót készítő települési önkormányzatokkal és szociális szolgáltatási feladatokat ellátó társulásokkal. Egy 2003-as minisztériumi kiadvány szerint a jogalkotó célja a tervezés előírásával az volt, hogy a szolgáltatások fejlesztése ne az évente megismétlődő költségvetési alkuk eredménye legyen, hanem egy 3–4 éves átgondolt koncepcióra épüljön (Bugarszki 2010). A megalapozott fejlesztést és strukturális változtatásokat igénylő intézményrendszerek között szerepel például a gyermekvédelmi intézmények átalakításának folytatása és az idősellátás rendszerének fejlesztése.

A helyi igényekre alapozott tervezés, a szereplők széles körének bevonása, illetve a szintek közötti egyeztetés ellenére a nagyobb fejlesztésekre és azok fenntartására vonatkozó tervek tekintetében hiányosak voltak a koncepciók a Szociálpolitikai és Munkaügyi Intézet 2008-as és 2009-es felmérései szerint (Bugarszki 2010). A tervek emellett nem veszik figyelembe a társadalompolitikai intézményrendszer többi elemét (pl. egészségügy, oktatás), valamint a szociális jellegű szolgáltatásokkal kapcsolatos nem állami kezdeményezéseket sem. Az előbbi az egyes területek (pl. egészségügy és szociális rehabilitáció) összehangolásának hiányához, az utóbbi a jelentős kapacitások figyelmen kívül hagyásához vezet. A helyi szükségletek felismerése helyett a törvényi előírások jelentik a tervek elkészítésének fő motivációját és módszertani kereteit. A túlrészletezett központi szabályozáson túl ennek elsősorban a finanszírozási források hiánya az oka. A tervek valójában nem a helyi igények kielégítését segítő fejlesztések megfogalmazását tartalmazzák, hanem a még nem teljesített törvényi kötelezettségek elérését bemutató dokumentumokká váltak.

Kérdések, feladatok

Mutassa be a közpolitikai tervezés hazai gyakorlatára ható legfontosabb tényezőket!

Mi jelentette a legnagyobb problémát az I. NFT tervezése során? Fennállt ez a probléma az ÚMFT tervezése esetében is?

Soroljon fel 5 hazai tervezési dokumentumot, ami 2004 után született!

Mik azok IVS-ek, és hogyan keletkeztek?

Kik készítik a szolgáltatástervezési koncepciókat, és melyek a velük kapcsolatos legnagyobb problémák?

1.1.6. A fogalmakról ismét

Amint a fenti történeti leírás is mutatja, bár a stratégiák száma üdvözlendően növekedett az elmúlt évtizedben Magyarországon mind országos, mind helyi szinten, ezek egyelőre a forrásokhoz való hozzáférést célozták csak és – ritka kivételtől eltekintve – nem vezettek a döntéshozatal stratégiai szemléletű átalakulásához, a stratégiai menedzsment meghonosodásához a közösségi döntéshozatalban. Amint láttuk, a tervek mennyiségétől a tervek és tervezés minőségéig, majd a stratégiai menedzsment kialakulásáig tartó folyamat más országok közigazgatásában, de még a vállalati szférában is hosszabb időt vett igénybe.

A magyarországi példák jól mutatják, hogy a stratégiák minősége és alkotójának felhasználási motivációja erősen összefügg. A minőség elsődleges garanciája tehát nem a jogszabályi előírás, hanem az, hogy létezen olyan szereplő, aki érdekelt a stratégia használatában. Amennyiben van ilyen szereplő, akkor számára már fontos lesz a stratégia tartalma, minősége is, így megpróbálhat kikényszeríteni olyan minőségi elemeket, amelyek később neki megkönnyíti a stratégia használatát.

A stratégia minőségében sosem a stratégia megalkotója érdekelt, hanem mindig azoknak az erőforrásoknak a tulajdonosa, akiknek az erőforrásait a stratégiát menedzselő szervezet használja. Vállalatoknál ez egyértelműen a részvényes vagy a vállalat kötvényeit megvásárló hitelező. A közszférában sokkal nehezebb ezt a szereplőt megtalálni, illetve e szereplők általában olyan sokan vannak, hogy sokkal nehezebb magukat megszervezni (pl. adófizetők). A közszférában ezért a stratégiák létrejötte vagy a szervezeten belüli erőforrás-felhasználás kontrollálására jön létre (költségvetés-tervezés), vagy a közszféra valamely nagy egyedi finanszírozója kényszeríti ki az általa nyújtott források felhasználásának körében. Ilyen funkcióban kényszeríti ki a stratégiák létrejöttét az Európai Bizottság Magyarország felé, vagy a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség az önkormányzatok vagy ágazatok felé, hogy a nekik adott források kontrollját, felhasználásának számonkérését biztosíthassa. Ezekben az esetekben válik egyértelművé, hogy a stratégia valójában a források felett rendelkezők és a forrásokat felhasználni vágyók közötti szerződést jelent, és a minőségi elvárások a szerződés kikényszeríthetőségét szolgálják.

A koncentrált források megszerzését szolgáló szerződés jellegű stratégiáktól még hosszú út vezet addig, amíg a közösségi döntéshozatal keretében is belső gyakorlattá válik a stratégia mentén való gondolkodás és tevékenység. Ez azonban felülről nem nagyon kikényszeríthető változás. Ha az adóforintok gazdái, a választók és az ő egyes csoportjait képviselő civil szervezetek is szerződéses igénnyel lépnek fel a döntéshozók felé, hogy nyomon követhető és számon kérhető legyen a kormányzati tevékenység, akkor létre fognak jönni olyan stratégiák és stratégiát menedzselő fórumok, ahol a(z ön)kormányzati döntéshozatal minősége megmérettetik. Ennek csírái bizonyos szektorokban már megfigyelhetők, elsősorban ott, ahol a magánszféra erős érdek-képviselői szervezeteket tudott létrehozni, így például a környezetvédelem vagy bizonyos gazdasági ágazatok (pl. energetika) területén.

Míg a felülről jövő (jogszabályi) nyomás a tervek mennyiségét és esetleg bizonyos formai kellékeit tudja csak meghatározni, az alulról jövő nyomás a stratégiai döntéshozatal tényleges létrejöttében segíthet. E tekintetben fontos szerepet kapnak és hosszabb távon fenntarthatóbb eredménnyel kecsegtetnek azok

a procedurális szabályozások, amelyek az érintettek, a társadalom bevonásának kontrolljával próbálnak meg minőségi változást elérni a kormányzati stratégiai menedzsmentben. Amennyiben a partnerség ilyen kiterjesztése a stratégiáról döntést hozó és a stratégia eredményei által érintett szereplők között sikeresen tud szerződéses viszonyt létrehozni, akkor azokon a pontokon fog javulni a stratégiák minősége, ahol azok általában a legnagyobb minőségi hiányosságokat mutatják: a nyomon követhetőséget és kikényszeríthetőséget szolgáló monitoring rendszerek (pl. az indikátorok) területén.

Fontos látnunk, hogy a partnerség erősödése nemcsak a tervek minőségét, de eredményességük növekedését is hozhatja. Amennyiben egy stratégiáról a magánszereplők elhiszik, hogy a végrehajtásra is sor kerül, akkor hozzáigazíthatják várakozásaikat és jövőre irányuló döntéseiket (pl. beruházásaikat), így a közösségi döntéshozó egyrészt már terveivel is befolyásolhatja a magánforrások mozgását, másrészt a magánszféra hamarabb és kisebb átállási költséggel igazíthatja tevékenységét a tervek végrehajtásához. Ez összességében ahhoz vezethet, hogy a kormányzat a céljainak eléréséhez nagyobb erőforrásokat és gyorsabban tud megmozgatni, mintha látható és hihető tervek nélkül hozná döntéseit. Amennyiben valódi partnerség segíti a tervek létrejöttét és végrehajtását, akkor azok hitelessége nő, és a piaci erőforrások befolyásolásának költségei (és az átállási veszteségek) is csökkenhetnek egy országban, ami a kormányzat erejét növeli.

A stratégiai tervezésnek éppen ezen koordinációs funkcióját látjuk a legerősebbnek, amelyet a tervezési folyamatokban megjelenő partnerségi intézmények tudnak fokozni, ezért bár általában (és így a stratégiai tervek területén is) erősen kérdésesnek érezzük a „mennyiség átcsap majd minőségbe” elv igazságát, a stratégiák formális megjelenésével elkezdtek kialakulni olyan együttműködések a köz- és magánszféra között, amelyek kölcsönös hasznát talán egyre több helyen ismeri fel az állam és a magánszféra szereplői is, így valós gyakorlattá téve a stratégiai alkotást és végrehajtást is.

Irodalom

1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről

Ansoff, I. (1965): *Corporate Strategy*. McGraw Hill, New York.

A Tanács 1999. június 21-i 1260/1999/EK rendelete a strukturális alapokra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról.

Bara Z. (2004): *Állam által vezérelt piacgazdasági rendszerek*. In: Bara Z., Szabó K. (szerk.): *Gazdasági rendszerek, országok, intézmények*. Bevezetés az összehasonlító gazdaságtanba. Aula, Budapest.

Barakonyi K. (1999): *Stratégiai tervezés*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest.

Becker, G. S. (1968): Crime and Punishment: An Economic Approach. *Journal of Political Economy*, 76: 169–217.

Benson, B. L. (1999): An Economic Theory of the Evolution of Governance and the Emergence of the State. *Review of Austrian Economics*, 12 (2–3): 131–160.

- Brennan, G., Buchanan, J. (1980): *The Power to Tax*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Bugarszki Zs. (2010): *A jelenleg Magyarországon a „szociális” szektorban használt tervezési eszköztár áttekintése, kritikai értékelése*. Magyar Addiktológiai Társaság, Budapest.
- Council Regulation (EEC) No 2052/88 of 24 June 1988 on the tasks of the Structural Funds and their effectiveness and on coordination of their activities between themselves and with operations of the European Investment Bank and the other existing financial instruments.
- Council Regulation (EC) No 1083/2006 of 11 July 2006 laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No 1260/1999.
- Csaba L. (2004): *A szovjet modell*. In Bara Z., Szabó K. (szerk.): *Gazdasági rendszerek, országok, intézmények*. Bevezetés az összehasonlító gazdaságtanba. Aula, Budapest.
- Dixit, A. (1996): *The Making of Economic Policy: A Transaction-Cost Politics Perspective*. The MIT Press, Cambridge, MA.
- Downs, A. (1957): Politikai cselekvés a demokráciában: egy racionális modell. *Közgazdasági Szemle*, 37 (9): 993–1011.
- Drótos Gy. (2007): A közszolgálati szervezetek környezete és stratégiai vezetése. In *Közszolgálati szervezetek vezetése*. Jegyzet. Budapesti Corvinus Egyetem Vezetéstudományi Intézet Vezetési és Szervezési Tanszék, Budapest.
- European Commission (2007): *European Social Fund. 50 years investing in people*.
- GAO (United States General Accounting Office) (2007/1997): Performance Budgeting. Past Initiatives Offer Insights for GPRA Implementation. *Kormányzás, Közpénzügyek, Szabályozás*, 2: 177–192.
- Hajnal Gy. (2004): *Igazgatási kultúra és New Public Management reformok egy összehasonlító esettanulmány tükrében*. PhD értekezés. Budapesti Közgazdasági és Államigazgatási Egyetem, Budapest.
- Hantrais, L. (1995): *Social Policy in the European Union*. Macmillan, London/New York.
- Hax, A. C., Majluf, N. (1984): *Strategic Management: An Integrative Perspective*. Prentice Hall, Englewood.
- Horváth Z. (2007): *Kézikönyv az Európai Unióról*. HVG-ORAC, Budapest.
- KGSt (2011): *Neues Steuerungsmodell*. <http://www.kgst.de/themenfelder/organisationsmanagement/organisatorische-grundlagen/neues-steuerungsmodell.dot> (letöltés: 2011. 11. 14)
- Kieser, A. (1995): *Szervezetelméletek*. Aula, Budapest.
- Kopint-Tárki (2009): Az Új Magyarország Fejlesztési Terv története. A gondolat kísérletektől az operatív programok elfogadásáig. Budapest.
- KPMG (2008): *Stratégia-alkotási kézikönyv*. A Kormányzati Stratégia-alkotási Követelményrendszer (KSaK) alapján.
- MTA RKK KÉTI (Magyar Tudományos Akadémia Regionális Kutatások Központja Közép- és Észak-magyarországi Intézete) (2008): *Javaslatok az Integrált Városfejlesztési Stratégiák készítését segítő Kézikönyv módosítására hazai IVS-ek elemzése és külföldi tapasztalatok alapján*. MTA RKK KÉTI, Budapest.

- Niskanen, W. A. (1968): Nonmarket decision making: the peculiar economics of bureaucracy. *American Economic Review*, 58: 293–305.
- Niskanen, W. A. (1975): Bureaucrats and Politicians. *Journal of Law and Economics*, 18: 617–644.
- Mas-Collel, A.; Whinston, M. D.; Green, J. R. (1995): Microeconomic Theory. *Oxford University Press, USA*
- Mintzberg, H. (1987): The Strategy Concept I–II. *California Management Review*, Fall.
- OECD (2001): *Managing Public Expenditure*. A Reference Book for Transition Countries. OECD, Paris.
- Olson, M. (2000): The Logic of Power. In Olson, M.: *Power and Prosperity: Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships*. Oxford University Press, Oxford, 1–25.
- Perger É. (2009): Az „Alapok” mellé épült ház (Az EU támogatásokhoz kapcsolódó intézményrendszer a magyar közigazgatási struktúrában). *Ecostat*, Időszaki Közlemények, XXXVI. szám, „Nyaktagi” tanulmányok: Kitekintés a közigazgatás működésének jogi, szervezeti és térszerkezeti kereteire, 267–366.
- Pollitt, C., Bouckaert, G. (2004): *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford University Press, Oxford.
- PPH Közpolitika Elemző Kft. (2008): *Indikátorok a stratégiai kormányzásban*. Budapest.
- PPH Közpolitika elemző Kft – HBF Hungaricum Gazdasági Tanácsadó és Szolgáltató Kft. (2009): *A magyar fejlesztéspolitika alapkérdései. A fejlesztéspolitika 2007–2008-as éve*. Budapest.
- Porter, M. E. (1980): *Competitive Strategy: Techniques for Analyzing Industries and Competitors*. Free Press, New York.
- Prahalad, C. K., Hamel, G. (1990): The core competence of the corporation. *Harvard Business Review*, 68 (3): 79–91.
- Rainer M. J. (2010): *A Kádár-korszak 1956–1989*. Magyarország története sorozat. Kossuth Kiadó, Budapest.
- Rapoport, A. (1998/1967): A kizsákmányoló, a vezér, a hős és a mártír: a 2x2-es játszma négy archetípusa. In Csontos L. (vál.): *A racionális döntések elmélete*. Osiris, Budapest.
- Schmeer, K. (1999): *Stakeholder Analysis Guidelines*. In Policy Toolkit for Strengthening Health Sector Reform, Abt Associates, Inc., Bethesda, MD.
- Szalai Á. (2007): Teljesítmény-költségvetés – technikák és külhoni tapasztalatok. *Kormányzás, Közpénzügyek, Szabályozás*, 2: 149–176.
- Száló P. (2006): Az alap mellé épült ház. Az EU kohéziós politikájának hatása a hazai eszköz- és intézményrendszerre. *Falu–Város–Régió*, 1: 7–10.
- Szegvári P. (2007): Alapozás és építkezés. Hatékonyabb lett az intézményrendszer. *Falu Város Régió*, 1: 19–23.
- Tari E. (1997): A stratégia elméletének és gyakorlatának fejlődéstörténete. In Antal-Mokos Z., Balaton K., Drótos Gy., Tari E.: *Stratégia és Szervezet*, KJK, Budapest.
- Tirole, J. (1994): The Internal Organization of Government. *Oxford Economic Papers*, New Series, 46 (1, January): 1–29.

VÁTI Nonprofit Kft. (2007): *Nagy PHARE könyv. Másfél évtizede az EU-val*. VÁTI, Budapest.

Weingast, B. R. (1997): The Political Foundations of Democracy and the Rule of Law. *The American Political Science Review*, 91 (2, June): 245–263.

Wintrobe, R. (1998). *The Political Economy of Dictatorship*. Cambridge University Press, Cambridge.

Zöld könyv a magyar közoktatás megújításáért 2008. Oktatás és Gyermekesély. Szerk.: Köllő J., Varga J. ECOSTAT, Budapest. <http://mek.oszk.hu/08200/08222/08222.pdf>

1.2. Elterjedt programalkotási módszerek

VARGA PÉTER

A tanulmány célja, hogy röviden összefoglalja a programalkotás folyamata során jelenleg használt módszertanokat, eszközöket.

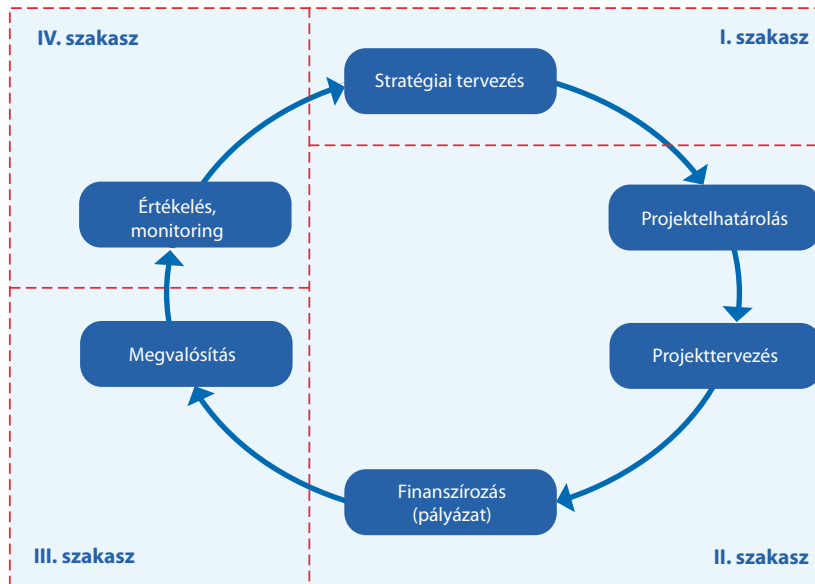
1.2.1. A programozás folyamata

A programalkotás olyan folyamat, amely egy szervezet, közösség, csoport vagy hálózat közös, közép- vagy hosszú távú célrendszerét foglalja magában, a célok elérését biztosító tevékenységek, erőforrások és idő meghatározásával. A programozás során készülő stratégia a célokat egyértelműen, lehetőség szerint számszerűsítve tartalmazza. A programozás optimális körülmények között folytonos tevékenység, amely a megvalósuló fejlesztésekre épülve értékeli és szükség szerint módosítja a stratégiát. A folyamatos programozásra épülő szervezet- vagy közösségvezetést stratégiai menedzsmentnek hívják, amely együtt kezeli a szervezet folyamatos működését a fejlesztési tevékenységekkel. A stratégiai menedzsment lényeges jellemzője, hogy az operatív (napi vagy rövid távú) döntéseinél is figyelembe veszi a szervezet stratégiáját.

A programozás és a megvalósítás négy jól elkülöníthető szakaszból és hat lépésből áll (1. ábra):

- az első szakasz a stratégiai tervezés, azaz a stratégia elkészítése;
- a második szakaszban történik a stratégia céljainak elérését biztosító projektek elhatárolása, a projektek és a finanszírozás tervezése;
- a harmadik szakasz a megvalósítás;
- a negyedik szakasz a megvalósult projektek értékelése, a projektek által létrehozott fejlesztések hatás-elemzése.

A programozás folyamata természetesen nem elkülönülő tevékenység. A szervezetet, közösséget körülvevő külső körülmények, hatások, elvárások több helyen is beépülnek a programozásba. Ideális esetben a stratégiai tervezés során figyelembe lehet venni az összes külső körülményt. A valóságban szerzett tapasztalatok azonban inkább azt mutatják, hogy egyrészt a finanszírozás tervezése során új külső elvárások kerülnek a rendszerbe, másrészt a programozásban részt vevő szervezetek, közösségek menedzsmentjének gyenge felkészültsége is kiszolgáltatottá teszi a folyamatokat.



1. ábra: A programozás folyamata

A hazai fejlesztéspolitikai intézményrendszer működése a programozás ciklikusságát megszakítva a finanszírozási lehetőségekkel vezérli a szervezetek, közösségek fejlesztési programozását. Így a legtöbb fejlesztés esetében az első szakasz nélkül zajlik a tervezés. Ennek eredménye a pontszerű, egymással szinergiára képtelen fejlesztések megvalósulása, amelyek egyrészt csak részben illeszkednek a helyi erőforrásokhoz, másrészt fenntartásuk komoly pluszki költséget jelent a szervezeteknek.

A stratégiai tervezés a programozás legfontosabb szakasza, egyben a külső hatások, elvárások következtében legtöbbször kihagyott lépése.

1.2.2. Első szakasz: stratégiai tervezés

A stratégia tervezés, illetve stratégia alatt sokan egy vastag dokumentumot értenek, amelyet külső tanácsadók sok pénzért készítenek el. Az így elkészült dokumentumra ugyan lehet hivatkozni, sokszor azonban pontos tartalmát, célrendszerét csak kevesek ismerik. Ezek a stratégiák halottak. Lehet, hogy készítésük pillanatában volt hozzáadott értékük, de nem váltak nyilvánossá, nem épültek be a szervezet, közösség napi életébe, a menedzsment döntéshozásába, valamint nem épült ki a programozás ciklikussága, így nem biztosított az elért eredmények és hatások értékelése, a tapasztalatok beépülése a továbblépésbe. A következő forrás megjelenésekor új stratégiai készül, amely nem épít az eddigi gondolkodásra. Ezek a dokumentumok bár formailag, szakmailag, eszköztárunkban megfelelnek a stratégiakészítés elvárásainak, azonban sem a készí-

tés folyamán, sem azt követően nem épült ki a szervezet, közösség vezetőinek, tagjainak, munkavállalóinak elkötelezettsége a megfogalmazott közös jövőkép, célok elérése érdekében.

A hazai tervezési kultúra sok halott stratégiát készített, készíttetett a szervezetek és közösségek tagjaival.

Itt fontos megemlíteni, hogy akkor is működik stratégia, ha az írott dokumentumot már senki nem használja. Ekkor informális, egyéni vagy részecsoport szintű stratégiák működnek, amelyek nem nyilvánosak. A település stratégiája helyett így például a vezetők stratégiája valósulhat meg, amelynek elsődleges célja lehet az újra-választás, amelyhez rövid, látványos fejlesztések társulnak, és kerülnek a hosszú távú, összetett programokat.

Összefoglalva a halott és az élő stratégiát: nem a készítés eszközei különböztetik meg egymástól, hanem a készítők, illetve a készítést indukáló menedzsment hozzáállása, elkötelezettsége.

A ciklikus programozást támogató, élő stratégiák főbb tulajdonságai:

- nyilvános – mind a készítés, mind a megvalósítás, mind az értékelés nyilvános az érintettek és a célcsoport számára;
- bevonó (részvételen alapuló) – az érintettek bevonásával, a célcsoport érdekében készül el és valósul meg, biztosítva, hogy az érintettek részére mind tartalmilag, mind formailag érthető struktúrájú legyen;
- kompetens – a készítésben mind az érintettek és a célcsoport (helyi kompetencia), mind a szükséges szakmai erőforrások (szakmai kompetencia) bevonódnak;
- menedzsmenttel támogatott – a menedzsment a készítés és a megvalósítás alatt is támogatja a stratégia céljait.

A stratégia tehát egy szervezet vagy közösség (célcsoport) közös célrendszerét tartalmazza egy lehetőség szerint konszenzussal elfogadott jövőkép elérése érdekében.

A jövőkép összetett fogalom, sokszor emocionális, szavakban nem megfogalmazott elvárásokat tartalmaz. A konkrét fogalmakra, adatokra, információkra épített stratégiakészítés így jelentős kockázattal jár, mivel a résztvevők nem mindig képesek érzéseiket kellő pontossággal fogalmakra, adatokra lefordítani. Ebben támogatást nyújthat a megfelelően kiválasztott stratégiakészítési eszköz, amely így a stratégia kompetenciáját támogatja.

A konkrét számokkal, adatokkal leírható célrendszereket használó stratégiai tervezési eszközöket tehát külön kell választani az intuíción alapuló stratégiakészítési eszközöktől.

Az üzleti világban és a közigazgatásban is használatban vannak a konkrét adatokra és információkra épülő stratégiakészítési módszertanok [pl. Balanced Scorecard (BSC) módszer, amely a stratégia- és teljesítmény-menedzsment eszköze]. Ezek a módszertanok nagy tömegű adattal és információval dolgoznak. Gyűjtik és elemzik az ügyfelek szokásairól, a rendszerek működéséről, a piaci trendekről szóló adatokat, információkat, és szoftverek segítségével állítanak elő lehetséges célokat, amelyekhez mutatókat (indikátorokat) is generálnak. A legjobb szoftverek esetében is szükség van azonban a menedzsment döntésére, melynek tagjai a felmerült lehetőségeket a saját kompetenciájuk és intuíciójuk alapján értékelik. Az adatokra épülő stratégiakészítés esetében erre nincs szükség, a stratégia végrehajtóitól csak a részükre lebontott feladatokkal való azonosulás az elvárt, a célrendszert, jövőképet nem, vagy csak nagy vonalakban ismerik. A szervezet

humánerőforrás-menedzsmentjének feladata, hogy a kellő elkötelezettséget kiépítsék és fenntartsák a munkatársakban. Az elkötelezettség kiépítésnek eszközei azonban a jól ismert fogyasztói marketing világából származnak, az egyén saját jövőképre, vágyaira építenek, nem a közös célokra.

A szervezet, közösség stratégiakészítésénél építünk az érintettek, a célcsoport és a megvalósítók erőforrására is. A programozásnak fontos a mozgósító, bevonó, részvételre ösztönző ereje, amelyet a ciklus minden pontján fenn kell tudni tartani. A bevonás megtervezéséhez szükséges az érintettek elemzése az egyes programalkotási szakaszok alapján és a fejlesztés célcsoportjának meghatározása.

Az érintettek és a célcsoport meghatározásának első lépése a **stratégiai kereteinek** (területi, szakmai, résztvevő alapú stb.) tisztázása. A stratégiai keret lehet például:

- *területi lehatárolás*: adott kistérség komplex fejlesztési stratégiája;
- *szakmai és területi lehatárolás*: adott kistérség oktatásfejlesztési stratégiája;
- *területi és résztvevő alapú lehatárolás*: adott település kisebbségügyi stratégiája.

A stratégia keretei között a stratégiakészítés eszközeinek megválasztása előtt összeállítjuk az érintettek listáját, és felmérjük érintettségük természetét és kiterjedtségét. Az érintettek elemzését a programozás és a megvalósítás alatt minden lépésben, nagyobb fejlesztések esetén a lépések közben többször is el kell végezni. Fontos, hogy a teljes folyamat alatt tisztában legyünk az egyes érintett csoportok és különösen a célcsoport hozzáállásával, hogy a támogató hozzáállást erőforrásként tudjuk beépíteni, a gátló hozzáállást pedig idejében kezelhessük.

Érintettek elemzése (stakeholder-elemzés)

Az érintettek elemzése kapcsán a stratégia keretein belül összeállítjuk azon személyeknek és a személyek csoportjainak (pl. szervezetek) listáját, akiket érint a stratégia. Azon személyeket, szervezeteket nevezzük érintettnek:

- akik közvetve befolyásolhatják a stratégia megvalósítását;
- akik közvetlenül érdekeltek a célok elérésében;
- akik gátolhatják a stratégia megvalósulását;
- akiknek nem érdekük a stratégia megvalósulása (jövedelmet veszítenek, konkurenciát jelent stb.);
- akik dönthetnek a beavatkozásról, és azt finanszírozzák;
- akik részt vesznek a megvalósításban;
- akik a közsférában kapcsolatban állnak a stratégiával;
- akikről a programozás szól (célcsoport, pl. az érintett lakosság).

Az érintettek elemzése három lépésben történik:

1. Stakeholderek azonosítása
2. Csoportosítás, rangsorolás
 - Szerepkörök vizsgálata

- érdekeltség
 - relatív befolyásolóképeség
 - kapacitások/képességek
 - erősségek/gyengeségek
 - A stakeholderek közti viszonyok azonosítása
 - együttműködési készség
 - konfliktusok
3. Elemzés, a teendők meghatározása
- Megállapítások, következtetések
 - erőforrások allokálása
 - koordináció
 - konfliktuskezelés

Az érintettek azonosítása a legfontosabb lépés. Bár a programozás során bármikor pótolhatjuk a kimaradt érintetteket, esetleges kirekesztésük értékes erőforrásoktól foszthatja meg a program végrehajtását. Az érintettek meghatározásánál válasszuk ki a program által érintett társadalmi csoportok legfontosabb képviselőit! Ők a hangadók, akiken keresztül egyszerűbben tudjuk az adott csoportot elérni, mozgósítani. Megnyerésükkel akár a teljes csoport hozzáállását is befolyásolhatjuk. Fontos része az érintettek azonosításának az állami, közigazgatási szerepvállalások felmérése. Bár a stratégiai tervezésnél ez a szempont még nem meghatározó, később a finanszírozás, illetve a megvalósítás során alapjaiban változtathatják meg a fejlesztéseket.

A csoportosítás és rangsorolás vizsgálata például az alábbi kérdések megválaszolásával történhet:

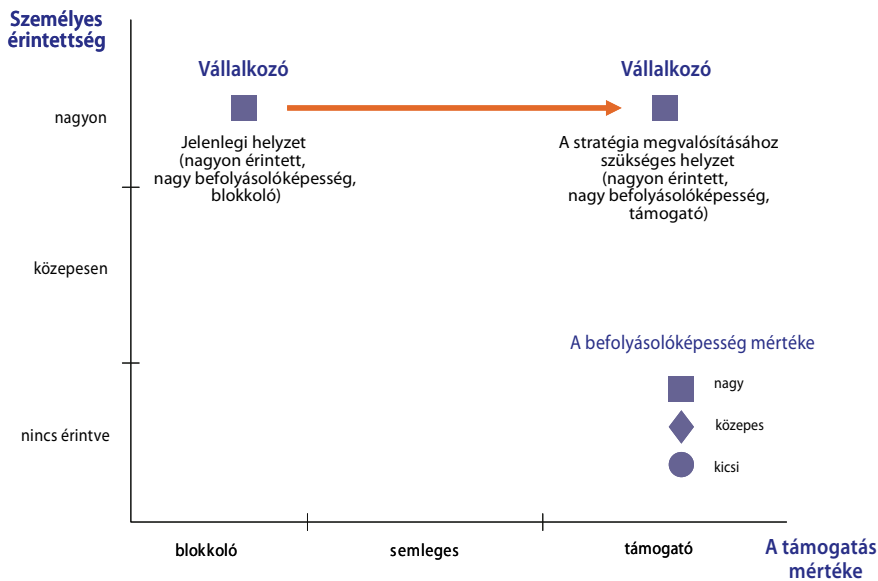
- Miért érdekelt a programban?
- Hogyan befolyásolhatja a program megvalósítását, kimenetelét?
- Részt vesz-e közvetlenül a program kivitelezésében?
- Van-e ellenőrző szerepe?
- Van-e döntési jogosultsága?
- Milyen elvárásokkal csatlakoznak az érdekcsoportok a programhoz?
- Milyen erősségeik vannak, miért előnyös a program előkészítésébe/végrehajtásába való bevonásuk?
- Milyen erőforrásokat bocsáthatnak a fejlesztési program finanszírozására?
- Milyen ellentmondó, a fejlesztési program érdekeivel ütköző érdeke lehet az érdekcsoportnak?
- Hogyan viszonyul az érdekcsoport a többi érdekcsoportéhoz?
- Az érdekcsoportok szerint a program milyen egyéb feladatokat kellene, hogy ellásson, vagy nem kellene, hogy felvállaljon?

Az információk összefoglalhatók táblázatos vagy grafikonos formában (1. táblázat és 2. ábra). Az azonosított gátló vagy passzív csoportok kezelésére, aktivizálására a tervezés során erőforrást kell allokálni, a hozzá-

állás változtatására akciótervet kell készíteni. A program tervezése és végrehajtása kapcsán az érintettek elemzését többször célszerű elvégezni, illetve az információkat karbantartani.

1. táblázat: Példa az érintettek elemzésének táblázatos összefoglalására

Érdekcsoportok leírása	Elemzési szempontok							
	Fontosság (alacsony/közepes/ magas)	Szaktudás, erőforrások, hatalom	Érdekek és elvárások	Akadályozó tényezők és problémák	A program végrehajtásában betölthető fő szerep	További elemzési szempontok	Akcióterv	Az érdekcsoport részvételének nyomon követése
Elsődleges érdekcsoportok								
Másodlagos érdekcsoportok								



2. ábra: Példa az érintettek elemzésének grafikonos megjelenítésére

A stratégia kereteinek tisztázása és a főbb érintett csoportok azonosítását és elemzését követően megnyílik a lehetőség a megfelelő stratégiaalkotási eszköz kiválasztására. A következőkben a leggyakrabban használt eszközöket ismertetjük, ezeken kívül számos eltérő és hasonló eszközt találhat az érdeklődő. A stratégia értékét, sokszor a minőségét sem az eszközök biztosítják, hanem a programozás és a programmegvalósítás vezetésének elkötelezettsége, kompetenciája.

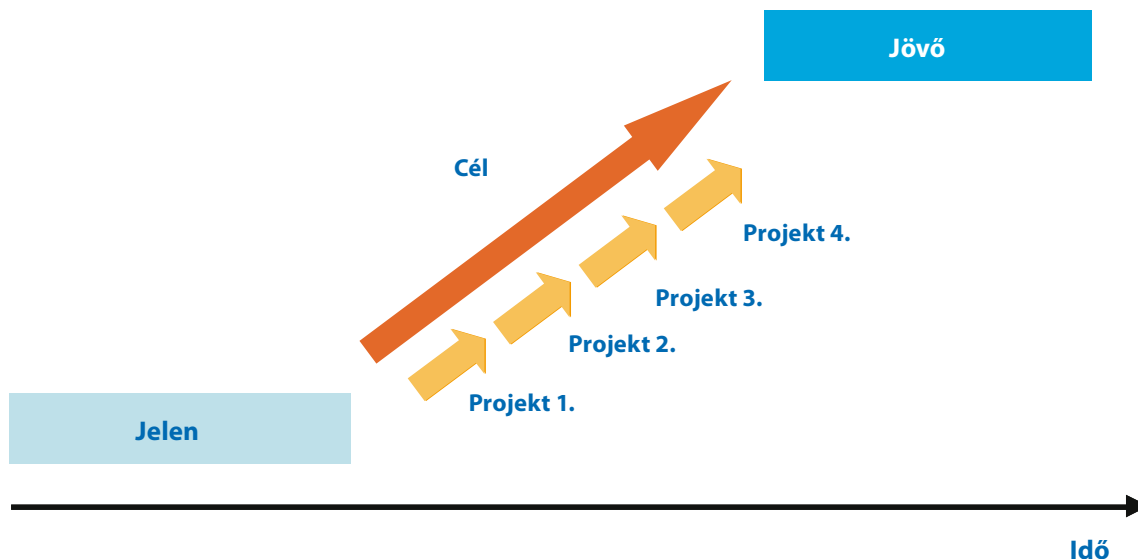
Az ismertetett módszerek a strukturált adatgyűjtést és elemzést segítik, nem helyettesítik sem a gondolkodást, sem az intuíciót mint a stratégiaalkotás fő eszközkészletét. A módszerek egyrészt strukturálják a meglévő információkat, irányítják a stratégiakészítés menetét, és segítenek átláthatóvá tenni az összefüggéseket. Mechanikus alkalmazásuk csak halott stratégiához vezet.

Az eszközöket három csoportba soroltuk. Az egyes csoportok elemei más és más stratégiakészítési szituációban alkalmazhatók:

- **Jövőkép alapú stratégia** – egyaránt használható nagyszámú érintett esetén és kisebb szervezetben is. Egy jövőbeni elképzelt állapot és a mai helyzet közötti rést tárja fel, és segít a rés áthidalására fejlesztési projekteket találni. Alapja a jövőképalkotás, amelybe könnyen be lehet vonni kevésbé kompetens érintetteket is. Hátránya, hogy elnagyolt jövőkép esetén a tervezőnek szabad kezét ad a projektek meghatározására. Jól használható például ágazati stratégiák esetén.
- **Jelen állapotból kiinduló stratégiák** – kisebb közösségek stratégiaalkotási módszere. Működő szervezet, közösség, szolgáltatás fejlesztésére alkalmas. Komplex fejlesztések esetén nehezen követhető, erős kompetenciával rendelkező közreműködőkre van szükség. Két fajtája terjedt el: a **helyzetértékelésen alapuló** és a **problémaelemzésen** alapuló stratégiakészítés.
- **Kompetenciaalapú stratégiakészítés** – amely önállóan és a jövőkép alapú stratégiakészítés eszközeit is alkalmazható. Előnye a komplex rendszerek kezelése (pl. kistérségi komplex fejlesztési stratégia). Erős kompetenciával rendelkező vezetőre van szükség, aki irányítja a stratégiai készítés folyamatát.

Jövőkép alapú stratégia

A jövőkép alapú stratégiakészítés áll legközelebb az ember spontán stratégiai gondolkodásához (3. ábra). Minden embernek van életstratégiája, bár jelentősen eltér annak időtávja és kidolgozottsága. A jövő legtöbb-ször érzések halmazával kerül leírásra, egy-két konkrétan megfogalmazott elvárás körül. Ezeket az érzéseket a jelen állapot sokszor módosítja, vagyis a jövőkép folyamatosan változik.



3. ábra: A jövőkép alapú stratégia vázlata

A jövőkép alapú stratégia elkészítésének főbb lépései:

- a jövőkép megalkotása;
- helyzetelemzés (jelen és jövő);
- GAP-analízis (a jövő és a jelen közötti „különbségek” feltárása);
- értékelemzés (a támogató és gátló tényezők feltárása);
- célrendszer és akcióterv meghatározása (rögzítése).

A jövőkép alapú stratégiakészítésének legfontosabb lépése a szervezet, közösség közös jövőképe megalkotása és elfogadása. A jövőképalkotást két módszerrel lehet elvégezni:

- az egyéni jövőképek megfogalmaztatása, majd közös jövőképelemek definiálása és a közös jövőkép elfogadtatása csoportos műhelymunka keretében;
- jövőképelemek meghatározása, majd elfogadtatása a célcsoporttal.

Kisebb szervezetek, közösségek esetén (max. 60–70 fő) a közös jövőképalkotás módszere műhelymunka keretében történhet, fontos, hogy jelenlévők merjék elmondani érzéseiket, a jövőhöz tartozó elképzeléseiket. Ehhez több eszközt is igénybe tudunk venni. Az eszközök lényege, hogy a rögzített időtávban elképzelt jövőképpel kapcsolatos érzéseket valamilyen kreatív folyamat segítségével megfogalmazzák a résztvevők, majd közös elképzelést alakítsanak ki. Az eszközök alkalmazásánál a műhelymunka vezetőjének kell megteremteni a megfelelő légkört.

- **Képalkotás** – a résztvevők kiscsoportban újságok, képeslapok segítségével megalkotják a kiscsoport saját jövőképét. Az egyes csoportok ismertetik elképzeléseiket a teljes csoporttal, majd a kiscsoportok jövőképeit összeépítik egy közös képbe. A műhelymunka vezetője az ismertetések közben jegyzeteli a jövőkép elemeit. A közös kép megalkotását követően a műhelymunka vezetőjével a teljes csoport közösen értékeli és elfogadja a közös jövőkép elemeit.
- **LEGO-világ alkotása** – a képalkotáshoz hasonlóan működik a folyamat, LEGO-elemekből építik fel a résztvevők a kiscsoportos és a közös jövőképet.
- **Ötlebörze (brainstorming)** – a műhelymunka vezetőjével ötlebörzét tart a teljes csoport a jövőről. A vezetőnek fontos feladata, hogy előkészítse a csoportot az ötlebörzére, valamint minden résztvevőnek lehetőséget biztosítson ötleteinek kimondására. Az ötlebörze szabályai szerint az első körben bármilyen ötletet felírnak, nincs értékelés. A második körben értékelik az ötleteket. Hierarchikus kapcsolattal rendelkező csoportok esetén az ötlebörze csak kellő előkészítés után működik, a vezetők támogató részvétele mellett.

A jövőképet a résztvevők közösen elfogadják, majd a műhelymunka irányítója (irányítói csoportja) rögzíti és hozzáférhetővé teszi a résztvevők számára.

Nagyszámú résztvevő esetén (pl. ágazati stratégiák) a jövőkép elemeit kérdőívek, interjúk vagy a nagyobb létszámú csoportok közös munkájára alkalmas „open space” módszer segítségével állítjuk össze:

- A kérdőívek, interjúk segítségével strukturált formában gyűjtjük össze az azonosított érintetteknek és a célcsoport tagjainak a jövőképhez tartozó elemeket.
- Az „open space” módszer előnye, hogy megfelelő infrastruktúra és körülmények esetén akár több száz résztvevővel is lehet közös munkát, így közös jövőképet építeni. A résztvevők saját maguk alakítják ki a jövőkép megalkotásához szükséges tematikát a cím és az időkeretek alapján a számukra személyesen fontos kérdések alapján, így csak azok a témák kerülnek feldolgozásra, amelyek ténylegesen fontosak valaki számára. A résztvevők változó összetételű kiscsoportokban dolgoznak, párhuzamosan. A csoportok nagyságát, összetételét, munkavégzési módját és tartamát a résztvevők határozzák meg, mindenki azokban a csoportokban vesz részt, amelyek témája számára a legérdekesebbek. A résztvevők maguk vezetik a csoportok munkáját, ők hozzák a döntéseket, ők határozzák meg a prioritásokat. A csoportok írásban rögzítik eredményeiket és javaslataikat, amelyet prezentálnak.

A jövőképet az elemek összegyűjtését követően összeszerkesztik, majd az elkészült jövőképjavaslatot a teljes célcsoport számára hozzáférhetővé teszik. A jövőkép jelképes (formális) elfogadását követően válik lehetővé a folyamat folytatása, amelyet belső és/vagy külső tanácsadók végeznek el.

A jövőkép rögzítését követően az érintettek és a célcsoport kompetens vezetői, tagjai közösen elemzik a helyzetet. A helyzetelemzést mind a jelen, mind a jövőképpel megrajzolt jövőbeni állapotra el kell végezni.

Az első lépés a jelen elemzése, mert ebben a lépésben már fontos, hogy egyetlen befolyásoló tényezőt se hagyjunk figyelmen kívül.

A helyzetelemzést az adott szervezet belső és külső tényezőire is elvégezzük. Az ajánlott eszközök csak példaként szolgálnak, azok a konkrét környezethez szabadon igazíthatók. Az eszközök strukturált adat- és információgyűjtést tesznek lehetővé, és segítik, hogy a helyzetelemzést készítőik lehetőleg minden részterületet figyelembe tudjanak venni.

A szervezet belső információinak strukturálásához a McKinsey 7S modellt (4. ábra), a külső információk strukturálásához a PEST + modellt alkalmazzuk.

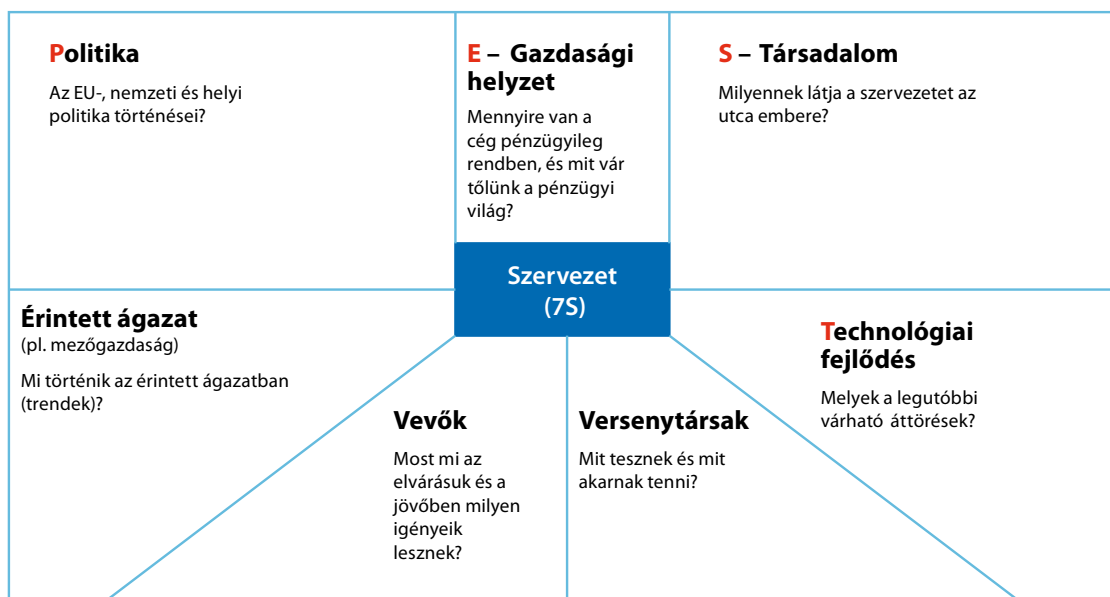


4. ábra: A McKinsey 7S modell

McKinsey 7S modellje kellően bő szempontrendszert nyújt, amely alapján bármilyen szervezet vagy közösség belső információit össze tudjuk gyűjteni. A 7S rövidítés az angol fogalmak kezdőbetűit jelenti. A leírás végén található példa egy oktatási intézményre vonatkoztatott példa (5. ábra).

1. **Stratégia (Strategy)** – a meglévő szervezeti stratégiákat, a szervezet jövőképét, küldetését, céljait és a célok eléréséhez szükséges stratégiai akciókat tartalmazza. Oktatási intézményben a folyamatos finanszírozás megoldása.

2. **Szervezeti struktúra** (Structure) – a szervezetek formális és informális felépítését (alá- és fölérendeltségi viszonyok, egységek, hatáskörök, szabályozás, munkamegosztás, koordináció) foglalja magában. Oktatási intézmény formális szociogramja.
3. **Rendszerek** (Systems) – a folyamatok és rendszerek leírását tartalmazza. Folyamat alatt értjük a szervezet által végzett tevékenységek egymásra épülő, egymást támogató cselekvéssorát, a rendszerek alatt pedig a folyamatok működését támogató rendszereket (pl. informatikai rendszer, értékelési rendszer, szolgáltatási rendszer, termelési rendszer stb.), és azok infrastrukturális hátterét. Oktatási intézmény házirendje.
4. **Stílus** (Style) – a vezetési stílust mint erőforrás tartalmazza. A hatékony vezetési stílus alkalmas az egyén, a csoport és a szervezet céljainak összehangolására, a célok megvalósítására. Az oktatási intézmény vezetőjének leírása.
5. **Munkatársak** (Staff) – a szervezetben részt vevő embereket és a velük való foglalkozást öleli fel. Az emberi erőforrás-menedzsment funkciója, hogy megteremtse a résztvevők erőforrásának hatékony felhasználását a szervezeti és az egyéni célok megvalósítása érdekében. Az oktatási intézmény oktatóinak szakmai kompetenciái.
6. **Készségek** (Skills) – azok az adottságokat, képességeket, készségeket tartalmazza, amelyek a szervezet rendelkezésére állnak. Az oktatási intézmény oktatóinak nem feltétlenül a munkájukhoz kapcsolódó kompetenciái.
7. **Közös értékek** (Shared values) – a közös értékek megfogalmazását foglalja magában, amelyet a résztvevők azonosan vallanak. Az oktatási intézmény oktatóinak és vezetőinek közösen megalkotott jövőképe.



5. ábra: A McKinsey 7S és a PEST+ modell együttes alkalmazása

A **PEST+ modell** a külső környezet elemzésének támogatására alkalmas. Annyiban hasonlóan működik, mint a 7S modell, hogy előre meghatározott szempontok szerint csoportosítjuk a szervezetet, közösséget körülvevő környezet adatait és információit. A PEST+ modellben használatos információcsoportok (a példák az előbbi oktatási intézményre vonatkozó leírások):

1. **Politika** – amely a helyi, nemzeti és EU szintű politikai környezetet tartalmazza. Az oktatási intézménnyel szemben a helyi önkormányzattól származó elvárások.
2. **Gazdasági helyzet** – a helyi, regionális és szükség szerint a tágabb gazdasági környezet releváns információit öleli fel. Az oktatási intézmény rendelkezésére álló, nem csak anyagi erőforrások.
3. **Társadalom** – a szervezetet körülvevő társadalmi környezet, szervezetet érintő és megítélő információi. A oktatási intézménnyel szemben a helyi közösségtől származó elvárások.
4. **Technológia** – a szervezetet érintő technológiai fejlődés, amely befolyásolja a szervezet működését, tevékenységét. Új oktatási metodológiák.
5. **Verseny társak** – alapvetően piaci kategória, de a szociális területen is értelmezhető, például a források megszerzésében versenytárs szervezetről szóló adatok, információk. A településen levő másik oktatási intézmény leírása.
6. **Vevők** – szó szerint piaci kategória, de szociális területen is fontos végiggondolni például, hogy azoknak, akik felé a szolgáltatások irányulnak (ügyfelek, kliensek, páciensek) milyen igényeik, lehetőségeik vannak. Az oktatási intézmény diákjainak és azok hozzátartozóinak elvárásai az intézmény felé.
7. **Érintett ágazat** – az adott szakmai ágazat információi, a szakpolitika, az ágazat belső mozgása. Az oktatási intézmény számára előírt tanterv.

Az elkészült modellek alapján az egyes információcsoportok jelenbeli és jövőbeni állapotát összehasonlítva összeállítjuk a GAP-elemzést. A **GAP-elemzés** (réselemzés) lényege, hogy a két állapot közötti különbségeket, hiányokat rögzítjük. Alapos helyzetelemzés esetén a GAP-elemzést könnyen elkészíthetjük. A Mc Kinsey-modell egyes információcsoportjai jelen és jövő állapotának összevetésével azonosíthatjuk az új tevékenységeket, az azokhoz szükséges fejlesztéseket (humán, infrastruktúra stb.). A PEST+ modell pedig megmutatja azokat a feltételezett külső körülményeket, amelyek szükségesek a szervezet jövőbeni működéséhez.

A GAP-elemzés szervezetet érintő meghatározott fejlesztési szükségleteit összevetjük a PEST+ elemzés megállapításaival, és elvégezzük az erőtételelemzést. Az **erőtételelemzés** eredményt a 2. táblázatban foglaljuk össze. Az erőtételelemzés biztosítja az egyik információforrást a kockázatelemzéshez, amelyet mind a program, mind az egyes fejlesztési projektek esetében el kell végezni.

2. táblázat: Erőtételelemzés összefoglaló táblázata

Fejlesztési szükségletek	Támogató tényezők	Gátló tényezők
Új, a tanterv által előírt tantárgy bevezetése	Szülői támogatás, diákok támogatása	Oktatói kompetencia hiányzik

Az előbbieken bemutatott elemzések és a felállított jövőkép alapján állítható össze a célrendszer. A célrendszer kialakítása elsődlegesen tanácsadói feladat a közösség által biztosított inputok alapján, amelybe a szervezet, közösség a kompetens tagjait bevonhatja. Az elkészült célrendszert elfogadásra be kell mutatni a közösségnek, bemutatva a célrendszer és a jövőkép közötti releváns kapcsolati pontokat.

A célrendszer elkészítéséhez külön kell választani a célokat, a részcélokat és az elérésüket biztosító eszközöket.

1. A **fő célként** lehetőség szerint a jövőkép rövid összefoglalását kell megjelölni, amelyet a közösség a jövőkép tervezett idejére szeretne elérni. Ha 15 éves jövőképet terveztünk, a fő cél elérésére szánt idő 12–15 év legyen. Amennyiben a jövőkép összetettsége nem biztosítja az egy célban való összefoglalást, 2–3 fő célt is megjelölhetünk, azonban ennél több már követhetlenné teszi a stratégiát. Fő cél például: *„Szépfalva a minőségi szolgáltatások városa, jövőjét a magas hozzáadott értéket termelő vállalkozásokra alapozza.”*
2. Szintén a jövőkép alapján határozhatók meg a **részcélok** (alcélok, tematikus célok. A részcélok teljesülésének időtávja függ a részcélok tartalmától, de mindenképp rövidebb, mint a fő cél időtávja. Részcélként egyrészt a fő cél eléréséhez szükséges részcélokat, másrészt a jövőkép azon elemeit kell megjeleníteni, amelyek megvalósulása szükséges a jövőkép eléréséhez, de kisebb prioritásúak, mint a fő cél. Részcélként célszerű maximum 4–5 célt kiválasztani. Részcélok például a szépfalvai esetben: *„az életminőség-javítása, intenzív gazdaságfejlesztés, infrastruktúra-fejlesztés.”*
3. **Eszközöknek** nevezzük azokat a beavatkozásokat (projekteket), amelyek megvalósításával érjük el a részcélokat és a fő célt. Az eszközök főleg a helyzetelemzésből, illetve a GAP-elemzésből kerülnek ki. Kiemelten fontos, hogy az eszközök ne kerüljenek fel sem a rész-, sem a fő célok közé. Eszközök például a szépfalvai esetben: *„Csatornahálózat bővítése, autópálya-felüljárók számának növelése, csapadékvíz elvezetése, felsőoktatási intézmények számának növelése.”*

A célrendszer összeállítása gyakorlatot kíván. A fő célok kiválasztása meghatározza a stratégia irányát. Vannak a célrendszer kialakítását támogató eszközök, azonban egy szervezet vagy közösség esetében a jövőképhez tartozó célrendszer többszörös összefüggéseket, egymásra hatásokat tartalmaz. Lineáris kapcsolatrendszerrel való ábrázolása adatvesztéssel jár. A fő cél és a rész cél között nincs közvetlen 1/1 kapcsolat. Egy rész cél akár több fő célt is támogathat, illetve – ahogy említettük – lehet, hogy kiegészítőként szerepel, de teljesülése fontos a jövőkép eléréséhez. Például tegyük fel, hogy a fenti fő cél eléréséhez szükséges az úthálózat felújítása, azonban ez a beruházás nemcsak a fő célt támogatja, hanem a lakosság komfortérzetét is növeli.

A célrendszer összeállítását követően a helyzetelemzés alapján minden cél mellé **indikátorokat** kell rendelni. Az indikátorok induló értékének és célértékének megadása a helyzetelemzésen alapul. Megfelelő részletességgel elvégzett helyzetelemzés után az indikátorok kiválasztása és értékeik megadása nem kíván nagy munkát. Amennyiben a kiválasztott fő és rész célok mellé nem tudunk a helyzetelemzés alapján indikátorokat rendelni, nem jó célokat választottunk ki. A célok megvalósítását szolgáló projektek tervezését a II. szakasz lépései tartalmazzák.

Jelen állapotból kiinduló stratégiák

A jelen állapotból kiinduló stratégiák leginkább sikeresen működő szervezetek, közösségek esetén alkalmazhatók. A stratégiaalkotás lényege, hogy a jelenleg észlelt működés elemzéséből az erőforrások és gyengeségek feltárásával, valamint a környezet elemzésével tervezi meg a szervezet céljait és változási irányát. A jelen állapotból kiinduló stratégiák hátránya, hogy automatikusan beépíti a mostani állapot előnyeit és hátrányait, nem támogatja az innovációt.

A jelen állapotból kiinduló stratégia készítésének főbb lépései:

- a jelen állapot helyzetelemzése;
- stratégiai elemzés;
- a célrendszer összeállítása.

Két fő típusát különböztetjük meg a jelen állapotból kiinduló stratégiáknak: a *teljes körű helyzetértékelésen*, illetve a *problémaelemzésen* alapuló stratégiát. Mindkét esetben az első lépés a helyzetelemzés, amelyhez használhatjuk az előző pontban ismertetett McKinsey 7S és a PEST+ modellt. A helyzetelemzést követően válik szét a két módszer.

Helyzetértékelésen alapuló stratégiák

A teljes körű helyzetértékelésen alapuló stratégiák készítéséhez a SWOT-elemzést javasoljuk. A **SWOT-elemzés** (erősségek – Strengths, gyengeségek – Weakness, lehetőségek – Opportunities, veszélyek – Threats) az egyik leggyakorlatiasabb és legegyszerűbb üzletelemzési eszköz. Marketing- és üzleti stratégiai területek elemzésére fejlesztették ki, de minden szervezet működésének elemzésére jól alkalmazható. A módszer egy működő szervezet, folyamat helyzetének vizsgálatára használható – erősségeinek, gyengeségeinek és a környezetében fellelhető lehetőségek és veszélyek vizsgálatán keresztül.

A SWOT-elemzés a helyzetértékelés és a célok, prioritások kijelölése közötti kapcsolatot teremti meg, a helyzetértékelés jól strukturált összefoglalásával:

- segít a megállapítások rendszerezésében, szelektálásában;
- a belső és külső tényezőket pozitív és negatív hatásokra bontja;
- a belső tényezők megítélésének alapja a versenytársak vagy a hasonló körülményekkel bíró szervezetek;
- lehetőséget biztosít a fejlesztési szükségességek és lehetőségek összegyűjtésére.

A módszer egy egyszerű mátrix kitöltésével kezdődik, és két fázisból áll. Az első fázisban a helyzetelemzésen alapulva elkészül a SWOT-mátrix, a második fázisban valósul meg a stratégiaelemzés és a lehetséges stratégiai változatok összeállítása (6. ábra). A módszer akkor a legsikeresebb, ha egy csoport alkalmazza ötletbörzére építve műhelymunka alkalmával, de önállóan is kitölthető.

Belső tényezők	Erősségek (Strengths) Pozitív dolgok, amik jól működnek, és a szervezetnek lehet rá befolyása, hogy még jobban működjenek	Gyengeségek (Weaknesses) Olyan dolgok amik nem jól működnek, de a szervezetnek lehet rá befolyása, hogy jobb legyen a helyzet
Külső tényezők	Lehetőségek (Opportunities) Olyan adottságok, amelyeket a szervezet nem tud befolyásolni, de kedvezőek, és rájuk építve kihasználhatja az erősségeit	Veszélyek (Threats) Olyan korlátok, negatív tényezők, amelyeket a szervezet nem tud befolyásolni, és csökkentik a siker esélyeit, kockázatot jelenthetnek

6. ábra: A SWOT felépítése

A SWOT minden részét külön kezelve, a megközelítés szerint a vizsgált szervezet minden jellemzőjét fel kell sorolni:

- A szervezet **belső tényezői**, amelyek változtatására a szervezet hatással van
 - Erősségek** – meglévő erőforrások, amelyek kívülről is látszanak, amelyek felhasználásával javítani lehet a szervezet működésén. Kiemelten fontos, hogy csak az minősül erősségnek, amit a szervezeten kívüli érintettek annak vélnek. Önmagában például a tapasztalat vagy egy szervezet sikeresnek vélt működése nem erősség, csak ha olyan tapasztalatról, kompetenciáról van szó, amivel mások nem rendelkeznek, és elismerik erősségnek.
 - Gyengeségek** – meglévő hiányosságok, amelyek akadályozzák a szervezet hatékony működését.
- A szervezet **külső tényezői**, amelyekre a szervezetnek nincs ráhatása.
 - Lehetőségek** – olyan külső adottságok, konkrét lehetőségek, amelyeket a szervezetnek lehetősége van felhasználni vagy az erősségei kihasználására, vagy a gyengeségei felszámolására..
 - Veszélyek** – külső adottságok, amelyek gátolhatják vagy megakadályozhatják a szervezet működését. Semlegesíthetik a szervezet erősségeit, vagy elmélyíthetik gyengeségeit.

A SWOT-elemzés első fázisának eredményes elkészítéséhez szükséges a megalapozott helyzetelemzés, a szervezet működési területeire elkészített fókuszált SWOT-elemzések elkészítése. Több területet vagy egy teljes szervezetet érintő helyzetelemzés esetében célszerű fókuszált SWOT-elemzések készítése az egyes részterületek átlátásához.

Gyakran előforduló probléma, hogy az eszközt alkalmazók kijelentik, hogy ugyanazt a jellemzőt erősségként és gyengeségként is fel lehet sorolni. Ez egyszerűen azt jelenti, hogy az elemzésünkben nem mentünk elég mélyre. Például a leggyakoribb „anyáskodó” állítások valószínűleg a következők: „rég és jól ismert szervezet vagyunk – ez erősség is és gyengeség is”. Ilyen esetekben fel kell tennünk azt a kérdést, hogy eme jellemző mely szempontjai erősségek és melyek gyengeségek.

Hasonló gyakori problémaként jelentkezik, hogy a szervezetek hajlamosak saját stratégiájukat és taktikájukat lehetőségeként felírni. A kiút ebből a csapdából az, ha ragaszkodunk ahhoz, hogy a Lehetőségek és Veszélyek csak a külső világban léteznek – amit velük kapcsolatban tenni szándékozunk, az a stratégiánk. Például javasolhatja valaki, hogy a pályázatírás egy Lehetőség. Ez a SWOT-elemzés esetében nem Lehetőség – ez egy forrásszerzési stratégia, amit alkalmazhatunk.

A kitöltött SWOT-mátrix automatikusan stratégiagenerálóvá válik, ahogyan az látható a 7. ábrán és a leírásban is olvasható:

- a **támadó stratégiák** a meglévő erősségekre és a kihasználható lehetőségekre épülnek;
- a **fejlesztő stratégiák** a gyengeségek felszámolására, csökkentésére irányulnak a lehetőségek kihasználásával;
- a **védekező stratégiák** a veszélyek kivédését célozzák az erősségekre építve;
- az **elkerülő stratégiát** a fennálló veszélyek elhárítására akkor érdemes alkalmazni, amikor sem kívül, sem belül nincsenek használható erőforrások.

BELSŐ TÉNYEZŐK KÜLSŐ TÉNYEZŐK	ERŐSSÉGEK	GYENGESÉGEK
	LEHETŐSÉGEK	VESZÉLYEK
	A lehetőségek kihasználását célzó, az erősségekre támaszkodó támadó stratégiák	A lehetőségek kihasználása érdekében a gyengeségek megszüntetését célzó fejlesztő stratégiák
	Az erősségeket a veszélyek elkerülése érdekében kihasználó védekező stratégiák	A gyengeségek minimalizálását, a veszélyek elkerülését szolgáló elkerülő stratégiák

7. ábra: A SWOT-stratégiaanalízis típusai

Lehetőség szerint minél több stratégiát állítsunk össze a SWOT alapján! Az elkészült stratégiákat a célcsoport bevonásával priorizáljuk, illetve összefüggéseket (szinergiákat) állítunk fel a stratégiák között. A priorizált stratégiarendszer alkalmas a többszintű célrendszer megfogalmazására, amelynek módszerét az előző pontban ismertettük.

A SWOT alkalmazása egyszerű, átlátható, azonban több hibalehetőséget is rejt magában, amelyek közül a leggyakrabban előfordulók a következők:

- a belső és külső tényezők felcserélése;
- az erősségek szubjektív megválasztása, amelyeket a külső érintettek nem ismernek el erősségeként;
- a visszairás lehetősége preconcepciót követő tervezés esetén. Legtöbbször pályázatírás esetén fordul elő, ahol a pályázati célhoz gyártják le a SWOT-elemzést, növelve a megvalósítás és a fenntarthatóság kockázatát;
- a tanácsadó által készített SWOT-elemzés nem tartalmazza a valódi erősségeket és gyengeségeket, elnagyolt, túl általános;
- nem készítik el a stratégiai elemzést, hanem a SWOT mellé önálló célrendszert állítanak fel;
- a célrendszer összeállításában a fő célok közé bekerülnek a SWOT-ból megfogalmazott stratégiák.

Problémaalapú stratégiák

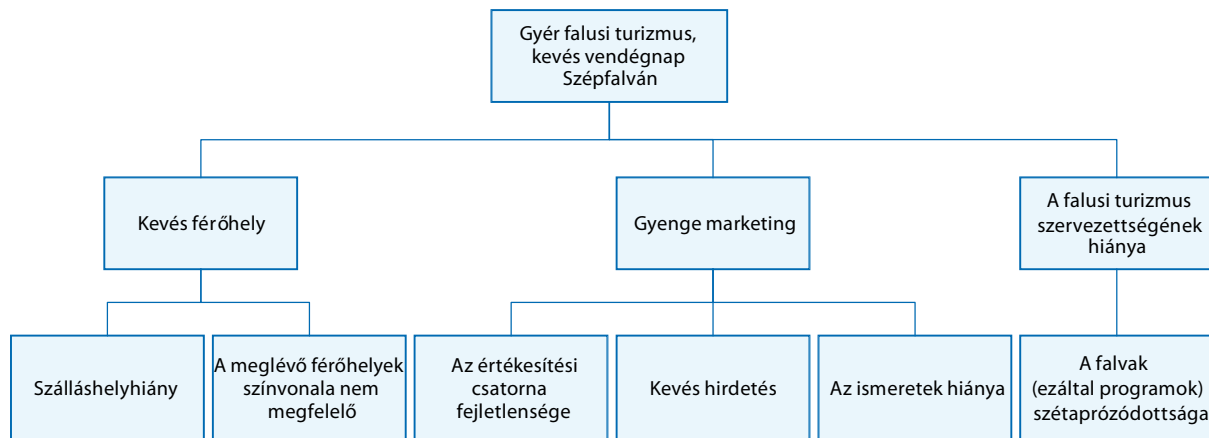
A problémaalapú stratégiatervezés elsődlegesen a jó működő szervezetek, közösségek esetében használható, ahol egy-két konkrét, mindenki által elismert problémát kell megoldani.

A problémaalapú stratégiák készítésének eszköze a **problémafa** és a **célfa** elkészítése.

A problémafa készítéséhez szükséges a célcsoport, illetve az érintettek bevonása, mert a szervezet, csoport működésének összefüggéseit csak igen alapos helyzetelemzéssel lehet feltárni.

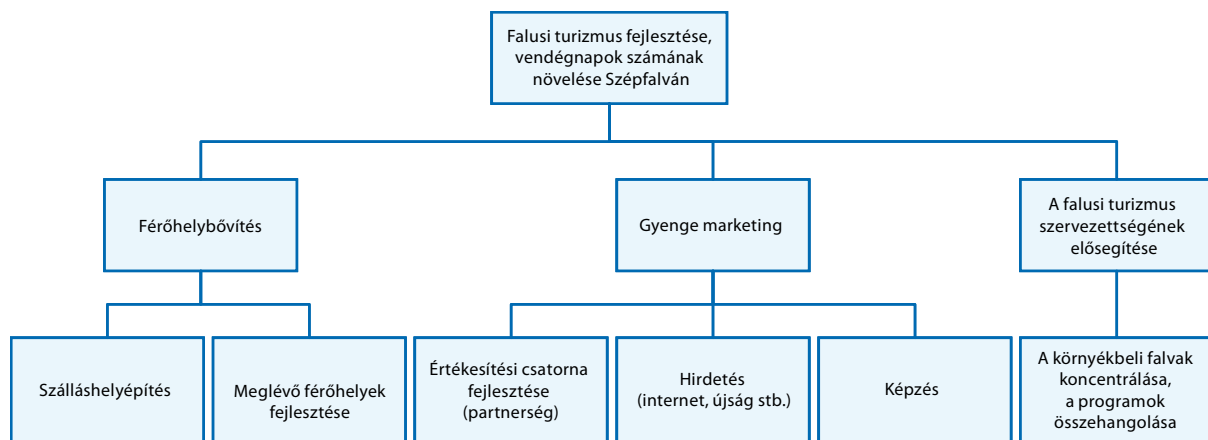
A problémafa-készítés is a helyzetelemzésre épül, amelyet a célcsoport részvételével valósítunk meg. A helyzetelemzés kapcsán a műhelymunka vezetője elkülöníti a felmerült problémákat. Ezt követően ötletbörze segítségével összegyűjtjük az összes felmerülő problémát, majd hozzátesszük a helyzetelemzésében felmerült problémákat is. A következő lépésben csoportosítjuk a problémákat: az azonosakat kivesszük a felsorolásból, a csoportosítható problémáknak közös elnevezést adunk.

A csoportosított problémákat priorizáljuk a hatásuk szerint (mely probléma van a legnagyobb hatással a többi problémára). Legalább három csoportba osztjuk a problémákat. A legnagyobb hatású problémák közül lehetőség szerint kiválasztjuk a kulcsproblémát, amelyre a többi felfűzhető. A csoportosítás és priorizálás kapcsán újabb problémák merülhetnek fel, amelyeket beillesztünk a többi közé. A kulcsprobléma alá logikai kapcsolódások és hatásuk alapján felépítjük a problémafát (8. ábra).



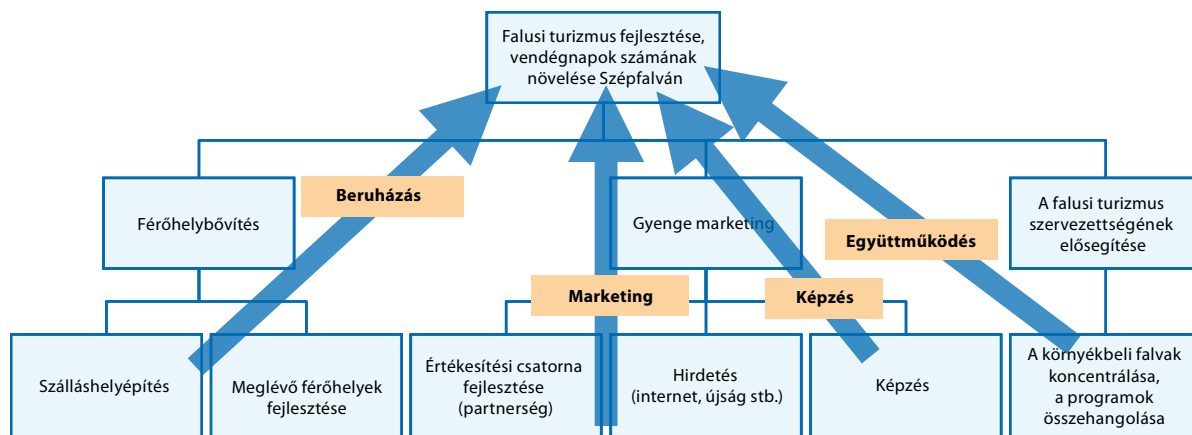
8. ábra: Példa falusi turizmusra épített problémafára

A problémafa alapján ún. átfordítással készítjük el a célfa, amely egyben az adott szervezet fejlesztési célrendszere is. Az átfordítás kapcsán ellenőrizzük az okok logikai összefüggését. A példaként bemutatott problémafából előállított célfa a 9. ábrán látható.



9. ábra: Átfordított célfa

A célfa lehetőséget nyújt stratégiák, beavatkozások megtervezésére. A célfa struktúrája mentén keressük meg a logikailag összetartozó részeket. A példaként bemutatott célfa négy beavatkozási stratégiát találhatunk (10. ábra). Fontos kiemelni, hogy a problémafa – hasonlóan a többi tervezési eszközhöz – nem ad egzakt megoldást, hanem segíti a gondolkodást, strukturálja az információkat. Az alkalmazása során bármely fázisban visszaléphetünk, amennyiben új szempontot találunk.



10. ábra: Beavatkozások tervezése

Az elkészült beavatkozásokat a célcsoport segítségével priorizáljuk. Hasonlóan a SWOT-elemzéshez, a priorizált stratégiarendszer alkalmas a többszintű célrendszer megfogalmazására, amelynek módszerét az előző pontban ismertettük.

A problémafa alkalmazása több hibalehetőséget is rejt magában, amelyek közül a leggyakrabban előfordulók a következők:

- a komplex problémára vagy problématerületre (pl. kistérség) készített problémafák nem biztosítják az átláthatóságot, információvesztést okoznak;
- a problémák összekapcsolása szubjektív, esetleg előítéletet hordoz magában, ezért nem biztosít sikeres fejlesztési projekteket;
- nem kerül minden probléma felsorolásra, és a megvalósítás kapcsán derülnek ki a hiányosságok;
- a problémaalapú fejlesztés következtében ún. „patchwork” (foltvarrás) jöhet létre új problémák kialakulásával, mert a nem megfelelő elemzés következtében csak a probléma kezelése történik meg, a kiváltó ok érintetlen marad.

Kompetenciaalapú stratégiák

Az eddigi eszközök alkalmazása a hagyományos stratégiakészítés-megvalósítás-értékelés sorrendet feltételezik. Stratégiaalkotási tapasztalatok bizonyítják azonban, hogy a komplex rendszerek (pl. szociális gazdaság) fejlesztésére nincs egyetlen helyes stratégia. A sikeres és fenntartható stratégia, illetve stratégiai menedzsment megteremtéséhez folyamatos tanulásra és változtatásra van szükség.

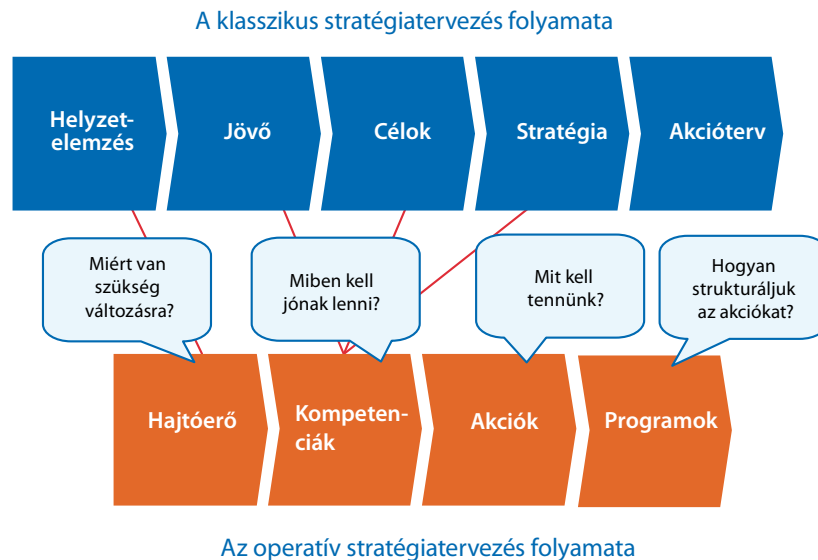
A **klasszikus stratégiatervezés** folyamata (11. ábra) viszonylag merev, amely megnehezíti az operatív akciók eredményei alapján a stratégia módosítását (esetleg már a tervezési szakaszban is).

Az operatív végrehajtás eredményeinek szorosabb kapcsolódását és visszacsatolását a stratégiai kihívásokhoz és célokhoz biztosítja az ún. „kompetenciák alapján történő” stratégiai tervezés (11. ábra). Ennek elve,

hogy egy kialakulóban vagy változásban lévő szervezet esetében olyan új képességeket, kompetenciákat kell kiépíteni, amelyek segítenek, hogy a szervezet megfeleljen a külső és belső kihívásoknak, és így elérje stratégiai céljait.

A kompetenciaalapú tervezés lerövidíti a tervezési folyamatot, csökkenti az áttéteket a jelen helyzet és a tervezett akciók között. Struktúrája hasonló a humán képzés struktúrájához, ahol a képzésben résztvevők kompetenciáit fejlesztik, amelyekkel a jövőben sikeresen lesznek képesek problémákat megoldani.

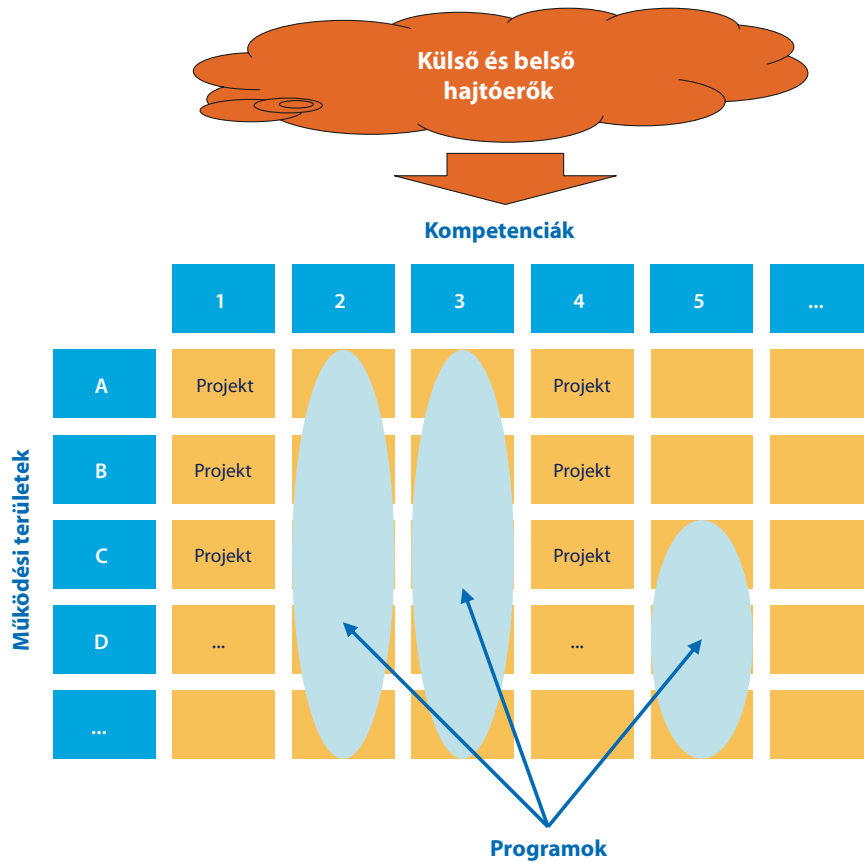
A jövőkép és célrendszer elkészítése helyett a módszertan az ún. azonosított hajtóerőkből kompetenciákat fogalmaz meg, amelyek elérésével az adott szervezet képes lesz jövőbeni feladatait végrehajtani. A kompetenciákból az „átalakulási mátrix” segítségével akciók és programok kerülnek megfogalmazásra. A módszer elsődleges előnye, hogy eredménye egy mátrixban összefoglalható, amelyet a menedzsment folyamatosan figyelhet, és szükség szerint változtathat.



11. ábra: A klasszikus és az operatív stratégiai tervezés folyamata

Az **operatív stratégiai tervezésben** segít az ún. „átalakulási mátrix” alkalmazása (12. ábra). A mátrix oszlopai a szükséges kompetenciák, sorai a szervezet működési területei:

- a kompetenciák a szervezetnek olyan képességei, amelyek szükségesek a meglévő külső és belső hajtóerők (változást indukáló hatások) mellett a sikeres működéshez;
- a működési területek jelentik a szervezet azon részeit, ahol különféle akciókat kell végrehajtani a szervezet kompetenciáinak fejlesztése érdekében.



12. ábra: Az átalakulási mátrix

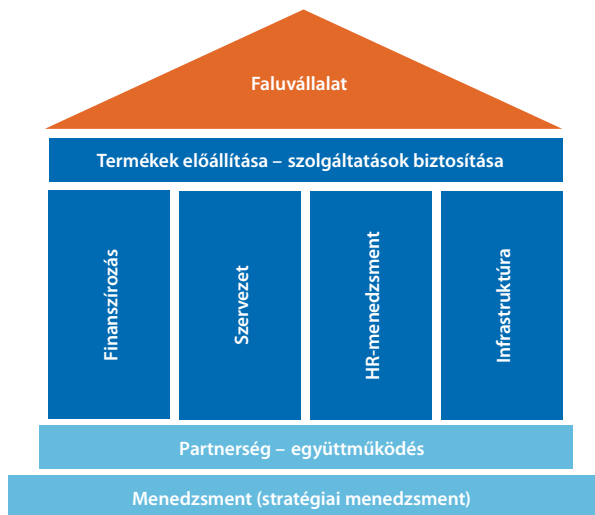
A mátrixban felsorolt akciók logikus csoportosításával képezzük a hajtóerőkre választ adó stratégiai projekteket, programokat. Az átfogó programok kialakítását követően priorizáljuk a projekteket, és elkészítjük a projektek ütemezését. A folyamat végén javaslatot adunk a változások lebonyolítását lehetővé tevő folyamatra és szervezeti megoldásra.

Az átalakulási mátrix összeállításának főbb lépései:

- a külső és belső hajtóerők azonosítása;
- a kompetenciák azonosítása;
- a működési területek azonosítása;
- a mátrix celláinak feltöltése a jelenlegi állapottal;
- fókuszált SWOT-elemzések készítése a működési területekre;
- a kompetenciák működéséhez szükséges változások (fejlesztések) azonosítása cellánként;
- a fejlesztések csoportosítása, fejlesztési programok összeállítása.

Az átalakulási mátrixra példaként a faluvállalat tervezésénél alkalmazott kompetenciákat és működési területeket mutatjuk be (13. ábra).

„A faluvállalat helyi együttműködésre alapuló, a helyi humán, gazdasági és természeti erőforrások felhasználásával működő szerveződés, amely önállóan, illetve lokális, vagy regionális együttműködésekben lefedett termékpályákon állít elő és értékesít termékeket és szolgáltatásokat. A működési területek jelentik a „faluvállalat” azon részeit, ahol különféle akciókat kell végrehajtani a működő modell megteremtése érdekében.”



13. ábra: A faluvállalat működési területei

A modell kialakítása során az esettanulmányok alapján azonosítjuk a külső és belső elvárásokat, szükséges kompetenciákat:

- Fenntartható
- Bevonó, mobilizáló
- Piacképes szolgáltatás, vagy áru előállítására képes
- Meglévő erőforrásokat integráló
- Abszorpcióképes
- Munkahelyteremtő
- Munkaerő-piaci visszavezetés
- Községi infrastruktúra, közszolgáltatás fejlesztése
- Természeti értékek védelme

Az egyes kompetenciáknál meghatározzuk a szervezeten kívüli feltételeket is (3. táblázat). Például munkaerőpiacra való visszavezetés esetében létező munkaerő-piaci kereslet.

3. táblázat: Faluvállalat kompetenciamátrixa

Működési területek	Kompetenciák (működéssel kapcsolatos elvárások)								
	Fenntartható	Bevonó, mobilizáló	Piacépes szolgáltatás, vagy áru előállítására képes	Meglévő erőforrásokat integráló	Abszorpcióképes	Munkahelyteremtő	Munkaerő-piaci visszavezetés	Közösségi infrastruktúra, közszolgáltatás fejlesztése	Természeti értékek védelme
Menedzsment	Feltétel1 Feltétel2 Feltétel3	Feltétel3	Feltétel9		Feltétel1		Feltétel7		Feltétel7
Finanszírozás	Feltétel4 Feltétel5 Feltétel6	Feltétel3	Feltétel9	Feltétel3	Feltétel9	Feltétel7	Feltétel7	Feltétel9	Feltétel9
Szervezet	Feltétel7	Feltétel3		Feltétel1 Feltétel6				Feltétel7	
Humánerőforrás-menedzsment		Feltétel9	Feltétel9	Feltétel9		Feltétel7			Feltétel7
Infrastruktúra	Feltétel8								
Partnerség/ együttműködés	Feltétel9		Feltétel3 Feltétel6		Feltétel9			Feltétel7	
Szolgáltatásbiztosítás						Feltétel7	Feltétel7		Feltétel7
Termék-előállítás		Feltétel3			Feltétel1 Feltétel6			Feltétel9	

A kompetenciamátrix alapján a faluvállalat létrehozásához és fenntartható működéséhez a következő fejlesztési programokat határoztuk meg:

- Stratégiai menedzsment fejlesztése
- Termékpályák fejlesztése
- Humánerőforrás-menedzsment fejlesztése
- Szervezetfejlesztés

A kompetenciaalapú stratégiatervezés alkalmas összetett, már működő vagy újonnan létrejövő szervezetek fejlesztéséhez szükséges akciók és programok azonosítására, nyomon követésére és szükség szerinti módosítására. Ennek a módszertannak is vannak hibalehetőségei:

- a célcsoport kompetens tagjainak bevonása szükséges;
- a szükséges fejlesztéseknél a szervezet szükséges belső fejlesztéseit kell felsorolni, amelyhez illeszteni kell a külső feltételeket.

A módszertan fejlesztési programokat határoz meg, amelyekhez tartozó indikátorok a program részeként szereplő fejlesztési területekből származtathatók.

1.2.3. Második szakasz: projekttervezés

Az első szakaszban elkészített stratégiai tervre alapozott projekttervezési fázis három lépésből áll. Bár a lépések alább felsorolt sorrendje változtatható, mindhárom lépésnek teljesülnie kell a továbbhaladáshoz:

- **Projektelhatárolás** – meglévő finanszírozási forrás esetén az elkészült stratégiai célrendszerből projekteket határozunk meg. Amennyiben a finanszírozási forrás szakmai feltételeket tartalmaz (pl. finanszírozható tevékenységeket), a projektelhatárolást a finanszírozás függvényében kell elkészíteni. Ebben az esetben különösen fontos a stratégiai célrendszer megléte, mert ha a finanszírozás következtében kimaradt területek nem realizálódnak, a megvalósult projektek sem tudnak hatékonyan működni. A projektelhatárolás kiemelten fontos része az indikátorok tervezése.
- **Projekttervezés** – elkészül a feladatokat, időtervet és a szükséges erőforrásokat tartalmazó projektterv.
- **Finanszírozás** – vagy a megtervezett projekt, vagy a pályázati kiírás alapján tervezhető meg a projektek finanszírozása (pl. saját forrásból, hitelből, adományból, önkéntes munkából vagy pályázati támogatásból).

A második szakasz végterméke a projekttervvel kialakított, finanszírozási forrással megtervezett projekt, amelynek célrendszere és indikátora illeszkedik a stratégiához.

Projektelhatárolás

A projektelhatárolás módszerére a logikai kereteljárást (LFA – Logical Framework Approach) eszközét alkalmazzuk, amelynek végterméke a logikai keretmátrix (LFM – Logical Framework Matrix). Az eszköz lényege, hogy strukturált keretek között biztosítja a stratégiai szintű beavatkozásnak a projektszintre való lebontását az egyes szintek mérhetővé tételével (indikátorkészletével), valamint a szükséges külső feltételezések összefoglalásával.

A módszer a következő kérdésekre ad választ:

- Mi a beavatkozás logikája?
- Mi a beavatkozás célja, és mivel mérjük a cél elérését?
- Mit teszünk a cél eléréseért?
- Milyen külső feltételek teljesülése szükséges a beavatkozás mellett a cél eléréséhez?
- Mire van szükség a beavatkozáshoz (eszköz, erőforrás, pénz stb.)?
- Mik a beavatkozás indulásának előfeltételei (pl. pályázat)?

Az LFA-módszer főbb lépései:

- a beavatkozási logika meghatározása az átfogó céloktól a tevékenységek felé haladva, felhasználva a stratégiaelemzés során azonosított részcélokat;
- a külső feltételek meghatározása (külső kockázatok);
- az egyes célokhoz meghatározzuk az adott célt mérő indikátorokat és az indikátorok forrásait;
- meghatározzuk a beavatkozáshoz szükséges erőforrásokat.

Az LFA-módszer végterméke a logikai keretmátrix, amelynek felépítését a 4. táblázat mutatja.

4. táblázat: A logikai keretmátrix szerkezete

Beavatkozási logika	Objektíven ellenőrizhető indikátorok	Indikátorok forrása	Előfeltételek, kockázatok
Fő cél amely(ek) megvalósulásához a rész cél elérése (program) hozzájárul	<i>Hatásindikátorok:</i> hosszú távú hatásokat számszerűsítő, a fő célhoz tartozó stratégiai indikátorok	A programon kívüli adatforrások	
Rész cél, a program közvetlen célja, eredménye	<i>Eredményindikátorok:</i> a program által elért eredményeket mérő indikátorok	A programon kívüli és belüli adatforrások	A program közvetlen céljának teljesülésén felül szükséges további feltételek ahhoz, hogy a tervezett fő cél elérhető legyenek
A programba tartozó projektek (beavatkozás) célja, a beavatkozástól várt outputok	<i>Output-indikátorok:</i> a projektek (beavatkozás) kimeneti (output) termékeinek mennyiségi és minőségi jellemzésére alkalmas indikátorok	A beavatkozás (projekt) keretében gyűjtött adatok	A projektek (beavatkozás) közvetlen eredményein felül szükséges további feltételek ahhoz, hogy a program célja elérhető legyen
A program keretében indítandó projektek (inputok)	<i>Input-indikátorok:</i> a projektekhez (beavatkozás) szükséges input-erőforrások, eszközök	A projektek (beavatkozás) költségei	A projektek végrehajtásán felül szükséges további feltételek ahhoz, hogy az outputok elérhetőek legyenek
			A projektek (beavatkozás) indításhoz szükséges előfeltételek

A beavatkozási logika meghatározása

- Fő cél amely(ek) megvalósulásához a rész cél elérése (program) hozzájárul:
 - a stratégiai tervezésből következik, a célrendszer első eleme;
 - több fő cél esetén az adott program több fő célhoz is hozzájárulhat;
 - a fő cél eléréséhez szükség van a feltételezések oszlopban szereplő szükséges további feltételek teljesülésére is.
- Rész cél, a program közvetlen célja, eredménye:
 - az a célkitűzés, amit a program megvalósulásával el akarunk érni;
 - a programoknak konkrét célja kell legyen;
 - a célok kiválasztásánál ügyelni kell, hogy sem a projektszint, sem pedig a hatásszint céljai ne kerüljenek a programszint céljai közé.
- A program végrehajtásának közvetlen eredményei (outputok):
 - a programba tartozó projektek (beavatkozás) célja, a beavatkozástól várt outputok;
 - a projektek végrehajtásának közvetlen következményei, amik a megvalósítás során létrejönnek;
 - a outputok a célcsoport számára azonnal érzékelhető tevékenységeket tartalmazzák.
- A program keretében indítandó projektek (inputok):
 - azok a tevékenységek projektek, lépések, intézkedések, akciók amelyeket az output indikátorok elérése érdekében meg kell tenni;
 - a tevékenységeknek kapcsolódni kell a megfelelő output indikátorokhoz.

A logikai keretmátrix kitöltését az 5. táblázat alapján követhetjük.

5. táblázat: A logikai keretmátrix kitöltésének sorrendje

Beavatkozási logika	Objektíven ellenőrizhető indikátorok	Indikátorok forrása	Előfeltételek, kockázatok
1.	9.	10.	
2.	11.	12.	8.
3.	13.	14.	7.
4.	15.	16.	6.
			5.

A külső feltételek meghatározása

Az előfeltételeket és kockázatokat minden beavatkozási szinthez külön meg kell vizsgálni. Az LFM logikája szerint az adott sor beavatkozása és a külső feltételek teljesítése esetén érjük el a következő, felsőbb sor kitűzött célját:

- ha az előfeltételek teljesülnek, akkor indulhatnak el a projektek;
- ha a projektek és a külső feltételek is teljesülnek, akkor előállnak az output-indikátorok;

- ha a projektek output-indikátorai, valamint a külső feltételek is teljesülnek, akkor megkapjuk a program eredményindikátorait;
- ha a program eredményindikátorai és a külső feltételek teljesülnek, megvalósul a fő cél.

Az indikátorok meghatározása

- Az **input-indikátorok** a projektek során felhasználásra kerülő erőforrásokra vonatkoznak, rendszerint pénzben kifejezve.
- Az **output-indikátorok** a tevékenységekhez kapcsolódnak. Gyakran fizikai vagy monetáris egységeket mérnek (pl. megépült úthosszak kilométerben, finanszírozási segélyben részesült cégek száma, tréningen részt vettek száma stb.).
- Az **eredményindikátorok** a program által generált közvetlen és azonnali hatásokat mutatják be. Információt adnak azokról a változásokról, amelyek kihatnak a célcsoport viselkedésére (vagy működésére). Ezek az indikátorok is lehetnek fizikaiak (utazási idő csökkenése, sikeres tanfolyam-végzetek száma, közúti balesetek száma stb.) vagy finanszírozási természetűek (a magánszektorban indukált beruházások, szállítási költségek csökkenése stb.).
- A **hatásindikátorok** a program következményeit jelzik a közvetlen hatásokon túl az érintettek tekintetével.

Az erőforrások meghatározása

Az erőforrásokba a tervezett tevékenységek elvégzéséhez és a program irányításához szükséges emberi, anyagi, technikai és pénzügyi erőforrások egyaránt beletartoznak. Az erőforrások és költségek pontos megbecslése érdekében részletesen meg kell határozni a tervezett programtevékenységeket és a programme-nedzsment- (köztük a monitoring-) tevékenységeket is. Részletes erőforrásterv és költségvetés még nem készíthető, első lépésként reálisan csak nagyságrendi becslésekre lehet hagyatkozni. A költségek vonatkozásában ennek egy lehetséges módszere a paraméteres költségbecslés. Ez olyan esetekben alkalmazható, amikor a programelemekhez, projektekhez található egy olyan jellemző mutató (paraméter), amivel a költségek arányosnak tekinthetők:

- az útépítés esetében az út hossza;
- építkezések vagy felújítások esetében az alapterület;
- oktatási programok esetében a létszám vagy az óraszám.

Projekttervezés

A projekttervezés tárgyalásához először a projekt fogalmát határozzuk meg: **projekt** minden olyan tevékenység, amely

- egy határozott cél/eredmény elérésére irányul;
- teljesítési időtartama (kezdés-befejezés) meghatározott;
- a teljesítés erőforrásai (költségei) meghatározottak;
- egy vagy több szervezet számára egyszeri, komplex feladatot jelent.

A projekt tehát definiálható az eredménnyel, az idővel és a megvalósításhoz szükséges erőforrásokkal.

A **projektterv** meghatározza és leírja azoknak a tevékenységeknek a körét, amelyek a projektcélok eléréséhez szükségesek. Rögzíti a megvalósításban közreműködők felelősségét, illetve ütemezi és időrendbe foglalja a tevékenységeket. A terv továbbá rögzíti minden résztvékenység emberi és technikai erőforrásigényét, tőkeszükségletét és költségvetését.

A projekt megtervezése nagyban garantálja a projekt sikeres végrehajtását. A tervezés menetében, ha kellő alapossággal járunk el, részletesen végig kell gondolnunk a ránk váró feladatokat, azok sorrendiségét, a megvalósításhoz szükséges erőforrásokat és azok ütemezését, a főbb döntések helyét és idejét, az előre látható kockázatokat és nem utolsósorban a projekt kommunikációs feladatait is.

A tervezés nagyon munkaigényes fázisa a projektnek, de érdemes kellő gondossággal végigcsinálni, mert mintegy 80 százalékban járul hozzá a projekt sikeréhez! Ezt a hatását azzal éri el, hogy mind a megbízó felé, mind önmagunk felé is bizonyítja a kellő átgondoltságot. Továbbá legyen egy olyan menetrendünk, amely minden pillanatban jelzi a feladatainkat, illetve a tervektől való eltérést is, így a monitoring és kontrolling tevékenységek alapja is egyben. A projekttervezés során öt alapkérdésre kell válaszolni:

- mi? – a projekt célja, elvárt eredménye (output indikátor);
- hogyan? – milyen résztvékenységek sorozatán keresztül érhető el a cél;
- ki? – az egyes tevékenységek felelőse;
- mikor? – mettől meddig tartanak az egyes résztvékenységek, és mikor, milyen erőforrásokra van szükség;
- mennyi? – a projekt végrehajtásának a költsége;

A projektterv elkészítésének menete

- **Végrehajtási struktúra:** a nagyobb munkafázisok tervének elkészítése. Itt kell összegyűjteni a projektben ránk váró összes feladatot. A feladatok lebontása olyan mélységig történjen, hogy az egyes elemekre a szükséges erőforrások jól becsülhetők legyenek.
- **Erőforrások tervezése:** ide tartozik mind az emberi, mind a tárgyi, mind a pénzügyi erőforrások előzetes becslése.
- **Logikai terv elkészítése:** az első pontban összegyűjtött feladatokat itt kell időrendi/logikai kapcsolatuk szerint rendezni.
- **Mérföldkövek és döntési pontok rögzítése:** ennek kapcsán kell végiggondolni, melyek projektünk – már előre is látható – döntési pontjai, hol kell részbeszámolót készíteni a megbízónak, melyek a források megszerzésének teljesítéséhez kapcsolódó feltételei.
- **Az időtervezés végrehajtása:** ekkor derül ki, hogy a projekt végrehajtásához valójában mennyi időre van szükség. Ennek a pontnak gyakori következménye a projekt célrendszerének módosítása (költség, határ-idő, cél).
- **Kockázatelemzés:** már a tervezésnél fel kell mérnünk a projekt várható problémáit, és a jelentősebbekre előzetesen fel kell készülnünk, lehetőleg elkerülve azokat.

- *A projektkommunikációs terv elkészítése:* a megbízó, a környezeti szereplők és a projekttagok igényei alapján tervet kell készítenünk arra is, hogyan, milyen eszközökkel (írásban, szóban, elektronikusan stb.), milyen gyakorisággal és miről tájékoztatjuk egymást.
- *A projektterv elfogadása:* a projekt tervét el kell fogadtatni mind a finanszírozóval, mind a projekt tulajdonosával.

A projektterv elkészítése összetett projektek esetén nagy felkészültséget kíván. Fontos, hogy az előbbi lista minden eleme részletesen elkészüljön, mert projekt végrehajtásának sikeressége a projektterv minőségén múlik. A projektterv az alapja a projektmenedzsmentnek, a projekt minőségbiztosításának, valamint pályázati forrás esetén a pályázatnak is.

A projekttervezés iterációs folyamat, a projekt belső idő, az erőforrás és az eredmény összetevőinek illeszkednie kell a külső eredményelvárásokkal, a rendelkezésre álló idővel és erőforrásokkal. A projekt teljes időtartamában biztosítani kell a projekt működőképességét a belső erőforrás-szükséglet és a rendelkezésre álló külső erőforrások egyensúlyban tartásával (pozitív cashflow).

A szervezeten belüli projekt esetében a tervezést önállóan, a szervezettől függetlenül, csak a projektre kell elvégezni. A szervezettől elvett összes erőforrással, valamint a szervezetnek átadott összes erőforrással számolni kell a projekttervezés folyamán.

A projekt tervezésének egyik lehetséges formája, hogy a részletes tevékenységeket, a hozzájuk tartozó költségeket időben ábrázoljuk *projekttervező szoftver* segítségével (pl. Microsoft Projekt). A projekttervező szoftverek segítséget nyújtanak egyéb erőforrások tervezéséhez is, így például a rendelkezésre álló humán erőforrás, infrastruktúra tervezésére is. A szoftverek segítségével lehetőség nyílik az erőforrások optimális felhasználásának tervezésére, valamint a külső paramétereknek való megfelelés biztosítására. A tevékenységek és költségek időbeni tervezése igen fontos a projektfinanszírozás tervezéséhez. A tapasztalatok alapján a gesztorszervezet (a projekttulajdonos szervezet) finanszírozása (pénzügyi erőforrása) és a projektfinanszírozás illesztése jelenti a legnagyobb kockázatot a projektek végrehajtásánál. A pályázati projektek esetében ez a kockázat a pályázati források kifizetésének csúszása következtében igen jelentős, amit tartalék képzetével tudunk kezelni.

Az elkészült projektterv főbb részei:

- A projekt előzménye, körülményei
- A projekt célja, tervezett eredménye. Ennek során kerülnek specifikálásra a projekt eredménytermékei.
- A projektben elvégzendő feladatok időben meghatározva (Gantt-diagram):
 - tevékenységek időben meghatározása;
 - tevékenységek összekapcsolódásának meghatározása;
 - párhuzamos tevékenységek meghatározása;
 - mérföldkövek meghatározása;

- az egyes tevékenységekhez és mérföldkövekhez az eredménytermékek meghatározása (minőségi és mennyiségi paraméterek).
- A projekt költségvetése:
 - költségek tevékenységenként;
 - költségek mérföldkövenként;
 - költségek időbeni ütemezése.
- A projekt finanszírozási szükséglete:
 - cash flow terv.
- A projekt szervezete:
 - projektmenedzsment szervezet;
 - humánerőforrás-szükséglet.
- A projekt kockázatai:
 - a körülmények kockázatai,
 - a tervezés kockázatai,
 - a tevékenységek kockázatai,
 - a költségvetés kockázatai,
 - a finanszírozás kockázatai,
 - a projektmenedzsment kockázatai.

Finanszírozás

A projektfinanszírozás főbb forrásai:

- saját forrás,
- önkéntes munka,
- hitel,
- pályázat,
- adomány.

A projektet a szervezetek forráshiányos működése következtében legtöbbször külső forrásból finanszírozzák, ezen belül is pályázati forrásból. A külső finanszírozás korlátai azonban befolyásolják a programozást, a projektelhatárolást és a projekttervezést is. A forráshiányos működés és fejlesztés következtében a legtöbb szervezet esetében a külső finanszírozási lehetőségek irányítják a fejlesztéseket. A pályázati finanszírozásnak azonban nem feltétele a valódi programozási folyamat megléte, stratégia és kész projektterv nélkül is lehetséges a sikeres pályázat.

A finanszírozásvezérelt fejlesztés következtében a szervezetek nagy része nem a saját stratégiája és célja elérése érdekében pályázik, hanem a forrásszerzés érdekében, amelyből részben saját működési költségeit finanszírozza.

A pályázati források által okozott torzítások kivédésére az uniós és a hazai pályázati rendszerek több kísérleti módszert is bevezettek. Ezek közül a területi és ágazati együttműködésre, közös stratégiai tervezésre alapozott LEADER és a hazai leghátrányosabb helyzetű kistérségek (LHH-program) fejlesztésére irányuló programot emeljük ki:

- A LEADER-megközelítés hét alappilléren nyugszik. Ezek megértése, elfogadása után készül a helyi szinten kialakított „akcióterv”. Az akcióterv nem más, mint egyféle üzleti terv, amelyet úgy kell elkészíteni, hogy összehangoltan, egymásra épülve, jól kidolgozva a hét LEADER-pilléren alapuljon. A hét alappillér mindegyike összefügg egymással és kihatással van a LEADER sajátos köztes és hosszú távú célkitűzéseire:
 1. **A területalapú megközelítés** – a területnek összefüggőnek és megfelelő méretűnek kell lennie ahhoz, hogy biztosítani tudja az életképes fejlesztési stratégia fenntartásához szükséges emberi, pénzügyi és gazdasági erőforrásokat.
 2. **Az alulról építkező megközelítés** – az előírt összetételű helyi akciócsoportok döntéshozatali felhatalmazással rendelkeznek a helyi fejlesztési programok kidolgozása és megvalósítása terén.
 3. **Irányítási és finanszírozási módszerek** – a helyi akciócsoportokban az üzleti élet és a civil társadalom képviselőinek ugyanannyi szavazati joguk van, mint a közszférának. A pénzügyi források és a végrehajtó hatalom kiegyensúlyozottsága már a kezdetektől hozzájárult a LEADER sikerességéhez.
 4. **Háromoldalú partnerség** – egyének és szervezetek a közszféra, az üzleti élet és a civil társadalom köréből, akik önkéntes, kölcsönösen gyümölcsöző, innovatív kapcsolatokat kezdeményeznek közös társadalmi célkitűzések megvalósítása érdekében forrásaik és kompetenciáik egyesítése révén.
 5. **A tevékenységek innovatív jellege** – a LEADER-programban az innováció jegyében négy tematikus terület támogatását célozzák meg. Ebből az akciócsoportoknak legalább egy területet ki kell választaniuk.
 6. **A tevékenységek közötti kapcsolatok, integrált, ágazatközi megközelítés** – az integrált megközelítés a LEADER egyik legfontosabb pillére, amely „a vidéki gazdaság fejlesztésére irányuló tevékenységek közötti kapcsolatot” jelenti.
 7. **Hálózatépítés, térségek közötti és transznacionális együttműködés** – a hálózatépítés és a projektek során szerzett tapasztalatok és átvadható eredmények terjesztése, cseréje, a munkamódszerek és tudás továbbadása a LEADER döntő fontosságú jellemzői.
- Az LHH-program 2008-ban indult, célja a magyarországi, kormányrendeletben meghatározott 33 leghátrányosabb kistérség felzárkóztatása volt, 100 milliárd forintos forrással. A kistérségek előre rögzített fejlesztési tanácsot hoztak létre, és kötött módszertan mellett készítették el saját stratégiájukat. A stratégia a kistérség számára dedikált, előre rögzített fejlesztési forrásokra készült. A stratégiát a fejlesztési tanács külső, központiilag biztosított tanácsadók segítségével készítette és fogadta el. A stratégia tartalmazta a projektjavaslatokat a szükséges források megjelölésével. A stratégiát és a projektterveket az NFÜ a fejlesztési tanács részvételével fogadta el. Az elfogadott projektek a dedikált forrás erejéig nem versenyeztek a többi pályázóval.

1.2.4. Harmadik szakasz: projektvégrehajtás

A projekt végrehajtása a II. szakaszban kialakított kész projektterven alapul. Fontos kiemelni, hogy a projektterv nélkül készült pályázati dokumentáció önmagában nem alkalmas a projekt végrehajtására.

A projekt végrehajtását különböző projektmenedzsment-módszertanok segítségével végezhetjük. A projekt végrehajtása a projekttervben rögzített időkeretek betartása, csak a projektre dedikált erőforrások igénybevétele és a kívánt eredményekre való folyamatos törekvés mellett valósul meg. A végrehajtás során felmerülő változtatási igényeket, az idő, erőforrás, eredmény módosítását változáskezelési folyamat útján át kell vezetni a projektterven. A projekt során felmerült „ötlet” végzetes hatással lehet a teljes projekt végrehajtására.

A projektirányítási módszertanok közül az alábbiakban a PRINCE módszertant ismertetjük röviden. A PRINCE a brit kormányzat projektirányítási ajánlása, de szabadon felhasználható a kormányzaton kívül is. Használatának előnyei:

- azonosítja az irányítási és szakmai termékeket, és segít biztosítani, hogy időben elkészüljenek a tervezett költségeken belül;
- figyelmet fordít a termékek minőségére;
- elkülöníti a szervezet, a tervezés és az ellenőrzés vezetési és szakmai oldalait;
- elősegíti az ellenőrzést minden szinten;
- láthatóvá teszi a vezetés számára a projekt munkálatainak előrehaladását;
- kommunikációs lehetőségekről gondoskodik a projekt minden résztvevője számára;
- biztosítja, hogy a munkálatok a helyes sorrendben folynak;
- a megfelelő időben és helyen vonja be a felső vezetést;
- a megfelelő időben és helyen vonja be a felhasználókat;
- lehetővé teszi a projekt befagyasztását és újraindítását, a vezetés teljes ellenőrzése mellett, a projekt folyamán bármikor.

A PRINCE meghatározza a projektnek és szakaszainak a szervezeti felépítését, a projekttervek tartalmát és szerkezetét, valamint ellenőrzési pontokat jelöl ki annak biztosítására, hogy a munkálatok a tervek szerint folynak. E három, valamint a termékek és az azokat előállító tevékenységek foglalják magukba a PRINCE alkotóelemeit. A PRINCE-módszertannak öt lényeges összetevője van, amelyeket egy projektben vagy annak szakaszaiban alkalmaz:

- szervezet,
- tervek,
- ellenőrzés,
- termékek,
- tevékenységek.

A PRINCE alapján a projektmenedzsment-eszközök és -dokumentumok:

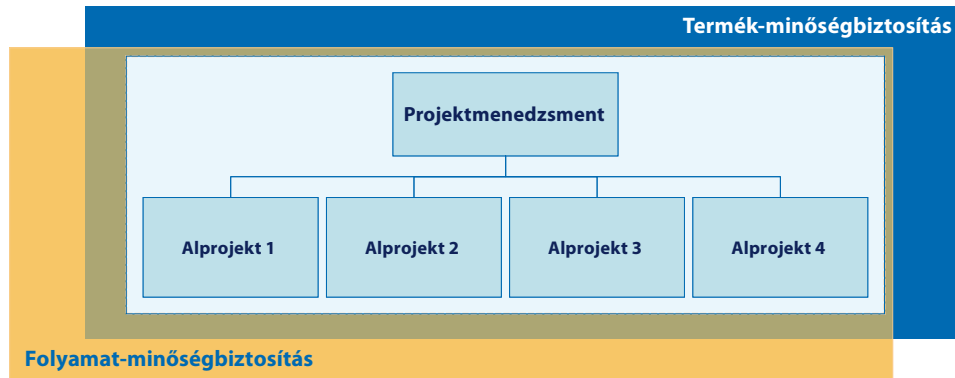
- **Projekttervezés** – a projekttervezés végeredménye a PID (projektindító dokumentum).
- **Projektfelállítás** – a projektfelállítás keretében történik:
 - a szervezet létrehozása;
 - tájékoztatások és megbízások, szükséges oktatások;
 - infrastruktúra biztosítása;
 - titkársági feladatok ellátása;
 - a (projekt szempontjából) belső feladatjegyzék összeállítása;
 - a szükséges szakmai létszám és időigény részletes meghatározása;
 - a projektvezetés, minőségbiztosítás, konfigurációkezelés részletes megtervezése;
 - a projektadminisztráció felállítása.
- **Projektirányítás** (PIB – Projekt Irányító Bizottság) – a projektirányítás fő feladatai:
 - munkaszakaszok tervezése, terveinek karbantartása, beleértve a szükséges becsléseket is,
 - termékkezelés,
 - termékkövetés.
- **Változáskezelés** – a változáskezelés a már elfogadott fejlesztési termékek változtatásának folyamatát szabályozza.
- **Projektzárás**.

A projektmenedzsment támogatását szolgálja nagyobb projektek esetén a külső, független projekt-minőségbiztosító alkalmazása. A minőségbiztosító a projektvezető szakmai, módszertani támogatója, a projekt-kockázat csökkentése érdekében igénybe vett szereplő. A minőségbiztosító feladata a projekt kockázatainak kezdeti azonosítása és kezelésükre terv kidolgozása (14. ábra):

- termék-minőségbiztosítás keretében vizsgálandó termékek köre és értékelési szempontjai (pl. igények teljesülése, bevált gyakorlat, konzisztencia, „best fit”, ütemezés stb.);
- folyamat-minőségbiztosítás keretében teendő lépések, értékelési szempontok (pl. módszertan, szabályozottság, előrehaladás, kompetenciák, szakmai területek részvétele stb.).

A **folyamat-minőségbiztosítás** a projekt előrehaladásának folyamatos monitorozására terjed ki:

- a projekt lebonyolításának szakszerűsége;
- a projektszerű működés követelményeinek betartása;
- a problémakezelés hatékonysága;
- a problémák megoldásához kapcsolható szolgálati út, ún. eskalációs eljárások;
- felső szintű projekt fórumok rendszeres tájékoztatása, változáskezelés stb.;
- döntések előkészítettsége, döntéshozatali mechanizmusok hatékonysága;
- a projekttevékenységek dokumentáltsága, a kialakított dokumentációs eljárások minősége.



14. ábra: Termék- és folyamat-minőségbiztosítás

A **termék-minőségbiztosítás** keretében történik meg a projekt főbb átadandóinak minőség-ellenőrzése és az azok esetleges javítására vonatkozó javaslatok megfogalmazása.

- A vizsgálat célja, hogy a projekt által leszállított termékek
 - mind formailag, mind tartalmilag megfeleljenek az elvárásoknak;
 - maradéktalanul támogassák a projekt céljainak megvalósítását;
 - konzisztensek legyenek, összhangban legyenek a projekt többi elemével.
- A termék-minőségbiztosítás elsősorban a projekt eredményeihez kapcsolódó termékek, például dokumentációk ellenőrzésére terjed ki, ugyanakkor magában foglalhat egyes projekt-mérföldkövekhez tartozó szakmai műhelymunkák, illetve konzultációk, valamint a főbb projekttermékek vizsgálatát is.

1.2.5. Negyedik szakasz: ellenőrzés, monitoring, értékelés

Az ellenőrzési, a monitoring és az értékelési tevékenységeket a programozás szintjei alapján kell elvégezni.

- A projekt és a program output- és eredményindikátorainak teljesülését ellenőrizzük. Az **ellenőrzés** a folyamatok, tevékenységek állandó felülvizsgálatát jelenti, célja a szabálytalanságok, csalások, visszaélések kiszűrése. Az ellenőrzés típusai: előzetes, közbeni és utólagos.
- A program szakmai előrehaladását, a program indikátorainak teljesülését a monitoringtevékenység figyeli. A **monitoring** folyamatos adatgyűjtése révén a menedzsment vizsgálhatja a tevékenység előrehaladását a kitűzött célok elérése tekintetében. A tevékenység magában foglalja a monitoringrendszer felállítását, tervezését, az indikátorok meghatározását, a megvalósítás fázisában az adatgyűjtést, az elemzést, a javaslatlételt az esetleges beavatkozásra.
- A program, illetve a hatásindikátorok teljesülését, a közvetlen és közvetett hatásokat az értékeléssel figyelhetjük. Az **értékelés** a program egészének áttekintése, célja a tevékenység hatásának vizsgálata

a megoldani kívánt társadalmi-gazdasági probléma terén (relevancia, eredményesség és hatékonyság). Az értékelés főbb típusai:

– **Előzetes (ex ante) értékelés**

- a program belső logikájának javítása;
- a program külső koherenciájának javítása;
- a program és célkitűzései megvalósíthatóságának elemzése;
- segíteni a célkitűzések és a mutatók előzetes meghatározásában.

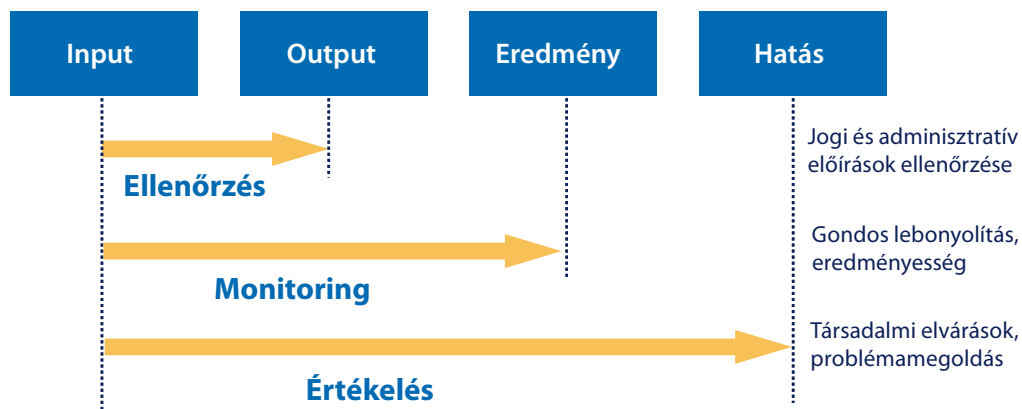
– **Közbenső értékelés**

- a program előrehaladásának felmérése, mennyire éri el célkitűzéseit;
- módosítani a programot, ahol szükséges (valóságos előrehaladás alapján);
- megítélni a program intézkedéseinek pénzügyi felvevőképességét;
- a pénzügyi források átcsoportosításának igazolása;
- a program menedzsmentjének megítélése;
- a környezetben bekövetkezett változások elemzése.

– **Utólagos (ex post) értékelés**

- a programok utólagos igazolása;
- a hatások értékelése;
- tapasztalatcsere;
- tanulási folyamat.

Mindhárom tevékenység az indikátorkészleteken alapszik, azonban a három tevékenység nem egymás része (15. ábra). Az ellenőrzést, a monitoringot és az értékelést akkor tudjuk alkalmazni, ha a program- és projekttervezés során az indikátorkészleteket megfelelő részletezettséggel készítettük el, és valós kiindulási és céladatokat rögzítettünk.



15. ábra: Az ellenőrzés, a monitoring és az értékelés összefüggése

1.3. Az értékelés fogalma az állami fejlesztéspolitika kontextusában

SZÜRSZABÓ PÉTER

Az értékelés fogalma a Strukturális Alapok kontextusában elsősorban az állami fejlesztéspolitikai beavatkozások¹ eredményességének vizsgálatát jelenti. Az értékelés fő célja az, hogy hozzájáruljon a fejlesztéspolitikai beavatkozások sikeresebbé tételéhez, azok hatásosságának, hatékonyságának növeléséhez. Az értékelés során objektivitást biztosító módszertant, illetve módszertani mixet alkalmazunk, és igyekszünk a program eredményessége szempontjából legfontosabb kérdésekre választ találni, a legfontosabb összefüggéseket feltárni. Az értékelés hatásaiban jellemzően jövőbe mutató, olyan értelemben, hogy az értékelés eredményei, javaslatai a program későbbi végrehajtásában vagy a következő szakpolitikai beavatkozás tervezésében válnak meg. Az értékelés ezen jellegzetességét a Nobel-díjas J. Heckman – aki a fejlesztéspolitikai beavatkozások kvantitatív értékelési módszertanának fejlesztéséhez számos eredménnyel járult hozzá – a beavatkozások értékelésének feladatát és egyben nehézségét három pontban foglalta össze (Heckman 2008):

1. A befejeződött fejlesztéspolitikai beavatkozások értékelése a célcsoportra gyakorolt hatása és általában a társadalom jóléte szempontjából.
2. Az értékelési eredmények alapján előrejelezni a beavatkozások hatását különböző alkalmazási környezetben, beleértve a társadalmi jólétre gyakorolt hatást.
3. Az értékelési eredmények alapján előrejelezni a beavatkozások hatását olyan alkalmazási környezetben, ahol korábban nem kerültek alkalmazásra, beleértve a társadalmi jólétre gyakorolt hatást.

Az értékelési kérdéseknek többféle csoportosítását találjuk a különböző szakirodalmakban. A tipikus fókuszok: az igény, a célcsoport elérése, a közvetlen és közvetett eredmények, a beavatkozás tényleges szerepének vizsgálata a változásban. A Strukturális Alapok rendszerében a leggyakoribb értékelési kérdések:

- Elérte-e az intézkedés a kitűzött célját?
- Elérte-e az intézkedés a célcsoportját?
- Mennyiben járult hozzá egy adott szektor sikerességéhez?
- Egy sokelemű, sokszínű program esetén vannak-e legjobb gyakorlatok?

¹ Az alábbiakban a fejlesztéspolitikai beavatkozás, intézkedés, program szinonimaként szerepelnek. Ez nem jelenti, hogy adott nomenklatúrában nem lehet eltérő a jelentésük. EU-s zsargonban a program egy átfogó, jellemzően több konkrét intézkedést (operation/measure) magában foglaló szint, míg a beavatkozás egy általános kategória.

1.3.1. Az értékelési tevékenység nemzetközi kitekintésben

Az EU Strukturális Alapjaihoz hasonló fogalmi értelmezésű értékelés zajlik már hosszú ideje többek közt a nemzetközi fejlesztési bankok tevékenységi körén belül (pl. EIB, Világbank, Ázsiai Fejlesztési Bank). De értékelésre vonatkozó ajánlásokat találunk az OECD fejlesztéspolitikai menedzsmenttel kapcsolatos kiadványaiban is, általában mint a hatékony közpolitika-menedzsment eszköztárának egyik fontos eleme.

Az értékelés szerepe a fent említett szervezetekben, beleértve most az EU-t is, a '90-es évektől kezdve fokozatosan felerősödött, elsősorban az állami, illetve nemzetközi szervezetek által végzett fejlesztéspolitika kiterjeszkedésével és az ezzel együtt megjelenő hatékonysági nyomással. Miközben kevesen kételkednek általában a fejlesztéspolitika szükségességében, annak tartalma és a konkrét beavatkozások sikeressége kapcsán jelentős szakmai nézetkülönbségek léteznek. Ebben a kontextusban egyre fontosabb vált az értékelés – mint általában a fejlesztési szervezetek által végzett/megrendelt tevékenység –, amelynek feladata, hogy törekedjen minél objektívebb, a lehetőségekhez képest elérhető empirikus módszereket felhasználva információt szolgáltatni konkrét beavatkozások eredményessége kapcsán.

Az értékelés funkciója

Az értékelés elsődleges funkciójakén a legtöbb esetben az állami fejlesztéspolitika tartalmi támogatását említik. Ennek keretében a vizsgálati eredmények alapján az értékelés javaslatokat fogalmaz meg az éppen végrehajtás alatt álló programok finomhangolása érdekében, illetve a már lezárt programok vizsgálata alapján javaslatokat tesz a későbbi programok formai és tartalmi kialakítására. Az értékelés ennek megfelelően többféle fókuszú, illetve funkciójú lehet. Az értékelési szakirodalomban elterjedt az *operatív értékelés* kifejezés, mely a végrehajtás folyamatait, annak menedzsmentjét közvetlenül és elsődleges fókusszal vizsgálja, illetve az értékelés lehet eredményességfókuszú, mely nem elsősorban a végrehajtás oldalát, hanem annak eredményeit, illetve annak okait vizsgáló elemzés.

Ez utóbbi esetben vizsgáljuk (1) a programok végrehajtásának azon jellemzőit, melyek a relevánsak a programok eredményessége szempontjából; (2) vizsgáljuk magának a programnak az eredményességét a kitűzött célok elérésének szempontjából; és (3) szélesebb értelemben vizsgáljuk a programok szándékolt, illetve nem szándékolt hatásait. Ez a megkülönböztetés azonban gyakran nem kizáró, és többnyire az értékelési projektek mind a két megközelítést tartalmazzák valamilyen szinten.

A fentiekből következően az értékelési tevékenység mind a program végrehajtásában érintetteket, mind a szakpolitikai tervezés kialakításában résztvevőket támogatni hivatott. Az, hogy az adott értékelés melyik funkciót szolgálja elsősorban, az értékelési projekt kialakításától függ (evaluation design). Az értékelés különböző szervezeti megrendelés alapján készülhet, mely alapvetően befolyásolja annak fő célját, és ezen cél által annak kialakítását.

Mivel az értékelési projektek általában valamilyen konkrét fejlesztéspolitikai beavatkozáscsomag vizsgálatára irányulnak, illetve ezekről átfogó, módszeres képet adnak, az értékeléseknek van funkciója a szakpolitikai, illetve a szélesebb értelemben vett közvélemény tájékoztatásában is.

Értékelés az Strukturális Alapok rendszerében

Az értékelés

A Strukturális Alapok rendszerében az értékelés a nemzetközi szervezeteknél szokásos módon definiálódik, az értékelés fogalmát azonban célszerű lehatárolni néhány fogalmilag rokon vagy kapcsolódó területtől.

- A **stratégiai környezeti vizsgálat** (Strategic Impact Assessment) feladata, hogy adott stratégiákat környezeti szempontok szerint átvilágítson. Célja a stratégiai környezeti szemlélet minden stratégiában való, horizontális megjelenésének biztosítása. Többnyire nem egyes projekteket vizsgál, hanem beavatkozástípusokat.
- A **költség-haszon elemzés** (Cost-Benefit Analysis – CBA) módszere elsődlegesen egy adott projekt pénzügyi megtérülésének előzetes számítása. Az értékelésben a módszert utólagosan (ex-post CBA), azaz a CBA során becsült adatokat lehetőség szerint tényadatokkal helyettesítve alkalmazzuk.

A monitoring és az értékelés kapcsolata

Az értékeléshez közel álló tevékenység a monitoring, melynek célja a fejlesztéspolitikai beavatkozások folyamatos nyomon követése. Mint ilyen, a monitoring feladata a végrehajtás állapotának naprakész figyelemmel kísérése, míg az értékelés jellemzően időbeni késéssel, ugyanakkor tartalmilag bővebb, mélyebb ismereteket szolgáltat a beavatkozásokról. Az értékelés mindig támaszkodik a monitoring során gyűjtött adatokra, információkra, s általában javaslatokkal támogatja, fejleszti magát a monitoringrendszer is.

Az értékelés és az audit fogalmi elhatárolása a Strukturális Alapok rendszerében

Fontos megemlíteni, hogy a Strukturális Alapok rendszerében az értékelés tartalmilag elkülönül az ellenőrzés (audit) fogalmától, mely utóbbi elsősorban a források felhasználásának szabályszerűségét vizsgálja, s mely vizsgálat jellegénél fogva meghatározott szankciókkal járhat a vizsgálatban érintettekre nézve. A konkrét szancionálás az értékelésre egyáltalán nem jellemző, de az értékelés következménye lehet például egy intézkedési terv, mely az értékelés megállapításaira, javaslataira reagál. Az audit inkább rendszeres, operatív jellegű és kötött módszertanú tevékenység, szemben az értékelés módszertani szabadságával és tudományos igényű elemző jellegével.

Az értékelés EU-s jogszabályi háttere

A 2007–2013 időszaki értékelés hazai rendszerét a következő dokumentumok szabályozzák (zárójelben az elfogadás/hatálybalépés dátuma):

- a **Tanács** 1083/2006/EK **rendelete** (2006. július 11.);
- az összes **operatív program** végrehajtási rendelkezéseinél a Monitoring és Értékelés fejezet (2007. augusztus 7.);
- a **Működési Kézikönyv** a II. NFT megvalósításához: III.8. Értékelési tevékenység fejezet (2009. május);
- a **Technikai Segítségnyújtás Eljárásrend**: I.3.2.4. fejezete a VOP 2. prioritási projektekről (2007. május).

A [Tanács 1083/2006/EK rendelete](#) kimondja, hogy az Alapok felhasználása eredményességének, hatá-
sosságának és hatékonyságának megismerésére és figyelemmel kísérésére a végrehajtás során és annak
lezárásakor értékeléseket kell lefolytatni. Az értékelési tevékenység alapvetően a tagállam felelőssége.

A 1083/2006 EU rendeletben az értékelésre vonatkozó fő elvek:

- arányosság,
- függetlenség,
- partnerség,
- átláthatóság.

Ezeket az EU Bizottság az értékelésre vonatkozó 5. számú munkaanyagában (Working Paper) az alábbiak
szerint fejti ki.

Arányosság

Az egyes programok értékelésére fordított erőforrásoknak (értékelési projektek száma és mérete) arányosnak
kell lennie az adott programokban felhasznált erőforrásokkal, illetve az adott programelemek kockázataival
(végrehajtási nehézségekből származó kockázatok vagy az eredményesség bizonytalansága például a prog-
ram újszerűsége okán vagy a körülmények alakulása miatt).

Függetlenség

Az értékelési eredmények hitelességének biztosítása érdekében az értékeléseket az igazoló és az ellenőr-
ző hatóságtól (certifying and audit authorities – pénzügyi szabályosság biztosításának egyes intézményei)
funkcionálisan független, külső vagy belső egység kell végezze. Az értékelési tevékenységnek a Bizottság
ajánlása szerint – nemzetközi értékelési standardokra hivatkozva – az operatív program végrehajtásáért fe-
lelős Irányító Hatóságtól (Managing Authority) is függetlennek kell lennie. (Ez utóbbi értelemben az európai
gyakorlat vegyes. Sok tagországban az értékelési tevékenység az Irányító Hatóság szervezeti keretein belül
valósítják meg. A függetlenség biztosítása jellemzően külső értékelő csapatok megbízását jelenti.)

Az értékelési tevékenység a függetlenség mellett ugyanakkor megkívánja, hogy az értékelők szorosan
működjenek együtt az adott tagország végrehajtásban, illetve tervezésben illetékes szervezet egységeivel.
Az érintett szervezeti egységnek tiszteletben kell tartani az értékelők konstruktív kritikai szerepkörét, mely
végső soron az EU-támogatások felhasználásának eredményességét szolgálja. Az értékelés függetlensége
biztosításának további eszköze az értékelés projektszervezetének kialakítása, nevezetesen az értékelési pro-
jektek irányításába, véleményezésébe külső partnerek bevonása révén.

Partnerség

A partnerség alapvetően fontos eleme az értékelésnek az értékelési projektek listájának meghatározásakor,
az egyes projektek kialakításakor és végrehajtásakor. A partnerség az érintettekkel folytatott konzultációt és

általánosságban az ő bevonásukat jelenti, és a közös tanulás és átláthatóság biztosítását teremti meg. Az érintettek széles körének bevonása, köztük a civil és helyi szereplőké, az értékelési projekt szerves részét kell képezze. Az érintettek értékes véleményei az adott programok tervezésére, végrehajtására a programok relevanciájának és teljesítményének megítélése során nélkülözhetetlenek lehetnek.

Átláthatóság

Jó gyakorlatnak számít az átláthatóság biztosítása érdekében az értékelési eredmények közzététele a szakmai közvélemény tájékoztatására. Ennek elsődleges formája az értékelési jelentések honlapon való megjelentetése.

A 2013 utáni jogszabályi háttér jelen jegyzet írásakor még csak tervezet szintjén létezik. A Bizottság a kommunikációja alapján az értékelés szerepét kívánja megerősíteni a 2014–2020 közötti időszakban. Ennek egyik eleme, hogy szeretnék megalapozni már a tervezés fázisában az értékelést az értékelhetőség biztosításával.

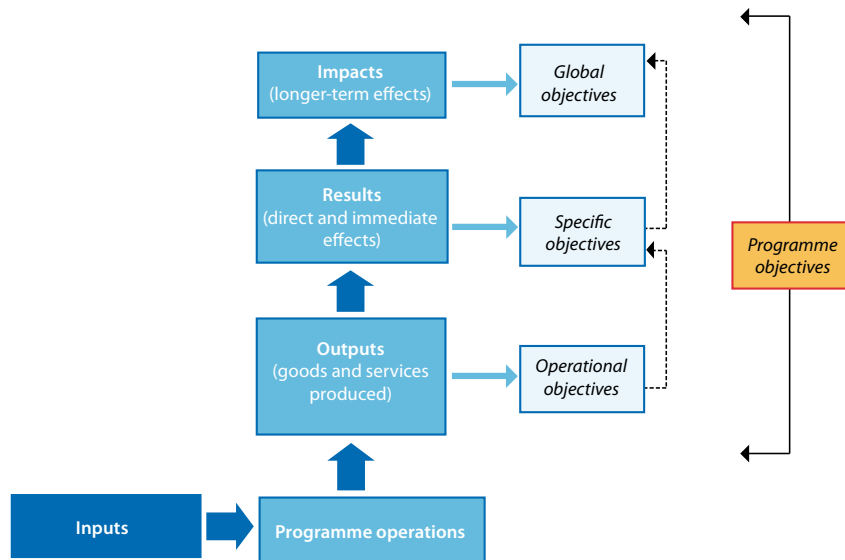
1.3.2. Az értékelési tevékenység beágyazottsága a Strukturális Alapok programozási logikájába

Az értékelés fő kérdései az eltervezett fejlesztéspolitikai beavatkozás célrendszerével, illetve eltervezett hatásmechanizmusával szoros összefüggésben kerülnek meghatározásra, ezért fontos magának a fejlesztéspolitikai beavatkozásnak a kialakítása. Ez utóbbi leírására szolgál a **beavatkozási logika**, melyre vonatkozó iránymutatások némileg változtak az egyes pénzügyi ciklusokban.

A 2007–2013 időszak programozási logikája

A **logikai keretrendszer** (1. ábra) az 1990-es évektől egészen 2013-ig keretet adott a Strukturális Alapok beavatkozásainak tervezéséhez.

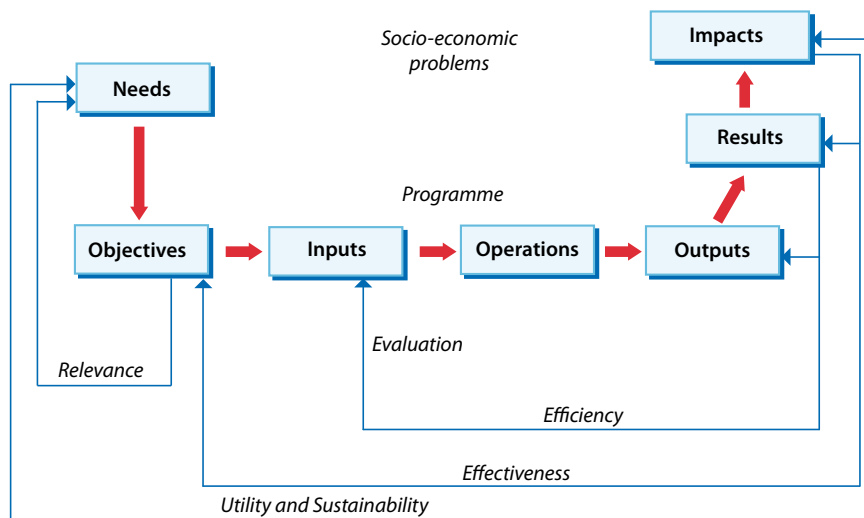
Az ábrán látható lineáris szemléletű tervezés leképezési logikája több cikluson át kísérte a Strukturális Alapok rendszerét. Egyértelmű, könnyen átlátható, melyben az egyes okozati viszonyok egyértelműek, ami vonzóvá és elméleti szinten közérthetővé tette a rendszert. A ráfordításainkból származnak az outputok, melyeket indikátorok segítségével közvetlenül és könnyen lehet mérni. Az így előállított outputokból következnek a direkt és közvetett hatások, melyek a beavatkozás eredményét adják, közvetlenül eredményindikátorral kifejezve. A célhierarchiában a legfontosabb az egyes konkrét intézkedések elvárt eredményeire utaló szint (specifikus cél). A beavatkozás által közvetlen kiváltott eredmények hatására később áttételeken keresztül megjelennek a (szándékolt) hatások, melyeket elismerten több tényező is befolyásolhat, de végső soron a beavatkozás is pozitív változás irányába kíván hatni. Ezt a szintet hatásindikátorokkal lehet megragadni (ilyen pl. a foglalkoztatottság szintje vagy a GDP szintje).



Forrás: EU Commission Working Paper No.5

1. ábra: Tervezési logika a 2007–2013 időszakra

Ennek a lineáris logikának az előnye, hogy számos értékelési kérdés értelmezhető és könnyen szemléltethető benne (2. ábra):



Forrás: EU Commission Working Paper No.5

2. ábra: Az eredmények értékelése

A beavatkozás hatása a környezettel való összefüggésben értelmezhető, fontos megvizsgálni, hogy a beavatkozás mennyiben releváns és hasznos. A konkrét intézkedés által kitűzött célok fényében vizsgálható a hatásosság (effectiveness) és a hatékonyság (efficiency) kérdése. A **hatásosság** vizsgálatakor összevetjük a terveket a tényleges megvalósulással. Képesek voltunk-e a tervezett kimeneteket (output), közvetlen eredményeket (results) és a szándékolt hatásokat (impacts) elérni. A **hatékonyság** vizsgálatakor a kimeneteket és az eredményeket az azok eléréséhez szükséges forrásokra vetítjük. Jellemzően fajlagos költségeket számolunk. Ebben az esetben a gyakorlatban leginkább az output/ráfordítás mutatókat lehet számítani (pl. mennyibe kerül egy kilométer adott paraméterekkel épített út).

Összefoglalva és mutatókhoz kötve a fenti vizsgálati viszonylatokat (1. táblázat):

1. táblázat: Célok és beavatkozások

Célok	Indikátorok	Hatásosság	Hatékonyság
Operatív célkitűzés	Pénzügyi/fizikai – output-indikátorok	Tény/terv érték	Output fajlagos költsége
Specifikus cél	Eredményindikátor	Tény/terv érték	Eredmény fajlagos költsége
Átfogó cél	Hatásindikátor	Tény/terv érték	Hatás fajlagos költsége

A lineáris logikára épülő koncepció gyengeségei elsősorban a gyakorlati alkalmazás sikertelenségeiben nyilvánultak meg (miközben az évek során minden bizonnyal hasznos edukatív funkciót töltött be).

A gyakorlatban az eredmény és a hatásszint szétválasztása ezen lineáris logika mentén nem bizonyult megvalósíthatónak. A hatásindikátorok alkalmazása elterjedt volt ugyan, de gyakorlati hasznosságuk nem igazolódott be, hiszen ezekre a mutatókra nyilvánvalóan számtalan egyéb befolyásoló tényező hatott, és szinte semmit nem mondtak az adott fejlesztéspolitikai program előrehaladásáról, eredményességéről. (A nemzetközi szakirodalomban és gyakorlatban – például OECD – a result és impact szinteket outcome néven összevonják, illetve eleve el sem különítik.)

Magának az eredményszintnek a meghatározása, nevezetesen annak a mutatónak a meghatározása, melyre az adott output közvetlenül döntő befolyást gyakorol, nagy nehézségekbe ütközik. Általában minden jelenséget, amit nem közvetlen outputja egy adott fejlesztési tevékenységnek, számos egyéb tényező befolyásol, így a mutató változását nehéz közvetlenül a program előrehaladásához kötni.

A 2014–2020 időszak tervezett tervezési logikája

Az előbbi alkalmazhatósági nehézségekre reagálva kívánt változtatni, finomítani az EU Bizottság a tervezési koncepción. Egy munkacsoportot hozott létre Fabrizio Barca vezetésével, így elsősorban az ő, illetve McCann nevéhez köthetően, de egy szakértői csoport közös nevezőjeként alakult ki a 2014–2020-ra vonatkozó új tervezési koncepció.

A Bizottság megközelítésében a tervezés alapkérdése a **beavatkozási logika**: Milyen jellemzőn kívánunk változtatni (what do we want to change?), és ezt a változást milyen logika, ok-okozati kapcsolatok mentén (beavatkozás logika – intervention logic) kívánjuk elérni. Tehát először is azonosítanunk kell egy problémát, amin változtatni szeretnénk. Mivel számos probléma, jogosnak vélhető igény vagy igazságtalanként értékelhető hátrány jellemzi a társadalmat, a döntés sokszor nem tisztán szakpolitikai, sokkal inkább politikai. Ám ha megjelöltük a problémát, a szakpolitika szerepe megnő, hiszen ki kell találnunk, hogy azt hogyan tudjuk megoldani és reálisan milyen mértékben.

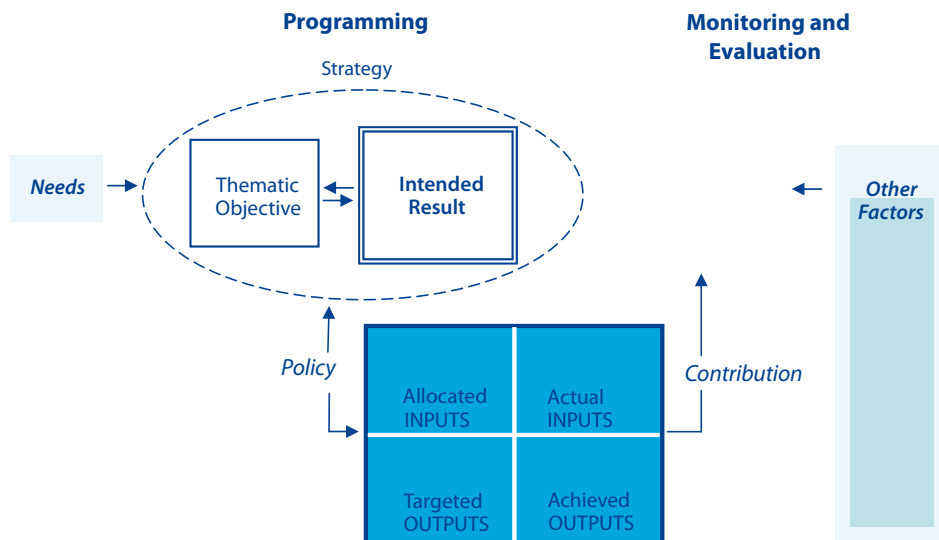
Az eredmény értelmezése és indikátorral való mérése

Az elvárt eredmény a jólét vagy fejlődés valamilyen számszerűen megragadható dimenziója, amely a konkrét szakpolitikai intézkedés célja. Az intézkedés az eredményben megragadott dolgon kíván változtatni. Ezért ennek a célszintnek az előző időszaknál is kiemeltebb szerepet szánunk a 2014–2020-as időszakban. (Ilyen eredményindikátorokkal reprezentált cél lehet például az eljutási idő csökkentése két helység között, vagy adott vállalkozási kör termelékenysége növelése.)

Az **eredményindikátorok** pontos definíciója segít megérteni a problémát, a szakpolitikai igényt, motivációt. Ugyanakkor nagyban hozzájárul a beavatkozás sikerének későbbi megítélhetőségéhez.

A szakpolitika tervezése ugyanakkor nem merül ki a célok és az elvárt eredményindikátorok kijelölésében. Ez abból következik, hogy egy adott célkitűzést többféleképpen el lehet érni, illetve egy adott eredményindikátorra több tényező is hatással lehet. A szakpolitika-alkotó feladata, hogy megtervezze a konkrét intézkedést, melyben kiválasztott tényezők befolyásolásával kívánja elérni a kitűzött eredményt. A logika, amely mentén megtervezi az adott intézkedést, maga a beavatkozási logika, mely a szakpolitikai tervezés sarokpontja és mint ilyen az értékelés egyik fő vizsgálati célpontja. A beavatkozási logika tervezése során célszerű logikai láncokat explicit módon felépíteni, azok erősségét külön-külön megvizsgálni. Célszerű továbbá az oksági viszonyokat különböző célcsoportok és különböző időtávok tekintetében is megvizsgálni.

A 3. *ábra* nemcsak reálisabban reprezentálja a valóságban zajló eseményeket, hanem a monitoring és értékelés szerepét is tisztábban elhelyezi. Az eredmény már nem egy limeárisan szükségszerűen előálló változás, hanem az outputok mellett, explicit módon, erre a szintre már külső tényezők is hatnak. A program vagy szakpolitika (policy) hatást gyakorol az elvárt eredményre (intended result), mely eredménynek indikátorral való mérése (eredményindikátor) a **monitoring** feladata. Annak meghatározása viszont, hogy mekkora rész tulajdonítható az eredményindikátor változásából a program hatásának (contribution vagy impact), már az **értékelés** feladata. Ez mélyebb elemzést, egyéb hatótényezők kiszűrését igénylő feladat.



3. ábra: Tervezési logika a 2014–2020 időszakra

Az eredményindikátor közvetlenül megfigyelhető változása = a program hozzájárulása (hatás) + egyéb külső tényezők hatása

A monitoring feladata az egyenlet bal oldalának nyomkövetése, míg az értékelésnek a jobb oldalt kell meghatároznia. Míg a monitoring szerepe a menedzsmentfeladatok folyamatos támogatása, addig az értékelés feladata a folyamatos tanulás biztosítása.

Ebben a logikai rendszerben a „hatás” (impact) nem egy külön mutató, hanem az eredményindikátor változásából a programnak tulajdonítható változásrész. Ebben a logikai rendszerben egyértelműbben megfigyelhető a kvantitatív módszertani szakirodalomban régóta használt **hatásértékelés** szakkifejezés, mely pontosan valamely változásból a szakpolitika hozzájárulását igyekszik kiszűrni.

1.3.3. Az értékelések típusai

Az értékeléseket, értékelési projekteket több dimenzió mentén lehet osztályozni. Nincs egységesen és kötelezően alkalmazandó osztályozás, és az egyes dimenziók mentén többféle mix is elképzelhető egy projekten belül.

Az értékelés alapvető funkciója szerint

Stratégiai – program-/stratégiaalkotást támogató értékelés. A beavatkozás főbb tartalmi eredményeit és ok-okozati viszonyokat vizsgáló mélyreható elemzés, lehetőség szerint tényadatokon alapuló elemzés.

Operatív – az intézkedés végrehajtását, finomhangolását támogató értékelés, elsősorban az érintettek visszajelzéseire építve.

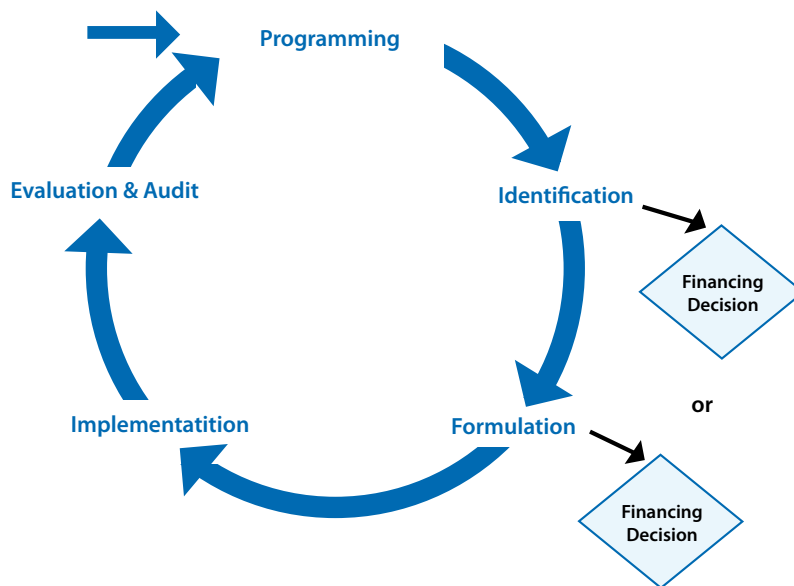
Az értékelések hatóköre

Az értékeléseket megkülönböztetjük hatókörük (scope) szerint. A szakpolitikai programok jellemzően hierarchikus felépítésűek, a vizsgálat hatóköre ennek megfelelően lehet egy felsőbb szintre vonatkozó átfogóbb és lehet egy alsóbb szintre vonatkozó mélyrehatóbb vizsgálat. Az értékelés így vonatkozhat:

- ágazati szakpolitikára;
- átfogóbb fejlesztési tervekre;
- operatív programokra;
- egy konkrét területet lefedő intézkedéscsoportja (átfogó szint, összehasonlító vizsgálat elképzelhető);
- egy konkrét intézkedésre (leginkább informatív, új ismereteket nyújtó);
- egy konkrét projektre (kevésbé jellemző, hacsak nem nagyméretű vagy mintaértékű vagy kísérleti projektről nincs szó)

Az értékelés időzítése

Klasszikusan projektmenedzsment-ciklus megközelítésben a programtervezést (programozást – programming) mindig megelőzi a korábbi tervezés és végrehajtás értékelése:



Forrás: http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/pcm_guidelines_2004_a4.pdf

4. ábra: Az értékelés időzítése

Ugyanakkor a legtöbb lineáris egymásutániségben felépített tevékenységrendszer a modern szervezetekben, úgymond. folyamatba építetté vált, és már nemcsak a ciklus vagy a folyamat végén kerülnek alkalmazásra, hanem korábbi fázisokban is proaktív jelleggel, az adott fázis jellemzőihez igazodva (igaz ez az auditra is).

Ennek megfelelően a Strukturális Alapok rendszerében kialakult egy tipológia, mely elsősorban az értékelési tevékenység és a programvégrehajtás fázisának időbeli viszonyán alapszik. Ez a viszony ugyanakkor meghatározza, hogy az értékelés milyen információkból, adatokból tud dolgozni, mely végső soron behatárolja, hogy az értékelés milyen típusú kérdésekre adhat választ.

- **Ex-ante (előzetes)** értékelés (még el nem indult beavatkozások)
- **Ex-post (utólagos)** típusú értékelés (már lezárult beavatkozások)
- **Ongoing/mid-term** (folyamatban lévő beavatkozásokra vonatkozó) értékelés
- **Prospektív** típusú értékelés

Ex-ante típusú értékelések

Az értékelés célja: a programtervezéssel egyidejűleg zajló, azt támogató, tanácsadó jellegű értékelés. Egyfajta minőségbiztosítási folyamat, melynek révén a korábbi értékelési és szakpolitikai eredmények beépülnek a tervezés során. Mindez kiegészülhet előzetes hatásvizsgálattal.

Az értékelések fókusza:

- relevanciavizsgálat – legfontosabb körülményekre, szükségletekre reagál-e;
- konzisztencia – meglévő stratégiai dokumentumakkal (EU-s és hazai) való összhang megléte;
- koherencia – a dokumentum belső következetessége, azonosított szükségletek, megállapítások és a tervezett beavatkozások, illetve a forrásallokáció összhangja;
- a tervezési logika betartása;
- a beavatkozási logika vizsgálata – a javasolt intézkedések felvázolt hatásmechanizmusa logikus-e, megfelel-e a szakirodalom állásának,
- indikátorok használata és megfelelősége,
- az indikátor-célértékek reális megállapítása;
- menedzsmentrendszer (megfelelő szervezeti és humán erőforrások biztosítása);
- megfelelő monitoring- és adatgyűjtési rendszer;
- előzetes hatásvizsgálat.

Ex-post típusú értékelések

Az értékelés célja: a szakpolitikai döntéshozatal támogatása, lezárult fejlesztéspolitikai programok vizsgálatával. Klasszikus értékelési értelmezés.

Az értékelések fókusza:

- a beavatkozások, programok eredményességének vizsgálata – elérte-e a program a kitűzött célokat;
- szándékolt és nem szándékolt hatások vizsgálata.

Mid-term (félidei) értékelések

Az értékelés célja: folyamatban lévő intézkedések, programok, intézményrendszeri elemek folyamatos finomhangolása, rövid-közép távú döntéstámogatás.

Az értékelések fókusza:

- folyamatban lévő programok vizsgálata;
- problémaorientált megközelítés.

Prospektív értékelések

A Barca-jelentés által bevezetett újító fogalom, mely tartalmilag számos nemzetközi intézmény gyakorlatával megegyező tartalmú (pl. Világbank). Nevezetesen az adott beavatkozás indításával egyidejűleg, értékelési szempontból is megtervezett projektkiválasztás és kiemelten kezelt a folyamatos monitoring és adatgyűjtési tevékenység, mely a támogatott csoporton kívül magában foglalja egy megfelelően kiválasztott kontrollcsoport folyamatos nyomonkövetését. Ezen módszer segítségével, relatív rövid távon (1–3 év távlatában), lehetővé válik, hogy a beavatkozás hatásáról a támogatotti és a kontrollcsoport összehasonlításával megbízható, pontos képet kapjunk.

Az értékelés alapfeltétele – adat-/információgyűjtés

Minden vizsgálati eredményt döntően meghatároz a rendelkezésre álló alapinformációk minősége. Az adatgyűjtési technikák számbavételekor tisztában kell lenni azzal, hogy az alapinformációk jellemzően négyféle forrásból származhatnak:

- a fejlesztési intézményrendszer által előállított vagy gyűjtött információk (pályázati dokumentumok, indikátorok, monitoringinformációk stb.);
- az értékelési projekt keretében gyűjtött információk (saját adatfelvétel és tapasztalat);
- valamilyen meghatározott, többnyire állami feladat ellátása érdekében gyűjtött adatbázisok;
- szakirodalom.

Az alapinformációk minőségét jellemzően csak abban az esetben tudjuk befolyásolni, ha magunk gyűjtjük össze őket. Ebből a szempontból az adatgyűjtés lehet elsődleges (*primer*) illetve másodlagos (*szekunder*). Utóbbi esetben az alapadatokat valaki más már előállította, és az értékelő ebből a forrásból valamilyen adatfeldolgozási módszerrel nyeri ki a származtatott adatokat (szekunder – másodelemzés). A primer adatgyűjtés elsődleges eszközei megkérdőjelesen alapulnak. Ennek leggyakoribb formái:

- mélyinterjú,
- fókuszcsoportos interjú,
- kérdőíves felmérés.

Az **elsődleges adatgyűjtési módszerek** közé tartoznak még az értékelésre kevésbé jellemző műszeres mérés, számlálás, terepszemle stb. kategóriák.

Az elsődleges adatgyűjtés kapcsán fontos megjegyezni, hogy az adatfelvételi technikák mindegyike külön-külön szakterület. Az egyes adatfelvételek és megkérdezések alkalmával a reprezentativitás és a torzítatlanság számtalan módon sérülhet, márpedig ha az alapadatok nem megfelelőek, a belőlük levont következtetés sem az (még ha ismerjük is az adatokkal kapcsolatos hibákat, utólag általában ezeket nem lehet teljes mértékben korrigálni.)

A **szekunder adatgyűjtés** kategóriájába tartozik:

- a dokumentumelemzés,
- a meglévő adatbázis valamilyen szűkítő szempont szerinti lekérdezése vagy adatbázisok összekapcsolása.

1.3.4. Az értékelés módszertana

Ebben a pontban nem vállalkozunk az értékelési módszertanok teljes skálájának bemutatására, sem egyes módszerek részletes ismertetésére. Egy átfogó képet adunk a módszerekről és a főbb módszertani tendenciákat röviden ismertetjük. Általában az értékelési szakmában nincs egy kizárólagos módszertani regiszter (az uniós gyakorlatban is kizárólag **módszertani ajánlások** léteznek). Ezen ajánlásokat sok esetben az adott tagország értékelési társaságai közzé is teszik.²

Az EU szintjén korábban létező módszertani iránymutatásként szolgáló MEANS füzetek jelenleg internetes felületen keresztül kerültek frissítésre The Guide³ néven, ennek is az egyik „Sourcebook – Method and technique” fejezete foglalkozik kifejezetten az értékelési módszerekkel. Itt a következőképpen foglalják össze a helyes módszer megválasztását.

A megfelelő módszertan választás az értékelés tervezés része (evaluation design). Az adott értékelési kérdések határozzák meg a megválaszolásra alkalmas módszertant. A módszertan megválasztása függ tehát:

- a vizsgálandó fejlesztéspolitikai beavatkozás jellemzőitől;
- az értékelés céljától – elszámolhatóság, az eredmények bemutatása; a programmenedzsment támogatása, egy beavatkozáscsoportból a leghatékonyabbak kiválasztása (what works and why);
- az adott programciklus helyzete – előretekintő értékelés vagy visszatekintő értékelés; továbbá
- az értékelés fókuszától, terjedelmétől – egy programot átfogóan vizsgáló, bemutató értékelés vagy egyes programelemeket mélyebben elemző, vizsgáló értékelés.

² <http://www.europeanevaluation.org/library/evaluation-standards.htm>

³ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/guide/index_en.htm

Az értékelés módszertana mindazonáltal a kvalitatív és kvantitatív módszerek széles skáláját öleli fel. Általában a széles körben elfogadott és alkalmazott társadalomkutatási módszerek szerint történik az értékelés, azok speciális, a feladat céljának megfelelő specifikációja alapján. A módszerek alkalmazhatóságát ugyanakkor természetesen nagyban befolyásolja az alkalmazáshoz szükséges feltételek megléte (információk, adatok stb.). Az értékelési célok, az egyes módszerek által megválaszolható kérdések és a módszerek alkalmazási feltételeinek megléte határozza meg az értékelés tervezését. (Ez utóbbi feltételekre gyakran szokás értékelhetőségi vizsgálatként hivatkozni – evaluability study).

A gyakorlatban a legtöbb értékelés tartalmaz mind kvalitatív, mind kvantitatív elemet. Az értékelés mint műfaj sajátosságaiból adódóan a hazai és a nemzetközi gyakorlatban jellemzően (nem teljes körűen és nem kizárólag) a legtöbb értékelési projekt tartalmaz:

- dokumentumelemzést;
- monitoringinformáció-elemzést;
- interjúkat/fókuszcsoportos vizsgálatot;
- esettanulmányt;
- kérdőíves lekérdezést;
- felmérésből vagy más meglévő adatgyűjtésre támaszkodó adatokat felhasználó kvantitatív elemzést, optimális esetben hatásvizsgálatot;
- teljes programok esetén makrogazdasági hatásvizsgálatot.

A különböző típusú információk és módszertanok nem helyettesítik, hanem optimális esetben kiegészítik egymást. Optimális esetben a különböző módszertannal kapott eredmények nem mondanak ellent egymásnak, hanem egymás eredményeit a módszertan specifikumaira jellemző információkkal egészítik ki. Így például a személyes megkeresésen alapuló módszerek mélyebb típusú összefüggéseket, percepciókat stb. tárhatnak fel, ugyanakkor ezek elsősorban csak a megkérdezettre érvényesek, míg a statisztikai módszerek széles körben érvényes megállapításokat tehetnek, de korlátozottabbak a vizsgálható kérdések.

Az egyes módszertanok alkalmazása függ az alkalmazhatóságának feltételeitől és a vizsgálandó kérdésektől, a kérdések kapcsán megfogalmazható hipotézisektől. Az alkalmazhatóság kapcsán leggyakrabban felmerülő probléma az adatok hiánya, sok esetben ez nem is pótolható (pl. múltbeli adatfelvételek), de interjúk esetén is előfordulhat, hogy az interjúalanyok már nem dolgoznak az intézményben, és nem elérhetőek.

Dokumentumelemzés

Beavatkozási szint – A legtöbb szakpolitikai beavatkozás mögött egy dokumentumhierarchia áll rendelkezésre: kezdve a szakterület stratégiai dokumentumaitól a beavatkozás konkrét indoklását, kialakítását, specifikációját tartalmazó dokumentumokig. A Strukturális Alapok rendszerében már néhány ciklus óta a kulcsdokumentum az operatív program, mely adott költségvetésében tartalmazza a jól körülhatárolható beavatkozási terület főbb beavatkozási irányait. E mögött, fölött állnak a nemzeti ágazati stratégiák, melyek sok esetben az operatív program előfeltételeiként tekinthetők. Az operatív programok alatt legalább

egy hierarchiaszinttel a legtöbb tagországban megtalálható egy a beavatkozásokat már konkrét módon, de vázlatosan tartalmazó dokumentumszint, és ebben a logikában a hierarchia legalján állnak a konkrét pályázati kiírások/felhívások stb. az alkalmazott eljárásrendtől függően.

Projektszint – A dokumentumelemzés másik szintje a projektszint. A Strukturális Alapok kontextusában a projektek jellemzően jól dokumentáltak, mind a projektek tervezése, mind a végrehajtása és a zárása nyomon követhető valamilyen dokumentáció formájában. Pályázatos eljárások esetében a dokumentációk hatalmas terjedelműek a projektek nagy száma és a különböző fázisok miatt. Ugyanakkor megfelelően kialakított költséghatékony mintavételes eljárásokkal a projektdokumentáció a kvalitatív információk kincsbányája. Sok esetben segíthet az adott beavatkozásról átfogó képet kialakítani, és sok esetben támogathat további elemzési lépéseket. Például ha úgy ítéljük meg, hogy további ismeretek szükségesek, és néhány kedvezményezettrel interjút szeretnénk folytatni, segíthet a kedvezményezetti interjúalanyok mintájának kiválasztásában és az interjúvázlat meghatározásában.

Interjú

Jelen jegyzet írója nem szakértője az interjú módszertani csoportnak, mindazonáltal a nemzetközi fórumokon gyakran felmerül, hogy módszertani szigor hiányában az interjúk eredményei nem kellően megalapozottak, és kissé lebecsülik a hasznosságát az információtartalom tekintetében. Mindazonáltal a személyes kérdés lehetőségé óriási lehetőségeket rejt magában, a személyes interakciót magában foglaló szituáció számos buktatójával együtt, melyekre most csak pár példát említenék.

Az interjúfelvétel során gyakran elkövetett hibák:

- a kontextus nem tisztázása (mi az interjú célja, következményei, milyen módon lesz az eredmény közzételve, a rögzítés és az anonimitás kérdése stb.);
- direkt rákérdezés (legtöbbször sablonos/biztonságos/mindenki számára kedvező válaszhoz vezet);
- a kérdező által válasz sugalmazása/rávezetés (így nem derül ki, sőt torzul a kérdezett véleménye).

Az interjúk feldolgozása során gyakran elkövetett hibák:

- egyedi válaszokból az általánosságok kiszűrése;
- lényeges egyedi elemek elsikkadása (bizonyos szakterületi ismeret nélkülözhetetlen a feldolgozás során).

Kritikus paraméterek a módszer alkalmazása során:

- interjúalanyok listája (érintettség szempontból, intézményileg, világnézetileg stb. kiegyensúlyozott minta szükséges);
- interjúvázlat – a lényeges területeket fedje le úgy, hogy ne legyen tendenciózus a kérdéssor, mindemellett kellő teret hagyjon az egyéni vélemény kifejtésére.

Az interjú *előnyei*:

- a válaszadó véleményének legrészletesebb megértését kínálja, ezért a nagyon komplex folyamatok/összefüggésrendszerek megértésének legjobb eszköze;
- lehetőséget nyújt a helyszín megismerésére, ami bizonyos esetekben különösen fontos lehet, például a kontextus jobb megértéséhez;
- tág teret ad a válaszadó kifejezésének, így saját szavaival pontosabban és sok esetben őszintébb módon írhatja le tapasztalatait

Az interjú *hátránya*:

- viszonylag idő- és költségigényes feladat.

Az interjúzás előnye és hátránya is lehet, hogy mivel egyéni véleményekre fókuszál, az elhangzottakra nincs hatással más megkérdezettek véleményének akár építő-formáló, akár torzító befolyása (éppen ennek előnyeit igyekeznek kihasználni egyes csoportos módszerek).

Fókuszcsoportos vizsgálat

A fókuszcsoportok keretében általában 5–10 válaszadó részvételével zajlik a beszélgetés, amelyet egy moderátor előre meghatározott vezérfonal (guide) alapján vezet.

A fókuszcsoportos technika *előnyei*:

- a válaszadók egymást ösztönzik véleményük kialakításában, megfelelő kifejezésében;
- olyan szempontokat és véleményeket hozhat felszínre, amelyek más módszerrel nem ismerhetők meg;
- gyorsan feltárhatók a többeket érintő, rendszer jellegű problémák;
- az érintetteket bevonjuk az értékelési munkába, ami növeli a munka hitelességét.

A fókuszcsoportos technika *hátrányai*:

- torzítás: a résztvevők válaszadási hajlandóságát, aktivitását vagy válaszainak tényleges tartalmát nagyban befolyásolhatja egy-egy domináns véleményalkotó jelenléte;
- térben, időben nehezen összehozható célcsoport esetében nem kivitelezhető;
- a csoport, illetve a beszélgetés dinamikája miatt egyes vélemények nem artikulálódhatnak, mert a válaszadó nem mer ellentmondani a többségi véleménynek;
- a fókuszcsoport jellemzően nem teljesíti a reprezentativitás szempontjait.

Monitoringinformációk elemzése

A monitoringinformációk az előbbi módszerekkel nyerhető kvalitatív információk köréből átvezetnek az adott beavatkozásra jellemző, könnyen aggregálható kvantatív információk körébe. A Strukturális Alapok kontextusában például nagyon részletesen és pontosan vezetett pénzügyi adatokat találunk. Emellett minden program

esetében kötelezően alkalmazandó indikátorokra vonatkozó információk elemzése minden értékelés kiindulópontja. Az indikátorok kapcsán vizsgálhatjuk például, hogy a tervezett programszinten aggregált indikátor-célértéket, az egyes egyedi projektek indikátorcélérték-vállalásainak aggregálásával elérhetjük-e. Vizsgálhatjuk továbbá, hogy az adott projektekre megítélt forrás arányos-e a projektekből aggregált célértékkel? Vizsgálhatjuk, hogy az indikátor-tényértékek teljesülése időarányos-e?

Kérdőíves módszerek

A kérdőíves felmérés jellemzően az elsődleges forrása az érintettekre vonatkozó nagyszámú elsődleges adatgyűjtésből származó adatoknak. Ezen adatokat a meglévő adatok körének kiegészítésére, hiányok pótlására célszerű alkalmazni. A módszer épít az előbbieken felsorolt információgyűjtések tapasztalataira (pl. interjúk alapján kategóriák felállítása), és nagyban támogatja a további kvantitatív elemzéseket (pl. hatásvizsgálat).

A gyakorlatban a módszer lényeges paraméterei:

- mintakiválasztás – reprezentativitás biztosítása;
- a kérdőív összeállítása
 - lehetőség szerint jól értelmezhető, aggregálható válaszokat eredményező kérdések,
 - választ kapjunk az értékelési kérdésünkre (a direkt rákérdezés ritkán eredményes);
- a kérdőívet a különböző felvételi célcsoportokon mindig célszerű tesztelni, mielőtt elkezdjük az adatok felvételét;
- a megkérdezendő célcsoport elérhetőségi adatainak ismerete, pontossága, aktualitása;
- válaszadási ráta (többnyire alacsony, de nagyban függ a felvétel konkrét módszerétől, legmagasabb a kérdezőbiztos személyes jelenléte mellett, ugyanakkor jóval alacsonyabb az e-mailben vagy levélben kiküldött kérdőív esetén).

Mintavétel

Az egyes adatfelvételek általában nem terjednek ki a teljes vizsgálandó populációra, hanem annak csak egy meghatározott részére, mintájára, mely mintából származó eredményből már elfogadható hibahatár mellett következtethetünk a teljes, reprezentálandó populáció jellemzőjére.

A minta kialakítása gyakran statisztikus szakemberek bevonását igényli, azonban a reprezentativitás szempontjainak meghatározása sok esetben a megrendelő feladata. Elegendő-e a teljes sokaságot jellemezni, vagy azon belül különböző szempontok szerint képzett csoportokra is reprezentatív eredményt kívánunk kapni? Minél több reprezentálandó csoportot szeretnénk, annál nagyobb mintára lesz szükség. Van természetesen hatékonyság, hiszen egyes több csoportba tartozó megfigyeléseket elegendő egyszer számba venni, ugyanakkor a nagyon sok alcsoport nagymérvűen megnövelheti a minta nagyságát.

A mintavétel főbb típusai:

- *önkényes* mintavétel – nem véletlenszerű a kiválasztás ezért nem reprezentatív;
- *véletlen* mintavétel – az egyes megfigyelési egységek mintába kerülési valószínűsége egyforma – ezt jellemzően csak valamilyen véletlen algoritmus segítségével lehet biztosítani;
- *rétegzett* mintavételek – a teljes sokaságban reprezentálandó csoportokat képezünk, és ezekre külön véletlenszerű mintavételt alkalmazunk.

A kérdőíves adatfelvétel technikai módokai:

- személyesen (PAPI – Paper assisted personal interview, CAPI – Computer assisted personal interview) – a két esetben vagy papíron, vagy monitoron megjelenő, adott esetben kiegészítésekkel ellátott kérdőív segíti a kérdezőbiztost);
- telefonon (CATI – Computer assisted telephone interview);
- interneten keresztül (CAWI – Computer assisted web interview);
- postai úton.

A személyes megkérdezés előnyei:

- a személyes adatfelvétellel készülő interjúk általában összességében jobb minőségű adatokhoz vezetnek. Különösen fontossá (nagyságrendivé) válik ez a minőségi előny a bonyolult kérdéseknél és bizonyos célcsoportoknál (pl. alacsony iskolázottságúak);
- hosszabb kérdőívek lekérdezésére is lehetőséget nyújt, és valamennyi haladó piackutatási módszer/megoldás/elemezéstípus esetén alkalmazható;
- olyan célcsoportoknál is alkalmazható, amelyek foglalkozásuknál, munkavégzésük jellegénél vagy társadalmi helyzetüknél fogva más módon (pl. telefon, online) nem érhetők el (torzításmentesen);
- CAPI esetén már az adatbevitel során megtörténik az adatok ellenőrzése (validálása) a számítógépes szoftver segítségével.

A személyes megkérdezés hátrányai:

- viszonylag hosszú előkészítés és hosszú terepmunka;
- aránylag költségigényes eszköz.

A telefonos megkérdezés előnyei:

- gyors és költséghatékony adatfelvételi módszer nagyszámú megkérdezett esetén;
- már az adatbevitel során megtörténik az adatok ellenőrzése (validálása) a számítógépes szoftverrel, így standard minőségű adat nyerhető;
- a kérdezőbiztosi hibalehetőség egyfelől a szoftveres ellenőrzés/támogatás, másfelől a kérdezés körülményeinek teljes körű ellenőrzöttsége révén minimális.

A telefonos megkérdezés hátrányai:

- nem alkalmas hosszú, bonyolult kérdésekből álló kérdőívek lekérdezésére: 15–20 percnél hosszabb kérdőív ritkán javasolt;
- csak olyan csoportok esetében alkalmazandó, akik torzításmentesen vagy ismert (és így korrigálható) torzító hatások mentén telefonon elérhetők.

Az online kérdőívkitöltés előnye:

- viszonylag gyors terepmunka, paneles toborzás esetén (célcsoporttól függően) aránylag költséghatékony megoldás.

Az online kérdőívkitöltés hátrányai:

- még mindig alacsony az internetpenetráció Magyarországon, így lakossági megkérdezésnél a reprezentativitás csupán egyes célcsoportok esetében közelíthető igazán jól. Ennek megfelelően használata elsősorban az intézményrendszeren belüli megkérdezéseknél javasolt;
- nehezen ellenőrizhetők a kitöltés körülményei, a válaszadó személyazonossága.

Hatásértékelés

Az értékelési tevékenység elterjedésével egyre több adat keletkezik, és egyre több nem kifejezetten értékelés céljára gyűjtött adat kerülhet meghatározott szigorú módszertani feltételek mellett felhasználásra az értékelés során, mely az alkalmazható kvantitatív módszerek skáláját növeli.

Az adminisztratív adatok előnyei:

- nagyszámú megfigyelés áll rendelkezésre;
- nincsenek szisztematikus nem válaszolási eltérések, válaszadási lemorzsolódások – szemben egy eseti vagy rendszeres kérdőíves felméréssel;
- az adatok idősorban, összevethető módon állnak rendelkezésre;
- pontosság, különös a múltbeli adatok tekintetében;
- a kérdőíves felméréshez képest az alkalmazás alacsonyabb költsége.

A célzott kérdőíves felmérés előnyei:

- a kérdőíves felmérés adatstruktúrája megfelelően alakítható;
- az adminisztratív adatokban gyakran egyes speciális csoportokra nem található vagy nem megbízható az információ, az adminisztratív adatgyűjtés jellegétől függően;
- az adminisztratív adatokban gyakran nincs elég kiegészítő információ az egyénekre vonatkozóan (az adatgyűjtés jellegéből fakadóan egy típusú információ található benne).

Példa: egyének esetében például idegen nyelvi képességek és a korábbi foglalkoztatási történet alapvetően befolyásolja a foglalkoztathatóságot.

Lehetséges ugyanakkor az adminisztratív adatok és a célzott kérdőíves felmérések összekapcsolása, egyesítve előnyeiket, kiküszöbölve hátrányaikat (ilyen például az IZA értékelési adatbázis, melyről bővebben lásd Caliendo et al. 2010)

Az értékelési módszertanhoz kapcsolódó arany szabályok

A megfelelő módszer kiválasztása közvetlenül következik a kérdésből, amire a választ keressük. A kérdések meghatározása az értékelés tervezésének részét képezik, amely magában foglalja az érintettekkel való konzultációt és a vizsgálandó beavatkozás jellemzőit. Ha először a technikát határozzuk meg, és olyan kérdések megválaszolására kívánjuk alkalmazni, melyek megválaszolására nem alkalmas, az mindig problémákhoz vezet, és végeredményben nem kapunk választ a kérdéseinkre. A módszert tehát az értékelés céljával és fókuszával összhangban kell megválasztani.

A legtöbb technikának megvan a maga előnye és hátránya, melyekkel tisztában kell lennünk, és legtöbbször az egyes technikákat kombinálva kell alkalmazni annak érdekében, hogy minél teljesebb körű képet kaphassunk, és minél megbízhatóbb eredményeket nyerjünk.

A társadalmi-gazdasági fejlődés sajátosságainak következményében: alulról felfelé építkezve, a helyi és szektorális adottságokat figyelembe vevő beavatkozások különböző kombinációit kell alkalmazni. Ebből következően nehéz az egyes különböző adottságokat figyelembe vevő programok összehasonlítása. Ez persze nem jelenti azt, hogy a statisztikák és egyéb összehasonlítható információk relevanciájukat vesztenék, ugyanakkor figyelmet kell fordítani arra, hogy az összehasonlítás a megfelelő szinten történjen, lehetőség szerint az adott konkrét fejlesztési programhoz minél szorosabban kapcsolódó információkat hasonlítsunk össze.

A kvalitatív módszerek általában jól illeszkednek a társadalmi-gazdasági folyamatok elemzéséhez, mivel a részletezettség és a holisztikus megközelítés együttesen megjeleníthető, és mert az alkalmazásának kontextuális különbségei kvalitatív módon jól szemléltethetők. A helyi fejlesztések részvételi (participatory) jellegéből adódóan – a helyi szereplők képességei és ambíciója figyelembevételének szükségessége miatt – a kvalitatív és participatív módszerek különösen alkalmasak a helyi fejlesztések értékelése során.

A tematikus fejlesztési programok, melyek gyakoriak a Strukturális Alapok rendszerében EU-szerte, különös nehézséget támasztanak az értékelők számára. Mivel a szakpolitika-alkotók a programjuk sikerességét általában szeretnék tudni, ezért gyakran az értékelőknek különböző dolgokat aggregálniuk kell, és egy közös mérték alapján kellene megítélni a különböző programelemeket. Ezt gyakran egész egyszerűen nem lehet megtenni. Néhány esetben nagyon nehéz a kvalitatív leírásokon túllépni. Különös figyelmet kell tehát szentelni az aggregálás során annak, hogy lehetőség szerint ne adjunk össze körtét almával.

Általában feszültség keletkezik a szakpolitikai és a generikus értékelési módszertan specialista szakértői között. Egy értékelői csapatban ideális esetben mind a két típusú szakértelemre szükség van. A megbízónak tisztában kell lennie egy speciális területre szakosodott szakértők megbízásakor, hogy adott esetben a szak-

értők elkötelezettek a szakterület mellett, és kevésbé jártasak az értékelési módszerekben. Mindezek következtében kívánatos a szakértelem szempontjából kiegyensúlyozott értékelői csapat felállítása.

Fontos különbséget tenni az adatgyűjtési technikák, az adatelemzési és értékelési technikák között. Ez nemcsak azért érdekes, mert egyes szakértők elfogultak egyik vagy másik technikával szemben, vagy csak az egyik vagy másik területen jártasak. Mint minden másban, itt is kiegyensúlyozottságra kell törekedni. Nincs értelme az adatgyűjtési fázisba aránytalanul sokat befektetni, ha az így keletkezett adatbázist nem használjuk ki megfelelően elemzési oldalról.

A rendelkezésre álló adatok sohasem állnak egyszerűen koczáférhetők, és sohasem alkalmasak közvetlenül az elemzés futtatásához. Ezért szükséges már az értékelés tervezésénél figyelembe venni, hogy milyen típusú és minőségű adatok állnak már rendelkezésre, és milyen típusú következtetésekre adnak lehetőséget. Szükség van-e további adatfelvétellel kiegészíteni az adatbázist? Végeredményben a rendelkezésre álló adatok köre és megbízhatósága határozza meg a levont következtetés erősségét.

Az adatok egyik fontos aspektusa, hogy milyen módon, milyen terjedelemben férünk hozzá egy adott adatbázishoz: az adatgazda mekkora rálátást engedhet és enged meg? A társadalmi-gazdasági elemzések során alapvető fontosságú a különböző adatbázisok, regiszterek gazdáinak együttműködése. Az elemzésbe utólagosan bevont adatgazdák hajlamosak elzárkózni a jogszabályilag kötelező minimum-adatszolgáltatással. Ezért fontos minden érintett korai, a tervezési fázisban történő bevonása, és a projekt lehetőség szerint számukra is hasznos hozadékot biztosító alakítása. Az adatgazdákkal való előzetes együttműködési tárgyalások időigénye nagyban megtérül később az értékelés számára nagyobb lehetőségeket adó, minőségi adatbázisok beszerzésével.

A kvalitatív és a kvantitatív módszerek szembeállításra sokszor mesterkélt. Az adatok keletkezése egy folyamat (kontinuum), mely során gyakran minden információ kvalitatív jellegű, majd az aggregálási szintek növekedésével kvantitatívvá válik. A gyengébb megjelenítésű (pl. kategorizáció, rangsorolás) kvantitatív adatok még elég közel állnak a kvalitatív adatokhoz. A társadalmi-gazdasági elemzések során a kvalitatív adatok feladata megragadni a részleteket, finom különbségeket, az emberek tapasztalatait és ítéleteit, míg a kvalitatív adatok a teljes kép megalkotását szolgálják az adatok, eredmények aggregálhatóságának biztosításával.

Jól átgondolt indikátorok és monitoringrendszer az értékelési rendszer erőteljes támogatását biztosítják. Az értékelők gyakran kizárólag a monitoringrendszer információira, indikátoraira tudnak támaszkodni. Ha megfelelő kialakításukról nem gondoskodunk a program korai fázisában, akkor ezeket később nem lehetséges vagy csak részlegesen lehet már pótolni.

A túlságosan kimunkált és túlbujáozó indikátorrendszerek gyakran kontraproduktívvá válhatnak. Miközben a többcélú és több szektort érintő programokban nagy a csábítás, hogy minden részletre kiterjedő indikátorrendszer alkossunk, a gyakorlati tapasztalat, hogy a csábítást ésszerű korlátok között kell tartani. Másképpen könnyen egy nagyon költséges és nehezen felhasználható rendszert hozunk létre.

Az indikátorokat gyakran használják menedzsment- és elszámolhatósági célokra. Olyan indikátorokat, melyeket ilyen céllal alakítottak ki, sokszor nehéz értékelési feladatokhoz felhasználni.⁴ Az ilyen módon kialakított indikátorrendszer gyakran hajlamos a pozitív előrehaladást mutató folyamatokra koncentrálni, és kialakításunkkor szándékosan nem a problémák észlelése a fő szempont. Mindazonáltal egy jól átgondolt teljesítménykultúrájú rendszerben ezen indikátorok is nagyban hozzájárulhatnak a program teljesítményének javulásához, illetve segíthetnek a program menedzsmentje során.

Forrás: *The Guide*. www.evaled.info

1.3.5. Az értékelés minősége⁵

Az értékelés minőségének ismérvei

Valódi információs igényt elégít ki

Ennek meghatározása nem könnyű, és általában csak a tudományos kutatás általános tudományfejlődési céljával szokták szembeállítani. Mindazonáltal az értékelések akkor tudnak leginkább hasznosulni, hatást gyakorolni az érintettek gondolkodására, ha mögöttük valós megrendelés áll akár a szakpolitika-alkotók, akár a programvégrehajtásban érintett menedzserek részéről.

Releváns, jól meghatározott hatókörben vizsgálódik

A szorosan kapcsolódó kérdéseket érdemes egy értékelési projekten belül feltenni. Még akkor is, ha nem minden kérdésre kaphatunk teljesen kielégítő választ, fontos tisztázni, hogy a kapott eredmények a relevánsan felvethető kérdések kontextusában hogyan értelmezhetők. Nem szerencsés, ha az értékelés végén sikerül megválaszolni egy kérdést, mely kérdésből logikusan következik egy másik, melyre viszont semmit nem tudunk válaszolni. Ezáltal a kapott eredmény hasznossága jelentősen csökken. Ezért a jó értékelés nem hanyagolja el a kontextust és a kapott eredmények értelmezését, következményeinek elemzését a fontos rokon területekre.

Nyitott folyamat mentén zajlik

Az értékelés nem az a fajta titokban zajló kutatás, melynek eredményei egyszer csak napvilágot látnak. Az értékelés célja részben az érintettek tanulásának biztosítása, mely csak úgy megvalósítható, ha elfogadják magát az értékelést, melynek általában akkor nagyobb az esélye, ha az érintetteket bevonjuk a projektbe.

⁴ Mert nem az értékeléshez szükséges kimeneteket, folyamatokat mérik, vagy nem megfelelő időben mérik az adott folyamatot – *a szerk.*

⁵ Forrás: Working Paper no. 5.

Megfelelő értékelési kérdésekhez megfelelő módszertant párosít

Az értékelési kérdések többnyire holisztikus megközelítésűek, az alkalmazott módszerek pedig nagyon specifikus válaszokat tudnak csak szolgáltatni. A kérdések és a módszerek által szolgáltatatható válaszok összekapcsolása külön logikai feladat, mely jellemzően mind a módszertan, mind az adott szakterület részletes ismeretét feltételezi.

Megbízható adatokból, információkból dolgozik

Korábban esett szó az alapadatok megbízhatóságának fontosságáról. Hiába a kiváló módszertan, a rossz adatok nagy hányada, sőt egy kiugróan rossz érték is elronthatja az eredményt. Ezért különösen fontos az adatbázis adatállományának ellenőrzése. Természetesen az egész adatbázis minden egyes adata helyességét nem tudjuk ellenőrizni. Általában abból indulunk ki, hogy nagyszámú adat esetén az átlaghoz közel álló adatok megfelelőek. [Így szisztematikus torzítások (pl. hogy egy átlag nem megfelelő), nem igazán szűrhetők ki, hacsak nincs egyéb forrásból összehasonlítható információ, benchmark.] Minimálisan tehát az adatbázis jellemző értékeitől, értékegyüttállásaitól jelentősen eltérő adatok plauzibilitásának ellenőrzése szükséges. Társadalomtudományi kutatás során bevett gyakorlat a kiugró értékek elhagyása a vizsgált adatbázisból.

Igaz ez a kvalitatív információkra is. Mivel nagy mennyiségű kvalitatív információ kerül értékelésre, a nem megfelelően kiválasztott interjúalanyok, az interjúkban elsikkadó problémák, egy félreértett vagy részrehajló interjú, egy rossz irányba ment fókuszcsoporthoz stb. ugyanúgy téves következtetésekhez vezethet. A gyakorlatban persze inkább az történik, hogy nem jönnek elő új információk, melyek alapján el lehetne indulni.

Megfelelően alkalmazza a választott módszereket

A kontrollcsoportos hatásértékelés elterjedése előtt a kvantitatív vizsgálatok jellemzően messze túlbecsülték az adott programok hatásait. A vizsgált mutatókban tapasztalt változás sokkal nagyobb részét tulajdonították a program hatásának. A megfelelő módszertani szigorral végzett hatásértékelések általában jóval kisebb, az esetek nem elhanyagolható részében nulla körüli hatást mutattak ki egyes fejlesztéspolitikai programok esetén. (A fejlesztéspolitika nem könnyű műfaj. Nem az ötös lottó elvén működik olyan értelemben, hogy kisszámú egyedet jelentős mértékben, véletlenszerűen támogat, hanem a minimálisan szükségesnek gondolt elv alapján a támogatások a támogatottak életében és a külső körülményekben nem hoznak alapvető változást. Nem volna plauzibilis azt gondolni, hogy adott támogatotti csoport hirtelen aránytalan mértékben megtáltosodik egy hozzá teljesen hasonló támogatást nem kapó kontrollcsoportéhoz képest. A kis, de fontos eredmények a reálisak. Tehát a nagyon nagy hatások esetén mindig ellenőrizzük, nem hagytunk-e ki valami fontos, támogatásokon kívüli hatótényezőt, amelyik hozzájárult az eredményekhez.)

Javaslatok megfogalmazása

Az értékelés nagyon jellemző feladata, hogy javaslatokat fogalmazzon meg a gyakorlat számára. Legyen az szakpolitikai tervezés módszertanát érintő absztrakt javaslat, vagy a mindennapi élethez közel álló szövegszerű javítás például egy pályázati kiírásban, ami nagyban megkönnyítheti a résztvevők életét. Az értékelési

gyakorlatban az is jellemző ugyanakkor, hogy az értékelők jók a problémák érzékelésben, de mivel nem ugyanolyan tájékozottak a programok kialakításának körülményeiben, kevésbé tudnak egy az egyben a gyakorlatba ültethető ajánlásokat megfogalmazni. Ez természetes dolog, a legtöbb értékelés-módszertani ajánlás (mint a DG Regio) már explicit számol azzal, hogy az értékelési javaslatokat több körben meg kell vitatni, és közösen értelmezni kell a szakpolitika alkotóival, hogy ők megértsék, mi áll egyik vagy másik javaslat hátterében. A háttér ismeretében felvethetnek lehetőségeket, melyre az értékelők reagálhatnak, hogy szerintük az megoldaná-e a problémát. A lényeg, hogy ez egy interakciót kívánó folyamat.

Az értékelési tevékenység főbb jövőbeli kihívásai az 5. Kohéziós Jelentés alapján

Az Európai Bizottság az EU-tagállamok által végzett értékelésekkel kapcsolatos tapasztalatait és az értékelés jövőbeli kihívásait 2010-ben az 5. Kohéziós Jelentésben így foglalta össze:

- A pénzügyi típusú elemzéseken túllépve a programok tényleges eredményességének vizsgálatának irányába kell elmozdulni.
- Kevesebb, egyszerűbb, átláthatóbb prioritási rendszer, beavatkozás legyen.
- Az értékelési módszertanok szigorúbb alkalmazása szükséges.
- A termelékenység-termelés típusú szemlélet irányából a jólét és a fenntarthatóság felé kell haladni.

Az értékelési tevékenység menedzsmentje

Értékelési terv – projektlista

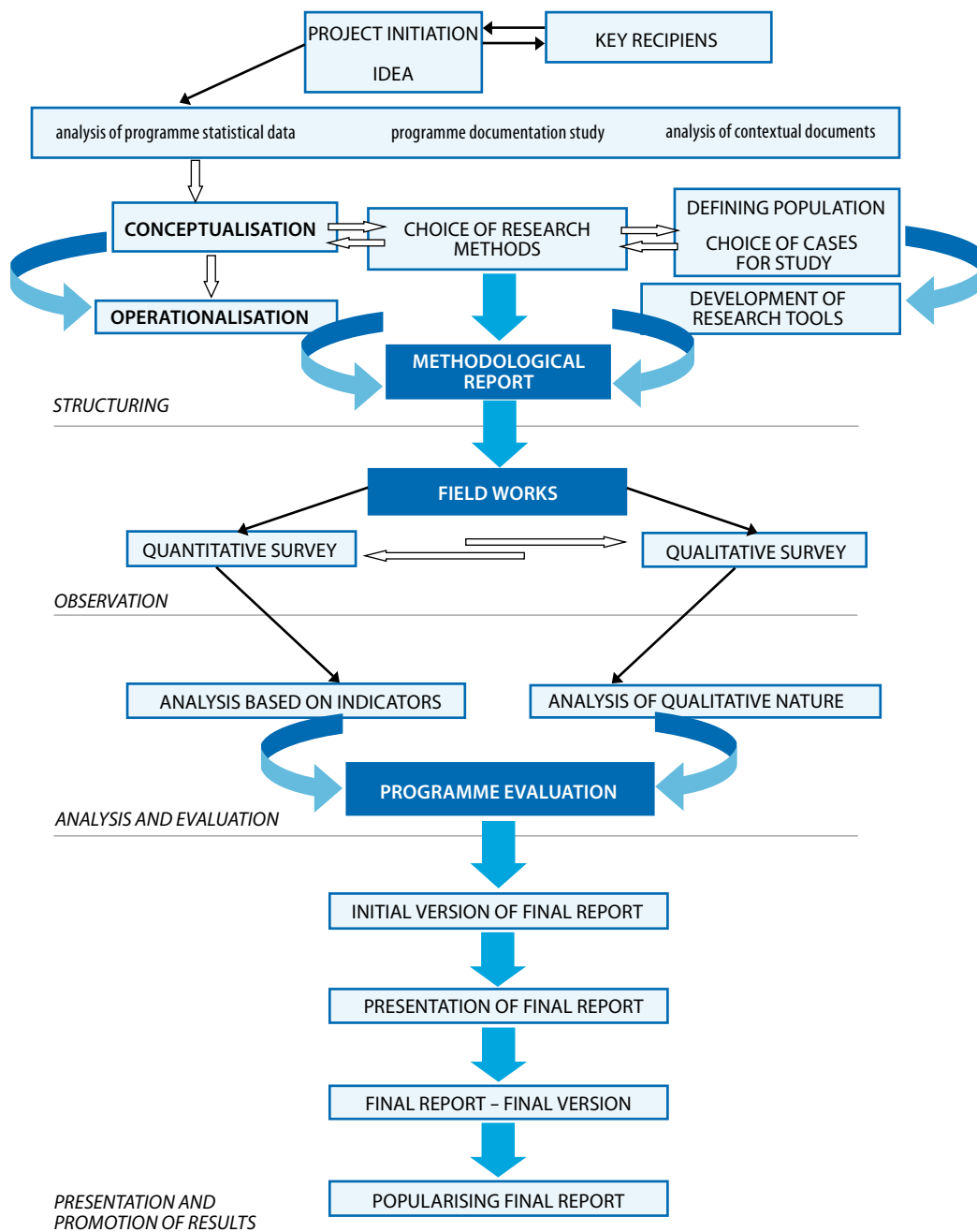
Az értékelési tervek használata a 2007–2013-as időszakban ajánlott volt, a 2014–2020-as időszakban a jelenleg ismert elképzelések szerint kötelező lesz a tagállamok számára. Az értékelési terv szerepe az igények feltérképezése és az értékelési kapacitások megtervezése. Évekre előre vetítve tudni kell, hogy milyen kérdések vizsgálata kapcsán, mennyi és milyen nagyságú értékelési projektet szeretnénk indítani.

ToR – projektvázlat

Ha az érintettek megállapodtak a főbb vonalakban, elkezdődhet az egyes értékelési projektek részletes megtervezése.

Általában az értékelési projektek megrendelése az államigazgatás oldaláról fogalmazódik meg, és magát az értékelést jellemzően egy értékelésre szakosodott elemző külső partner végzi. Az értékelés sikere nagyban függ attól, hogy a megrendelő mennyire pontosan tudja megfogalmazni elvárásait. A megrendelés alapjául általában egy pontos feladatmeghatározás (Terms of Reference – ToR) szolgál. Az adott kiválasztási eljárás során felkért értékelő legelőször egy ún. indító jelentést készít, melyben értelmezi és konkrét értékelési projektté formálja az ToR-ban meghatározott feladatokat. Ezután elindul az egyeztetés a megrendelővel, majd az érintettek felek részletesen megállapodnak az elvégzendő feladatokban és azok ütemtervében. Az értékelő és megrendelő együttműködése az értékelés sikeressége szempontjából kulcskérdés marad végig a projekt során.

Az értékelési projekt menedzsmentjét foglalja össze az 5. ábra.



Forrás: Agnieszka Haber (2008) szerkesztése Guba és Lincoln (1981) és Babbie (2004) alapján.

5. ábra: Az értékelési projekt folyamata

Az értékelés folyamata alapvetően nemlineáris (az ábrában egyedül a prezentációs szakasz tűnhet annak). Számos folyamatbeli elem interaktív módon képzelhető csak el. Az értékelés mint projekt bonyolult műfaj, mert bonyolult a vizsgálat tárgya és sok benne a különböző információval, percepciók helyzetben lévő érintett. Mégis a fenti koncepció alapján az **értékelésnek négy nagy fázisát** különböztethetjük meg:

- strukturálás,
- információ- és adatgyűjtés,
- elemzés,
- tudásprezentáció és disszemináció/terjesztés (végleges értékelői jelentés megjelenésének formái és fórumai).

A strukturálás fázisa magában foglalja:

- az érintettekkel való egyeztetést (igények, prekonceptiók, meglátások, kételyek feltérképezése);
- előkutatást (korábbi értékelések, szakpolitikai elemzések).

Az információ- és adatgyűjtés fázisa: akkor járunk el helyesen, ha a kvalitatív és a kvantitatív információ gyűjtése egymással összhangban, egymáshoz tartalmilag kapcsolódva, egymást kiegészítve valósul meg.

Az elemzés fázisa: a különböző módszerekkel kapott eredmények összevetése, a kapott eredmények kapcsolódásának értelmezése.

Prezentációs és disszeminációs fázis: a végső jelentés tervezetének prezentálásakor az is tud konstruktív javaslatokkal élni, aki korábban nem volt benne a projektben, hiszen jó esetben számos új információ keletkezik, melyek feldolgozása az értékelők számára is hosszabb időt vesz igénybe. Az információkat összerakva általában felmerülnek olyan új aspektusok, amelyekre korábban, a projekt elején az érintettek nem is gondoltak. Ezek beépítése a jelentésbe, a megfelelő hangsúlyok kialakítása a végső jelentés kialakításának fontos lépései.

Irodalom

- Babbie, E. (2004): *Social Research in Practice*, PWN, Warsaw.
- Caliendo, M., Fossen, F. M., Kritikos, A.S. (2010): The Impact of Risk Attitudes on Entrepreneurial Survival. *Journal of Economic Behavior and Organization*, 76: 45–63.
- Guba, E., Lincoln, Y. (1981): *Effective Evaluation*. Jossey-Bass, San Francisco.
- Haber, Agnieszka (red.) (2007): *Ewaluacja ex-post*. Teoria i praktyka. PARP, Warszawa.
- Heckman, J. J. (2008): *Econometric causality*. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

1.4. A partnerség kaleidoszkópja

BARTAL ANNA MÁRIA

Magyarországon az elmúlt majdnem két évtizedben – főként a támogatási programokban – az együttműködések különböző szintű formái alakultak ki az állami/önkormányzati, a piaci és a civil/nonprofit szektor szereplői között.

Mindez új jelenség és új tanulási terep is volt a különböző szektorok szereplői számára. Már korábban – a rendszerváltás előtt, a pártállami irányítási rendszerben – a partnerség mint fogalom és gyakorlat ismeretlen volt, de nem is volt összeegyeztethető a szocialista rendszer strukturális logikájával. Mindebből következően a rendszerváltozás utáni együttműködések kezdetben – némi általánosítással – a pályázatkírók által „diktált” partnerségek voltak, majd az évek során egyre több időleges vagy tartós partnerségi kapcsolat jött létre az egyes szektorok és szervezeteik között.

Az uniós csatlakozás, valamint a Strukturális Alapok fogadása felerősítette, sőt kötelezővé tette ezt a partnerségi „kényszert”, és a társadalmi és szakmai közbeszéd szintjén egyfajta „partnerségi boom” indult meg.

A partnerség fogalmának nincs egységes, általánosan bevett meghatározása. Használata és értelmezése függ az adott társadalmi-gazdasági környezettől, a résztvevő szereplőktől, valamint a partnerség jellegétől. Ezért először a különböző, a partnerséggel kapcsolatos, fogalmi megközelítéseket mutatjuk be. Majd egy kutatás eredményeit felhasználva tipizáljuk is a – főként civil-nonprofit szervezetek körében tetten érhető – értelmezések tartalmi dimenzióit azért, hogy megmutassunk, melyek azok a főbb fogalmi kategóriák, amelyek meghatározzák a partnerségfogalom használatát.

1.4.1. A partnerség – a meghatározások, értelmezések sokszínűsége

Ahogy fentebb utaltunk is rá, a **partnerség** sokféleképpen értelmezhető kifejezés. Elsődleges jelentése az angolszász országokban leginkább a kereskedelmi-jogi, a spanyol nyelvű országokban a mezőgazdasági együttműködésekhez kapcsolódott, a német nyelvterületen pedig a közös képviselőlet rendszerének jellemzésére használták.

Az 1980-as évektől fogva a partnerség egyre általánosabb és szélesebb jelentést kapott azáltal, hogy a transznacionális jellegű gazdasági, társadalmi projektek egyik alapvetésévé vált (CIARIS 2007). Az 1990-es évek partnerséggel foglalkozó szakirodalma pedig – főként Európában – az új társadalmi partnerségek tartalmát és sajátosságait igyekezett teoretikusan is megfogalmazni.

Most pedig nézzünk néhány példát a különböző jellegű, nemzetközileg is használatos partnerségértelmezésekre (Nelson, Zadek 2000)!

Olyan, szektorok közötti szövetség, amelyben az egyének, csoportok vagy a szervezetek egyetértéssel, együtt azon fáradoznak, hogy eleget tegyenek egy kötelezettségnek vagy vállaljanak egy speciális feladatot, megosszák a kockázatokat és a hasznokat is. Kapcsolatukat rendszeresen áttekintik, megállapodásaikat pedig – amennyire szükséges – felülvizsgálják. (A Prince of Wales Business LEADERS Forum, www.pwblf.org)

Három vagy több szervezet – képviselve a köz-, a magán- és az önkéntes szektort – együttes cselekvése világosan meghatározott célok mentén, különböző erőforrások mozgósításával. A partnerség célja, hogy az egyéni részek összességénél többet szolgáltasson. (The Aseridre Centre for Business and Society, www.ashridge.com – Bond et al. 1997)

Egyének, szervezetek olyan köz-, magán- és civil jellegű kombinációja közös társadalmi célokért, akik/ amelyek önkéntes, kölcsönösen hatékony és innovatív kapcsolatokon keresztül egyesítik erőforrásaikat és kompetenciáikat. (Copenhagen Centre¹)

A fenti partnerségdefiníciók generalista megközelítéseknek tekinthetők, hiszen igyekeznek általános, minden helyzetre és minden típusú partnerségre érvényes meghatározást adni. A meghatározásokból jól kitűnik, hogy a partnerség többé-kevésbé formalizált és többszereplős folyamat, amely valamilyen cél elérése érdekében jön létre. Mindhárom definícióban megjelennek a különböző szektorok és azok szereplői mint a partnerségek aktorai, amelyek erőforrásaikat nemcsak mobilizálják, hanem a partnerség rendelkezésére is bocsátják. A három meghatározás közül az elsőben a menedzsmenti, a másodikban a stratégiai szemlélet érhető tetten. A harmadik definícióban egyfajta szintézisre törekvés figyelhető meg, hangsúlyozva a partnerségek innovatív és kölcsönösen jótékony természetét.

Ahhoz, hogy a partnerség fogalmát megértsük, különbséget kell tennünk az azzal rokon vagy ahhoz közel álló fogalmak tekintetében.

- Először is a partnerség több mint a párbeszéd, mivel ebből hiányzik a partnerség alapját jelentő közös cselekvés, tevékenység, az akció.
- Különbözik a koordinációtól is, ahol gyengébb az elkötelezettség a résztvevők között, ugyanakkor a rendszerszerűség dominánsabb.
- Meg kell különböztetni a kooperációtól is, mivel ebben nem jelenik meg a kölcsönös érdekelttség, ami a partnerség egyik alapja. Azt is látni kell azonban, hogy a kooperáció fontos eleme a partnerségnek, hiszen ennek révén épülnek fel a résztvevők között a kapcsolatok.
- Végezetül a partnerséget el kell határolni a különböző jellegű és fajtájú – jogi és hivatalos szervezeti formát öltött – társulásoktól is. Ez a jogi és hivatalos elem a partnerségekben gyengébben érvényesül.

¹ A Copenhagen Centre 1998-tól 2007-ig működő think tank intézet volt. Tanulmányai az alábbi webhelyen érhetők el: <http://www.xmarks.com/site/similar/2/www.copenhagencentre.org/?created=all>

Feladat

Foglalják táblázatba az előbbi meghatározások alapján a partnerség, a párbeszéd, a koordináció, a kooperáció és a társulás ismérveit!

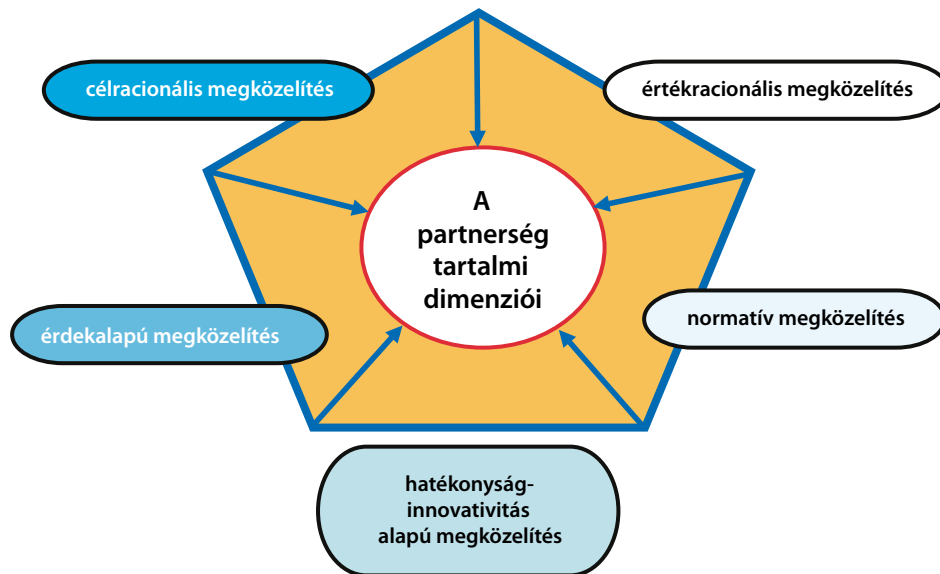
Egy, az uniós pályázati programokban részt vevő civil/nonprofit szervezetek körében végzett kutatásban arra kértük a szervezetek képviselőit, hogy fogalmazzák meg, mit jelent számukra a partnerség, milyen tartalmat tudnak hozzákapcsolni. A vizsgált civil/nonprofit szervezetek összegyűjtött válaszai alapján öt főbb értelmezési szempont rajzolódott ki, amelyeket mint a partnerség tartalmi dimenzióit azonosíthattuk (1. ábra):

- a *célracionális megközelítésekben* elsődlegesen a közösen vállalt cél elérése kapott hangsúlyt a partnerség meghatározásában;
- az *érdekalapú megközelítésekben* a partnerség mint közös érdekeken, felelősség- és feladatmegosztáson alapuló együttműködés fogalmazódott meg;
- a megkérdezettek egy része a partnerségben való együttműködések *hatékonysági előnyeire és innovativitására* helyezte a hangsúlyt. Főként a szolgáltatások bővítését, illetve újabb, komplexebb szolgáltatások létrehozását, valamint az együttműködés szakmai jellegét emelték ki;
- a válaszok egy következő csoportjában a partnerség *normatív elemeire* tették a hangsúlyt, ezen belül is a jogi-szervezeti együttműködés definiálására törekedtek;
- végezetül pedig az *értékracionális megközelítésekben* vagy expliciten megjelent a partnerség mint értéktelítő együttműködés, vagy impliciten olyan fogalmakkal írták le, mint a bizalom, az összefogás.

Feladat

Csoportosítsa, hogy az alább felsorolt partnerségértelmezések közül melyik tartozik a célracionális, az érdekalapú, a hatékonysági-innovatív, a normatív és az értékracionális megközelítések közé!

- „Közösen vállalt, meghatározott vagy azonos cél érdekében való együttműködés.”
- „Azonos cél érdekében egyenrangú partnerek konszenzusos megállapodása.”
- „Közös vagy azonos érdekek vagy kölcsönös előnyök alapján létrejött kapcsolat.”
- „Közös felelősség, feladatmegosztás – érdekalapú szövetség.”
- „Tevékenységben egymást kiegészítő szervezetek kapcsolódása egy projektre.”
- „Új, komplexebb szolgáltatások megvalósítása és nyújtása, szakmai együttműködés.”
- „Szerződés (konzorciumi, támogatási) alapján, rögzített feltételek mellett, közös munkamegosztással végzett projektmegvalósítás.”
- „Korrekt szerződéses viszony, egyenrangú partnerrel folytatott együttműködés.”
- „Szervezetek, személyek kapcsolódása annak felismerésével, hogy együtt több értéket tudnak teremteni.”
- „Kölcsönös bizalom, összefogáson alapuló együttműködés.”



1. ábra: A partnerség tartalmi dimenziói a megkérdezett civil/nonprofit szervezetek válaszai alapján

A kutatásban részt vevő civil/nonprofit szervezetek partnerségi meghatározásainak elemzése azt mutatta, hogy a válaszadó szervezetek többsége elsősorban a célracionális és érdekalapú megközelítések alapján értelmezte a partnerséget. A válaszadók harmada emelte ki a hatékonysági és innovatív elemeket, illetve ötödük a normatív szempontokat helyezte előtérbe, míg legkisebb csoportjuk a partnerségi együttműködések értékracionális dimenzióira fektette a hangsúlyt. Mindebből előzetesen arra következtethetünk, hogy a vizsgált civil/nonprofit szervezetek esetében a partnerségi együttműködések elsősorban a projekt célja határozza meg, és a partnerek választását ehhez kapcsolódóan érdekracionális szempontok (is) befolyásolták. A hatékonysági és az innovatív dimenziók alacsonyabb említése arra utal, hogy a projektek kidolgozásakor kevésbé értékeli az újításokat, az új megoldásokat.²

Összegezve: A partnerség fogalmának nincs egységes, általánosan bevett meghatározása. Használata és értelmezése lehetséges gazdasági, társadalmi, politikai vagy kulturális dimenziók mentén, de leginkább úgy, mint ami hidat képez a különböző társadalmi alrendszerek között. Megjelenhet értéként, alapelvként vagy célként is az együttműködésekben. Egyes megközelítéseiben az érdekek találkozása, míg másokban mint jogi-szervezeti forma, megint másokban pedig az általa generált dinamika kap hangsúlyt.

² Meg kell azonban jegyezni, a válaszadó civil/nonprofit szervezetek partnerségmeghatározásait befolyásolhatta az az „externális hatás”, hogy éppen egy uniós projektmegvalósítás értékelése kapcsán kérdeztük meg őket. Azaz a definíciók, ha áttételesen is, azt tükrözik, hogy mit tartanak kiemelendőnek a partnerségben egy uniós projekt megvalósítása során.

A partnerség többé-kevésbé formalizált és többszereplős folyamat, amely valamilyen közös érték, alapelv alapján működik, és/vagy valamilyen cél elérése érdekében jön létre. A partnerek aktorai erőforrásaikat nemcsak mobilizálják, hanem a partnerség rendelkezésére is bocsátják. Optimális esetben a partnerség kölcsönösen hatékony és innovatív kapcsolatokon nyugszik.

1.4.2. A partnerségek típusai

A partnerségnek különböző szintű tipologizálása lehetséges. Az európai uniós gyakorlatban a legelterjedtebb a horizontális, a vertikális vagy a vegyes típusú partnerségi szintek megkülönböztetése (erre a következő pontban térünk ki részletesebben).

Az együttműködés jogi státusza szerint a partnerség lehet **formális és informális**. A formális, jogi státusszal bíró együttműködésnek tekintik a konzorciumi szerződésen, az együttműködési megállapodáson, a társuláson alapuló partnerségeket, illetve a polgári jogi társaságokat.

Formailag a legkötöttebb partnerségi forma a **konzorciumi szerződés**. A megállapodásnál rendelkezni kell a konzorcium vezetőjéről, akit a konzorciumi tagok felruháznak a vezetéssel, a konzorcium nevében történő nyilatkozattétellel és a kötelezettségvállalás jogával. A felelősségvállalás tekintetében a konzorciumi tagoknak egyetemleges felelősségük van.

Az **együttműködési megállapodás** ugyancsak kötött formailag, de tartalmilag nem, ami azt jelenti, hogy az együttműködők köre, az együttműködés célja, szervezeti formája, döntéshozatali rendszere rugalmasan alakítható, és irányulhat bármilyen közös tevékenység végzésére.

A **társulás** a helyi önkormányzatok együttműködésére alkalmazható forma. A helyi önkormányzatok képviselő-testületei önkéntes és szabad elhatározásukból, egyenjogúságuk tiszteletben tartásával, a kölcsönös előnyök és az arányos teherviselés alapján írásbeli megállapodással hozhatnak létre társulási együttműködéseket.

Polgári jogi társaságot (pjt.) a Polgári törvénykönyv (Ptk.) 568–578. paragrafusai szerint lehet létrehozni. Az alapító tagok „gazdasági gazdasági tevékenységet is igénylő közös céljuk elérése érdekében együttműködnek, és az ehhez szükséges vagyoni hozzájárulást közös rendelkezésre bocsátják”. Létrejöhet azonban vagyoni hozzájárulás nélkül is, ha a polgári jogi társaság célja a közös gazdasági érdek előmozdítása és a tagok tevékenységének e célból való összehangolása. A polgári jogi társaság abban különbözik a konzorciumoktól, hogy ez esetben a tagok mindegyike jogosult az ügyek vitelére.

Az informális formában működő partnerségi együttműködések esetében a partnerek nem formalizálják együttműködésüket.

Feladat

Tekintse meg az http://www.esza.hu/dokumentumok/szerzodes-mintak_527 webhelyen elérhető együttműködési megállapodás iratmintáját, és vizsgálja meg a formai követelményeket!

A partnerséget tipizálhatjuk a partnerségi aktorok sajátos jellemzői szerint is. Ennek alapján például megkülönböztethetünk szektorok közötti, illetve szektoron belüli, továbbá földrajzi, tematikus és tevékenységbeli partnerségeket.

Szektorok közötti partnerségről akkor beszélünk, amikor az állami-piaci-civil szervezetek közötti együttműködés jön létre.

Amennyiben azonos szektorhoz tartozó szereplők között jön létre a partnerség valamilyen formája – az *a szektoron belüli* partnerség.

A *földrajzi szempontú* differenciálásban megkülönböztetnek regionális, megyei, kistérségi és települési, helyi jellegű partnerségeket.

A *tematikus partnerségek* esetében az egy bizonyos témára szakosodott szervezetek állapodnak meg az együttműködésben, helytől függetlenül.

A *tevékenységen alapuló partnerségek* leginkább az azonos szolgáltatási-tevékenységi területen működő szervezetek között.

A partnerségeket leírhatjuk és jellemezhetjük aszerint is, hogy milyen keretek között valósulnak meg. Ennek alapján megkülönböztethetünk program-, illetve projektszintű vagy pedig hálózati együttműködések.

A **program** egy adott területi szint (település, kistérség, megye, régió, ország) meghatározott időtávra szóló fejlesztési irányait, prioritásait, céljait stb. megfogalmazó fejlesztési együttműködés, amelyet dokumentumban rögzítenek. A program jellegét tekintve lehet általános, de lehet egy adott tématerületre, ágazatra irányuló.

A **projekt** meghatározott célok elérése érdekében gondosan megtervezett tevékenységsorozat, melynek jellemzője, hogy egyedi szervezeti környezetben megtervezett és végrehajtott lépéssorozat, és konkrét célt vagy célokat meghatározott idő alatt kíván elérni, valamint a célok eléréséhez meghatározott (humán és anyagi) erőforrásokat rendel.

Témánk szempontjából a projektszintű partnerségi kapcsolatok érdemelnek kitüntetett figyelmet, amelyek a partnerségi együttműködések egy speciális formáját testesítik meg. A *projektszintű partnerség* fogalma alatt általánosságban „olyan, többé-kevésbé formalizált folyamatot értenek, amelyben két vagy több különböző résztvevő (az állami és/vagy a magánszektorból) megállapodik, hogy bizonyos stratégiák és különböző cselekvési módok alkalmazásával végrehajtanak egy programot vagy egy közös projektet” (CIARIS 2007).

A **hálózat** formális vagy informális keretek között működő szerveződési forma. A hálózati együttműködés magán viseli a szervezetek ismérveit (vannak alapítói, létezik alapítási ideje, működési formája, módja stb.), de a hálózatban való részvétel az autonóm tagok (szervezetek) nagyfokú önállóságán, aktív részvételén alapul, és a közös cél, valamint a közös identitás adja az együttműködés alapját.

Összegezve: A partnerségek legfontosabb tipizálási szempontja az együttműködés jogi státusza (formális, informális) szerinti megkülönböztetés. További felosztási szempont lehet a partnerségi aktorok valamilyen sajátos jellemzője alapján (szektorok közötti, illetve szektoron belüli, továbbá földrajzi, tematikus és tevékenység szerinti) differenciált partnerség. Leírhatjuk és jellemezhetjük aszerint is a partnerségeket, hogy milyen keretek között – program-, projekt- vagy hálózati-szinten – valósulnak meg.

1.4.3. A partnerség történeti alakváltozásai

Hosszú ideig a partnerség szó csak képző nélküli – a partner – jelentésében volt ismert. Homérosznál a kart karba öltő barátot és bajtársat (hetairoi) jelentette, majd a hellenisztikus időkben a filozófus vagy a vallási mester tanítványát (hetairos). Használata az angol nyelvben a XIV. századig nyúlik vissza, vagy a csatlakozni valakihez (mint cselekvés) értelmében, vagy a „résztvevő” (az a személy, aki részt vesz valamiben) jelentésben. Franciaországban a „partenaire” eredete a forradalmi időkre datálható, olyan jelentést adva szónak, mint a mások elleni szövetségben való részvétel (CIARIS 2007).

Ahogy már az előbbieken említettük, az 1980-as évektől fogva a partnerség egyre általánosabb és szélesebb jelentést kapott azáltal, hogy a transznacionális jellegű gazdasági, társadalmi projektek egyik alapvetésévé vált.

Az 1980-as évek végétől a regionális politika felértékelődésével a partnerség új értelmezést kapott az Európai Unió politikájában.

„Eredetileg partnerség névvel az Európai Bizottság, a tagállamok és a régiók közötti egyfajta függőleges, „alá-fölé rendelt” partnerséget fogalmaztak meg a programozás szintjén. 1993-ban bővült a jelentés azáltal, hogy magába foglalta a – tagállamok által megnevezett, egymással „egyenrangú” szereplőként értékelt – gazdasági és szociális partnereket is, így 1994-től a már létező „társadalmi partnerségről” szóló koncepció került előtérbe.” (Nowackiné Tóth 2006:10)

„[A partnerség elve] feltételezi az uniós regionális politika megvalósításában részt vevő szereplők, vagyis az Európai Bizottság, a tagállami központi közigazgatás, a tagállami regionális intézmények, az önkormányzatok, valamint a helyi magán- és köztisztviselők közötti együttműködést. A partnerség, az eredeti szándékok szerint, áthatja az Unió regionális politikájának egészét: a támogatott programok beazonosításától, megtervezésétől kezdve, a projektek végrehajtásán át, a közösségi finanszírozás felhasználásának ellenőrzéséig.” (Iván 2005: 22)³

A partnerség értelmezése az Európai Unió gyakorlatában olyan fogalmak köré szerveződik mint a tisztelet, bizalom, közös cél, összefogás, az érdekvényesítés színtere, alkalmazkodási képesség, komplex válaszlehetőség komplex problémákra, értékteremtő képesség, egyenrangú viszony, új feladatok, megrendelések és források megosztásának a lehetősége, innovációk, ötletek, új látásmódok forrása, a növekedés motorja (Nowackiné Tóth 2006).

Az Európai Unióban a partnerség tehát a kohéziós politika eszközeinek, a Strukturális Alapok működésének – az **addicionalitás**, a **koncentráció** és a **programozás mellett** – egyik fontos alapelve vált.

Még egy fontos jellemzőjét kell kiemelnünk a partnerségi elvnek:

„...a regionális program előkészítésében, végrehajtásában és ellenőrzésében szereplők együttműködésére utal. Emellett jelzi, hogy a Közösség által nyújtott támogatások kiegészítik, de nem helyettesítik

³ A Tanács 2081/1993 (1993. július 20.) rendeletének 4. cikkelye szerinti meghatározás.

a nemzeti támogatásokat, valamint azt is, hogy a különböző szintek mindegyike részt vesz a programozás szakaszaiban. A partnerségnek egyaránt van vertikális és horizontális vetülete, hiszen a különböző döntéshozatali szintek együttműködését építjük magában foglalja, mint a helyi önkormányzatokét.”⁴

Vertikális partnerségnek hívjuk a projektek kidolgozása, végrehajtása és ellenőrzése során az EU és a tagállamok intézményei között létrejövő együttműködést. A **horizontális partnerség** a regionális és helyi hatóságok, oktatási intézmények, civil szervezetek, vállalatok és szociális partnerek, az egyes ágazatokhoz tartozó intézmények között létrejövő kapcsolatok.

A partnerséggel foglalkozó uniós dokumentumok⁵ az általános keretfeltételeket adják meg, a megvalósítás módjáról a tagállamok döntenek. A jogszabályi rendelkezések célja nem egy egységes partnerségi modell alkalmazása, hanem annak biztosítása, hogy minden országban megvalósuljon a partnerségi elv és működjön a partnerségi folyamat.

A Strukturális Alapok fogadásában a partnerségi elv érvényesülését a tanulmányok általában „**makro- és mezoszinteken**” – azaz az Európai Unió képviselőiben az Európai Bizottság, annak is megfelelő Főigazgatósága(i) és a tagállamok megfelelő szervei, vagy a tagállamokon belüli kormányzati és regionális intézmények, vagy pedig a kormányzati és nem kormányzati szereplők közötti együttműködést – vizsgálják.

Ugyanakkor Adalbert Evers – a független és az új társadalmi partnerségekkel foglalkozó think tank intézmény, a Copenhagen Centre⁶ számára írt – 2003-as tanulmányában arra figyelmeztetett, hogy az Európai Unió által támogatott, **lokális szinteken** megvalósuló programokban egyrészt a partnerségi elv nem mindig az európai uniós „ideáknak” megfelelően érvényesül, másrészt maguk a projektekben részt vevő partnerek sem fordítanak – a projekt hatékonysága és sikeressége érdekében – kellő figyelmet a partnerségre (Evers 2003).⁷

Összegezve: A partnerség nemcsak általános, köznapiság jelentésében vagy éppen egyes szakterületek szintjén ment át változásokon, hanem az 1980-as évektől fogva az Európai Unió politikájában is: az alá-fölé rendelt partnerségtől az egyenrangú, társadalmi partnerséggig. Az Európai Unióban a partnerség tehát a kohéziós politika eszközeinek, a Strukturális Alapok működésének – az addicionalitás, a koncentráció és a programozás mellett – egyik fontos alapelve vált. Az Európai Unió politikájában a partnerségi elv érvényesülését általában

⁴ www.nfh.hu Letöltés időpontja: 2008. 08. 04.

⁵ Lásd például a Tanács 2081/1993 (1993. július 20.) rendeletét, vagy az 1086/2003. rendelet 11. cikkelyét.

⁶ www.copenhagencentre.org. A Copenhagen Centre 1998-tól 2007-ig működött.

⁷ Ez utóbbi megállapítást támasztja alá például, hogy az első tervezési időszak folyamatban lévő HEFOP programjainak vizsgálatakor – a megvalósítást nehezítő tényezők közül – a partnerekkel való együttműködés az alacsonyra értékelt (1,84 pont) problémák között helyezkedett el. A felmérésben 514 szervezetet kérdeztek meg, és 164 válaszadó szervezet adatait dolgozták fel. A projektek megvalósítását nehezítő tényezők közül első helyen szerepelt a projekt nem kiegyensúlyozott finanszírozása (3,66), ezt követte a szerződések kezelése (3,08) majd az időszaki jelentések elkészítése (2,54). *Forrás:* A Humán erőforrás-fejlesztési Operatív Program projektfejlesztési és támogatási rendszere. Komplex kérdőíves felmérés eredményei. Zárójelentés, 2006. április 18. FMM, ESZA., Budapest.

makro- és mezoszinten kap hangsúlyozott figyelmet, noha a lokális szinten megvalósuló partnerségek több problémával is küzdenek.

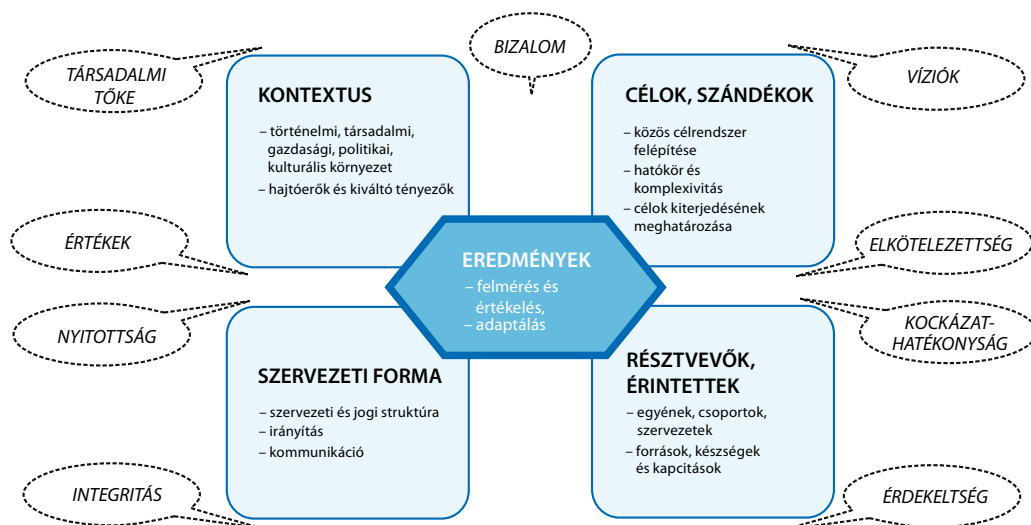
1.4.4. A partnerség alkímiája

Abban csaknem teljes az egyetértés a partnerséggel foglalkozó – jogi, szociológiai, politológiai, gazdaságmenedzsment – szakirodalomban, hogy a partnerségre, együttműködésre alapuló projektek főbb előnyei a következők (Nowackiné Tóth 2006):

- lehetővé teszik az egyes partnerek tapasztalatának, tudásának és forrásainak közös hasznosítását;
- elősegítik a pályázati projektek befejezése után is a fennmaradó olyan struktúrák, együttműködések kialakítását, amelyek pozitív hatást gyakorolhatnak a szűkebb-tágabb környezet társadalmi-gazdasági fejlődésére.

Továbbá, a partnerségekre épülő projektek egyszerre kell, hogy megfeleljenek a társadalmi, valamint a résztvevői haszonelvadásoknak. Nelson és Zadek (2000) szerint a lokális, illetve projektszintű partnerségekben részt vevő szereplők olyan társadalmi célokat valósítanak meg, amelyek magukban hordozzák az innovációt, a többszintű szabályozást, az önkéntességet, a kölcsönös hasznót, a felelősséget, illetve a megosztott befektetéseket.

A partnerség alkímiáját (2. ábra) – „a részek összességénél többet csinálás” – meghatározó faktorait a következőkben jelölik ki (Nelson, Zadek 2000: 30–42):



Forrás: Nelson, Zadek 2000:30 alapján Bartal 2008.

2. ábra: A partnerség alkímiája

Kontextus. Azt a történelmi, társadalmi-gazdasági, politikai és kulturális környezetet jelenti, amelyben a projektek létrejönnek és működnek. Idesorolják még azokat a *hajtóerőket, kiváltó tényezőket*, amelyek a személyeket, csoportokat és szervezeteket partnerségek létrehozására ösztönzik.

A társadalmi, gazdasági, kulturális és politikai környezet nyilvánvalóan meghatározza, hogy milyen típusú partneri kapcsolatok jönnek létre egy adott országban, régióban vagy akár lokális szinten, illetve az egyes szektorok (a kormányzati, piaci és a nonprofit) képviselői között. Így például a korporatív együttműködéseknek Németországban nagy hagyománya van, ahol a célorientált és gördülékeny kapcsolatok jellemzőek, míg az Egyesült Királyságban a partnerségi kapcsolatok fontos szereplői az alulról szerveződő képviselői csoportok, szervezetek. Nyilvánvaló, hogy a különböző partnerségi kultúrájú országokban különbségek mutathatók ki a kapcsolattípusok és a kulcsszereplők között. A szerzők azonban arra hívják fel a figyelmet, hogy sokkal inkább arra lenne érdemes fókuszálni a partnerségek vizsgálatakor, hogy mely típusok a sikeresebbek és azokból levonni a hasznosítható következtetéseket.

Célok és szándékok. E tárgykörben értelmezik azokat a tényezőket, amelyek tulajdonképpen a partnerségek alapjait jelentik, valamint ezzel összefüggésben azokat szempontokat, amelyek meghatározhatják a partnerség (földrajzi, szervezeti) kiterjedtségét és szintjeit.

A partnerségi együttműködésben résztvevők egyéni céljaiktól és elvárásaiktól függetlenül kell, hogy közös cél(oka)t is meg tudjanak határozni. A problémák általában ott és akkor jelentkeznek, ha egyfelől nagyok a különbségek az egyes résztvevők egyéni céljai és a közösen kitűzött célok között. Másfelől pedig, még ha a résztvevők összefognak is annak érdekében, hogy támogassák a közösen kitűzött célt, előfordulhat, hogy nem elegendő információval vagy tudással rendelkeznek. Így például: a munkahelyteremtés a különböző résztvevők partnerségi együttműködését életre hívhatja, de számolni kell azzal, hogy netán az esetleges bizalmatlanság a piaci szervezetek és az önkormányzatok között megnehezítheti a közös cél megvalósítását.

A szerzők a partnerségi együttműködésben definiált célok négy szintjét különböztetik meg. A *helyzeti szint* egy specifikus, jól meghatározott célra utal, ami általában konkrét és egyedi, leggyakrabban helyi jellegű és időhöz kötött. Például bezár egy gyár, és együttműködés jön létre a helyi szereplők között arra, hogy átképezék a munkanélkülivé vált embereket.

Az *attitűdszint* egy fokkal összetettebb, mint a helyzeti szint. Megmutatkozhat például egy olyan kezdeményezésben, ami fölhívja a piaci szereplők figyelmét arra, hogy csökkent munkaképességű embereket alkalmazzanak.

A célok harmadik szintje az *intézményi szint*, ahol a változások mindig összetettebbek, mivel ez kiterjedhet új törvények alkotására vagy új testületek létrehozására. Ez a szint érvényesülhet akár helyi, de nemzeti vagy nemzetközi téren is.

Végezetül az *értékek szintje* azt jelenti, hogy a partnerségek az értékek megváltoztatására jönnek létre, általában ez a legnehezebb és leghosszadalmasabb céltypus.

Szervezeti forma. Ez adja meg azokat az – intézményesült és nem intézményesült – kereteket, amelyekben a partnerség realizálódik. Noha a partnerségi együttműködések alapvető eleme a kölcsönösség, de bizonyos szereplőknek pontosan az irányítási felelősségből adódóan nagyobb a – partnerséget is befolyásoló – definíciós hatalma.

A partnerség egyszerre jelent kapcsolat- és információcserét, tehát a szervezeti szinten zajló kommunikáció formái, tartalma és gyakorisága meghatározóak az együttműködések fenntartásában.

A partnerség különböző típusainak – így a hálózati, a fórum jellegű, az időleges szövetségen vagy éppen legalizált, szerződéses viszonyokon alapuló partnerségeknek – megvannak a maguk sajátos szervezeti formái. Ezek skálája a sajátos alkalmazkodási szabályoktól kezdve a küldetés (mission statement) megfogalmazásán át az együttműködési szerződéstől a konzorciumi szerződésig rajzolható fel.

Résztvevők, érintettek. A partnerség elengedhetelen faktorát jelentik a résztvevők, az érintettek – egyének, csoportok, szervezetek – a partnerségi együttműködés rendelkezésére bocsátott erőforrásaikkal, kapacitásaikkal és készségeikkel egyetemben.

Minden együttműködés, így a projektszintű együttműködések elemzésekor is az egyik első lépés a résztvevők azonosítása. Az 1980-as évektől a menedzsment szakirodalom a résztvevők értelmezését kitágítja, és bevezeti – a sokféle formában használatos – „érintett” (stakeholder) fogalmát. Míg kezdetben és főként a stakeholder-elemzések középpontjában a vállalati szintű együttműködések álltak, az utóbbi másfél évtizedben az „érintettek” vizsgálata általánossá vált a különböző típusú szervezetek vizsgálatában (Krashinsky 1997). Freeman (1984) klasszikussá lett meghatározása szerint minden szervezetnek vannak érintettjei, azaz olyan csoportok, egyének, akik érintettek a szervezet küldetésének teljesítésében. A szervezetek küldetésében való érintettség különböző nézőpontokból kategorizálható. Így például megkülönböztetnek külső – amelyek csoportjai mikro és makro szintre tagolható –, valamint belső, továbbá piaci és nem piaci érintetteket.

A partnerségi faktorok járulékos elemei. Mint a 2. ábrán is látható, a Nelson és Zadek által felállított partnerségi faktorok mindegyikéhez sajátos „járulékos” elem is tartozik. A kontextus járulékos elemeinek tekintik a társadalmi tőkéhez való hozzájárulást és az értékeket, valamint a bizalmat. A társadalmi tőkével foglalkozó szakirodalomból ismert (lásd Putnam 2000), hogy a „társulások” – így az időlegesen vagy tartósan létrejött partnerségek is – nélkülözhetetlen alapja a bizalom, amely az értékek, normák és a hálózatok által válik komplex társadalmi erőforrássá. Így a partnerségi együttműködések egyik társadalmi haszna a társadalmi tőke erősítésében mutatható ki. A célok, szándékok megvalósítása nehezen képzelhető el víziók és elkötelezettség nélkül. Ezen járulékos elemek hiányában a partnerségek csak mechanikus és formálisan működő kooperációkká válnak. A partnerségi együttműködés nem jelenti azt, hogy a szervezeteknek fel kell adniuk integritásukat, sőt ennek őrzése – még ha olykor konfliktusok árán is, de – hozzájárul a partnerségi együttműködések erősítéséhez. Csak a nyílt és a nyilvánosságot vállaló szervezetek tudnak eleget tenni a transzparencia, a képviselő és az elszámoltathatóság követelményeinek. Végezetül pedig a résztvevők, az érintettek esetében a két legfontosabb járulékos elem az érdekeltség és kockázathatékonyság vállalása,

hiszen az együttműködésekbe nemcsak „önmagukat” adják, hanem erőforrásaikat, szervezeti és személyes kapacitásaikat, valamint készségeiket is.

A sikeres partnerség feltételei. Mindezek alapján a szerzők a sikeres partnerség feltételeit abban látják, hogy a partnerek

- megértsék a partnerségi részvétel összefüggéseit és ennek komplexitását;
- a közös cél(oka)t és szándékokat;
- tisztában legyenek a források és a képességek kapacitásával; valamint
- a vezetéssel, illetve a szervezeti és jogi struktúrával;
- vállalják a transzparencia, a képviselő és az elszámoltathatóság követelményeit;
- a kapcsolat- és információcserét;
- a projekt eredményességének vizsgálatakor pedig fektessenek hangsúlyt a partnerség mérésére, értékelhetőségére és adaptálhatóságára.

Összegezve: A projektszintű partnerség lényege „a részek összességénél többet csinálás”. Eredményességét négy fő tényező befolyásolja: a partnerség kontextusa, a célok és szándékok, a szervezeti forma, a résztvevők, érintettek. Minden tényező belső tartalma több szempont alapján tárható fel. Igen lényeges a projektszintű partnerségnél, hogy a járulékos elemekre is figyeljünk, úgymint: a bizalom, a társadalmi tőke, értékek, nyitottság, integritás, víziók, elkötelezettség, kockázathatékonyság, érdekelttség.

Feladat

Írjon kérdéseket – a fenti szempontok figyelembevételével – a sikeres partnerség összetevőinek feltárásához!

1.4.5. Mérhető-e a partnerség?

Caplan és Jones (2002) szerint a partnerség mérése igen nehéz, mivel egyfelől a mérési változók (mint pl. a bizalom, a rugalmasság, a felelősség, az érdekelttség) eklektikus értéktérben mozoghatnak. Másfelől javaslatot tesznek a partnerség dinamikus szemléletére, azaz a mérés során figyelemmel kell lenni a partnerség ciklusaira.

A projektszintű partnerség életciklusait általában tervezési, elindítási, fejlesztési, megvalósítási és érési fázisra szokás felosztani. Ezek a fázisok összeadódnak, és egymás után zajlanak. A tervezési fázis jellemzője az egyeztetés, érdeklődés; míg az indítási, fejlesztési fázisban zajlik a résztvevők szerepkeresése és az esetleges pozícióharcok; a megvalósítási fázisban teljesedik ki a feladatok és felelősök konkretizálódása. Végezetül pedig az érési fázisban történik az eredmények értékelése és a projekt zárása. A partnerség dina-

mikájának értékelésekor néha nem könnyű a szakaszok között különbséget tenni, és ugyanilyen nehéz megkülönböztetni a belső folyamatot követő eredményeket a partnerségen kívül zajlott események eredményeitől.

A projektszintű partnerségek mérésére a Caplan és Jones által ajánlott partnerségi indikátorok – amelyek igen sok hasonlóságot, illetve átfedést mutatnak a Nelson–Zadek-féle sikeres partnerséget meghatározó faktorokkal – a következők:

- a partnerség kontextusa, amely tulajdonképpen egy „részvételi szituációanalízis”, amit periodikusan kell vizsgálni (pl. időbeli keretek, döntési csomópontok, szabályozási környezet);
- a partnerség motivációi; illetve
- a várakozások és elvárások, valamint a hatások rendszere;
- a partnerségi kapcsolat direkt és indirekt stakeholdereinek azonosítása;
- a partnerségi kapcsolat ösztönzői és konfliktushordozói a megvalósítás során.

Mindezen indikátorok alkalmazásakor azonban – ahogy már fentebb említettük – figyelembe kell venni, hogy a (projektszinten megvalósuló) partnerségi kapcsolatok nem egy vákuumban valósulnak meg, hanem azt a szűkebb-tágabb társadalmi-gazdasági környezet is befolyásolja.

A partnerségben megvalósított projektek értékelésekor a szerzők arra hívják fel a figyelmet, hogy a monitoringvizsgálatok legfőképpen a közös projektek végkimenetelét, hatékonyságát, eredményeit vizsgálják. Ugyanakkor maga a partnerség – a projektfolyamatot, illetve a projekt hatékonyságát és eredményességét befolyásoló szerepében – igen gyakran kívül marad az értékelési, vizsgálati körön.

Összegezve: A partnerséget egy dinamikus folyamatként értelmezhetjük, aminek alapján fel tudjuk tárni a partnerség életciklusát: a tervezési, az elindítási, a fejlesztési, a megvalósítási és az érési fázist. A projektszintű partnerség mérésére a partnerségi indikátorokat javasolja a szakirodalom. A partnerségi indikátorok a következők lehetnek: a partnerség kontextusa, motivációi, az elvárások-hatások rendszere, az érintettek azonosítása, ösztönzői és konfliktushordozói.

Feladat

Az alábbiakban egy projektszintű partnerség leírását olvashatja. Próbálja a partnerségi indikátorokat beazonosítani a történetben!

1.4.6. Esettanulmány

Ideáltipikus esetben a partnerségi együttműködések alkímiaja abban áll, miként lehet a különböző partnerek által képviselt cél, érték, érdek és kockázathatékonysági szempontokat együtt és egyszerre érvényesíteni úgy, hogy ezek egy közös céllá, értéké, érdeké és kockázattá váljanak. Mindez feltételezi azt, hogy a partnerségek önkéntesen jönnek létre, valamint kölcsönös kapcsolatokon, bizalmon alapulnak, és végül is a társadalmi tőkét gyarapítják.

A fenti elméleti alapvetések alapján a civil/nonprofit szervezetek által megvalósított Humán Erőforrás Operatív Program keretében megvalósított 56 projekt partnerségi kapcsolatainak vizsgálatakor a társadalmi-gazdasági kontextust, illetve az általános célokat adottnak vettük: a Humán Erőforrás Fejlesztés megvalósítására kiírt pályázati programok végrehajtása az európai uniós követelmények alapján.⁸ Fontos megemlíteni, hogy a pályázati programok kiírásában a partnerségi együttműködések nem voltak kötelezőek, hanem csak ajánlottak, de az értékeléskor a partnerségben megvalósított projektek „előnyt” élveztek.

A kutatásban a projekteket egyfelől úgy vizsgáltuk, mint (időlegesen létrejött) szervezeteket. A szervezeti szintű elemzés során elsősorban a partnerségi kapcsolatok legalizált formáit tartottuk relevánsnak. Másfelől a partnerségi együttműködések résztvevőit nem egyszerűen „csak résztvevőknek” tekintettük, hanem mint ezen projektek stakeholdereit is. Felhasználva a stakeholder menedzsmenti nézőpont elemeit, elemzésünket a belső szintre koncentráltuk. Azt próbáltuk feltárni, hogy az egyes résztvevőkre milyen fokú érintettség volt a jellemző, illetve miben ragadható meg – a civil szervezetek nézőpontjából – a partnerségben való részvételük motivációi.

A vizsgálati minta tipikus szervezete olyan, főként megyeszékhelyen működő, szervezetileg jól professzionizált egyesület, illetve szövetség volt, amelyet a kilencvenes évek első felében vagy utolsó harmadában alapítottak, átlagos bevétele 2006-ban 85,5 millió forint volt, és domináns bevételi forrását pályázati és/vagy normatív támogatás tette ki. Átlagos bevételének 26 százaléka származott EU-s pályázati forrásokból, és szervezetének gazdasági lehetőségeit fejlődőnek ítélte meg.

Már az előzetes elemzések során is kiderült, hogy a vizsgálati minta nem alkot homogén csoportot. Az elemzések azt mutatták, hogy a bevétel nagyság az a változó, amelyik leginkább differenciálja, hogy a vizsgált civil/nonprofit szervezetek milyen különbségeket mutatnak a partnerségi faktorok esetében. A szervezetek 2006. évi bevétel nagysága alapján négy fő csoportot tudunk megkülönböztetni⁹: az alacsony (0–18 millió Ft),

⁸ A vizsgálati mintában szereplő 56 szervezet közül 20 szervezet a 3.1.1-es intézkedés, 18 szervezet a 2.2.1-es intézkedés, 23 szervezet a 2.3.1-es intézkedés, 22 szervezet a 2.3.2-es intézkedés, míg 3 szervezet a 4.2.1-es intézkedés és 1 szervezet pedig a 3.5.4.-es intézkedés keretében valósította meg pályázati projektjét.

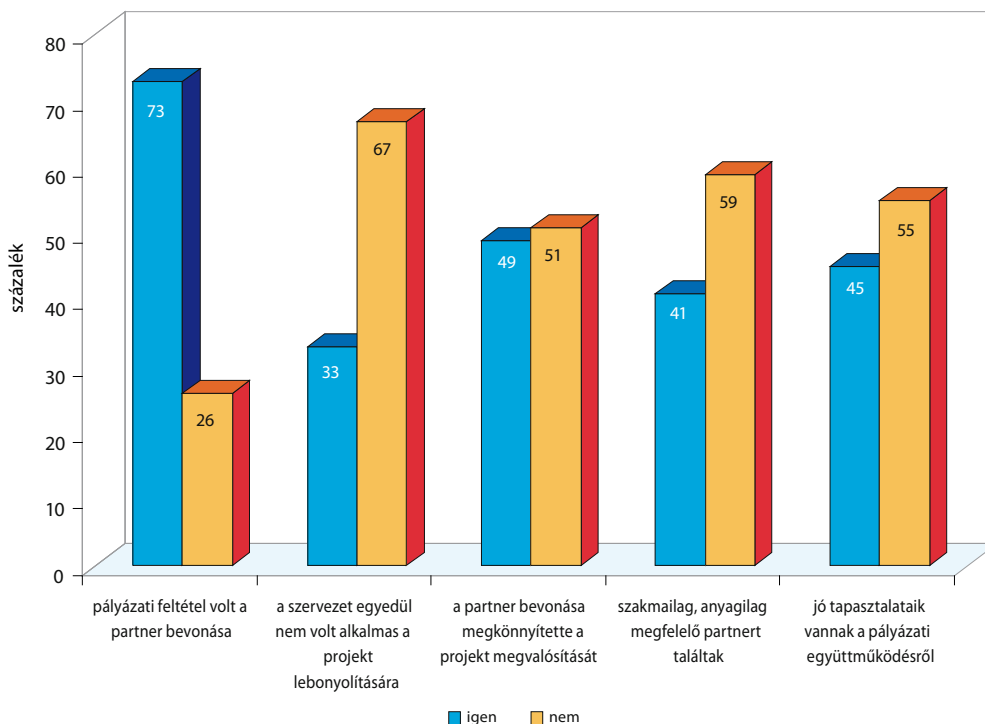
⁹ Ez jóval eltér a nonprofit statisztikában szokásos bevételi kategóriáktól. 2005-ben az összes nonprofit szervezet 16%-a 0–50 E Ft, 30%-a 51–500 E Ft, 37%-a 501–5000 E Ft, 14%-a 5001–50 000 E Ft, 4%-a 50 000 E Ft feletti bevételi kategóriába tartozott.

a közepes (18–50 millió Ft), a magas (50–100 millió Ft) és a nagyon magas (100 millió Ft feletti) bevételű szervezeteket (az utóbbi kettőt az alacsony elemszám miatt összevontuk az elemzésben).

Miért? A kutatás első lépésében azt mértük fel, hogy ez a pályázati kiírás által diktált „partnerségi kényszer” mennyiben befolyásolta a szervezetek partnerségi együttműködését, illetve mik voltak azok a főbb szempontok, amik alapján megválasztották partnereiket.

Az eredmények azt mutatták, hogy a partnerségek kialakítására a pályázati feltétel igen erős hatással volt, tehát ténylegesen is beszélhetünk „kényszerpartnerségekről” a HEFOP-projektek esetében. Ugyanakkor az is jól láthatóvá vált, hogy a pályázók átlagosan kétötödét más szempontok is befolyásolták a partnerválasztásban, úgymint: a közös projektmegvalósítás, a jó tapasztalatok az együttműködésről vagy éppen a szakmai, anyagi szempontok.

Ezek alapján a civil/nonprofit szervezetek partnerségi együttműködését a HEFOP-projektek megvalósításában ambivalens partnerségekként jellemezhetjük, hiszen a partnerségi együttműködésben egyszerre jelent meg a pályázati kiírás által diktált „partnerségi kényszer”, valamint az önkéntes partnerségek indokál szolgáló cél- és/vagy értékracionális, valamint hatékonysági szempontok is (3. ábra).



3. ábra: A partnerségi együttműködés indoka (az említések százalékában)

A részletesebb elemzés azt is feltárta, hogy a „pályázati kényszer” partnerséget befolyásoló megítélése a bevétel nagysággal egyenes arányban nőtt. Az eredmények jól érzékeltették azt a tényt is, hogy minél alacsonyabb gazdasági erejű egy szervezet, annál inkább rá van utalva a partnerségre a projektmegvalósításban, tehát kevésbé érzi annak kényszer jellegét.

Kivel? A HEFOP-projektet a megvalósításuk során a projektgazda civil/nonprofit szervezetekkel partnerségi együttműködésben résztvevők öt típusát azonosítottuk, és a partnerségi együttműködés mértékét mértük. A partnerségi együttműködés azt mutatja meg, hogy milyen gyakoriságú volt az egyes partnerekkel az együttműködés:

- állami, kormányzati intézmények, leginkább a munkaügyi központok (partnerségi együttműködés 0,57);
- önkormányzati intézmények: óvodák, iskolák, családsegítő szolgálatok, gondozási központok (partnerségi együttműködés 0,88);
- önkormányzatok (partnerségi együttműködés 0,68);
- civil/nonprofit szervezetek (partnerségi együttműködés 1,50);
- piaci szervezetek: betéti társaságok, korlátolt felelősségű társaságok, ritkábban részvénytársaságok (partnerségi együttműködés 0,88).

Mint a fenti adatok alapján is látható, a projektgazda civil/nonprofit szervezetek partnerségi együttműködést leggyakrabban civil/nonprofit szervezetekkel, gyakrabban az önkormányzati intézményekkel, piaci szervezetekkel és ritkábban az önkormányzatokkal, valamint állami/kormányzati intézményekkel alakítottak ki. Ez a fajta partnerségi mátrix egyfelől a civil/nonprofit szervezetek zártságát jelzi, másfelől pedig az önkormányzatok és a civil/nonprofit szervezetek közötti együttműködések hiátusaira utalnak, harmadrészt – ha nagyon áttételesen is, de – jelzik az önkormányzatok anyagi szerepének és peresztizsének csökkenését is. Ezt a megállapítást némiképp árnyalja, hogy a vidéki, leginkább városi szervezetek esetében a partnerségi együttműködések három-négy, míg a fővárosi szervezetek esetében pedig leginkább kétszereplősek voltak. A vidéki, városi szervezeteknek tehát igen széles partnerségi hálót kellett kialakítaniuk, hogy egy uniós projekt megvalósításához biztosítani tudják a szükséges kapacitásokat, erőforrásokat.

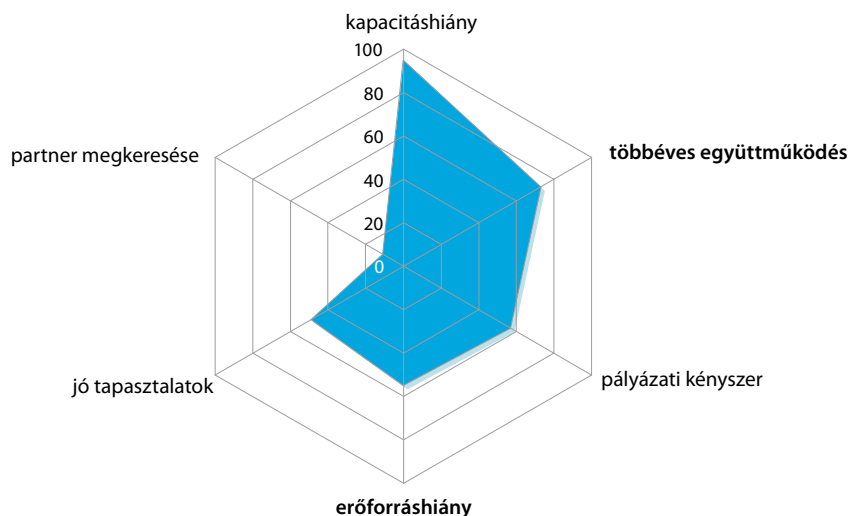
Milyen formában? A civil/nonprofit szervezetek HEFOP-projektjeinek partnerségi együttműködéseit a kölcsönös anyagi és szakmai felelősségvállaláson nyugvó konzorciumi együttműködések dominálták. Meg kell jegyezni, hogy ebben szerepet játszhatott az is, hogy a pályázati értékelésekkor a konzorciumi formában legalizált partnerségek élveztek előnyt.

A második leggyakoribb együttműködési forma a jóval lazább jogi-szervezeti kapcsolaton alapuló támogatói nyilatkozat volt, majd ezt követte a konkrétabb jogi-szervezeti konvenciókkal járó együttműködési megállapodás. Noha az alvállalkozói szerződések és a szolgáltatási szerződések a projektmegvalósítás egy adott és konkrét feladatára vonatkoznak, de érdemes arra is figyelni, hogy ezeket milyen kevésbé tekintették partnerségi együttműködésnek a szervezetek.

A vizsgált civil/nonprofit szervezetek projektszintű partnerségeiben az állami, kormányzati és az önkormányzati intézményekkel, valamint a civil szervezetekkel leggyakrabban konzorciumi szerződés és/vagy támogatói nyilatkozat alapozta meg az együttműködést.

Hiányok és érdekek – a partnerség indikátorai. A már ismertetett, Caplan és Jones (2002) által kidolgozott partnerségi indikátorok közül egyrészt a partnerség motivációit vizsgáljuk, amelyek indirekten azt is megmutatják, hogy milyen szempontok határozták meg a partnerek kiválasztását. Másfelől pedig a partnerségi együttműködések alapját képező tényezőket kíséreljük meg feltárni, amelyek közvetve arra is utalnak, hogy a civil/nonprofit szervezetek projektszintű együttműködéseinek milyen „járulékos” elemei voltak.

Eredményeink szerint a válaszadó civil/nonprofit szervezetek partnerségi együttműködésének legerősebb motivációja egy hiány pótlása, mégpedig a pályázati projektek megvalósításához szükséges speciálisan szakképzett humán erőforrásé (4. ábra) volt. A kapacitáshiány mint partnerségi motivációnak – ahogy a szakirodalmi elemzésekből is kiderül – pozitív megközelítése az, hogy az együttműködésre lépő szervezetek komparatív előnyeiket viszik be a partnerségi együttműködésbe. Az eltérő mértékű és szintű kapacitások összeadott értéke képezi a partnerség motivációját.



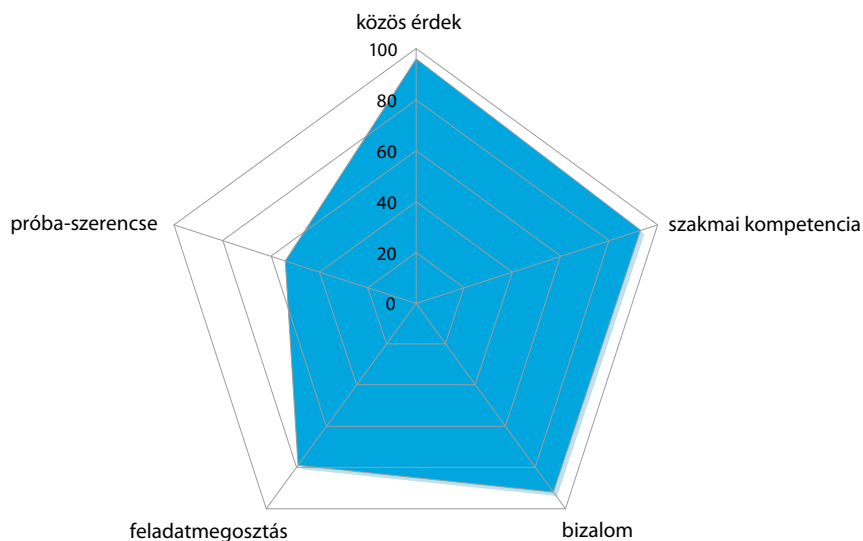
4. ábra: A partnerség motivációi (az összes említések száma)

A hazai uniós pályázati projektekben a pályázó szervezetek – így a civil/nonprofit szervezetek is – számos olyan szolgáltatást vállalnak be, amelyhez nem rendelkeznek megfelelő kapacitással. Ezt a kapacitáshiányt – részben a szektor általánosan gyenge humánerőforrás-helyzetéből, részben a „partnerségi kényszerből” eredően – a vizsgált civil/nonprofit szervezetek főként negatív megközelítésből értékelték, vagy ahogy az egyik válaszadó frappánsan megfogalmazta: „két üres tarisznyából nem lesz tele zsák”.

A partnerségi motivációk másik dimenzióját mutatta meg, hogy magas volt a többéves együttműködésre, valamint a jó együttműködési tapasztalatokra épülő motivációk említése.

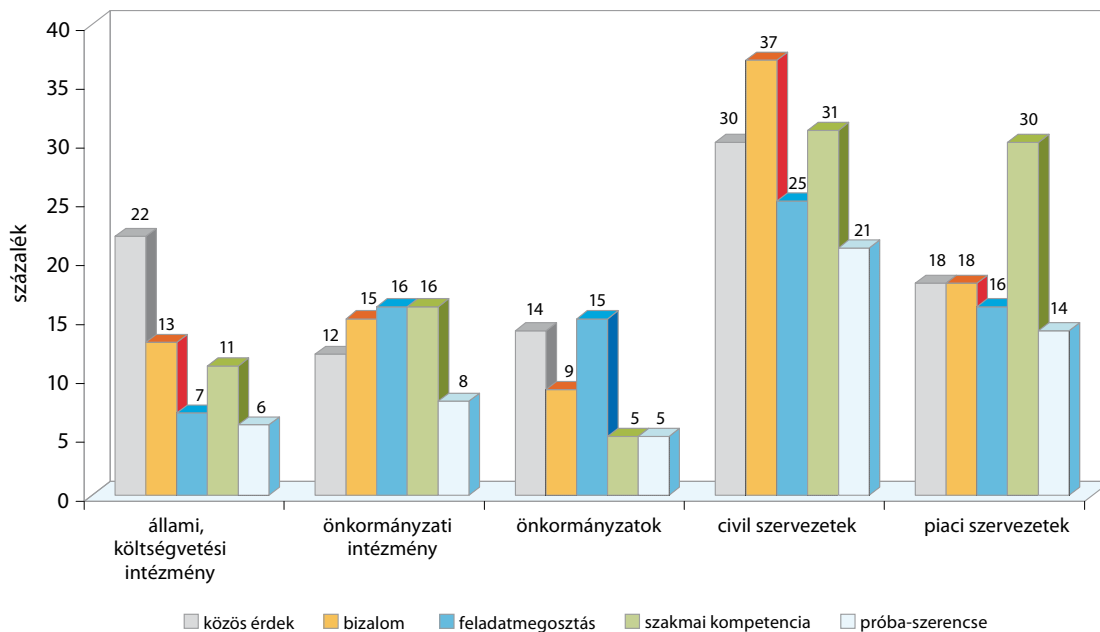
E két ellentétes dimenziójú partnerségi motiváció – a kapacitáshiány és a megtapasztalt együttműködés – ilyen magas fokú együttes jelenléte igazolni látszik az ellentmondásos, ambivalens partnerségről felállított teóriánkat. Ezt támasztja alá az is, hogy bár a pályázati kényszer a harmadik leggyakrabban megjelölt partnerségi motiváció volt, bár sokkal gyegébben érvényesült, mint ahogy az eddigiek alapján várható lett volna. Az erőforráshiány alacsony említése, úgy véljük, ugyancsak a minta sajátosságaiból ered, hiszen itt a szektor átlagánál jóval nagyobb bevételű szervezetekről volt szó, illetve megfelelő erőforrások hiányában nem is indulhattak volna az uniós forrásokért való versenyben.

A civil/nonprofit szervezetek projektszintű partnerségi együttműködéseinek másik vizsgálandó indikátora a partnerség alapját képező tényezők voltak. Ezeket a Nelson–Zadek-féle „járulékos” elem kategóriarendszerében elhelyezve megállapítható, hogy a civil/nonprofit szervezetek projektszintű partnerségi együttműködésének alapját döntően a projekt megvalósításának közös érdekeltisége határozta meg (5. ábra). Ezt követi a hatékonyság (szakmai kompetencia), majd a társadalmi tőke összetevője, a bizalom, valamint az elkötelezettség (feladatmegosztás). A vizsgált szervezetek partnerségi együttműködéseiben tehát a közös értékké generált egyéni (szervezeti) és a társadalmi haszon érvényesítése is megjelenik.



5. ábra: A partnerség alapját jelentő tényezők (az összes említések száma)

Ebben az esetben bevételnagyság szerint nem találtunk eltéréseket az egyes tényezők erőssége között, mivel azok a teljes mintához hasonló megoszlást mutattak. Annál figyelemre méltóbb, hogy miként alakult a partnerség alapját képező tényezők erőssége az egyes partnerek esetében (6. ábra).



6. ábra: A partnerség alapját jelentő tényezők az egyes pályázati partnerek tekintetében (az összes említések száma)

- Az állami, költségvetési intézményekkel való partnerség alapját elsősorban a pályázati program közös megvalósításának érdeke, míg másodsorban a partnerbe vetett bizalom és annak szakmai kompetenciája határozta meg.
- Az önkormányzati intézmények esetében több tényező szinte egyforma erősséggel adta a partnerség alapját: a pályázati program által megkövetelt feladatmegosztás, a partnerbe vetett bizalom, illetve a szakmai kompetencia.
- Az önkormányzati partnerek esetében két egyforma fontosságú tényező – a közös érdekek a pályázati program megvalósításában, valamint a pályázati program által megkövetelt feladatmegosztás – jelentette a partnerség alapját.
- A civil/nonprofit szervezetekkel való partnerség elsősorban a bizalmon alapult, míg másodsorban a partner szakmai kompetenciái, valamint a pályázati program megvalósításának közös érdeke voltak döntőek.
- Végezetül a piaci partnerekkel kialakított partnerség ezen szervezetek szakmai kompetenciáin nyugodott.

A vizsgált civil/nonprofit szervezetek partnerségi motivációinak meg tudtuk különböztetni egy elsődleges szintjét, amelyet a negatív megítélés alá tartozó hiányok határoztak meg. A partnerségi motivációk másodlagos szintjén jelentek meg csak az együttműködés igazi értékeiként számon tartott motivációk. Az ellentétes jellegű partnerségi motivációknak ilyen magas fokú együttes jelenléte igazolni látszott az ellentmondásos,

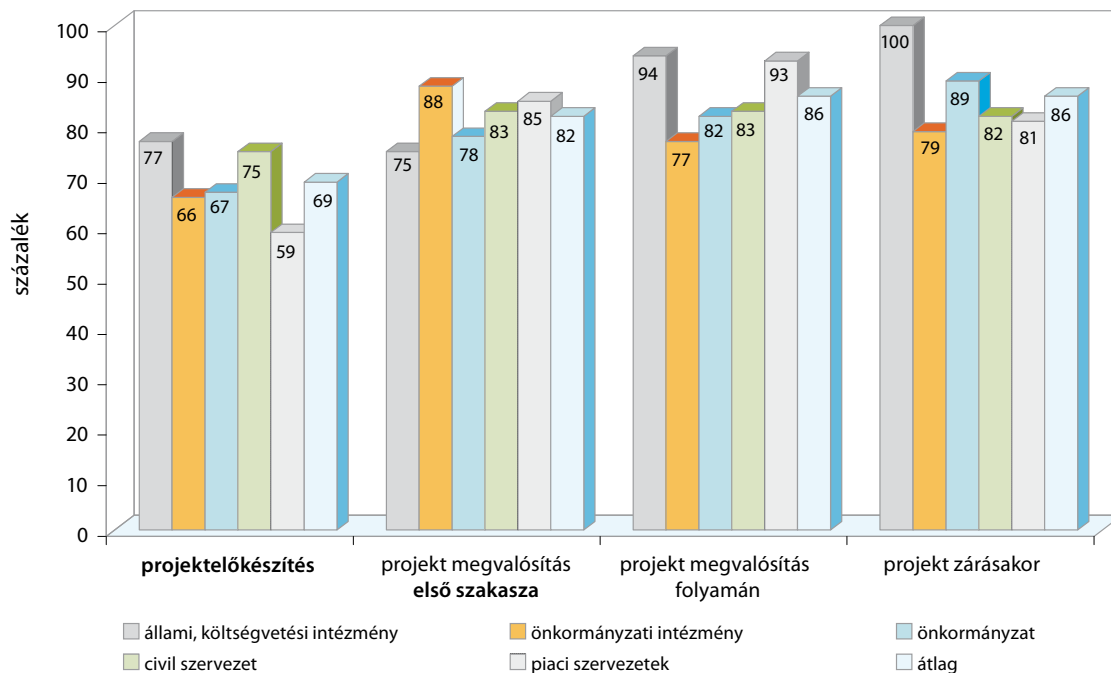
ambivalens partnerségről felállított teóriánkat a vizsgált civil/nonprofit szervezetek HEFOP-projektjeikben megvalósuló partnerség esetében.

Az egyes pályázati partnerekkel kapcsolatos motivációk igen jól strukturáltak voltak, azaz a civil/nonprofit szervezetek nagyon is tudatosan építették ki partnerségeiket. Mindezt alátámasztotta a partnerség alapjául szolgáló tényezők vizsgálata is: partnerségeiket a kutatásban részt vevő civil/nonprofit szervezetek elsősorban egy racionális elemre – a projekt megvalósításának közös érdekére – alapozták, valamint a partnerek szakmai kompetenciájára, amivel saját kapacitáshiányukat pótolni tudták, és arra a bizalomra, ami a többéves együttműködések alatt kialakult. A partnerségi kapcsolatok racionalitását erősíti az is, hogy az egyes partnerek esetében más-más tényezőre alapozták együttműködéseiket.

A partnerség dinamikája. Kutatásunkban a megszokott kvalitatív módszerektől eltérően egyrészt kvantitatív elemzéssel, másrészt pedig a projektmegvalósítás szakaszaihoz kötve (előkészítés, első szakasz, a megvalósítása folyamán, valamint a zárást követően) kíséreltük meg feltárni, hogy miként alakult a partnerség dinamikája a civil/nonprofit szervezetek által megvalósított HEFOP-projektekben.

A vizsgálat során arra kértük a megkeresett civil/nonprofit szervezeteket, hogy egy hétfokú skálán értékeljék pályázati együttműködésüket az egyes partnerszervezetekkel a projektmegvalósítás különböző szakaszaiban. A kapott értékeket a könnyebb értelmezhetőség kedvéért egy 100-fokú skálára transzformáltuk, azaz minél magasabbak az értékek, annál problémamentesebb (korrekt és együttműködő) volt az adott partnerrel a partnerségi kapcsolat a projektmegvalósítás adott szakaszában. A partnerség egyes projektszakaszokon átívelő dinamikája a projekt-előkészítéstől a megvalósítás folyamatáig egy fokozatosan emelkedő, majd beálló tendenciát mutatott a projektzárás szakaszáig. Ez arra enged következtetni, hogy a partnerségi együttműködések a projekt-előkészítés során noha nehézséggel indultak (pl. több technikai, szakmai egyeztetésre volt szükség, vagy pedig adminisztratív problémák merültek fel), majd a partnerségi együttműködés a projektmegvalósítás első szakaszától a projektmegvalósítás idejére folyamatosan javult (pl. rugalmas problémamegoldás jellemezte), és ez a szint a projektzáráskor is megmaradt. (Ez azért is meglepő, mert a projektfinanszírozás problémái gyakran a projektzárást követően hozták nehéz pénzügyi, anyagi helyzetbe a projektgazdákat.)

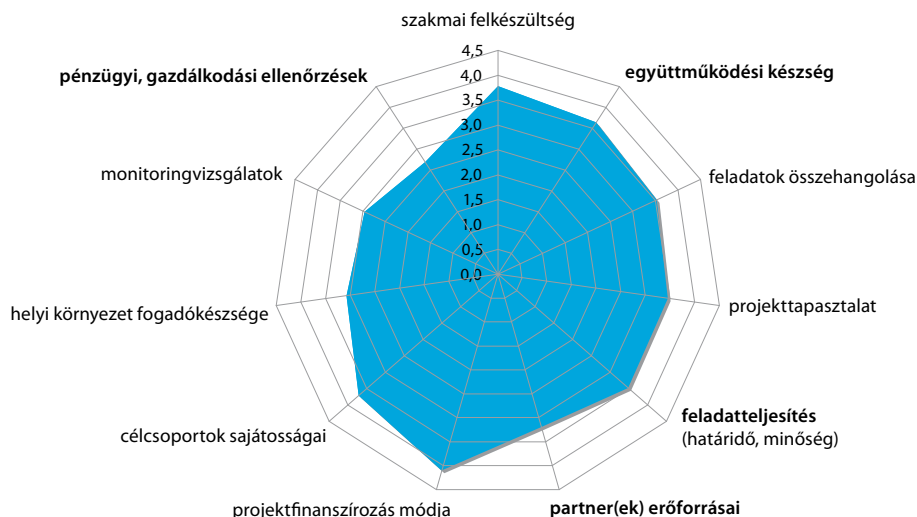
A részletes elemzés azt mutatta (7. ábra), hogy a vizsgált szervezetek megítélése szerint a projekt-előkészítés szakaszában az állami, kormányzati intézményekkel és a civil/nonprofit szervezetekkel sikerült jól előkészített, korrekt együttműködő kapcsolatot kialakítani. Az önkormányzati intézmények és az önkormányzatok esetében több technikai, szakmai egyeztetésre volt szükség, míg a piaci szervezetekkel való együttműködés vagy legkörülményesebb volt, vagy pedig pénzügyi problémák merültek fel.



7. ábra: Az egyes partnerekkel való együttműködés értékelése a projektmegvalósítás különböző fázisaiban (százfokú skálán)

A partnerség dinamikájának fentebb bemutatott változásai csak a projektmegvalósítást befolyásoló tényezők tükrében érthetők meg igazán. A vizsgálatnak ebben a szakaszában arra kértük a válaszadó civil/nonprofit szervezeteket, hogy ötfokú skálán értékeljék, hogy a különböző faktorok mennyiben befolyásolták a pályázati projekt megvalósítását. A felsorolt faktorok egyik csoportját a projektmegvalósítást befolyásoló külső tényezők: a projektfinanszírozás módja, a célcsoport sajátosságai, a helyi környezet fogadókészsége a projektet illetően, a projektmonitoring-vizsgálatok eredményei, a projekt pénzügyi, gazdálkodási ellenőrzésének eredményei alkották. A másik csoport a belső, szervezeti tényezőkből állt: a partnerszervezetek szakmai felkészültsége, együttműködési készsége, projekt tapasztalatai, erőforrásai; a projektben részt vevő különböző partnerek feladatainak összehangolása, feladatteljesítése.

Mint a 8. ábrán is látható, a projektmegvalósítást legerősebben befolyásoló tényezőnek a megkérdezett szervezetek a projektfinanszírozás módját tartották, majd ezt – egy belső, szervezeti tényező – „a partnerek szakmai felkészültsége” követte.



8. ábra: A projektmegvalósítást befolyásoló tényezők (átlag)

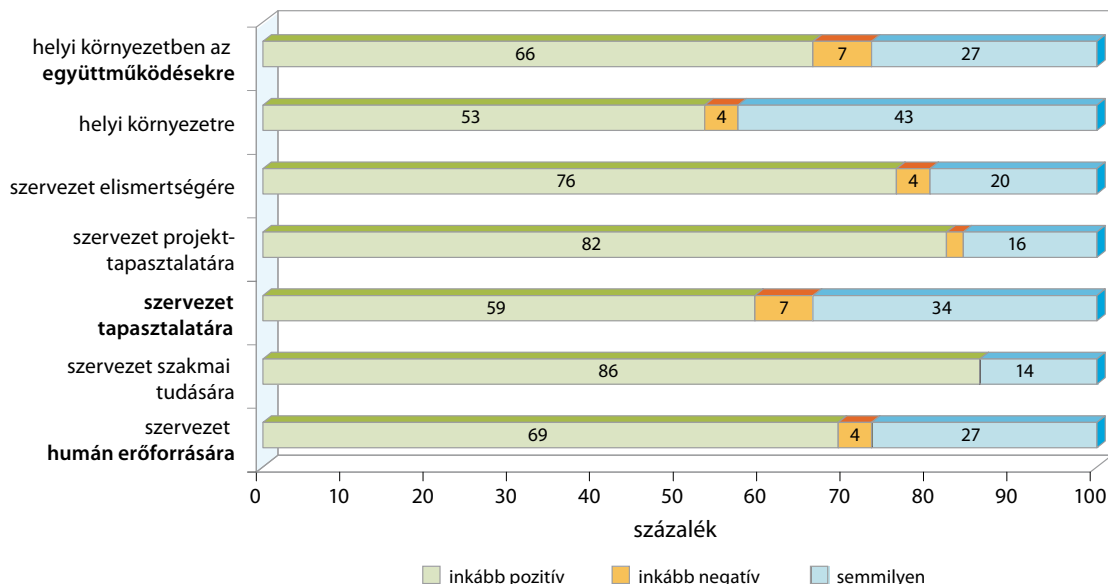
A harmadik legerősebbnek tartott befolyásoló tényező a „célcsoportok sajátosságai” volt, ami magasabb átlagértéket kapott, mint a partnerszervezetek együttműködési készsége. Ezt követően a projektmegvalósítást befolyásoló belső tényezők szerepeltek, úgymint: a feladatok összehangolása, a partnerek projekt tapasztalata, feladatteljesítése, erőforrásai. Figyelemre méltó, hogy a külső tényezők közül alacsonyabb átlagértéket kapott a helyi környezet fogadókészsége, a monitoring és a pénzügyi, gazdálkodási ellenőrzése. Mindezek egyben már előrejelzik a partnerségi együttműködések szervezeti és környezeti hatásait.

A részletesebb elemzések azt mutatták, hogy az alacsony bevételű szervezetek a partnerek együttműködési készségét fontosabb projektmegvalósító tényezőnek tartották, mint a szervezetek másik két bevételi csoportja. A közepes bevételű csoportok a belső tényezők közül a partnerszervezetek feladatainak összehangolását értékelték meghatározónak, míg a magas és nagyon magas bevételű csoportok számára a partnerek szakmai felkészültsége volt a legfontosabb.

Minden jó, ha a vége jó? A projektszintű partnerségek hatását legmagasabb arányban a szervezet szakmai tudásának és projekt tapasztalatainak bővülésében látták. A partnerség előnyeit pedig abban, hogy „szakmailag pótolni tudják a partnerszervezetek egymás hiányosságait”, „a szakmai munka jobban érvényesíthető”, „kompetenciák, szakmai kapcsolatok bővülése”.

Az eredmények arra is engednek következtetni, hogy a partnerségben megvalósított uniós projektek mindenképpen növelik a szervezetek elismertségét. Az előzőeknél alacsonyabbra és némiképpen ellentmondásosnak ítélték meg a civil/nonprofit szervezetek a projektszintű partnerségek hatásait a helyi környezetben létrejövő együttműködésekre és magára a helyi környezetre is.

A válaszadó szervezetek alig több mint kétharmada vélte úgy, hogy a partnerségi együttműködéseknek inkább pozitív hatása volt szervezete humán erőforrására. Ennél alacsonyabb volt (53%) azoknak az aránya, akik a szervezet erőforrásainak növekedésében érezte volna a projektszintű együttműködés hatásait (9. ábra). Ennek hátterében nyilvánvalóan azok a projektmegvalósítás során jelentkező pénzügyi-gazdálkodási nehézségek álltak, amelyeket az előző tanulmányban már bemutattunk.



9. ábra: A partnerségi együttműködések hatásai (a válaszok százalékában)

A projektszintű partnerségek tehát mind az eredmények, mint a hatások tekintetében elsősorban szervezeti szinten hoztak változást a civil/nonprofit szervezetek véleménye szerint. Úgy vélik, hogy mind az eredmények, mind a hatások tekintetében a projektszintű együttműködések példái alig hatottak a helyi környezetben lévő együttműködésekre, illetve a helyi környezetükre.

Az eredmények a partnerségi együttműködések elemzése kapcsán megmutatták, hogy a vizsgált civil/nonprofit szervezetek milyen partnerségi mátrixot alakítanak ki a különböző szervezetekkel. Mint ahogy összefoglalóan az 1. táblázat mutatja, leginkább a civil/nonprofit szervezetekkel való partnerségek uralják ezt a mátrixot.

1. táblázat: A civil/nonprofit szervezetek partnerségi mátrixa a HEFOP-projektek megvalósítása során

	Állami, kormányzati szervezetek	Önkormányzati intézmények	Önkormányzatok	Civil/nonprofit szervezetek	Piaci szervezetek
Az együttműködés jogi- szervezeti formája	konzorciumi szerződés és támogatói nyilatkozat	főként konzorciumi szerződés	konzorciumi szerződés és együttműködési megállapodás	főként konzorciumi szerződés és támogatói nyilatkozat	alvállalkozói és szolgáltatási megállapodás
Partnerségi együtttható	0,57	0,88	0,68	1,50	0,88
Elsődleges partnerségi motivációk	jó tapasztalatok az együttműködésről	kapacitáshiány	többéves együttműködés	kapacitáshiány	kapacitáshiány
Másodlagos partnerségi motivációk	pályázati kényszer	többéves együttműködés	kapacitáshiány	többéves együttműködés	erőforráshiány/ többéves együttműködés
Partnerség alapja	közös érdek, bizalom	feladatmegosztás, szakmai kompetencia, bizalom	feladatmegosztás, közös érdek	bizalom, szakmai kompetencia, közös érdek	szakmai kompetencia, közös érdek
Partnerség dinamikája	átlag feletti, 86,5 pont	átlag alatti, 77,5 pont	átlag körüli, 79 pont	átlag körüli, 80,5 pont	átlag körüli, 79,5 pont

Irodalom

- Bond, D., Browning, V., Coombe, N., Macdonald, R. (1997): *Partnership and Collaboration: key to meeting the challenges in management education*. Graduate School of Business, UCT Working Papers Series No 97-2.
- Caplan, K., Jones, D. (2002): *Partnership indicators*. Measuring the effectiveness of multi-sector approaches to service provision. Practitioner note series. BPD Water and Sanitation Cluster, London. <http://portals.wi.wur.nl/files/docs/msp/indicate.pdf>
- CIARIS (2007): *Resource: Intrduction to partnership*. <http://www.ciaris.org/community/library/show/106> (letöltés 2011. 11. 05.)
- Evers, A. (2003): Social capital and civic commitment: On Putnam's way of understanding. *Social Policy and Society*, 2 (1, S): 1–9.

- Freeman, E. (1984): Stakeholder Management: Framework and Philosophy. In Freeman, E. (ed.): *Strategic Management. A Stakeholder Approach*. Pitman, Boston, 52–82.
- Iván G. (2005): *Az Európai Unió költségvetése a közösségi politikák tükrében*. PhD értekezés. Budapesti Corvinus Egyetem, Budapest.
- Krashinsky, M. (1997): Stakeholder Theories of the Non-profit Sector. *Voluntas*, 8 (2): 149–161.
- Nelson, J., Zadek, S. (2000): *Partnership Alchemy. Social Partnership in Europe*. The Copenhagen Centre, Copenhagen. http://portals.wi.wur.nl/files/docs/msp/Partnership_Alchemy.pdf (letöltés 2011. 11. 05.)
- Nowackiné Tóth K. (2006): *A partnerség elve a Strukturális Alapok felhasználásában*. Tankönyv a köztisztviselők továbbképzéséhez. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest.
- Putnam, R. (2000) *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. Simon and Schuster, New York.
- Wilson, A. (1997): Ten Tips for Partnership. *Community Affairs Briefing*, Issue 34, June.



2. A HAZAI SZOCIÁLPOLITIKAI FEJLESZTÉSEK, A PROGRAMALKOTÁS TAPASZTALATAI

2.1. A cigányság felemelkedését, integrációját célzó programok

CSONGOR ANNA

2.1.1. Fogalommagyarázat

Ki a cigány?

Annak ellenére, hogy a mindennapi – ideértve a politikait is – nyelvhasználatban könnyedén használják a 'cigány' illetve a 'roma' megnevezést, a definíció korántsem egyértelmű. Az etnikai vagy szociális alapú definíciók mellett a közbeszédben mind a mai napig élnek azok a meghatározások, amelyek faji vagy inkább fajinak gondolt jellemzők alapján határozzák meg, hogy ki a cigány. Ehhez illusztrációként elsőnek Csalog Zsolt kiváló írását ajánlom 1973-ból.

„A faji szempont éles hangsúlya és térhódítása a többi, reálisabb szempont rovására alighanem csak kései, XX. századi jelenség. Ma azonban, amikor az etnikus és szociális mikrostruktúra mobilitása növekszik, és az ezekből kiinduló kritériumok használhatósága egyre kérdésesebbé válik, megvan a veszélye annak, hogy a társadalmi környezet tudatában a faji szempont jelentősége az úgy mérhetetlen kárára abszolutizálódik, majd pedig visszahat az alanyra, és így valóban megteremtődik egy ténylegesen létező, tudatában integrált 'cigányság' kategória – a cigány mint cigányt érzi magát megkülönböztetettnek, elhatároltnak, visszaszorítottnak, s így ezt a fogalomrendszert végül maga is elfogadja, és ideológiai-politikai motívumként használja.” (Csalog 1973: 44)

A kilencvenes évek végén a kutatók között lezajlott definíciós vita összefoglalása megtalálható Ladányi János és Szelényi Iván „Ki a cigány?” című írásában, amely eredetileg a *Kritika* 1997/12-es számában jelent meg.

A Kemény István és társai (MTA Szociológiai Kutató Intézete) vezette országos reprezentatív szociológiai vizsgálatok a magyarországi cigányságról (1971, 1993, 2003¹) a következő definíciót használták: „*az a cigány, akit a környezete annak tart*”. Ezt Kertesi Gábor Kézdi Gáborral együtt írt *A cigány népesség Magyarországon* című könyvében a következőképpen indokolja:

„...a magukat nem cigánynak tekintő, többségi társadalom tagjai határozottan és világosan megkülönböztetik magukat azoktól az emberektől, akiket cigánynak tekintenek. (...) Ez a vélekedés erőteljesen befolyásolja az érintett – cigány és nem cigány – emberek közötti érintkezést.” (Kertesi, Kézdi 1998: 15)

„A környezet vélekedése a cigánynak tekintett emberek számára nem semleges magánvélekedés, hanem a szó klasszikus értelmében vett társadalmi tény: olyan – többnyire állandósult – cselekvésmódok forrása, amelyek képesek kényszerítő módon hatni az érintett egyénekre.” (uo.: 16)

¹ Lásd Kemény et al.1976, Havas, Kemény, Kertesi 1994, Kemény, Janky, Lengyel 2004.

A Kemény-féle vizsgálatban használt meghatározással kapjuk meg legjobban azt a csoportot, amelyet egy esélykiegyenlítő politikával kellene megközelíteni, hiszen ők azok, akik cigányságuk miatt (is) hátrányt szenvednek. Ugyanakkor, mint ahogy az az előbbieken említett vitából is kitűnik, az identitás, illetve az adott csoporthoz való tartozás teljes mértékben kontextusfüggő, nem állandó.

Ugyanakkor természetesen az identitást mint narratívát is értelmezhetjük, ennek továbbgondolásában segít Németh Szilvia „Az identitás mint narratíva” című írása (Németh é. n.).

A cigánysággal foglalkozó antropológiai irodalom hozta be a tudományos köztudatba Luc de Heusch „ostromállapot-mentalitás” fogalmát, amely többek között Michael Stewart *Daltestvérek* című könyvében bukkan fel:

„Az, hogy egy nagyobb hatalommal bíró, és gyakran ellenséges érzelmű népesség veszi őket körül, azt az érzést kelti a cigányokban, amit Luc de Heusch képével „ostromállapotnak” nevezhetünk” (Stewart 194: 130).

Pálos Dóra (2012) kiváló esettanulmánya foglalkozik a kettős identitás (vagy a két identitás közé szorulás) kérdésével egy beás cigány közösségben.

2.1.2. Adatok és az adatok hiánya

A dolog természeténél fogva, mivel a kisebbségi identitás – mint általában az identitás – állandóan változó társadalmi konstrukció, naprakész, pontos adataink a magyarországi cigányság létszámáról nincsenek, és nem is lehetnek.

Amennyiben azonban arra vagyunk kíváncsiak – és ez a programalkotáskor fontos szempont lehet –, hogy hányan vannak azok az emberek, akiket a környezetük cigánynak/romának tekint, és ezért sztereotip viselkedésnek vannak kitéve, ami őket hátrányosan érinti, a 2003-as, a legutolsó országos reprezentatív vizsgálat nyújt segítséget.

Ha annak a csoportnak a létszámát keressük, akik adott alkalmakkor – népszámlálás vagy valamifajta részvételhez szükséges listakészítés során – romának/cigánynak vallották magukat, akkor a népszámlálási adatokat vagy a kisebbségi önkormányzati választások alkalmával a kisebbségi választási listára névjegyzékek alapján készített adatokat használhatjuk leginkább.

Az etnikai, kisebbségi adatgyűjtés szabályait az adatvédelmi törvény és a kisebbségi törvény rögzíti.

Az [adatvédelmi törvény](#) szerint a kisebbséghez tartozás „különleges adat”², és különleges adat akkor kezelhető, ha „3. § (2) a) az adatkezeléshez az érintett írásban hozzájárul, vagy b) a 2. § 2. a) pontjában foglalt adatok esetében, az nemzetközi egyezményen alapul, vagy Alkotmányban biztosított alapvető jog érvényesí-

² „[A] faji eredetre, a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozásra, a politikai véleményre vagy pártállásra, a vallásos vagy más világnézeti meggyőződésre, az érdek-képviselési szervezeti tagságra” vonatkozó adat.

tése, továbbá a nemzetbiztonság, a bűnmegelőzés vagy a bűnüldözés érdekében törvény elrendeli; c) egyéb esetekben azt törvény elrendeli.”³

Az 1993-as **kisebbségi törvény**⁴ egyéni kisebbségi jogként definiálja a kisebbséghez való tartozás vállalásának, kinyilvánításának jogát,⁵ 2005-ös módosítása már lehetővé, sőt szükségessé teszi a regisztrációt, a kisebbségi jegyzékbe való felvételt a kisebbségi önkormányzati választásokhoz.⁶

Ennek megfelelően jelenleg a következő adatok állnak rendelkezésre a magyarországi cigányság létszámáról:

Év	Forrás	Létszám, fő
1971	MTA Szociológiai Kutató Intézet	320 000
1980	Népszámlálás, KSH	6 404
1990	Népszámlálás, KSH	142 683
1993	MTA Szociológiai Kutató Intézet	450 000
2001	Népszámlálás (KSH)	190 046
2003	MTA Szociológiai Kutató Intézet	650 000
2006	Kisebbségi önkormányzati választási névjegyzék	106 333
2010	Kisebbségi önkormányzati választási névjegyzék	133 492

Az Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézetének a magyarországi cigányság helyzetének javítására és felemelkedésére a rendszerváltás óta fordított támogatások mértékét és hatékonyságát vizsgáló 2008-as összegző tanulmánya (ÁSZ 2008) súlyos problémaként jelöli meg a hivatalos adatgyűjtés hiányát:

„A feltárt összefüggések azt mutatják, hogy az etnikai célú adatgyűjtés hiánya a roma integrációt szolgáló pénzek eredményes felhasználásának egyik legkomolyabb akadályát képezi. (...) Az elmúlt tíz év egyetlen magyar kormánya sem tartotta fontosnak, hogy rendszeres információk gyűjtésével bizonyosodjon meg a legnagyobb lélekszámú hazai kisebbség helyzetében bekövetkezett változásokról. A hazai statisztikai adatgyűjtés rendszerének továbbra sem része az, hogy miként, milyen rendszerességgel, milyen pénzügyi forrásokból, mely szervezeteknek kell a hazai cigányság helyzetéről adatokat gyűjteni.

³ 1992. évi LXIII. törvény a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról. http://jogszabalykereso.mhk.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=16680.560637

⁴ 1993. évi LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól. <http://www.nemzetisegek.hu/dokumentumok/kisebbsegotverny/kisebbstovrmagyar2006.pdf>

⁵ „7. § (1) Valamely nemzeti, etnikai csoporthoz, kisebbséghez (a továbbiakban: kisebbséghez) való tartozás vállalása és kinyilvánítása az egyén kizárólagos és elidegeníthetetlen joga. A kisebbségi csoporthoz való tartozás kérdésében nyilatkozatra senki sem kötelezhető.”

⁶ 2005. évi CXIV. törvény a kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó egyes törvények módosításáról. http://www.complex.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0500114.TV

Erre még tervek sem állnak rendelkezésre. A helyzet groteszk voltára mi sem jellemző jobban, hogy miközben az EU-csatlakozást követően a minisztériumok és a főhatóságok sorozatban kérik fel a hazai kutatóintézeteket – a romák helyzetét is érintő – indikátorok készítésére (sőt: idősorok összeállítására), semmilyen lépést nem tesznek annak érdekében, hogy ezen indikátorok alapjául szolgáló adatok előállításához a legelemibb feltételeket biztosítsák.

Az etnikai adatok gyűjtését az adatvédelemről szóló törvény nem tiltja, arra – a megfelelő szabályok betartása mellett – lehetőség van. Például egy program esetén akkor lehet a résztvevők etnikumhoz tartozását megjelölni, ha magukat akként definiálták. A hivatalos kormányzati álláspont azonban mind- eddig nem tartotta indokoltnak, hogy a foglalkoztatás az oktatás, egészségügy, lakhatás kapcsán etnikai adatok gyűjtésére kerüljön sor. Egyrészt azért, mert az említett területeken megkérdőjelezhető az adatgyűjtés célhoz kötöttsége, azaz a támogatások, fejlesztések célcsoporthoz való eljuttatása nem igényli a romákról szóló adatok gyűjtését. Másrészt kivitelezhetetlennek tartotta, hogy ilyen adatgyűjtéssel megfelelően megbízható adatokhoz lehessen jutni.” (ÁSZ 2008, kiemelés tőlem, Cs. A.)

Nemcsak Magyarországra jellemző, hogy nincsenek adatok. Az OSI (Nyílt Társadalom Intézete) kiadásában megjelent *No Data – No Progress* [Ha nincsenek adatok, nincs fejlődés sem] című kiadvány arról tanúskodik (OSI 2010), hogy a Roma Évtized programhoz csatlakozott egyetlen országban sincs olyan adatgyűjtés, amely fejlesztő programok alapjául szolgálhatna.

Az adatok hiánya, illetve az adatok megszerzésének körülményessége, olykor lehetetlensége más megoldások keresésére ösztönözte a kutatókat és a döntéshozókat: jó helyettesítőt próbáltak találni. Így lett a hátrányos (illetve halmozottan hátrányos) helyzet kifejezés a cigány/roma megjelölés körülírása. Ez a megoldás feleleveníti a *Cigányság = etnikum vagy társadalmi réteg?* című vitát, és eltolja a választ abba az irányba, hogy a cigányságot hátrányos szociokulturális helyzetű csoportként definiáljuk, semmibe véve az etnikai, kulturális sajátosságokat.

A programalkotó és a döntéshozó felelőssége, hogy amennyiben ezt a definíciót használja – amely szintén nem tökéletesen egzak, sok külső tényezőtől függ, hogy ki kerül bele ebbe a kategóriába –, a szülők isko-

lázatlansága és a rossz anyagi helyzete alapján (a jövedelmet és a vagyont vizsgálják) minősít egy gyereket **hátrányos** vagy **halmozottan hátrányos** helyzetűnek.⁷

A másik lehetőség a cigányságra vonatkozó adatok megszerzésének nehézségeiből fakadó célzási problémák feloldására, illetve megkerülésére a **területi elv**. Itt abból az ismert tényből indultak ki, hogy a fejlettségbeli különbségek leképeződnek a térképen is: vannak térségek, amelyekben a szegénység, a munkanélküliség erősebben megjelennek, mint máshol. Feltételezték, hogy ezek a területek azok, ahol a legtöbb cigány/roma is él, illetve ahol a lakosság átlagosnál nagyobb százaléka cigány/roma.

A 67/2007. (VI. 28.) OGY határozat⁸ rögzíti azokat a kritériumokat, amelyek alapján egy kistérség hátrányos helyzetűnek vagy leghátrányosabb helyzetűnek minősül, és mint ilyen fokozott területfejlesztési támogatásban kell részesülnie. Gazdasági, infrastrukturális, társadalmi, szociális, foglalkoztatási mutatókból (öt mutatócsoport) képzett komplex mutatót használnak. A definíció a következő:

„5. Hátrányos helyzetű kistérségnek kell minősíteni azokat a kistérségeket, amelyeknek a komplex mutatója kisebb, mint az összes kistérség komplex mutatójának átlaga.

6. A hátrányos helyzetű kistérségeken belül azokat a legalacsonyabb komplex mutatóval rendelkező kistérségeket, amelyekben az ország lakónépességének 15%-a él, leghátrányosabb helyzetű kistérségeknek kell minősíteni.

(...)

7. Azokra a legalacsonyabb komplex mutatóval rendelkező leghátrányosabb helyzetű kistérségekre, amelyekben az ország lakónépességének 10%-a él, felzárkóztatásuk érdekében alapvetően európai uniós forrásokra építve komplex programot kell kidolgozni, és annak megvalósítását kiemelten szükséges támogatni.”⁹

⁷ **Hátrányos helyzetű** gyermek, tanuló az, akit családi körülményei, szociális helyzete miatt a jegyző védelembe vett, illetve akiknek rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre való jogosultságát a jegyző megállapította. E csoporton belül halmozottan hátrányos helyzetű az a gyermek, az a tanuló, akinek a törvényes felügyeletét ellátó szülője óvodás gyermek esetén a gyermek három éves korában, tanuló esetében a tankötelezettség beállásának időpontjában legfeljebb az iskola nyolcadik évfolyamán folytatott tanulmányait fejezte be sikeresen. Halmozottan hátrányos helyzetű az a gyermek, az a tanuló is, akit tartós nevelésbe vettek.

A **halmozottan hátrányos helyzet** megállapításához nyilatkozatot ad a szülő. A nyilatkozattétel önkéntes. A 20/1997. (II. 13.) Korm. rendelet 7. számú melléklete a „NYILATKOZAT halmozottan hátrányos helyzet megállapításához”, amelyet a Polgármesteri Hivatalban, illetve az óvodában és iskolában lehet kérni. Amennyiben a szülő a nyilatkozatot leadta, és a jogszabályi feltételeknek megfelel, a gyermek a jegyző által a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekekről vezetett listára kerül, amelyről hivatalos iratot küld a jegyző. Ezt kell benyújtani az óvodában, iskolában és a kollégiumban. Így szerez tudomást az intézmény vezetője a gyermek besorolásáról s arról, hogy ő milyen kedvezményekre, támogatásokra jogosult.

⁸ A területfejlesztési támogatásokról és a decentralizáció elveiről, a kedvezményezett térségek besorolásának feltételrendszeréről. http://www.complex.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A07H0067.OGY

⁹ http://www.complex.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A07H0067.OGY

Ennek alapján egy a cigányokat/romákat megcélzó fejlesztési program használhatja a területi megközelítést, ezzel megfelelve a nemzeti roma integrációs stratégiák 2020-ig szóló uniós keretrendszerének,¹⁰ amely javasolja, hogy a tagországok „azonosítsák a hátrányos helyzetű mikrorégiókat vagy szegregált környékeket, ahol a közösségek a leghátrányosabb helyzetben vannak, felhasználva a már rendelkezésre álló társadalmi-gazdasági és területi mutatókat (pl. nagyon alacsony iskolázottság, hosszú távú munkanélküliség stb.).”

2.1.3. A „cigányügy” mint fejlesztés, programalkotás tárgya

Ahhoz, hogy értelmezni tudjuk, hogy a hatalom fejlesztéspolitikai elképzelései cigányügyben milyen alap-elképzeléseken nyugszanak, érdemes egy kicsit visszamenni a történelemben. A kérdés az, hogy mielőtt a fejlesztés, programalkotás megvalósul, hogyan, miként fogalmazódnak meg a problémák. Előrebocsátom, hogy ezen a területen az elmúlt háromszáz évben nem tapasztalható túl nagy változás.

Rövid történelmi visszapillantás¹¹

Az elmúlt harminc év legfontosabb fejlesztési programjainak ismertetését kicsit régebből kell kezdeni. Bizonyos értelemben egységes fejlesztési programnak nevezhetjük a XVIII. század, ezen belül is elsősorban Mária Terézia, II. József és III. Károly rendeleteit, amelyek a cigányság asszimilációját célozták minden lehetséges eszközzel.

II. József törekvéseinek költői megfogalmazását egy korabeli újságíró írta le:

„Lekötni az emberiség vad állapotának közöttünk élő utolsó hírmondóit, megnyerni őket a productív és békés munkásságnak, alkalmassá tenni őket a cultura s civilizatio áldásaira. Visszaadni a cigányokat is az emberi méltóságnak s fogékonnyá tenni őket is az önbecsérzet gyönyöreire, szóval hasznos cultur és ethicus egyedeiket faragni belőlük: oly cél, mely mindenkor méltó volt egy II. József császárhoz.” (II. József 1783)

Az asszimilációs célnak – azaz a cigány nép gyakorlati eltüntetésének – az egyértelműségét illusztrálja az alábbi rendeletszöveg II. József tollából:

„Arra a javaslatra, hogy a cigányok számára tengerparton vagy másutt létesítsenek új telepeket, bizonyára nem akadna elégséges hely. A jóságos királyi akarat az, hogy ezek az emberek ne éljenek egymás között és ne merjék anyanyelvüket használni, hanem válasszák el őket egymástól. Ha eltiltják őket életmódjuktól és anyanyelvük használatától, jobbágyokká és mesteremberekké formálódnak, és ezen a módon fokozatosan eltűnik a neve is ezen népnek az örökös tartományokban.” (II. József 1783)

¹⁰ http://www.eu2011.hu/files/bveu/documents/A_nemzeti_romaintegracios_strategiak_unios_keretrendszere_2020-ig.pdf

¹¹ A történelmi szövegeket a továbbiakban Mezey, Pomogyi, Tauber (1986) írásából idézem.

A koncepció megvalósításának első eleme az volt, hogy **össze kell számolni** őket, azaz az akkori döntéshozók is küszködtek azzal a problémával, hogy ha nem ismerjük az adatokat, vajmi kevés hatékonysággal tudunk dolgozni a problémával. Álljon itt egy rövid idézet annak jelzésére, hogy ez a „számlálást”, „összeírást” mennyire komolyan kellett venni.

„Mindazon többi cigányok pedig, kiknek nincsen az említett módon megbizonyult uradalmuk és ezeknek kóbor, tolvaj és rabló életet folytató társaik, a cigányok feleségével és gyermekeikkel együtt, mostantól számított három hónap múlva személyenkénti megszámlálással összeírandók ezen Magyarországon és csatolt részein, miként az ország összes, úgy uraságotok vármegyéjében is, mégis azon különös feltétellel, hogy ha valaki fegyverrel vagy csak bottal is ellenállna, azt büntetlenül öljék meg, az elfogottakat pedig minden további eljárás nélkül csupán számuk megállapítása végett össze kell írni.” (III. Károly 1724)

A második elem a **kategorizálás**: megjelenik a „jó” és „rossz” cigányok kategóriája, míg az utóbbiakkal szemben könyörtelenül el kell járni, az előbbiekkal (akikről meg nem derült ki semmi rossz) kapcsolatban azonban a rendelet meghagyja a befogadás lehetőségét.

*„...ezen királyi helytartótanács ő királyi szent felsége kegyes jóváhagyásával atyai gondoskodásával, szorgalmával készült ezen előterjesztést hozta a magyar királyság számára, ennek során fent tisztelt uraságotoknak és a kebelükben létező szabad királyi városoknak, valamint egyéb kiváltságos kerületeknek és helyeknek is ezen királyi helytartótanács komolyan erősen és igazán, mint magából következik, meghagyja, hogy először, **ha az országban eddig megtűrt cigányok közül, akikről nem derült volna ki, hogy loptak, raboltak, vagy más bűnben részesek volnának, avagy a többi gonosztevővel közösködnének vagy társulnának, a földesurak némelyeket uradalmukban a birtokukon befogadni és azokon tartani akarnának, szabadságukban áll.** (III. Károly 1724)*

Az üldözendőkről azonban „szorgalmasan” jelentést kell tenni, és nem célszerű velük „közösködni”.

*„Meg kell tiltani a falvak lakóinak, molnároknak és más, bármilyen rendű és állapotú embereknek, hogy a sokat emlegetett cigányokkal és más gonosztevőkkel **összeereszkedjenek, azokat befogadják, védelmezzék és megtűrjék, velük közösködjenek, nekik hírt adjanak, avagy a szükséges ételt, italt, ruházatot, még kevésbé fegyvert, puskaport, ólmot.** És hogy ezen annyiszor említett gazembereknek megtudott szállásaikról, újabb gonosztetteikről, hollétükről az említett vármegyék járásainak helységeiben lakók a saját felsőbbbségüknek vagy a katonaságnál tegyenek szorgalmasan jelentést. Előbb említett gonosztevők orgazdait és más segítőit, egybehangzóan őfelségének a közbiztonság megszilárdítására kiadott rendeletével, melynek betűinek megsértőit javasoltatott az eddigi kemény, szigorú vizsgálattal eljárás alá vonni, bebizonyulás esetén halállal büntetni. Az előrebocsátottakat pontról pontra hajtsák végre és jelentéseiket időről időre az előírt módon ezen helytartótanácsnak tegyék meg.” (III. Károly 1724)*

A rendelet azonban elismeri, hogy az üldözendők csoportjában is lehetnek olyanok, akik felhagynak ezzel az életmóddal, azaz időben „észhez térnek”, „tisztas életre adták magukat”. Az ő számukra van lehetőség: munkájuk arányában „mérsékelt bért kaphatnak”.

*„Azon kóbor cigányok pedig és a társaik, mindkét nembeli velük tartók, akik az előbb megnevezett és leszögeezett határidő előtt észhez térnének, és azon csavargó henyélést és azon közveszélyes életmódot, úgy is, mint a sok bűnöknek okát, elhagyják, és készségesek volnának a munkálkodásra és a dologra, jelentkezzenek mindannyian egyenkint a magisztrátusnál, ahol laknak, vagy a vármegye alispánjánál a megadott határidő előtt, ahol minden személy nevét, korát és testalkatát jegyezzék fel. **Ezen dolgozó embereknek ígérjenek munkájuk arányában mérsékelt bért**, és miként másutt, ebben a megyében is az ily észre tért személyek összeírását küldjék fel azonnal ezen királyi helytartótanácsához, és e módon jelentsék azon személyeket, akik tisztas életre adták magukat, mely dolgok előfordulásáról és megtörténtéről annak idején időről időre és a végén tegyenek jelentést, hogy az említett összeírásokat innen ő felségének alázatosan felküldeni és így úgy ezen, mint más királyságok és tartományok köznyugalmáról könnyebben gondoskodni lehessen.” (III. Károly 1724)*

Mária Terézia 1769-es rendeletében újra hangsúlyozza az összeírás fontosságát:

„1761. december 10-én innen küldött utasításban uraságtoknak, valamint az összes vármegyéknek, városoknak és kerületeknek elrendeltük, a következő február hó végéig az összes cigány családokat, feltüntetve feleségeiket, gyermekeiket, azok nemét és korát, úgyszintén ha valami mesterséget űznek, vallásukat, a valóságnak megfelelő módon írják össze, úgy, hogy a távollevőket és az idegeneket is személy szerint tüntessék fel, név szerint megjelölve azt is, hogy kinél miért tartózkodnak. Végezetül ezen összeírásokat külön táblázatba foglalva ő szent királyi felségéhez való felterjesztés céljából ide, ezen királyi helytartótanácsához minél gyorsabban küldjék fel.” (Mária Terézia 1769)

A rendeletek három fő témára fókuszálnak: letelepítés/lakhatás, oktatás/gyereknevelés, foglalkoztatás.

Lakhatás

„...ha a megállapított határidő elmúltával még találhatók lennének felütött cigánysátrak vagy földkunyhók, azokat a falvak bírái súlyos büntetés terhe alatt gyűjtsák fel vagy rombolják le, és már most jó előre tudatni kell velük, hogy azokat a családokat, akik eladdig állandó lakóhelyről nem gondoskodtak, mint kóborlókat és közveszélyes embereket a hatóságnak le kell fogni, és mindaddig, míg felőlük valami intézkedés történik, az utak javítására vagy valami közérdekű munkára kell fogni biztos felügyelet alatt.” (Mária Terézia 1769)

„Azokat a cigányokat, akik hegyes vidéken vagy erdőben ütötték fel tanyáikat, az illetékes törvényhatóságok mozdítsák el onnan, és telepítsék a vármegye egy vagy több sima fekvésű vidékére, valamint

„Ügyeljenek arra is, nehogy sátrakban vagy kunyhókban húzódjanak meg, hanem kötelezzék őket házat építeni.” (Mária Terézia 1769, 1772)

„Ne lakjanak egy csomóban, egy szobában, házaikat új mód szerint falazzák, és ahol lehet, a parasztok házai között, felhúzott falú házak építésére szorítsák őket.” (II. József 1783)

Oktatás/gyereknevelés

„Szintén ugyanazon fent említett császári és királyi felség akarja, hogy a cigányok gyermekei ne merészeljenek lakásukból meztelenül kijönni, ellenkező esetben elrendeli, hogy a szülőket testi fenytékben részesítsék, a gyermekeket pedig fogják be és vesszőzzék vagy korbácsolják meg. Ruházatuk egyezzen meg azon parasztokéval, akik között laknak, és semmi esetre sem engedjék meg, hogy eddigi szokásaik szerint továbbra is csak egy szál lepedőbe burkolózzanak, hanem szigorúan elrendeli, hogy szorítsák őket arra, hogy úgy otthón, mint nyilvánosan tisztos ruházattal fedjék testüket.” (Mária Terézia 1769)

„Gyermekeiket vegyék el tőlük kétéves koruktól fogva és helyezték el a megye szomszédos helységeiben, minek folytán az így szétszóródott család eltérül a kóborlástól” (Mária Terézia 1772. november 23-i jósaágos királyi rendeletének 6. pontja)

„Nem különben el kell tőlük venni ezen jósaágos királyi rendelkezés értelmében a gyermekeiket, mihelyt négyéves korukat betöltik, és nevelésre a parasztokhoz kell adni.” (II. József 1783)

„Úgy a fiú, mint a leánygyermekeket negyedik évüktől fogva tíz éves koruk betöltéséig a parasztok tartják az említett bér ellenében, azután pedig mint ostoros gyermekeket alkalmazzák, annyi évig szolgál, mint ahány évig tartották, minden bér nélkül ugyanazon parasztnál. Ha pedig valamelyiket alkalmasnak találják iparosnak, tizedik éve betöltése után ennek gyakorlására alkalmazzák, a pásztorkodástól pedig egyenesen tartás távol.” (II. József 1783)

De nem elég elvenni a gyermeket a cigány szülőktől:

„Mivel félni lehet, hogy ha a gyermekeket mindig közpénzen tartják el, a szülők megszabadulva gyermekeik gondjától, henyén élnek és vérüktől úzve elfajzott gyermekeiket szaporítanak, avégből, hogy ez a nép minél nagyobb biztatást és ösztönzést kapjon a munkához és pénzkereséshez, ő szent királyi felsége jósaágosan elrendelte, hogy amíg a gyermekek napi tartásdíját a házipénztárból kell kifizetni, ezen tartásdíjnak felét vagy harmadát fizetessék meg a szülőkkel, amennyiben azt ezek módja megengedi.” (II. József 1783)

Foglalkoztatás

„...az 1773. december 20-i jósaágos királyi rendelkezés megparancsolja, hogy azokat, kiknek kedvük van a földművelésre, ott alkalmazzák, akik pedig mesterségre hajlamosak, azokban szorgoskodjanak választásuk szerint.” (Mária Terézia 1773)

„Számukra a koldulás szigorúan tilos, mivel az 1753. november 8-án kiadott jószágos királyi rendelet szerint az uradalmak tartoznak a cigányok számára területükön állandó tartózkodási helyet kijelölni, ahol az uradalom segítségével megépítenék házukat, művelésre területet kihasítani, azokat, akik valami mesterséget ismernek, annak üzésére nem csak szorítani, hanem némileg segíteni is, azok felől pedig, akik nem tartoznak senki védnöksége alá, megparancsolja a rendelet, hogy a vármegye intézkedjék és jegyezze be őket képességeik szerint az egyes falvakba mint iparosokat, ahol azok építsenek maguk számára házat, és így a többi lakosokkal egy sorban élve kénytelenek lesznek magukat munka végzésével fenntartani; tehát az egyik helyről vándorlás a másik helyre egyáltalában nem szabad, evégből nekik nem lehet útlevelet adni.” (II. József 1783)

A cigányság mezőgazdasági munkára kényszerítésére, illetve ösztönzésére a törvényalkotó aprólékosan ügyelt.

„Mivel az élethossziglani kényszermunka csak súlyosabb bűncselekmények büntetésére szokásos, nem lehet helyt adni azon javaslatnak, hogy a meglelt korú cigányokat és 22 éven felüli fiaikat fogják örökös munkára, hanem mivel az évenként végezni szokott úrbéres vizsgálatok alkalmával sok elhagyott jobbágytelket találnak, betelepítésükre helyezzenek oda cigányokat olyanformán, hogy részesüljenek adókedvezményben három évig, mivel pedig a hozzáértésük is hiányzik, azonkívül sok minden szükséges a telkek megműveléséhez és a gazdálkodáshoz, hogy az ilyenfajta elhagyott telkek alkalmassá váljanak a gazdálkodásra; a beszerzendő szerszámokra és jószágokra szükséges összeget a házipénztárból kell előlegezni apránként teljesítendő visszafizetésre, ha pedig az elhagyott telekre behelyezett új paraszt megszökne, és nem adná meg sem a földesúrnak, sem a vármegyének járókat, fogják le, szállítsák oda, honnan megszökött, és úgy a földesúrnak, mint a vármegyének szabad lesz a hátralék letisztázására és a teljesítendő robotra szorítani.” (II. József 1783)

„Azokat a cigány mesterembereket, kik mesterségük céheibe be akarnának iratkozni, minden mesterségen akadály nélkül fel kell venni.” (Mária Terézia 1761, II. József 1783)

„A kovácsmesterséget csak azoknak legyen szabad gyakorolni, kiknek a szolgabírák járásaikba a köz érdekében megengedik, a zenélést pedig a zeneszerszámok kötelező elkobzása és összetöretése mellett egyenesen tiltsák meg, ő szent királyi felsége jószágosan figyelmeztetni kívánja a járások szolgabíráit, hogy a zenélést csak azoknak engedélyezzék, kik jobbágyok vagy mesteremberek és szükséges és nem vándorló kovácsmesterséget folytatnak, útlevelet is csak ilyeneknek adjanak.” (II. József 1783)

„Az erődítési munkálatoknál, utak és hidak javításánál a többi néppel egyetemben őket is alkalmazzák. Közben pedig, míg másutt hasznos alkalom nyílnék, alkalmazzák őket a kostélyi gát építésénél a mások számára is fizetett bér ellenében. [A Kostély Erdélyben, a Temest a Begával összekötő csatorna zsilipjénél az idő tájban létesült település. – a ford. – megjegyzés az eredeti szövegben] Ösztönözzék a más

magánosok számára végzendő kézi munkára. Nem lenne haszontalan, hogy miként egyes földesurak a maguk birtokán cselekszik, ha munkájukkal arányos napszámbért fizetnének nekik készpénzben.”
(II. József 1783)

Nehéz volna megállapítani, hogy mi lett a XVIII. századi rendeletek közvetlen hatása, annyi azonban bizonyos, hogy nagy szerepük van abban, hogy a mai Magyarország területén élő cigányok/romák hosszú idő óta letelepedtek, és nagy részük sok generációval ezelőtt elvesztette eredeti nyelvét.

Kormányzati programok a XX. század második felétől

Mintegy kétszáz év múlva – 1961-ben – találkozunk a cigányság helyzetével kapcsolatos hasonlóan átfogó fejlesztési elképzelésekkel. Mivel a határozat szövege hosszú ideig nem volt publikus, nem közismert, érdemes lényegében teljes terjedelmében idézni.

„A cigánylakosság helyzetének megjavításával kapcsolatos egyes feladatokról. Az MSZMP KB Politikai Bizottságának határozata 1961. június 20.

1. Hazánkban mintegy 200 ezer cigány él az egész ország területén szétszórtnan. Életmódjuk és a társadalomba való beilleszkedésük szerint három csoportot alkotnak:
 - a) A beilleszkedett cigányok elérték a lakosság átlagos gazdasági és kulturális színvonalát, felhagytak a cigány életformával, jobbra szétszórtnan élnek. Ide tartozik a cigánylakosságnak kb. 30%-a.
 - b) A beilleszkedésben levő cigányok [további 30%] külön telepeken, a falu vagy város határában, putrikban élnek, többnyire csak alkalmi munkát végeznek; kulturális színvonaluk igen alacsony.
 - c) A be nem illeszkedett [félíg letelepedett és vándor] cigányok jelentős többsége egyáltalán nincs munkaviszonyban, kerüli a tisztességes munkát, máról holnapra él, ill. a társadalom terhére élőködik. Lakóhelyüket gyakran változtatják, a legalacsonyabb kulturális színvonalon élnek; túlnyomó többségük írástudatlan. – Ebbe a csoportba tartozik a cigánylakosság mintegy 40%-a. [Egyes megyékben, pl. Bács-Kiskun és Zala megyében 60-70%-a.]
2. A kapitalista társadalomban a cigányokat kiközösítették, kölcsönös bizalmatlanság és az **előítéletek** mély szakadéka keletkezett a cigányok és a nem cigány lakosság között. Hazánk felszabadulásával a cigányok a társadalom teljes jogú tagjai lettek, s a kedvező **fejlesztési** feltételek pozitív hatással voltak a cigány lakosság leghaladottabb elemeire. Ezek száma azonban még igen kicsi, és csak lassan növekszik. Többségük még máig sem tudott megszabadulni a múlt terhes örökségétől. Jogszabályaink ugyan nem tartalmaznak olyan rendelkezést, amely a cigánylakosság hátrányos megkülönböztetésére alapot adhatna, mégis – különösen falun – még mindig előítéletek falába ütköznek, s helyenként sok önkényeskedésnek vannak kitéve. A közhiedelem pl. azt tartja, hogy a cigányok többsége bűnöző, holott a bűnügyi statisztika tanúsága szerint csak alig valamivel nagyobb közöttük a bűnözők aránya, mint a nem cigány állampolgárok között. Az emberek nagy része ma még szinte babonás idegenkedést érez a cigányokkal szemben. Sok szülő tiltakozik, ha gyermeke mellé cigánygyermeket ültetnek az iskolában.

A cigánylakosság helyzetének alakulásában a **munkának** és a **letelepedésnek** meghatározó szerepe van. E két előfeltétel megteremtése azonban ma még igen sok akadályba ütközik.

A munkaképes cigány lakosságnak jelenleg kb. 33%-a van állandó, 32%-a alkalmi jellegű munkaviszonyban, 35%-a pedig egyáltalán nem dolgozik. Többségüknek nincs szakképzettsége. A fiatalok nagy része csak két-három osztályt végzett, sok esetben még ennyit sem – így nincs lehetőségük szakma tanulására. A vállalatok és a szervezetek többsége elzárkózik felvételük elől még akkor is, ha munkaerőhiánnyal küzd. A tervteljesítésre és arra hivatkoznak, hogy a többi dolgozó elutasítja a cigányokkal való együttes munkát. Előfordul, hogy egyes vállalatoknál, szervezeteknél a munka elosztása és bérézése, valamint más jogok gyakorlása terén is hátrányos megkülönböztetésben részesülnek.

A cigánytelepek száma 2100. Ezek rendszerint egészségtelen, ősztől tavaszig szinte megközelíthetetlen területen [erdők, mocsarak mentén] vannak, s lakóik emberi lakásra alkalmatlan építményekben, helyenként földbe vájt kunyhókban élnek. A cigánytelepek kommunális ellátottsága rendkívül alacsony szintű, egészségügyi viszonyaik ijesztőek. A hiányos és rossz vízellátás, árnyékszékek hiánya s az elhanyagolt környezet különféle fertőző betegségek melegágya. Egyre több azoknak a cigányoknak a száma, akik emberibb életkörülmények, jobb viszonyok után vágyódnak, azonban – különösen vidéken – még gyakori a lakosság idegenkedése, sőt kifejezett tiltakozása a cigányoknak a község belső területére való költözése ellen.

Nagyon nehezíti a beilleszkedést a **kulturális elmaradottság** is. Az írástudatlanok száma mintegy 60 ezerre tehető. A most folyó tanévben kb. 6 ezer cigánygyermek maradt távol az iskolától. A beiratkozott gyermekek közül csak mintegy 13% jutott el az általános iskola felső tagozatába. Igen nagy a túlkoros cigánytanulók száma, a hiányzási átlag magas, tanulmányi eredményük rendkívül alacsony. A szülők általában nem fordítanak gondot a gyermekek tanulására, otthonukban pedig a tanulás elemi feltételei is hiányoznak. Ez annál is súlyosabb, mivel a fő figyelmet éppen a cigányfiatalok nevelésére kell fordítani, őket kell mielőbb kivonni a cigány életmódból. A fiatalok könnyebben megértik társadalmunk lényegét és helyzetük megváltoztatásának szükségességét.

3. A probléma megoldása iránt a társadalmi érdeklődés növekszik. Az utóbbi években a tanácsai végrehajtó bizottságok tanulmányozták és megtárgyalták a területükön élő cigánylakosság helyzetét, foglalkoztak **átnevelésük** lehetőségeivel, terveket készítettek, amelyek számos konstruktív javaslatot és intézkedést tartalmaznak. Ugyanakkor – esetenként – helytelen, erőszakos intézkedések is előfordulnak. [Például Veszprém megyében.]

A cigánykérdés megoldásával kapcsolatban még számos helytelen nézet érvényesül. Sokan **nemzeti-ségi kérdésként** fogják fel, és javasolják a „cigány nyelv” fejlesztését, cigány nyelvű iskolák, kollégiumok, cigány termelőszövetkezetek stb. létesítését. Ezek a nézetek nemcsak tévesek, de károsak is, mivel konzerválják a cigányok különállását és lassítják a társadalomba való beilleszkedésüket.

A Magyarországi Cigányok Kulturális Szövetsége – bár ért el bizonyos eredményeket azzal, hogy segítette a tanácsok és egyes társadalmi szervek figyelmét a problémákra irányítani – nem alkalmas arra, hogy a cigánylakosság átnevelésében jelentős szerepet töltsön be.

II

A Politikai Bizottság a jelentést tudomásul vette, és az alábbi határozatot hozta:

1. A Politikai Bizottság megállapítja, hogy a cigány lakosság **elkülönülésének megszüntetése és beilleszkedése** társadalmunkba – már csak e réteg nagy száma és súlyos elmaradottsága miatt is – fontos társadalmi ügy. E folyamat meggyorsításához megvannak a feltételek, azonban ez a feladat ma még a párt-, az állami és az érdekelt társadalmi szervek munkájában nem kapja meg a szükséges figyelmet. A cigánylakosság felé irányuló politikánkban abból az elvből kell kiindulni, hogy **bizonyos néprajzi sajátossága ellenére sem alkot nemzetiségi csoportot**. Problémáik megoldásánál sajátos társadalmi helyzetüket kell figyelembe venni, és biztosítani kell számukra a teljes állampolgári jogok és kötelességek érvényesülését, az ezek gyakorlásához szükséges politikai, gazdasági és kulturális feltételek megteremtését.

Fokozatosan el kell érni, hogy a cigányok a lakosság többi részétől nem elkülönítetten állandó lakóhelyeken települjenek, állandó munkához jussanak, egészségügyi körülményeik javuljanak és emelkedjék kulturális színvonaluk.

Fel kell venni a harcot a lakosság körében még ma is élő helytelen nézetek ellen, amelyek megnehezítik a cigányok beilleszkedését, társadalmi, gazdasági és kulturális felemelkedését.

Intenzív felvilágosító munkát kell folytatni mind a cigányok, mind a lakosság más rétegei között. Ebben, valamint a cigányok politikai és kulturális nevelésében a Hazafias Népfront mellett vegyen részt a Magyar Nők Országos Tanácsa, a Vöröskereszt, a Tudományos Ismeretterjesztő Társulat, valamint a sajtó, Rádió, Televízió is.”

(Mezey, Pomogyi, Tauber 1986)

A határozat első, leíró részében a cigányságot – hasonlóan a XVIII. századi példához – három egyenlő eltérő csoportra bontják: két végpont, a beilleszkedés és a be nem illeszkedés között húzott egyenesen helyezve el őket. A három fő téma itt is a foglalkoztatás, a lakhatás és az oktatás. Érdeemes megjegyezni, hogy a határozat hangsúlyozza – hasonlóan a XVIII. századi rendeletekhez – hogy a cigányság nem nemzetiség, és minden ezt erősítő kezdeményezés csak a különállást szolgálja, és mint ilyen káros.

Az 1961-es párthatározatot konkrét cselekvéseket előíró határozatok követték. Ilyen volt a 112 598/1962., a 102 668/1962. és a 18 435/1967. III. sz. művelődésügyi miniszteri utasítás az átmeneti jellegű külön osztályok és térítés nélküli napközis csoportok szervezéséről, a térítésmentes óvodai csoportok, illetve az iskoláskor előtti féléves előkészítő tanfolyamok engedélyezéséről, továbbá a 2014/1964 sz. kormányhatározat a szociális követelményeknek meg nem felelő telepek felszámolásáról, amely 26 ezer lakás építését célozta meg 15 éven belül.

Lengyel Gabriella felhívja a figyelmet arra, hogy ezzel született meg a **cigánytelepek** eufemisztikus elnevezése. A kormányhatározat címében a telep szó a következő zárójeles „cigány-, barlang- és más hasonló lakásokból álló” jelzőt kapta, ami arra utal, hogy az ún. szociális követelményeknek meg nem felelő telepek lakói ekkor nem kizárólag cigányok voltak (Lengyel 2006).

A cigány lakosság helyzetének javításával kapcsolatos egyes feladatok végrehajtásának tapasztalatairól szóló MSZMP KB Agitációs és Propaganda Bizottsági állásfoglalás¹² 1968. júniusában értékelte az 1961 óta eltelt időben folyt munkát.

Az Agitációs és Propaganda Bizottság a jelentést tudomásul vette, és megállapította, hogy a Politikai Bizottság 1961. június 20-i határozatának végrehajtása nem kielégítő mértékű. Ennek fő oka, hogy a feladatok koordinálása nincs a megfelelő helyen, és javasolja erre a célra egy tárcaközi koordinációs bizottság felállítását. Ugyanakkor javasolta, hogy az MTA Szociológiai Kutatócsoportja vegye feldolgozási programjába a cigányság helyzetének beható vizsgálatát.

Tanulságos egy kicsit közelebbről megnézni, hogy mit is tartalmaz ez a jelentés. Múltatja, hogy a cigánytelepek felszámolásának alapjait lerakták, de elégedetlenséggel nyugtazza, hogy az előítéletekkel szemben folytatott nevelő munka nem elég hatékony, és maguk az érintettek sem fogadják kellő lelkesedéssel a sorsuk jobbítására tett kísérleteket:

„A különböző erőfeszítéseket a cigányok nem egyformán fogadják. A beilleszkedőben levő réteg élni kíván a lehetőségekkel, maga is részt óhajt venni sorsának javításában. Sokan vannak azonban, akik passzív szemlélői az érdekükben tett intézkedéseknek, sőt gátolják a helyes törekvéseket. Sok cigánycsalád fejlődése megindult, de többségük helyzetében lényeges változás még nem következett be.” (uo.)

Rögzíti, hogy a munkába helyezés frontján bár tapasztalható némi fejlődés, korántsem lehetünk elégedettek annak mértékével. Ennek okaiként a szakképzetlenséget, a hiányos munkamorált, a vállalatok, foglalkoztatók elzárkózását, a helyenkénti munkaerő-felesleget, illetve munkalehetőség-hiányt és a cigány nők munkába állását korlátozó családi körülményeket sorolja fel.

Ami a cigánytelepek felszámolását, a lakáshelyzet javítását illeti, megállapítják, hogy évente 800 lakás építéséhez voltak meg a pénzügyi feltételek, ami ahhoz képest, hogy az 1961-es párthatározat szerint a kétszáz ezres létszámú cigányság kétharmada élt telepen, elég kevés. 1965–67 között összesen 2170 lakás épült, ezzel a telepi lakosok 1,3 százaléka jutott lakáshoz. Becsléseik szerint ha ilyen ütemben haladnak a dolgok, a cigánytelepek felszámolása 70 évet vesz majd igénybe. Az okok között azon felül, hogy általában alacsony az évente épített állami bérlakások mennyisége, felmerül, hogy a kedvezményes, „CS” lakáskölcsön-konstrukcióban alkalmazott eredeti feltételek túl magasak, sokan nem tudják teljesíteni, ezért azokat – különösen a kiemelt, a városfejlesztési program megvalósítását akadályozó területeken – csökkentették.

Az oktatás/nevelés területén is van ok az elégedetlenségre. A 112 598/1962., a 102 668/1962. és a 18 435/1967. III. sz. művelődésügyi miniszteri utasítás lehetővé tette ugyan az átmeneti jellegű külön osztályok és térítés nélküli napközis csoportok szervezését, a térítésmentes óvodai csoportok, illetve az iskoláskor előtti féléves előkészítő tanfolyamok engedélyezését, és ez meg is történt: 1962-ben 70, 1963-ban 94 cigány-

¹² http://www.sulinet.hu/oroksegtar/data/magyarorszag_i_kisebbsenek/2008/A_magyarorszag_i_ciganykerdes_dokumentumokban/index.htm

osztály működött. Sok helyen azonban – a jelentés összeállítója szerint – a tanácsok szűkmarkúsága, nemtörődősége vagy éppen engedékenysége folytán a cigány gyerekek többsége megrekedt az alsó tagozatban

Érdemes felsorolni a javasolt intézkedéseket is:

1. Egy társadalmi koordinációs bizottság létrehozása a Pénzügyminisztérium, az Országos Tervhivatal, a Belügyminisztérium, az Építésügyi és Városfejlesztési Minisztérium, a Munkaügyi Minisztérium, a Mezőgazdasági és Élelmiszerügyi Minisztérium és a Művelődésügyi Minisztérium képviselőjének bevonásával.
2. Annak vizsgálata, hogy az új gazdaságirányítási rendszer miben segíti elő és miben hátráltatja a cigányok helyzetének a javítását, és egy, a népgazdasági tervhez kapcsolódó perspektivikus terv készítése, „amely összehangolja a munkába állítás, a lakáshoz juttatás, az egészségügyi és a politikai, kulturális nevelő munka feladatait”.
3. A társadalmi és tömegszervezetek bevonása.
4. Az ipari és mezőgazdasági üzemek, vállalatok figyelmének ismételt felhívása a cigány dolgozók foglalkoztatására.
5. A kedvezményes lakóház-építési akción kívül más források felkutatása, külön pénzügyi alapot teremteni erre a célra a következő ötéves tervben. Az évi lakás keretszám növelése, eddiginél több eladó, beköltözhető lakóház vásárlásának engedélyezése.
6. Az oktatás/nevelés területén az eddigieken túl túlkoros osztályok létesítése és fenntartása, ingyenes napközis ellátás, bentlakásos iparitanuló-otthoni férőhelyek növelése.

Romákkal kapcsolatos stratégia az első, MDF–FKGP–KDNP-kormány alatt nem született, de 1990-ben létrejött a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal (NEKH), és 1993-ban elfogadták a kisebbségi törvényt, amelynek előkészítésében a NEKH-nak nagy része volt.

[A cigányság helyzetével kapcsolatos legsürgetőbb feladatokról szóló 1125/1995. \(XII. 12.\) kormányhatározat](#) megteremtette annak az elvi lehetőségét, hogy a kormányzat megfelelően előkészített középtávú tervekre építve hatékony romapolitikát valósítson meg. Figyelemre méltó, hogy a középtávú intézkedési terv elkészültéig a kormány jelentősebb forrásokat nem használt fel kifejezetten a cigányság helyzetének javítását szolgáló programok finanszírozására – írja az ÁSZ-jelentés (ÁSZ 2008).

[A 1093/1997. \(VII. 29.\) kormányhatározat](#), azaz a középtávú intézkedéscsomag ennek a határozatnak alapján született meg. Ebben a cigánytelepek felszámolását célzó közmunka-pályázati kiíráson kívül nagyon kevés konkrétum található, a hangsúly leginkább a feltáráson van.

[A cigány kisebbség helyzetének javítását célzó intézkedésekről szóló 1107/1997. \(X. 11.\) kormányhatározat](#) már sokkal konkrétabb dolgokat tartalmaz, konkrét feladatmegjelölésekkel.

1047/1999. (V. 5.) kormányhatározat a cigányság életkörülményeinek és társadalmi helyzetének javítására irányuló középtávú intézkedéscsomagról

Ennek melléklete nagyon részletesen taglalja a különböző témákat, és már konkrét intézkedéseket is tartalmaz.

- **Oktatás:** a prioritási területek a következők: az óvodázás, az általános iskolai lemorzsolódás megakadályozása, a hátrányos helyzetű cigány tanulók eredményes középfokú oktatásához a cigány tanulók kollégiumi férőhelybővítése és minőségi fejlesztése, szakképzettség és komplex programok, ösztöndíjpályázatok, a kisebbségi oktatás kereteinek és feltételeinek megteremtése. Fontos kiemelni, hogy az intézkedések között először szerepel a diszkriminatív oktatásszervezési gyakorlat okainak feltárása. Külön szerepel a Gandhi gimnázium költségvetési támogatása.
- **Foglalkoztatás, agrárgazdaság, térségfejlesztés** címén felhívja a figyelmet, hogy szakmai együttműködési megállapodásokat kell kössenek a megyei munkaügyi központok és a cigány kisebbségi önkormányzatok, illetve szervezetek. Itt jelenik meg először, hogy fontos lenne cigány származású szakemberek bevonása, a munkaerő-piaci programok éves, rendszeres értékelésének szükségessége. Kiemelendő, hogy megjelenik a pozitív diszkrimináció, azaz az előnyös megkülönböztetés mint lehetséges eszköz: „3.1.4. A foglalkoztatási törvény keretei között – elsősorban az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközrendszer működtetése során nyújtott többlettámogatások révén a hátrányos helyzetűek – köztük cigány emberek – javára előnyös megkülönböztetést kell alkalmazni.” Ezenkívül közmunkaprogram (telepfelszámolás esetén), OFA-programok, képzés, szociális földprogram, illetve annak továbbfejlesztése, elősegítendő az őstermelővé és vállalkozóvá válást. Támogatás a hátrányos helyzetű településeknek az önerőhöz, hogy programokban tudjanak részt venni.
- **Lakhatás.** „[A] telepszerű lakókörnyezetek kiváltására vagy hiányzó alapvető infrastruktúrája fejlesztésére akcióprogramot kell készíteni a megvalósítandó intézkedések és azok finanszírozásának biztosítására. Az akcióprogram középtávú végrehajtást igényel, mely valamennyi érintett bevonásával kerül megvalósításra.”

Az 1073/2001. (VII.13.) kormányhatározat melléklete gyakorlatilag már egy intézkedéscsomag.

Az 1051/2002. (V. 14.) kormányhatározat megteremti az egységes adatnyilvántartás és adatközlés lehetőségét, így alapot teremt az utánkövetésre és az értékelésre is.

A romák társadalmi integrációját elősegítő kormányzati programról és az azzal összefüggő intézkedésekről szóló 1021/2004. (III. 18.) kormányhatározat újabb szembenézés azzal, hogy eddig nem sok minden történt, és ami történt, az sem volt igazán eredményes. A határozat melléklete hat témakörben – jogegyenlőség érvényesítése, életminőség javítása, oktatás-képzés, foglalkoztatás, informatikai tudás és eszközrendszer,

kultúra-kommunikáció-identitás – 62 feladatot határoz meg. Ebben új jelenség a monitoringszervezet felállítása és működtetése, spanyol példára.

A 1020/2005. (III.10) kormányhatározat az előző határozattal előírt feladatokat segítő koordinációs rendszert állít fel.

Ahogy azt az ÁSZ-jelentés (2008) megállapítja, az eddig felsorolt középtávú intézkedéscsomagok sok feladatot kijelölnek, de ezek megfogalmazása sokszor túl általános, ezért nem számon kérhető. Indikátorokat nem tartalmaznak, így megvalósulásuk nehezen mérhető. A feladatok komplexek, a hozzájuk rendelt felelősök szerepe, a közöttük működő munkamegosztás nem világos. A pénzügyi és a felelősségi területek eltérnek egymástól, és azzal, hogy sem a források, sem a feladatra fordítandó, illetve szánt költség nem ismert, a feladatok teljesíthetősége bizonytalanná válik. Megteremtődtek ugyan az egységes beszámoltatási rendszer alapjai, de érdemi változás nem történt, különös tekintettel arra, hogy nem voltak kidolgozott módszerek arra, hogy ellenőrizhető legyen a roma célú felhasználás.

2.1.4. A Roma Integráció Évtizede Program¹³

1. Előzmények

Regionális Roma Konferencia „Romák a bővülő Európában. A jövő kihívásai” címmel

2003. június 29.–július 1. között Budapesten került megrendezésre „Romák a bővülő Európában. A jövő kihívásai” címmel az a Regionális Roma Konferencia, amelynek vendéglátója a magyar kormány volt. A Konferenciát a Nyílt Társadalom Intézet (OSI) és a Világbank szervezte az Európai Bizottság, a UNDP, az Európa Tanács Fejlesztési Bankja, valamint a finn és a svéd kormányok támogatásával. A konferencián részt vett nyolc ország (Horvátország, Bulgária, Románia, Macedónia, Csehország, Szerbia-Montenegró, Szlovákia, Magyarország) kormányfői kifejezték politikai elkötelezettségüket aziránt, hogy csökkentik a roma és nem roma lakosság szociális és általános életkörülményei között meglévő szakadékot. A Világbank és a Nyílt Társadalom Intézet képviselőivel közösen megállapodtak abban, hogy a 2005–2015 közötti időszakot a Roma Integráció Évtizedévé nyilvánítják.

Új Évtized Nyilatkozat

A szófiai nemzetközi meghirdetési ünnepség előkészítéseként a nemzeti koordinátorok 2004. november 16-án, Budapesten megrendezett ülésén kidolgozásra és elfogadásra került a később Szófiában aláírt „Évtized Nyilatkozat” szövege, amely a következőképpen hangzik:
„Romák a bővülő Európában. A jövő kihívásai” című, 2003-ban megrendezésre került konferencia eredményeire építve, kinyilvánítjuk, hogy kormányaink a diszkrimináció megszüntetéséért fognak tevékeny-

¹³ <http://www.szmm.gov.hu/main.php?folderID=1052&articleID=4821&ctag=articlelist&iid=1&accessible=0>

kedni, hogy csökkenjen az elfogadhatatlan szakadék a Romák és a társadalom többi része között, ahogy ezt Évtized Cselekvési Terveinkben célként megjelöltük.

2005–2015 közötti időszakot a Roma Integráció Évtizedének nyilvánítjuk, és kötelezettséget vállalunk arra, hogy támogatjuk a Roma közösségek valódi részvételét és bevonását az Évtized Program céljainak megvalósításába, továbbá, hogy kimutatjuk az elért fejlődést az Évtized Cselekvési Terveinek megvalósítása során szerzett tapasztalatok értékelése, és az eredmények mérése alapján.

Ezúton más országokat is felhívunk, hogy csatlakozzanak erőfeszítéseinkhez.”

A Roma Integráció Évtizede Program nemzetközi és hazai meghirdetése

A Roma Integráció Évtizede Program (a továbbiakban: RIÉP) hivatalos nemzetközi meghirdetési ünnepségére [2005. február 2-án, Szófiában került sor](#). Az eseményen az alapító kelet- és közép-európai országok miniszterelnökei, kormánypolitikusi, valamint a nemzetközi partnerszervezetek magas rangú képviselői aláírásukkal szentesítették az Évtized Nyilatkozatot, és megerősítették azon politikai akaratukat, amely a romák társadalmi és gazdasági integrációjának felgyorsítására irányul.

A RIÉP hivatalos hazai meghirdetési ceremóniájára 2005. május 19-én a Magyar Parlament felsőházi üléstermében került sor.

2. A RIÉP munkaszervezete

A Nemzetközi Irányító Bizottság (NIB) a RIÉP legfelsőbb konzultatív, tervezési és döntéshozó irányító testülete, tagjai a résztvevő országok kormány delegáltjai, roma civil képviselői, illetve nemzetközi szervezetek. A NIB koordinálja az RIÉP előkészítését, amelybe beletartozik: (a) prioritási területek kiválasztása; (b) a Cselekvési Tervek kidolgozásának elősegítése minden országban; (c) monitoring módszerek és eszközök egyeztetése és alkalmazásuk rendjének kialakítása az Évtized célkitűzéseire és indikátoraira; (d) a programban történő nemzetközi közreműködés koordinációja. A NIB folyamatosan kapcsolatot tart a Roma Oktatási Alap vezető testületeivel.

A NIB munkáját a RIÉP Titkársága segíti, melynek fő feladatai közé tartozik (a) az ülések megszervezése; (b) az országok közötti információcsere segítése, (c) a közhasznú/közérdekű információk továbbítása a részt vevő országoknak.

A fent említett nyitókonferencián a Magyar Kormány miniszterelnöke felvállalta, hogy az előkészítési szakaszban Magyarország lesz az NIB elnöke, valamint hogy létrehozza a RIÉP Titkárságát. Ezt követően [a NIB döntése alapján az elnökségi, illetve a titkársági feladatokat 2005. július 1-jétől rotációs rendszerben évente más résztvevő ország végzi, az alábbi sorrendben:](#)

Románia 2005. július 1. – 2006. június 30.

Bulgária 2006. július 1. – 2007. június 30.

Magyarország 2007. július 1. – 2008. június 30.

Szerbia 2008. július 1. – 2009. június 30.

Szlovákia 2009. július 1. – 2010. június 30.

Cseh Köztársaság 2010. július 1. – 2011. június 30.

Macedónia 2011. július 1. – 2012. június 30.

Horvátország 2012. július 1. – 2013. június 30.

Montenegró 2013. július 1. – 2014. június 30.

3. A Roma Integráció Évtizede Program célja és keretei

A RIÉP célja, hogy felgyorsítsa a romák társadalmi és gazdasági integrációját, és egyben hozzájáruljon a romákról alkotott kép pozitív irányú átalakulásához.

A RIÉP-ben részt vevő országok a közösen megállapított keretek között saját gazdaság- és szociálpolitikájukkal összhangban fogalmazzák meg és valósítják meg nemzeti roma stratégiájukat. Emellett a közösen elfogadott célkitűzések megvalósítási folyamatát rendszeresen ellenőrzik (monitoring), és a stratégiai tervekét szükség szerint módosítják.

A tervezés és a megvalósítás szintjein egyaránt biztosítják a roma szakemberek részvételét, illetve kiépítik és/vagy továbbfejlesztik a már meglévő azon roma szakemberekből álló hálózatokat, amelyek a döntéshozatali folyamatokban is részt tudnak venni.

A RIÉP hivatalos (angol nyelvű) honlapja: <http://www.romadecade.org/>

4. A Stratégiai Terv és a kétéves intézkedési tervek

Az Országgyűlés 2007. június 25-én – ellenszavazat és tartózkodás nélkül – fogadta el a Roma Integráció Évtizede Program Stratégiai Tervről szóló 68/2007. (VI. 28.) OGY határozatot, amely a Kormány feladatául tűzi, hogy a Stratégiai Terv végrehajtására készítsen rövid távú, kétéves időszakokra szóló intézkedési terveket.

A Kormány 2007. december 19-én fogadta el az 1105/2007 Korm. határozatot a Roma Integráció Évtizede Program Stratégiai Tervhez kapcsolódó, a 2008–2009. évekre szóló kormányzati intézkedési tervről.

4.1. A Stratégiai Terv

A Stratégiai Terv négy prioritási területen (oktatás, foglalkoztatás, lakhatás és egészségügy), az egyenlő bánásmód érvényesítésével kapcsolatban, továbbá a kultúra, a média és a sport területén határoz meg átfogó célokat, a célokhoz kapcsolódó konkrét feladatokat, az ezekhez rendelt mutatókat, továbbá a feladatok eléréséhez szükséges intézkedéseket. A nemek közötti esélyegyenlőség megteremtését a négy prioritási területen megfogalmazottakhoz kapcsolódó feladatokon és intézkedéseken keresztül kívánja megvalósítani.

A Stratégiai Tervben meghatározott feladatok elsősorban területi (hátrányos helyzetű térségek, települések) és szociális szempontok (pl. hátrányos helyzet, tartós munkanélküliség, alacsony iskolai végzettség, stb.) – illetve ezek metszete – alapján határozzák meg a legfontosabb intézkedéseket, amelyek hosszú távon biztosíthatják a legszegényebbek – köztük nagy arányban romák – valós társadalmi és gazdasági integrációját. A négy prioritási területen elsősorban a szociális és területi szempontok alapján indokolt

a feladatokat megfogalmazni. Az antidiszkrimináció és a kultúra (roma kultúra, hagyományok megőrzése) területén van lehetőség arra, hogy az egyes intézkedésekben **a romák, mint önálló célcsoport kerüljenek meghatározásra.**

A feladatokban és az intézkedésekben **mindenhol meg kell jeleníteni az esélyegyenlőség, egyenlő hozzáférés elvét,** mely segíthet a romák érdekeinek hatékonyabb érvényesítésében. A fejlesztések tervezésekor és megvalósításakor **elengedhetetlen, hogy az érintettek** (különös tekintettel az önkormányzatokra) **kiemelt figyelmet szenteljenek az alábbi szempontoknak:**

- a fejlesztéseket úgy kell megvalósítani, hogy azok **ne növeljék a lakhatási és iskolai szegregációt;**
- a forrásokhoz való hozzáférés feltétele legyen a lakhatási és iskolai szegregáció megszüntetése.

4.2. A 2008–2009. évekre szóló kétéves intézkedési terv

A Korm. határozatban megfogalmazott első kétéves intézkedési terv, a 2008–2009. évekre jelöli ki a romák társadalmi integrációjának megteremtése érdekében szükséges lépéseket. Az intézkedési terv felépítésében és tartalmában egyaránt az országgyűlési határozathoz igazodik. Az intézkedések az oktatás, a foglalkoztatás (beleértve a vállalkozásfejlesztést is), a lakhatás, az egészségügy, az egyenlő bánásmód érvényesítése, valamint a kultúra, média és sport területén kerültek meghatározásra.

Az intézkedési terv konkrét projekteket, határidőket és költségvetési forrásokat határoz meg.

5. Magyar elnökség a Roma Integráció Évtizede Programban

A Roma Integráció Évtizede Program elnökségi feladatait **Magyarország 2007. július 1. és 2008. június 30. között töltötte be.** Az elnökséget hivatalosan a Nemzetközi Irányító Bizottság magyar elnökség ideje alatti utolsó ülésén 2008. június 24-én a Parlamentben adta át Szűcs Erika miniszter asszony a szerb kormány képviselőjében megjelent Boidar Djeli miniszterelnök-helyettes úrnak.

A magyar elnökség során elért eredmények

Új országokat hívtunk meg, hogy vegyenek részt az Évtized Programban. Albánia, Bosznia-Hercegovina és Spanyolország hivatalosan is jelezte, hogy csatlakozni kíván az Évtized Programhoz, míg Szlovénia megfigyelőként vesz részt. Az új országok mellett a nemzetközi szervezetek közül az UNICEF is kifejezte szándékát, miszerint részt kíván venni az Évtized Program megvalósításában.

Az anti-diszkriminációs szakértői ülésen Magyarország ajánlást fogalmazott meg az Évtized Programban részt vevő országok számára, melyben javasolja az esélyegyenlőség-elvű támogatáspolitikai alkalmazását. Az esélyegyenlőség-elvű támogatáspolitikát a régióban egyedül Magyarország alkalmazza az oktatás és városfejlesztés területén. Célja, hogy csak azok a pályázatok, programok kapjanak támogatást, amelyek biztosítják, hogy a romák iskolai és területi szegregációja csökken, illetve megszűnik.

Lépéseket tettünk az Európai Roma Stratégia kialakításával kapcsolatban. Ennek keretében a Nemzetközi Irányító Bizottság 2007. februári ülésén egy **felhívást tettünk közzé.** A felhívás aláírói voltak: dr. Lamperth Mónika miniszter asszony, dr. Göncz Kinga miniszter asszony, Prof. Dr. Rita Süßmuth elnök asszony, va-

lamint Járóka Livia, Lévai Katalin és Mohácsi Viktória európai parlamenti képviselők. [Felkértük az Évtized Programban résztvevő országokat, hogy csatlakozzanak a felhíváshoz.](#) A Felhívást támogató leveleket tíz ország magas rangú politikusa írta alá. [Az Európai Bizottság figyelmét levélben hívtuk fel az európai fellépés szükségességére. \(...\)](#)¹⁴

Amint látható, maga a Roma Integráció Évtizede nem egy külön program, nem is egy külön pénzalap, hanem egy koordinációs mechanizmus, amely lehetővé teszi, hogy a különböző részt vevő országok a saját gyakorlatukat egymástól tanulva, egymásra figyelve alakítsák ki. Az alapítók elvárása az, hogy ettől a rendszerű együttműködéstől a tagországokban felgyorsulnak az integrációs mechanizmusok, könnyebben átvevődnek a jó gyakorlatok.

Minden ország saját stratégiai tervet készít, ezek végrehajtásának ellenőrzését a tagországok közösen végzik.

A roma évtized program szerves része, hogy civil szereplők vagy egy roma, illetve romák érdekében tevékenykedő civil szervezet évenkénti értékelést ad róla. 2009-ben ezt a feladatot a Kurt Lewin alapítvány végezte el. Értelemszerűen az értékelés nem magáról az évtizedről, hanem arról szól, hogy az adott időszakban – 2005 és 2009 között – mit végzett az ország roma ügyben. Az összegzésből idézek:

*„A Kormány számos intézkedést tett a Roma Integráció Évtizede Program keretében a romák forrásokhoz való egyenlő esélyű hozzáféréseinek megteremtése, a cigány tanulók iskolai sikeressége, a munkaerő-piaci integráció, valamint a lakhatási szegregáció csökkentése érdekében. A bevezetett kormányzati programok célcsoportjai azonban többnyire nem kifejezetten a romák, hanem a hátrányos helyzetű társadalmi csoportok; az intézkedések hatékonysága a romák integrációja, körülményeik javítása szempontjából a szükséges adatok hiányában nem megfelelően ítéltető meg, nem nyomon követhető. A visszajelzések alapján kézzel fogható eredményt, érzékelhető változást sem a cigányság, sem a többségi társadalom nem érzékel.”*¹⁵

¹⁴ További információ, dokumentumok a RIÉP-pel kapcsolatban:

[Roma Integráció Évtizede Program Stratégiai Terv \(pdf\)](#) / [Decade of Roma Inclusion Programme Strategic Plan of Hungary \(pdf\)](#)

[A magyar elnökség programja \(2007. július 1. - 2008. június 30.\)](#) / [Presidency program of Hungary](#) / [Programo e Ungrikone Serutnimasko \(pdf\)](#)

[Roma Integráció Évtizede Program Stratégiai Tervhez kapcsolódó, a 2008-2009. évekre szóló kormányzati intézkedési terv \(pdf\)](#) / [Decision of the Government No. 1105/2007. \(XII.27.\) on the Government Action Plan for 2008–2009 related to the Decade of Roma Inclusion Program Strategic Plan \(pdf\)](#)

[Hungarian decade presidency 2007-2008](#)

¹⁵ A Roma Integráció Évtizede Program által megjelölt célok megvalósulási folyamatának monitoring-vizsgálata Magyarországon a 2005–2009 közötti időszakra vonatkozóan. Kurt Lewin Alapítvány, 2010. http://kla.hu/uploads/media/Decade_of_Roma_Inclusion_HU_fin.pdf

2.1.5. NFT, ÚMFT és a romaprogramok

A csatlakozás után az Európai Unió fejlesztési alapjaiból származó támogatások tervszerű felhasználása érdekében a magyar kormánynak az uniós előírásoknak megfelelően fejlesztési tervet kellett kidolgoznia, így született meg a 2004 és 2006 közötti fejlesztésekre vonatkozó I. Nemzeti Fejlesztési Terv (NFT), majd a 2007–2011 közötti fejlesztési programokra vonatkozó Új Magyarország Fejlesztési Terv (ÚMFT). Ezekben lehetősége nyílt a kormánynak, hogy megfogalmazza a cigánysággal kapcsolatos stratégiai elképzeléseit. Az EU támogatási alapjaiból kifejezetten nemzetiségi, etnikai tartalmú fejlesztéseket azonban nem lehet támogatni, így azt a megoldást találták, hogy prioritásként fogalmazzák meg az esélykiegyenlítési igények kielégítését.

Az ÁSZ 2006-os vizsgálata az NFT-vel kapcsolatban többek közt azt a megállapítást tette, hogy például bár a 2.1. intézkedés operatív program megfogalmazott célja a hátrányos helyzetű, különösen a roma, illetve fogyatékos diákok továbbtanulási lehetőségeinek, ezáltal munkaerő-piaci és társadalmi beilleszkedési esélyeinek javítása, az alkalmazott indikátorok nem tértek ki a roma, illetve a fogyatékos diákok programba vonására. Így a hatást, a hatékonyságot nem lehetett mérni.

Az ÚMFT-ben célcsoportként megjelennek a romák, de csak a „hátrányos helyzetűek, köztük a romák” kifejezés tagjaként, ami megint csak azt jelzi, hogy nem lehet megállapítani, hogy milyen mértékben teljesültek a vállalások.

Egy esélyegyenlőségi szempont megjelenítése a pályázati rendszeren belül akkor sem olyan egyszerű, ha az explicit szándék megvan az érvényesítésére.

„Olyan fejlesztéseket támogatunk, amelyek csökkentik a hátrányos helyzetű rétegek, mindenekelőtt a romák kirekesztettségét, és biztosítják e csoportok egyenlő hozzáférését a forrásokhoz. Ahhoz, hogy a fejlesztések ténylegesen eljussanak a romákhoz, a hozzáférést segítő célprogramokat, eljárásokat, hálózatokat kell működtetni. Előtérbe kell helyezni azokat a támogatási formákat, amelyek nem általános pályázati úton valósulnak meg. A fejlesztéseket úgy kell megvalósítani, hogy azok ne növeljék a szegregációt és a problémák koncentrálódását, valamint ne fokozzák a romákkal szembeni előítéletet. Hatékony koordinációs és monitoring rendszerre van szükség, amely összehangolja e fejlesztéseket, indikátorokat dolgoz ki, és külön vizsgálja a romák részvételét a fejlesztésekben.”¹⁶

Külön fejezetet igényelne, ezért ennek kifejtésére most nincs mód, hogy maga a jelenlegi pályázati rendszer mi módon teszi lehetetlenné nemcsak az esélyegyenlőség érvényesülését, hanem azt is, hogy a források megjelenjenek olyan területeken, ahova a programalkotók szánják őket. Bár maga az ÚMFT-idézet is utal arra, hogy vannak nem pályázati mechanizmusok, vannak az EU által elfogadott procedúrák, amelyek a pályázati rendszernél könnyebb hozzáférést biztosítanak a leginkább hiányt szenvedő csoportoknak, területeknek, van erre gyakorlat Európában, Magyarországon azonban erre nincs példa. Ehhez olvasmányul javaslom Béres Tibor: „Ahol a pénz nem jut el” című cikkét a *Civil Szemlében* (Béres 2007).

¹⁶ ÚMFT Esélyegyenlőségi Útmutató. Társadalmi Infrastruktúra Operatív Program (2007: 4).

2.1.6. A Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia 2011–2020

2011-ben elfogadták „A nemzeti roma integrációs stratégiák uniós keretrendszere 2020-ig” című dokumentumot, amely alapjául szolgált a nemzeti roma stratégiák kidolgozásának.

Ahhoz, hogy a keretrendszer lényegét könnyen megértsük, nézzünk meg egy Járóka Livia európai parlamenti képviselővel készített riportot: <http://www.youtube.com/watch?v=hPA0wu0c-v0>

A lényeg az eddigi prioritások (oktatás, foglalkoztatás, lakhatás, egészségügy) mellett a területi célzás és a mérhetőség. [Az európai célok](#) a következők:

- Az oktatáshoz való hozzáférés: biztosítani kell, hogy valamennyi roma gyermek legalább az általános iskolát befejezze.
- A munkavállaláshoz való hozzáférés: a romák és a népesség többi része között fennálló foglalkoztatási különbségek csökkentése.
- Egészségügyi ellátáshoz való hozzáférés: a romák és a népesség többi részének egészségügyi állapota közötti eltérések csökkentése.
- A lakhatáshoz és az alapvető szolgáltatásokhoz való hozzáférés: a lakhatáshoz és közműszolgáltatásokhoz (ivóvíz-szolgáltatás, villamos energia és földgáz) való hozzáféréssel rendelkező romák és a lakosság többi része közötti arány kiegyenlítése.

A nemzeti roma integrációs stratégiák kialakításakor a [tagállamoknak](#) a következő megközelítéseket kell szem előtt tartaniuk:

- A romák integrációja tekintetében elérhető nemzeti szintű célkitűzéseknek ki kell terjedniük legalább a roma integrációval kapcsolatos fenti négy uniós célra.
- Azonosítani kell a hátrányos helyzetű mikrorégiókat vagy a szegregált környékeket, ahol a közösségek a leghátrányosabb helyzetben vannak.
- A nemzeti költségvetésekből kellő finanszírozást kell biztosítani, amely adott esetben kiegészíthető nemzetközi és uniós finanszírozással.
- Erős ellenőrzési módszereket kell bevonni a roma integrációs fellépések hatásainak értékeléséhez, és egy felülvizsgálati mechanizmust a stratégia kiigazításához.
- A stratégiák megtervezését, végrehajtását és ellenőrzését a roma civil társadalommal, a regionális és helyi hatóságokkal folytatott szoros együttműködésben és folyamatos párbeszéd révén kell megvalósítani.

Magát a keretrendszert sokan bírálták és sokan üdvözltek. Azok között, akik bíralták, voltak olyanok is, akik azt is kétségbe vonták, hogy ilyen diverzitás mellett, amilyen az európai romákra jellemző, egy közös, összehangolt stratégiai keretrendszert alkotni egyáltalán értelmes dolog-e. Ennek a sokféleségnek az eredményeképpen a közös, minden országra érvényesen megfogalmazható célok csak nagyon általánosak és alacsony szintűek lehetnek. A bírálók hiányolják az erős kényszerítő mechanizmusokat és a diszkriminációs, kirekesztő gyakorlat elleni hangsúlyosabb, szankcionáló fellépést.

2011 novemberében megszületett a magyar roma stratégia, amely a „Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia – mélyszegénység, gyermekszegénység, romák (2011–2020)” címet viseli. Azaz nem roma stratégia. Címében legalábbis semmiképpen nem.

A vezetői összefoglalóban a következőt olvashatjuk (az ORÖ–kormány keretmegállapodás):

„...egyrészt jelzi a többségi, nem-roma magyar társadalom felé a Kormány elköteleződését a romák felzárkóztatására, másrészt azt üzeni Magyarország legnagyobb etnikai kisebbségének [az új Alkotmány szerint »nemzetiség«], hogy számíthatnak a partneri együttműködésre.”

A kormány idáig kínosan ügyelt arra, hogy a felzárkózás szót használja. A romákkal kapcsolatos legfontosabb nemzeti dokumentum első oldalán azonban félreérthetetlenül felbukkan a felzárkóztatás szó.

A stratégia 126 oldalát itt nem szükséges ismertetni, megtalálható itt: <http://romagov.kormany.hu/nemzeti-tarsadalmi-felzarkozasi-strategia-dokumentumok>. A hozzá kapcsolódó intézkedési terv, az 1430/2011. (XII. 13.) kormányhatározat melléklete azonban megérdemel egy-két gondolatot. Elsőre szembetűnő, hogy túlnyomórészt uniós pályázati forrásokat látunk felsorolva. Hazai forrás alig szerepel a megjelöltek között, az is a legtöbb esetben a „kötségvetés függvényében” megjegyzéssel ellátva. És sehol semmi arról, hogy a megjelölt témákban eddig történeteket értékelni, a jó gyakorlatokat folytatni, a hibákat újra el nem követni kellene. Mert mindannak ellenére, hogy nehéz mérni és nem is könnyen bizonyítható, hogy a forrás eléri-e a célcsoportot, hogy akár módszertani kifogásaink is lehetnek a fejlesztések egy részével szemben, bizonyára érdemes lenne átnézni, hogy roma ügyben mi történt ebben az országban.

2.1.7. Fejlesztéspolitika és gyakorlat területek szerint

Lakhatás/telepfelszámolás

A cigányság nagy részét sújtó lakásproblémák közül egyedül a telepek létezése olyan mértékű, hogy felkeltette a fejlesztők, programalkotók érdeklődését. Érdemes megjegyezni, hogy eredetileg – és az a rendszerváltás előtti cigány programok leíró részében is tetten érhető – az elkülönült, a településen megszokott színvonalat alulmúló lakásokból, házakból álló településrészekben nagy számban laktak nem roma szegények is. Mára azonban ez a jelenség szinte teljes mértékben etnikussá, cigány problémává vált. Megjelentek a telepek/gettók új formái is: CS-házak utcák, elcigányosodó kistelepülések, nagyvárosi slumosodó koncentrációk, belső kerületi városrészek cigány sűrűsödései, megszűnt üzemek, bányák hajdani kolóniai munka nélküli szegényeknek adtak lakhelyet, hétfégi házak övezetek is mélyszegény szegregátumokká váltak, ahova a városi lakásokat már fenntartani nem képes elszegényedő családok költöztek ki.

Az Autonómia Alapítvány „Telepfelszámolás – vízió és gyakorlat” (A szegregált telepek felszámolására, az ott élők segítésére eddig megvalósított programok tapasztalatai és az aktuális komplex telep-program víziója) címmel szakmai műhely programot szervezett 2012 tavaszán. A szakmai műhely aktualitását az adta, hogy 2012 februárjában a kormányzat meghirdette „komplex telep-programját”, és 4,6 milliárd forintos pályázati

keretet nyitott meg a teletszerű szegregátumokban élők helyzetének javítására. A szervezők a pályázati program szakmai víziójának és a kormányzat jövőbeni terveinek megismerésére, valamint a szakmai reflexiókra, párbeszédre szerettek volna lehetőséget teremteni, számba véve a korábbi programok tanulságait.

A szakmai műhely előadói olyan szakemberek voltak, akik jól ismerik a problémakört, van véleményük a megoldási lehetőségekről, és akiknek korábbi projektek megvalósítójaként első kézből szerzett tapasztalataik vannak a települészámolási kísérletekről. A programon részt vettek még a korábbi (2006–2010) IVS¹⁷ antiszegregációs tervek és települészámolási projektek szakmai támogatását és követését biztosító mentorok és olyan érdeklődők is, akik az aktuális pályázati program keretében tervezik, hogy helyben kezdenek valamit a problémával.

A szakmai műhely tematikája a következő volt:

- a lakhatási szegregáció problémakörének áttekintése: a teletszerű szegregátumok kialakulásának háttere, folyamata, a probléma kezelésére tett korábbi kormányzati lépések, aktuális helyzet;
- a teletszerű szegregátumokat célzó programok, kormányzati és civil kezdeményezések nemzetközi tapasztalatai;
- a település felszámolására, illetve a település környezetben élők körülményeinek javítására eddig megvalósított hazai programok elemzése, eredmények és korlátozó tényezők, megvalósítói tapasztalatok áttekintése;
- a tapasztalatok összegzéséből adódó szakmai kérdések, dilemmák megvitatása, a jövőben megvalósuló programok számára iránymutató szakmai feltételek meghatározása.

A továbbiakban a települészámolási projekteket az itt elhangzott előadások és Lengyel Gabriella írása alapján foglalom össze (Lengyel 2006).¹⁸

Az 1893-as országos cigányfelmérés adatai szerint a cigány lakásoknak 52 százaléka volt elkülönült helyen, 40 százalék felett volt azoknak a cigányok lakta lakásoknak az aránya, amelyek vegyes övezetben voltak. Az első világháború után az ipari tömegtermelés elindulásával egyidejűleg a hagyományos cigánymesterségeket űző, a helyi munkamegosztásban stabil hellyel rendelkező, a falvakban lakó cigányok kiszorultak a településekről. Ebben az időben jöttek létre azok a nagyméretű alföldi települések és egyéb település konstrukciók, amelyek még a '60-as, '70-es években is megmaradtak. Ezek felszámolása a '70-es években indult el. 1964-ben a cigányok 70 százaléka élt elkülönített településeken. Az 1971-es Kemény-féle országos reprezentatív kutatás már 10 százalékkal jobb eredményt mutat, ami az akkorra már elindult települési programnak köszönhető.

A „CS”, azaz csökkentett értékű lakások építtetésére, illetve vásárlásra irányuló kölcsönkonstrukció előzményeiről már a korábbiakban, az 1961-es párthatározat kapcsán írtam. Lengyel Gabriella „Cigánytelepek egykor és ma” című írásában részletesen olvashatunk erről, ezért csak egy értékelő bekezdést idézek:

¹⁷ Integrált Városfejlesztési Stratégia

¹⁸ A szakmai műhely anyagának részletes összefoglalója a www.autonomia.hu honlapon található.

„Azt mindenesetre megállapíthatjuk, hogy a telepfelszámolás évei, évtizedei mélyen érintették a – Csalog Zsolt figyelmeztetésére emlékezve korlátozott értelemben – hagyományosnak mondható telep közösségek életét. Megbolygatták, átrendezték, gyengítették, olykor fel is számolták a közösség kapcsolatrendszerét, módosították értékeit, már csak azzal is, hogy az individualizáció irányában hatottak. Gyakran halljuk, hogy megszűntek az értékek, és nem lépett a helyükbe más. De, éppen hogy lépett más a helyükbe. Megnövekedett az egyéni döntés felelőssége, és a többségi társadalommal való kapcsolat fontossága. A többségi társadalom az értékváltási készséget elutasította, és megtartotta a cigányságot – megváltozott körülmények között is – települési elkülönültségében. Nem lehet csodálni, ha a cigányság válaszként, persze nem egységes módon, hanem egyes csoportjai különbözőképpen és különböző mértékben, az elzárkózást, olykor a szembenállást választja. Mindezt nem írhatjuk egyedül a települési változások rovására. Ezekkel párhuzamosan ugyancsak mélyreható változások történtek főként a foglalkoztatás terén. A cigányság nagy többsége agrárproletárrá és ipari proletárrá vált: hasonló értékváltási késztetések után a nemzeti munkamegosztás legalacsonyabb fokára betagozódva találja magát.” (Lengyel 2006: 79–80)

Az elkülönült (külterületi) telepek és az ott élők száma radikálisan csökkent a hetvenes évek kormányzati intézkedései következtében (1971: 210 ezer, 1993: 70 ezer), és a lakások minősége jelentősen javult, de a cigányok lakóhelyi koncentrátságát (a szegregáció mértékét) nem sikerült olyan mértékben csökkenteni, mint ahogy ezekből a számokból azt gondolnánk. Havas Gábornak a szakmai műhelyen elhangzott előadása szerint az igazi integráció alapvetően azért nem jöhetett létre, mert a cigányokat csak betanított és segédmunkásként foglalkoztatták, másrészt pedig a hatóságok sem mindig azon dolgoztak, hogy a valós integrációt elősegítsék a településeken. Annak ellenére, hogy az erre vonatkozó rendeletekben megjelent, hogy a telepről kiköltöztetett családokat lehetőleg szétszórtnak helyezték el a településeken, a gyakorlatban ez éppen ellenkezőleg történt. A rosszul kivitelezett telepfelszámolási program eredménye számos helyen az újratelepesedés lett, és új szegregációs minták is kialakultak ebben az időszakban.

A telepfelszámolási kísérletek értékelésekor azt kell megítélnünk, hogy az adott program bevezetésének időszakban és helyén mekkora esélye volt a kilépésnek és a kinn maradásnak. Havas Gábort idézem: *„Ha nincs reális, megalapozott kivezető út, ha nincs „szívóhatás”, akkor a telep-felszámoló programnak sincs realitása”* (Havas 2012). A kilépés esélyét az határozza meg, hogy a társadalmi munkamegosztás és a gazdaság kínál-e bármilyen lehetőséget arra, hogy az emberek megszerezzék azt az indulási energiát, amivel ki lehet lépni a telepről.

Havas Gábor álláspontja szerint a társadalompolitika a rendszerváltás óta rengeteg erőforrást ölt a gettósodási folyamatok erősítésébe: A szocipolos építkezések, miközben ösztönözték a még városközpontban élő roma családokat a kiköltözésre, a koncentrációt és a rossz minőségű lakásállomány létrejöttét erősítették. A közhasznú foglalkoztatás, perspektívátlan átképzések, a leszakadást és a helyben maradást erősítették. A lakhatási szegregáció mellett szükségszerűen kialakuló iskolai szegregáció hosszú távra konzerválta a gettótól hatásait. A 2006–2010 között megvalósult néhány telepfelszámolási kísérleten kívül komolyabb

kormányzati tervek nem születtek a szegregáció megszüntetésére, az az elképzelés pedig, hogy a telepeken élők mobilitási, kitörési lehetőségeit kellene növelni, hogy életminőségük, életlehetőségeik javuljanak, fel sem merült, ilyen támogatási formák nem léteznek.

Anélkül, hogy a jelenleg kiírás alatt álló telepprogram részleteibe belemennék, jelzem, hogy nagy vihart váltott ki a különböző szakértők körében. A szegregátumban élőket rengeteg humánszolgáltatással célozza meg, azonban a lakhatási helyzetükben változást nem ígér, a telepekről való kijutásra valós esélyt nem kínál. A közösségfejlesztői oldal egyes képviselői üdvözlötték, hogy a kiírás lehetőséget ad a fejlesztői aprómunkára, tervezésre, mielőtt a konkrét költözködési, lakhatási kérdések megoldása megindulna, ellenzői pedig eljutottak a teljes elutasításig, elsősorban azon az alapon, hogy a program nem tartalmaz közvetlenül a lakhatásra vonatkozó elemeket. Sárközi Gábor a *Magyar Narancs*-ban megjelent „Ott maradsz!” című publicisztikájában ezt az oldalt jeleníti meg (Sárközi 2009).

Oktatás

Mint már arról volt szó korábban, az 1961-es párthatározatot konkrét cselekvéseket előíró határozatok követték. Ilyen volt a 112 598/1962., a 102 668/1962. és a 18 435/1967. III. sz. művelődésügyi miniszteri utasítás az átmeneti jellegű külön osztályok és térítés nélküli napközis csoportok szervezéséről, a térítésmentes óvodai csoportok, illetve az iskoláskor előtti féléves előkészítő tanfolyamok engedélyezéséről.

Az 1968-as MSZMP KB állásfoglalás az értékelésében ugyan hatékonynak nevezi ezt a módszert, de felüti, hogy bizonyos megyékben azért még mindig igen nagy a lemorzsolódás. Túlkoros osztályok felállítást javasolják, és kárhoztatják a megyéket, hogy nem biztosítottak kellő anyagi alapot ezeknek a felzárkóztató jellegű formációknak a működtetéséhez. Az 1974-es párthatározat már észrevételezi, hogy túl sok a cigány gyerek a kisegítő iskolákban, és arra is rámutat, hogy a cigány gyerekek megrekednek az általános iskola alsó tagozatában, túl kevesen kerülnek felső tagozatba, s ha mégis, akkor ott is külön osztályokba járnak.

Ebben az időszakban a pedagógusok cigány gyerekek körében végzett munkáját ún. „cigánypótlékkal” honorálták, ezzel kísérelték meg vonzóvá tenni a területet.

Azt, hogy ezek a párt-, illetve kormányhatározatok mennyire voltak egyes vezető személyekhez köthetők, szépen leírja a Forray R. Katalin és Hegedűs T. András szerzőpáros az „Oktatáspolitikai változások a cigány gyerekek iskoláztatásában” című írásukban (Forray, Hegedűs 2001).

A cigány kollégiumok, hetes iskolák népszerűsítése mellett felmerült egy pártfogóhálózat működtetésének gondolata is. 1985-ben az új oktatási törvény bevezetése után megszűnt a cigánypótlék, együtt más olyan pótlékokkal, amit addig nehezített körülmények között dolgozó pedagógusok kaptak.

Nem esik szó cigányosztályokról, cigányiskolákról, pedig erre az időszakra már világosan látszik, hogy az annak idején a párthatározat nyomán – vagy még azt megelőzően, spontán módon – átmeneti jelleggel megalakult cigányosztályok jó része ennyi idő után is létezik, nemcsak az alsó, hanem felső tagozatban. Sok helyen jár melléjük cigányóvoda, de legalább cigány óvodai csoport is. A nyolcvanas évek közepén mintegy százra tehető azoknak az iskoláknak a száma, amelyek úgy működtetnek cigányosztályokat, hogy járnak oda nem cigány gyerekek is. Tehát ebbe a számba nem tartoznak bele az addigra már lényegében elcigányosodott

települések iskolái, ahova a spontán szegregáció – ma már ezt white flight-nak nevezzük – eredményeként már nem jár nem cigány gyerek. A cigányosztályok létrehozásának szándéka létszámtól teljesen független, úgy van hatszáz fős mamutiskolában hat cigány gyerek számára ilyen osztály, mint száz fő alatti létszámnál, ahol a gyerekek harmada cigány.

A korban elég világos a jelenség, ahogy az intézményrendszer összeáll, a technikák egymást támogatják. A csökkentett értékű lakásokból álló telepről jár a gyerek a csökkentett értékű iskolákba (ezek az iskolák vagy iskolarészek színvonala jellegzetesen fokokkal rosszabb volt a „nagy iskoláénál”, ahogy egy akkor interjúalanyunk mondta: a nagy iskolában zártláncú tévé van, itt meg, a cigányiskolában, „kizárt láncú” tévé, mutatott a szekrény tetején árválkodó, működésképtelen készülékre). Ezekben a csökkentett minőségű iskolákban az esetek nagy részében csökkentett értékű pedagógusok tanítottak, legtöbb esetben büntetésből. Az a néhány elhivatott, igazi néptanító, aki önszántából dolgozott ilyen intézményekben, nemigen tudta a statisztikát javítani (Csongor 1991).

Az érdekesség kedvéért érdemes ide idézni Gulyás Sándor véleményét egy 1974-es előadásából, ami a cigány lakosság közoktatásának, köznevelésének helyzetéről szólt.

„Noha csak elvétve van az országban cigányiskola, ahol tehát a felsősök is cigányközösségben nevelkednek, mégis azt kell mondanunk, hogy ez semmiképpen nem lehet a járható út. Azt mondhatjuk, hogy amit nyerünk a vámon, azt elveszítjük a réven. Vagyis lehet, hogy kisebb zökkenőkkel, esetleg jobb tárgyi ismeretekkel kerülnek ki az ilyen iskolákból a tanulók, de a beilleszkedésük a társadalomba nem oldódik meg.” (Gulyás 1975: 57)

Csoda tulajdonképpen, hogy ilyen körülmények között a statisztikák mégis javuló tendenciát mutatnak. Hogy saját vizuális élményünk legyen a korról és az intézményekről, érdemes megnézni Schiffer Pál: *Mit csinálnak a cigány gyerekek* című 1974-es filmjét. A Forray és Hegedűs szerzőpáros írja:

„A rendszerváltás után az önkormányzati törvény már foglalkozik a „cigányügy” oktatási oldala finanszírozásának kérdéseivel, mivel az oktatásfinanszírozás az önkormányzatok feladata lett: „A nemzetiségek és etnikai kisebbségek oktatását a költségvetés olyan többletfeladatnak kezeli, amelynek ellátásáért az intézmény fenntartóját a programban részt vevők számának megfelelően kiegészítő állami támogatásban részesíti” (Forray, Hegedűs 2001: 27)

Ezt a kiegészítő támogatást azonban az egyedüli etnikai kisebbségként definiált cigányság és a többi nemzetiség esetében eltérő módon határozták meg. Míg a nemzetiségek esetében ez kifejezetten a kultúra, a kisebbségi identitás ápolásáról szólt, a cigány gyerek esetében a hátrányok kompenzálását szolgálta. Ezzel a törvény-, illetve programalkotó azt jelezte, hogy a cigányság az iskolában mint szociális probléma jelenik meg, ezt kell kompenzálni. Egyrészt azért, mert maguk az iskolák, ahova járnak, rászorulnak erre a plusznormatívára, a cigányok iskolái közismerten anyagi gondokkal küszködnek (így lett ez az eredetileg pedagógiai felzárkóztató munkára szánt pénzből tető- vagy csatornajavítás), másrészt pedig azt tételezték, hogy a cigány tanulók eleve hátrányos helyzetűek, és mint ilyenek rosszabb tanulók, ezért legjobb, ha felzárkóztatják őket.

Kultúráról, kultúraápolásról, egyáltalán bármelyik cigány kultúra létezéséről, annak beemeléséről az iskolába igen kevés szó esett. Az 1994-es oktatási törvénytől azonban ez a különbség elvben szövegszerűen mindenképp eltűnt. A kilencvenes évek második felétől a cigány kultúra bekerült az oktatáspolitikai kánonba, a lehető legkülönbözőbb képzési területeken a multikulturalitás jegyében.

A továbbiakban Radó Péter oktatáspolitikus 1997-es írásából idézek:

„1995 őszén a Művelődési és Köznevelési Minisztérium kisebbségi oktatásfejlesztési programot, s önálló cigány oktatásfejlesztési programot indított útjára. A kisebbségi oktatásfejlesztési program fő céljai a következők: a kisebbségi oktatás tartalmi megújítása, feltételek biztosítása a jellemzően nyelvoktató nemzeti kisebbségi oktatás kétnyelvűvé fejlesztése számára, a kis létszámú nemzeti kisebbségek iskolarendszerű és iskolarendszeren kívüli oktatása feltételeinek biztosítása, önálló cigány oktatásfejlesztési program elindítása, a köznevelés egésze multikulturális tartalmának és jellegének erősítése. A program kiterjedt a szabályozással, tartalmi fejlesztéssel, tankönyvkiadással és terjesztéssel, a pedagógus képzéssel és továbbképzéssel, a pedagógiai szolgáltató rendszer átalakításával, a finanszírozással és a kisebbségi jogok biztosításával kapcsolatos feladatokra.

A kisebbségi oktatásfejlesztési programmal párhuzamosan elindított, annak részét képező cigány oktatásfejlesztési program különböző, egymással összehangolt módon alkalmazott esélynövelő és preferenciális intézkedések révén a köznevelési rendszer három pontján kíván hatást gyakorolni: (1) óvodai, iskola-előkészítő és alapfokú felzárkóztató programok fejlesztésével és támogatásával a cigány tanulók iskolai beilleszkedésének elősegítése, s egyúttal – elsősorban pedagógus továbbképzéssel – az iskola alkalmazkodó képességének, munkája hatékonyságának javítása; (2) felzárkóztató programok fejlesztésével és támogatásával, valamint tehetséggondozó hálózat kialakításával és működtetésével az alapfokú végzettséget a tankötelezettség ideje alatt megszerző cigány tanulók arányának növelése; (3) tehetséggondozó, kollégiumi és ösztöndíjrendszer segítségével az érettségit nyújtó középfokú oktatásban és szakképzésben résztvevő, illetve azt sikeresen befejező cigány tanulók számának növelése.

A két oktatásfejlesztési program bizonyos elemeinek (pl. tantervi fejlesztések, ösztöndíjrendszer ki-terjesztése) megvalósítása megkezdődött, más elemei (pl. pedagógus továbbképzési program) csak részben valósultak meg, más feladatokat pedig (pl. tehetséggondozó hálózat kialakítása) átvállalt a Soros Alapítvány roma oktatásfejlesztési programja.

1996-ban átszerveződött az MKM »háttérintézményeinek« rendszere. Ehhez kapcsolódóan, s a kisebbségi oktatásfejlesztési programokban szereplő céloknak megfelelően megváltozott a kisebbségi oktatás fejlesztő-szolgáltató rendszere is. Az Országos Köznevelési Szolgáltató Iroda Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Osztályának feladatköre az érettségi és a tanulmányi versenyek szervezése mellett kibővült a pedagógus továbbképzési programok szervezésével. A Tankerületi Oktatási Központok kisebbségi pedagógiai szervezői és tanácsadói hálózata a Központok megszüntetése után is megmaradt, a hálózat működtetésének feladatát az Országos Köznevelési Szolgáltató Iroda vette át. Az Országos Köznevelési Intézet Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Központja megszűnt, helyette az Intézet Program és Tantervfej-

lesztési Központján belül Kisebbségi Iroda alakult. Az Intézet Kutatási Központjának feladatköre kibővült a kisebbségi oktatással kapcsolatos vizsgálatok elvégzésével. Mindemellett a megyei pedagógiai intézetek is ellátnak a kisebbségi oktatással kapcsolatos feladatokat. Az új intézményrendszer képes ellátni a kisebbségi oktatással kapcsolatos feladatokat, ugyanakkor bizonyos szolgáltatások változatlanul elláthatatlanok, s a rendszeren belüli munkamegosztás és együttműködés nem járatódott be.” (Radó 1997)

A PISA 2000 jelentés megfogalmazta, hogy a magyar oktatási rendszer hátránykiegyenlítő funkciója komoly kívánnivalókat hagy maga után, a tanulók iskolai teljesítménye legjobban családi háttérüktől függ. Ráadásul a tanulók teljesítménye közötti különbséget nagyon nagy mértékben magyarázzák az iskolák közötti különbségek. Ez a két tényező úgy adódik össze, hogy a jobb iskolába járó, alacsonyabb státuszú családból jövő gyerekek teljesítménye is jobb, ugyanakkor a gyengébb iskolába járó, magasabb státuszú családokból jövő gyerekek teljesítménye alacsonyabb annál, mint ami családi háttérük alapján várható lenne (Kállai, Törzsök 2003).¹⁹ Ez egyértelművé tette, hogy az oktatási kormányzatnak kezdenie kell valamit a helyzettel.

2002 novemberében megszületik az oktatási miniszter 59/2002 (XI. 29.) OM rendelete a Nemzeti, etnikai kisebbség óvodai nevelésének irányelve és a Nemzeti, etnikai kisebbség iskolai oktatásának irányelve kiadásáról szóló 32/1997. (XI. 5.) MKM rendelet módosításáról. Ebben a cigány kisebbségi oktatásról részletesen esik szó. Az irányelv hangsúlyozza, hogy a cigány kisebbségi oktatás úgy biztosítja a cigány tanulók számára a cigányság kulturális értékeinek megismerését – beleértve a cigányság helyzetéről, jogairól, szervezeteiről szóló ismereteket is –, hogy asszimilációs elvárások nélkül segítse a cigányság integrációját.²⁰

Ahogy azt az EÖKIK 2003-as jelentés az Előszóban keményen megfogalmazza:

„A 2002-es választások után hivatalba lépett szocialista-liberális kormány nemcsak a szegénységet enyhítő jóléti fordulatot és határozott diszkriminációellenes politikát ígért, hanem egy olyan társadalompolitika megalapozását is, amely az 500-600 ezres magyarországi romaközösség helyzetét érdemben javítja. A 2003-as év folyamán azonban a 2002-ben megindult alapvető szemléletváltást, – melynek során a kormány megfordította a jóléti elosztás korábbi ciklusban kialakított trendjét – nem követték valódi változások. Sem világos elosztási elvek megfogalmazására, sem az aktív munkaerő-piaci eszközrendszer, sem a munkanélküli ellátásrendszerének megváltoztatására nem került sor. A beindított, romákat célzó képzés és foglalkoztatási programok, illetve a piaci foglalkoztatást segítő támogatások a roma társadalom töredékét érték csak el, hatékonyságuk jelentéktelen.” (Kállai, Törzsök 2003)

Ennek egyik fő oka az elemzők szerint, hogy a romák a nagy rendszerek számára láthatatlanok, pedig „a romák esélyeit elsősorban ezek a »nagy rendszerek«, főként a közoktatás, a jóléti újraelosztás, a foglalkoztatáspolitikai, a lakástámogatási rendszerek stb. finanszírozása határozza meg”. Mint ahogy nem lehet tudni,

¹⁹ Az integrációs normatíva hatása a közoktatásra.

<http://miris.eurac.edu/mugs2/do/blob.html?type=html&serial=1123845302260>

²⁰ www.magyarokszony.hu/pdf/3386

hogyan eljutnak-e hozzájuk a források, nem lehet mérni az elosztás, a programok hatékonyságát sem. Ugyan megszületett az antidiszkriminációs törvény²¹, de a kirekesztő magatartást szankcionáló rendszer nem jött létre.²²

A 2002-ben bevezetett integrációs oktatáspolitikai alapelemei a következők voltak: rászorultsági alapon ingyenes lett a tankönyv a közoktatásban, a családok augusztusban dupla családi pótlékot kaptak. Az új közoktatási törvény előírta a hátrányos megkülönböztetés tilalmát, körültekintőbb intézkedéseket követelt meg a magántanulónál nyilvánítás területén. Képesség-kibontakoztató felkészítést kínált minden hátrányos helyzetű általános iskolás gyerekeknek 17 ezer forintos normatív támogatás mellett, „utolsó padból” program indult a roma tanulóknak az enyhén értelmi fogyatékosok iskoláiban való indokolatlan felülreprezentáltságának visszaszorítására, roma hátrányos helyzetű gyerekek integrációjáért felelős miniszteri biztost neveztek ki, országos integrációs hálózatot hoztak létre. Megszűnt a bukás az első három iskolai évben, hosszabb alapozó szakaszt vezettek be. Megjelent a hátrányos helyzetűek iskolai sikerességét tanórán kívüli tevékenységgel elősegítő tanodarendszer, tanárképzési és tanár-továbbképzési programok indultak integrációs tartalommal, kezdeményezte roma munkanélküliek alkalmazását az iskolákban, a NAT felülvizsgálata során a roma kultúra kerüljön be a minden gyerek által tanult tantervbe.

A lényege azonban az **integrációs normatíva** volt. A törvény szerint „A kiegészítő hozzájárulás háromszorosát igényelheti a helyi önkormányzat a nappali rendszerű oktatásban részt vevő tanulók után, ha a tanuló a 11/1994. (VI. 18.) MKM-rendelet 39/E §-ában meghatározott követelmények és az oktatási miniszter által kiadott program szerint vesz részt az integrációs nevelésben, oktatásban.” Ez a normatíva az egy fenntartó által működtetett iskolák, illetve az egy iskolán belül párhuzamosan működő osztályok közötti társadalmi összetétel heterogenitását kívánta elérni, azaz csökkenteni, megszüntetni azt az állapotot, mely szerint a szegények és nem szegények, romák és nem romák, iskolázatlanok és iskolázottak külön-külön intézményekben tanulnak.

2002 novemberében az etnikai és nemzetiségi kisebbségi jogok országgyűlési biztosa egy fórumon bírálattal fogalmazott meg, különösképpen azért, mert szerinte az integrációs és a képességfejlesztő támogatásban részesülők köre túl szűk. De nemcsak ő érvelt az integrációs normatíva bevezetése ellen.

Volt gazdasági érv: az integrációs normatíva arra elég lehet, hogy a gyerek másik, vegyes iskolába kerüljön, viszont a törvényalkotó nem kalkulálta azokat a pluszköltségeket, amelyek a jobb minőségű iskolában felmerülnek.

A másik legfontosabb érv, hogy azokban az iskolákban, illetve településeken, ahol a roma gyerekek aránya meghaladta a nem romákét, nem vehették igénybe az integrációs normatívát (nem volt hova integrálni a gyerekeket), a képesség-kibontakoztató normatíva pedig csak harmada volt az integrációs normatívának.

Változott ez **etnikai normatíva** is: a száz százalék csak akkor járt, ha nyelvet is tanítottak, enélkül a kultúra oktatása csak 50 százalékos támogatásban részesült.

²¹ 2003. évi CXCV. törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról

²² Kommentárok itt: http://www.egyenlobanasmod.hu/tanulmanyok/hu/Ebktv_kommentar.pdf

Felmerült az is, hogy általában az önkormányzatok nem érdekeltek egy integrációs elképzelés megvalósításában, de egyes iskolák – az önkormányzat mint finanszírozó kiiktatásával egy központi alaphoz pályázhatnak, és egy szoros központi ellenőrzés után kaphatnának pénzt, elkerülve, hogy az önkormányzat másra költse az integrációs normatívát, mint magára az iskolára.

Az **utaltványrendszer** bevezetésének lehetősége – a hátrányos helyzetű tanuló a magasabb normatívájával kvázi körbejárja az iskolapiacot, és abba viszi az utaltványát, amelyik legjobban tetszik neki – is felborzolta a kedélyeket: ellenérvként fogalmazódott meg, hogy így egyes iskoláknak érdekében állna a magas normatívájú gyereket bevonítani, így hozva létre hátrányos helyzetű többséget az iskolában.

Kritikusai szerint az integrációs oktatáspolitikai bevezetésének, illetve sikerességének fő akadályai az, hogy az oktatási rendszer csak egy eleme egy nagyobb egész, szegregációs társadalmi közegnek. Ha – mint arra már utaltunk – a gyerek a továbbiakban a CS telepről nem a CS iskolába fog járni, attól a szülei még továbbra is CS munkalehetőségekhez jutnak, és minden további minőségi szolgáltatáshoz való hozzáférésük is csökkentett értékű, azaz akadályozott lesz. A másik akadály a fenntartó, illetve a több fenntartó közötti együttműködésben rejlik: ha a szegény, hátrányos helyzetű, roma gyerekeket oktató iskola szívesen társulna is előnyösebb helyzetű intézményekkel, egyáltalán nem világos, hogy milyen előnyök felmutatásával tudná magához édesgetni őket.

Az utolsó jelentős probléma pedig az adatok megbízhatatlansága. Ha a „roma” kategóriát ejtette is a szabályozó, a hátrányos, a halmozottan hátrányos helyzetű vagy a sajátos nevelési igényű fogalmak igen nehezen ellenőrizhető kritériumok mentén fogalmazódnak meg.

Ebben a korszakban az oktatáspolitikai váratlan, eddig nem tapasztalt elszántságot mutatott egy fontos elv mentén, de számos belső és külső akadállyal, problémával, nehézséggel kellett szembenéznie. A központi kormányzat sem volt ilyen mértékben elkötelezett az integráció ügye mellett, a helyi önkormányzatok pedig ennek megfelelően szabotálni tudták a kezdeményezést. Talán több elszántsággal, több idővel működött volna: egy soha nem látott hadsereget – oktatási szakemberek, pedagógusok, társadalomtudósok, kisebbségi jogi aktivisták, képzők – felsorakoztatás elképzelés volt ez, de valószínűleg előre kudarcra volt ítélve.

Vannak azonban olyan hangok is, hogy a probléma gyökere egészen máshol van: a szabad iskolaválasztásban. „Mivel a probléma igazi forrásaihoz nem mertek hozzányúlni, nevezetesen a szabad iskolaválasztáshoz és az iskolaszervezetekhez, így maradt a „puha” ösztönző politika” (Kende 2008)

Emellett természetesen maga az oktatási rendszer is reformra szorul. Továbbra is Kende Ágnes idézve:

„Az integrációs politikának amúgy normális esetben egy átfogó oktatási reform részét kéne képeznie, ami ha ideálisan működik, nem kellene tovább külön (politikai) hangsúlyt helyezni rá. Ha megnézzük, mitől működnek ma jól a világban a különböző oktatási rendszerek, alapvetően három dolgot találunk: megfelelően válogatják ki a pedagógusokat illetve az e pályára jelentkezőket (ahhoz persze, hogy szelekció és ne kontraszelekció legyen, a pedagógus szakmának perspektivikussá kell válnia), megfelelő módszereket sajátítanak el velük (megfelelő gyakorlati képzéssel összekötve) azért, hogy aztán az iskolában valódi, érdemi differenciálással oktassák a gyerekeket. Ebből, ha bármelyik elem hiányzik,

igazából nem lehet áttörő változásokat előidézni az oktatási rendszerben, ahogy az integrációs politika sem tudja beváltani a hozzáfűzött reményeket. Azok az iskolák, ahová a roma gyerekek járnak, különösen rossz helyzetben vannak mind a pedagógusok minősége, mind az infrastruktúra fejlettsége szempontjából. Pedig mára már köztudott, hogy az iskolai siker egyik legmeghatározóbb kritériuma a pedagógusok minősége.” (Kende 2008)

Foglalkoztatás

Kifejezetten roma foglalkoztatási célú programokat a kilencvenes évek elején a civil és az állami nonprofit szektorban találhatunk: ilyenek az Autonómia Alapítvány (1990-től), a Soros Alapítvány (roma foglalkoztatási programok 1994-től), majd az 1121/1995. (XII. 7.) kormányhatározattal létrehozott, a cigányság társadalmi integrálódását elősegítő, a helyi megélhetési programokat támogató Magyarországi Cigányokért Közalapítvány (MCKA) (1996-tól) főleg önfoglalkoztatást támogató programjai.²³

Ezeknek a programoknak az ideológiai alapja – a nyugati adományozó és fejlesztő szervezetek helyi gazdaságot támogató programjait követve – nemcsak az volt, hogy a foglalkoztatást növeljék, hanem az is, hogy segítsék a helyi közösségek gazdasági érdekérvényesítő képességének kialakítását.

Széles körű elismertségük és egyértelmű gazdasági sikerük (a gazdálkodásra kapott kölcsönöket az Autonómia Alapítvány által támogatott szervezetek 70–80 százalékban időben visszafizették) ellenére két fő kérdés merült fel ezekkel kapcsolatban. Az egyik az, hogy célszerű-e nagyrészt szegény, munka nélküli emberekből alakult demokratikus működésű szervezetektől gazdaságilag is hatékony működést elvárni. A másik pedig, hogy vajon ezek a támogatások, különösen akkor, amikor más források nem nagyon álltak rendelkezésre, nem a közösségekben meglévő erőviszonyokat, hatalmi struktúrákat támogatták, erősítették-e, ezzel megnehezítve a feljövő, fiatal nemzedék részvételét az önszerveződésben.²⁴ Ugyanakkor világos az is, hogy ezek inkább munkaalkalom-teremtő, mint foglalkoztatást elősegítő programok voltak.

Míg a két magánalapítvány civil szervezeteket támogatott, az MCKA programjai ezeken felül kisebbségi önkormányzatok és magánszemélyek megélhetést biztosító és vállalkozási tevékenységét is segítette.

Az 1093/1997. (VII. 29.) kormányhatározat, amely a cigányság élethelyzetének javítására vonatkozó közeptávú intézkedéscsomagról szól, prioritásként jeleníti meg a cigányság közhasznú foglalkoztatását a munkanélküliségtől sújtott térségekben; javasolja, hogy a munkaerő-fejlesztő és -képző központok indítsanak a cigányság munkaerő-piaci esélyeit ténylegesen növelő képzési formákat, a földművelési és állattenyésztési programok tekintetében pedig megjelöli az MCKA-t mint megvalósító partnert, és hangsúlyozza szociális földprogram jelentőségét.

A szociális földprogram – bár valahol a foglalkoztatási és a megélhetési programok között lehetne kijelölni a helyét, és nem is kifejezetten és kizárólag romáknak szól – mindenképpen említést érdemel. Szemben a többi kormányprogrammal, erről kutatáson alapuló értékelés és elemzés született (Bartal 2001).

²³ Részletesen olvasható erről Lukács György Róbert: (2003) írásában..

²⁴ Ennek a narratívának jellegzetes példája olvasható itt: http://deamienk.blog.hu/2008/11/23/zsigo_jeno_a_biboban

A következő kormányhatározatban – (1047/1999. (V. 5.))²⁵ a cigányság életkörülményeinek és társadalmi helyzetének javítására irányuló középtávú intézkedéscsomagról – megjelenik a kifejezetten roma vállalkozások támogatására szolgáló alap elkülönítése, és hangsúlyt kap az Országos Foglalkoztatási Alapítvány (OFA) tevékenysége. Ez a határozat forrásoldalról is hoz újdonságot: megfogalmazza, hogy az érintett minisztériumok minél több PHARE-forrást vonjanak be a programok finanszírozásába.

Az OFA általános foglalkoztatást elősegítő programjainak mindegyikében kiemelten szerepelt a roma munkanélküliek támogatása. Emellett azonban külön figyelmet érdemelnek a célzottan roma programjai, közülük is leginkább a roma közösségi vállalkozási mintaprogramok létrejöttének segítése és finanszírozása.

Az utolsó OFA roma foglalkoztatási program – emlékeim szerint – 2006-ban volt. Annak ellenére, hogy maga az OFA számos munkaerő-piaci tárgyú kutatást támogatott, tudomásom szerint azt a gazdag tapasztalatot, amit az évek során felhalmozott, nem elemezte, nem dolgozta fel senki.

A roma vállalkozások támogatása – ami újra és újra felmerül mint egyfajta megoldási lehetőség kormányzati és nonprofit oldalon egyaránt – számos kérdést vet fel. Az egyik a vállalkozások etnikai alapon való támogatása: az érvet, hogy így segíthetünk egy roma középosztály megszilárdításában, személy szerint nem érzem indokoltnak. Forgács Marietta Sosi.net-en megjelent cikkében olvastam a következőt:

„2002-ben indították útjára a roma kisvállalkozások versenyképességének növelését célzó támogatást, amelyből évente 80-90 projektet tudtak segíteni. Az erre elkülönített összeg nem volt magas – 200-250 millió forint évente –, de ebben az időszakban láthatóan növekedett a roma kisvállalkozások száma, és néhányan meg is erősödtek.” (Forgács 2012)

Ennek a roma vállalkozásokat támogató programnak nincs értékelése, tájékozódni valamennyire a kiírásokból lehet. Az látszik, hogy változatlan keretösszeg mellett a kiírók mindig bajlódtak azzal, hogy visszatérítendő vagy vissza nem térítendő támogatást adjanak, és hogy hogyan definiálják a támogatott célcsoportot.

2004-ben 200 millió forint a keret, ajánlás kell hozzá egy cigány szervezettől vagy CKÖ-től.

2005-ben 200 millió forint volt a forrás beruházásra, annak is száz százalékára. A pályázók a számlával igazolt beruházás megvalósulása után utólag kapják meg a támogatást, de nincs benne a kiírásban, hogy ki számít romának.

A KKC²⁶ 2007-R kiírását nem, de a nyertesek listáját megtaláltam a neten.²⁷ A támogatási összeg 245 millió forint, és ha nem tudnám, mit jelent az R betű, nem derülne ki, hogy ők roma vállalkozók.

2008-ban a kiírás 300 millió forinttal 100 körüli pályázó vissza nem térítendő támogatásról szólt, ekkor az országos vagy helyi kisebbségi önkormányzatnak kellett igazolnia, hogy az illető pályázó roma.

²⁵ <http://nemzetisegek.hu/etnonet/kodex/koztavu.htm>

²⁶ Kis- és Középvállalkozói Céllelőirányzat

²⁷ http://magzrt.hu/nyomtatvanyok/hazai_forrasu_nyertesek/kkcr2007.pdf

A MAG (Magyar Gazdaságfejlesztési Központ) honlapján²⁸ olvasható egy 2009-es kiírás, miszerint a „Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium pályázatot hirdet az Új Magyarország Mikrohitel Program és az Országos Mikrohitel Program keretében hitelígérvénnyel rendelkező hazai roma mikrovállalkozások beruházásainak támogatására a Kis- és Középvállalkozói Célelőirányzatból.”

2009-ben a 383 millió forintos keretre mintegy 100 pályázót vártak, gazdasági társaságok (közkereseti társaság, betéti társaság, korlátolt felelősségű társaság, részvénytársaság, közös vállalat), szövetkezetek, egyéni vállalkozók pályázhattak. A feltétel – többek között – az volt, hogy a vállalkozás tulajdonosának vagy több tulajdonos esetén a tulajdonosainak legalább 50 százalékának nyilatkoznia kellett arról, hogy romának vallja magát/vallják magukat, vagy a vállalkozás munkaviszonyban foglalkoztatott munkavállalói legalább 50 százalékának kellett ilyen értelmű nyilatkozatot tenni.

Meg kellene még említeni a mostanában népszerű helyi gazdaságfejlesztő programokat – a családi, saját fogyasztásra szóló gazdálkodás támogatásától egészen az önfenntartó falu víziójáig. Ezek egy részéről készült értékelés (Németh 2011), hatásukat a roma lakosságra azonban nem mérték. Hogy a Minden gyerek lakjon jól! alapítvány kerti zöldség- és kisállatprogramja vagy a Nyúl-unk a munkáért program²⁹ hoz-e változást a foglalkoztatás növelésében, nem lehet tudni.

Összességében igen kevés a kifejezetten roma foglalkoztatás növelését célzó program, fejlesztés. Míg a stratégiák a legfontosabb fejlesztendő területek között tartják számon, a megvalósult programok között csak elvétve található. Követés, mérhető eredmény pedig nincs.

* * *

A cigánykérdés a (szociálpolitikai) programalkotó számára a következőket jelenti: lakhatás, oktatás, foglalkoztatás, és ennél általában kisebb hangsúllyal az egészségügy. Mindezekhez a területekhez egyfajta felvilágosult, paternalista narratíva kötődik, felemeléssel, beemeléssel kapcsolatos metaforákkal, amelyek, ahogy a szöveg közelít a megvalósításra irányuló instrukciókhoz, úgy telítődnek meg nevelési, fegyelmezési célú tartalommal, és úgy ütnek át rajta az „egyéb”, „országos” érdekek. Ez akkor is így van, ha jelenleg a „felzárkózási” retorika a hangsúlyos, a tartalmakban nagyon erősen megjelenik a feltételekhez kötés, a fegyelmező, szankcionáló attitűd a hangoztatott partneri viszony helyett.

A döntés-előkészítésben és a döntésben való roma részvételről szóló narratíva a kilencvenes évek közepén jelenik meg először. Ennek megfelelően minden kormányzat (és a legtöbb párt) kialakítja a maga részvételét formálisan biztosító struktúráit, amelyek mellett törvényszerűen megjelennek az innen kiszoruló önkéntes testületei, több-kevesebb sikerrel megkísérlik ellenőrizni az előbbieken végzett tevékenységet, de ezek a kezdeményezések általában előbb-utóbb törvényszerűen elhalnak. Egyesek állandó, mások változó szerepkörben – hol civilként, hol állami szereplőként végig a színpadon vannak. Más szereplők csak kis időre

²⁸ http://magzrt.hu/index.php?option=com_content&task=view&id=349&Itemid=112

²⁹ <http://www.nyulunkamunkaert.hu/nyulunk-a-munkaert>

jelennek meg, majd eltűnnek a politika színpadáról. Egy biztos: a mechanizmusok, amelyek biztosítanak a hiteles roma részvétel, az érintetti részvétel állandó lehetőségét, csak nagyon csikorogva működnek, ha egyáltalán.

Figyelemre méltó az országos cigány önkormányzatnak, illetve legújabb nevén az Országos Roma Önkormányzatnak (ORÖ) az egyre hangsúlyosabb szerepeltetése legfőbb roma képviseleti szervként és stratégiai partnerként. Azon túl, hogy bár az „egyetlen”, „legfőbb” tárgyalópartner létezése igencsak megkönnyíti a kormányok dolgát, a magyarországi hat-nyolcszázézeres cigányság tekintetében ez a képviselet igencsak korlátozott mértékű, lévén választott testület, és lényegében egy romaszervezethez kötött. Igen keveset lehet tudni az ORÖ intézményi és tagjainak egyéni kompetenciájáról, annál többet a hatalmas bizalomról, amelyet a kormány szavazott neki.

Rendre és jellegzetesen kimarad, ami elkerüli a programalkotó, a fejlesztő figyelmét, vagy legalábbis nem kap elég hangsúlyt két dolog. Az egyik az, hogy mindig „a cigányokról” van szó, azaz amennyiben cigányokról van szó, akkor nem veszik figyelembe a magyarországi cigányság kulturális sokféleségét és rétegezettségét (minden eddigi roma stratégiához hasonlóan). A másik pedig az, hogy nagyon erősen a szociális hátrányra összpontosít, és gyakorlatilag nincs szó a cigány kisebbségről mint a diszkrimináció, az előítélet, a gyűlölet tárgyáról, szociális helyzetűtől függetlenül. Ugyan már az 1961-es párthatározat is ír azokról a „negatív jelenségekről”, amelyek bizonyos munkáltatók körében tapasztalhatók, de az ezzel kapcsolatos programok, intézkedési tervek, koncepciók teljes hiánya a jellemző.

Irodalom

ÁSZ (2008): *Összegző, feltáró tanulmány a magyarországi cigányság helyzetének javítására és felemelkedésére a rendszerváltás óta fordított támogatások mértékéről és hatékonyságáról*, 2008. április. Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézete, Budapest. <http://www.asz.hu/tanulmanyok/2008/a-magyarorszag-i-ciganysag-helyzetenek-javitasara-es-felemelkedesere-a-rendszervaltas-ota-forditott-tamogatások-merteke-es-hatekonysaga/t206.pdf>

Andor M. (szerk.): *Romák és oktatás*. Iskolakultúra-könyvek 8. Iskolakultúra, Pécs, 2001. <http://www.iskolakultura.hu/ikultura-folyoirat/documents/books/Rom%E1k%20%E9s%20oktat%E1s.pdf>

Bartal A: *A szociális földprogramok – avagy az aktív foglalkoztatás- és szociálpolitika alternatívái a rurális térségekben*. Civitalis Egyesület, Budapest. <http://www.iskolakultura.hu/ikultura-folyoirat/documents/books/Rom%E1k%20%E9s%20oktat%E1s.pdf>

Berey K. (1991): A cigánytelepek felszámolódása és újratermelődése (társszerzőként). In Utassi Á., Mészáros Á. (szerk.): *Cigánylét*. MTA politikai Tudományok Intézete, Budapest.

Berey K, Horváth Á. (1991): *Esély nélkül*. VITA Kiadó, Budapest.

Béres T. (2007): Ahova a pénz nem jut el. *Civil Szemle*, IV. (1.): 49–70. <http://www.civilszemle.hu/downloads/civil10.pdf>

- Csalog Zs. (1973): Etnikum? Faj? Réteg? Adalékok a „cigányság” fogalmához. *Világosság*, 13: 38–44.
- Csongor A. (1991): *Szegregáció az általános iskolában*. Cigányosztályok Magyarországon. Oktatókutató Intézet, Budapest. /Kutatás közben./
- Dupcsik Cs. (2012): *Megnevezés, meghatározás, megszámálhatóság* [Online]. <http://www.community.hu/2011/07/26/megnevezes-meghatározas-megszamlalhatóság/>
- Forgács M. (2012): Papíralapú stratégiák. [Online.] <http://www.sosinet.hu/2012/03/31/papiralapu-startegiak/>
- Forray R. K.; Hegedűs T. A. (2001): Oktatáspolitikai változások a cigány gyerekek iskoláztatásában In Andor M. (szerk.): *Romák és oktatás*. Iskolakultúra-könyvek 8. Iskolakultúra, Pécs. <http://www.iskolakultura.hu/ikultura-folyoirat/documents/books/Rom%E1k%20%E9s%20oktat%E1s.pdf>
- Gulyás S. (1975): A cigány lakosság közoktatásának, köznevelésének helyzete. In Zagyva I. (szerk.): *A cigány lakosság szociális gondozásának és nevelésének kérdései*. Egészségügyi Minisztérium, Budapest, 50–63.
- Havas G., Kemény I., Kertesi G. (1994): *Beszámoló a magyarországi roma (cigány) népesség helyzetével foglalkozó, 1993 októbere és 1994 februárja között végzett kutatásról*. MTA Szociológiai Kutató Intézete, Budapest.
- Havas G. (2012): A „Telepfelszámolás – vízió és gyakorlat” (A szegregált telepek felszámolására, az ott élők segítésére eddig megvalósított programok tapasztalatai és az aktuális komplex telep-program víziója) című szakmai műhelyen elhangzott előadás. 2012. március 26. [Online.] www.autonomia.hu
- Kállai E., Törzsök E. (2003): *Cigánynak lenni Magyarországon*. Jelentés 2003. Látványpolitika és megtorpanás. Európai Összehasonlító Kisebbségkutatások Közalapítvány (EÖKK), Budapest. <http://miris.eurac.edu/mugs2/do/blob.html?type=html&serial=1123845302260>
- Kemény I., Janky B., Lengyel G. (2004): *A magyarországi cigányság, 1971–2003*. Gondolat Kiadó–MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézet, Budapest. http://www.mtaki.hu/uj_intezeti_kiadvanyok/kemeny_janky_lengyel_20041216_mod.html.html
- Kemény I. et al. (1976): *Beszámoló a magyarországi cigányok helyzetével foglalkozó, 1971-ben végzett kutatásról*. MTA Szociológiai Kutató Intézet, Budapest. http://www.sulinet.hu/oroksegtar/data/magyarorszagikisebbsgek/2009/ciganyok/Beszamolo_a_magyarorszagikiganyok/index.htm
- Kende Á. (2008): A roma gyerekek oktatási integrációja alulnézetből. *Mozgó Világ*, 38 (március). <http://mozgovilag.com/?p=866>
- Kertesi G., Kézdi G. (1998): *A cigány népesség Magyarországon*. socio-typo, Budapest.
- Ladányi J., Szelényi I. (1997): Ki a cigány? *Kritika*, 12: 3–6. http://adatbank.transindex.ro/html/cim_pdf443.pdf
- Lengyel G. (2003): Cigánytelepek egykor és ma. In Kállai E., Törzsök E. (szerk.): *Átszervezések kora. Cigánynak lenni Magyarországon*. Jelentés 2002–2006. Európai Összehasonlító Kisebbségkutatások Közalapítvány, Budapest. <http://www.eokik.hu/data/files/123535336.pdf>
- Lukács Gy. R. (2003): Roma munkelőpiaci programok. In Lukács Gy. R., Csongor A. (szerk.): *Roma munkelőpiaci programok*. Autónia Alapítvány, Budapest.

- Mezey B., Pomogyi L., Tauber I. (1986): A magyarországi cigánykérdés dokumentumokban. 1422–1985. Kosuth Könyvkiadó, Budapest. http://www.sulinet.hu/oroksegtar/data/magyarorszag_i_kisebbsegek/2008/A_magyarorszag_i_ciganykerdes_dokumentumokban/index.htm
- Németh N. (szerk.) (2011): *Helyi kezdeményezésű gazdaságfejlesztési programok vizsgálata*. Esettanulmányok. MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest. www.econ.core.hu/file/download/ktik14/ktik14_book.pdf
- Németh Sz. (é. n.): *Az identitás mint narratíva*. Életútinterjú elemzések. <http://www.ofi.hu/tudastar/fak-1-munka-tanulas/identitas-mint>
- OSI (2010): *No Data—No Progress. Country Findings*. Data Collection in Countries Participating in the Decade of Roma Inclusion 2005–2015. Open Society Foundations, New York, NY. http://www.soros.org/initiatives/roma/articles_publications/publications/no-data-no-progress-20100628/no-data-no-progress-country-reports-20100628.pdf
- Pálos D. (2012): „A roma az a cigány, aki én vagyok.” A társas identitás megnyilvánulásai egy beás közösségben [Online]. <http://magyardiplo.hu/mitiok/607-a-roma-az-a-cigany-aki-en-vagyok-a-tarsas-identitas-megnyilvanulasai-egy-beas-koezoessgeben>
- Radó P. (1997): *A nemzeti és etnikai kisebbségek oktatása*. OKI, Budapest. <http://www.ofi.hu/tudastar/jelentes-magyar/nemzeti-etnikai>
- Sárközi G. (2009): Ott maradsz! *Magyar Narancs*, 9 (03. 01.). <http://magyarnarancs.hu/publicisztika/ott-maradsz-79001>
- Stewart, M. S. (1994): *Daltestvérek. Az oláh-cigány identitás és közösség továbbélése a szocialista Magyarországon*. T-Twins (MTA Szociológiai Intézet) Max Weber Alapítvány, Budapest. http://www.sulinet.hu/oroksegtar/data/magyarorszag_i_kisebbsegek/ciganyok/daltestverek/
- Szuhay P. (2012): *Sosemlesz Cigányország*. „Én cigány vagyok – én pedig nem vagyok cigány”. Osiris, Budapest.

2.2. Fogytékosságügy Európában és Magyarországon

DR. LOVÁSZY LÁSZLÓ GÁBOR PhD

*„Jelenleg úgy 5,6 milliárd különböző ember él a Földön.
Néhányuk különbözőségét fogyatékoságnak hívják.”¹*

2.2.1. Kik is azok a fogyatékosággal élő emberek?

Az Európai Bizottság szerint Európában minden hatodik embernek – 44 millió főnek – krónikus betegsége, fogyatékosága volt 2005-ben. 2010-re már úgy vélte az Európai Bizottság, hogy 80 millió fogyatékosággal élő ember van az Európai Unióban.

A kép természetesen, mint mindig, ellentmondásos. Az Európai Unió felmérése szerint az európai polgárok több mint 85 százaléka úgy gondolja, hogy a vakok és a mozgássérültek számára a közlekedés nehézségeket okoz. Az akadálymentesítés elsősorban a helyi önkormányzatok, majd a kormányzat feladata lenne az európaiak szerint. A válaszadók 97 százaléka szerint többet kell tenni a fogyatékos emberek integrálása érdekében, 93 százalékuk szerint több pénzt is kellene fordítani a fizikai akadályok eltüntetésére érdekében.

Magyarország mint kandidáló, társult ország már részt vett az Európai Unió – Fogyatékos Emberek Európai Éve 2003-as évről szóló kezdeményezésében, így csatlakozott az EU fogyatékos emberek érdekében kialakított célkitűzéseéhez. Ezzel lényegében megkoronázta az 1998-ban indult jogalkotási folyamatot, melynek során létrejött a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (továbbiakban: [esélyegyenlőségi törvény](#) vagy [Fot.](#)). Ennek alapján új intézményt állítottak fel, az Országos Fogyatékosügyi Tanácsot, megalkották az Országos Fogyatékosügyi Programot és 1999-ben a kormány középtávú intézkedési tervét. Részben ennek is betudható volt, hogy az első Orbán-kormány idejére esett a rangos Roosevelt-díj hazánkban ítélése is. A második középtávú intézkedési terv 2007-ben született meg (a 2007–2010 időszakaszra),² amely 33 beavatkozási prioritást határozott meg éves szintű lebontásban, konkrét felelősöket megnevezve, azonban egészen a Bajnai-kormány munkájának végéig ebből kevés valósult meg, részben a világgazdasági válság kitörésére való hivatkozással.³ Az újabb intézkedési terv a jegyzet lezárásáig még nem került elfogadásra, bár a tervezete már elkészült.

¹ Disability Dimension in Development Action: Manual on Inclusive Planning

² 1062/2007. (VIII. 7.) Korm. határozat

³ Azt tudni kell, hogy a kormányhatározat mint jogi norma nem kikényszeríthető jellegű norma, az csak a kormányra (saját magára) nézve kötelező.

Mindezek mellett Magyarország az esélyegyenlőséggel kapcsolatos jogalkotási politikája tekintetében élenjáró volt, hiszen évekkel korábban alkotta meg a fogyatékos embereket védő általános jogszabályt, mint ahogy maga az Európai Unió is megalkotta volna hasonló jellegű, ámde jóval korlátozottabb jogszabályát a munka és a képzés világára vonatkozóan (2000/78/EK tanácsi irányelv – lásd később), illetve minthogy megszületett volna hazánkban az általános antidiszkriminációs, azaz az egyenlő bánásmódról szóló jogszabály (2003. évi CXXV. tv.), vagy a jelnyelvről szóló törvény (2009. évi CXXV. tv.).

Nem lehet megkerülni azt, hogy egy öregedő társadalomban – márpedig hazánk különösen az – az emberek egyre nagyobb hányada válik fogyatékosná, különösen, ha tudjuk, hogy a fogyatékoságok döntően az aktív kor végén (50 év felett) alakulnak ki. Ez azért égetően fontos, mert az OECD (2005) véleménye szerint a jelenlegi (foglalkoztatási, társadalmi) tendenciák mellett az aktív, idősebb munkavállalók (50–64 évesek) arányát a mostani 38 százalékról meg kellene duplázni (70%-ra emelni) a társadalmi rendszerek fenntarthatósága érdekében a következő néhány évtizedben. Kevéssé ismert tény, hogy az OECD szerint a tagországaiban a GDP-növekedés/fő/év 2000 és 2030 között csupán 1,7 %/év lesz, ami az 1970 és 2000 közötti mért átlagos növekedésnek csak alig 30 százaléka.

Összegezve: amikor a jelenben a fogyatékos emberekről beszélünk, akkor a jövőbeli énünkről mondunk értékítéletet, ha tudjuk, ha nem.

A fogalmak használatáról

A nyelvhasználatról. Az angolban – hivatalosan is – valaha használták a *crippled* szót is, aminek a mai magyar fordítása a nyomorék lenne. Az ENSZ még az 1950-es években is a *handicapped* (csökkentett képességű) szót használta a fogyatékosággal élő emberekre. Majd egészen a hetvenes évek végéig az angol nyelvben általánosan a *disabled*, azaz rokkant szó hódított teret. Ez azt jelentette, hogy a rokkant szó alatt a fogyatékos embert értették, ugyanakkor a fogalom jelentése is más volt: rokkant az, aki képtelen a társadalmi integrációra. (A rokkant szónak a magyar nyelvben is ez a jelentése.) A *disabled* szót napjainkra felváltotta a *people/person with disabilities/disability*, jelezve, hogy elsősorban az ember a fontos, aki ilyen vagy olyan tulajdonságokkal rendelkezik, és egyben képes az integrációra. Ez a tendencia Magyarországon is megjelent 1998-tól, ám a jelenlegi angolszász kifejezés magyar fordítása nehézkesen hat, ezért a fogyatékosággal élő emberek kifejezés mellett – azzal egyenértékűként – a fogyatékos személyek (emberek) fogalmát is használom. (Bár megjegyzem, hogy az ember és személy fogalma szintén nem fedí egymást.) Ennek megfelelően jelen fejezetben is ekként fogok eljárni: a különböző korszakoknál a különböző – az adott időszakra jellemző – fogalmakat fogom használni.

A magyar jogrendszerben a leggyakrabban található szavak ebben a témában a következők (voltak): akadályozott, anomáliás, defektusos, egészségkárosodott, fejlődésmenetében sérült, fizikailag-pszichikailag sérült, fogyatékkal élő ember, gátolt, hátrányos helyzetű, korlátozott, rendellenes, sérült, sérült ember, sérültséggel élő ember, testi-lelki sérült. Látható, hogy számos szó, kifejezés használatos, azonban ezek tartalma, jelentése nem minden esetben pontos.

2.2.2. Alapvetés

A fogyatékos emberekre vonatkozó rövid tudományos áttekintés

A fogyatékoság megítéléséről – bevezetés

A fogyatékossgal élő emberek korlátozott lehetőségeik, illetve a társadalom hozzáállása miatt a modern korban, különösen az ipari forradalmat követően leginkább a szociális ellátórendszer (passzív) ügyfeleivé váltak. Maschke szerint létezik olyan felfogás, amely szerint a fogyatékos emberek integrációját alapvetően háromféle (többé-kevésbé kombinált) módon valósítják meg a tagállamok az Európai Unióban: **kompensációs** (pénzbeli ellátásokra alapozó), **rehabilitációs** (aktív eszközökre építő), illetve ún. **részvételőrientált** (mindenki számára előnyös intézkedésekre támaszkodó) úton (Maschke 2010: 54).

Jogtudományi, jogforrási megközelítésekről – és a fogalmak zűrzavaráról

Az Európai Bizottság megrendelésére készült átfogó szakértői tanulmány⁴ szerint Európában szinte valamennyi alkotmányban van utalás a megkülönböztetés tilalmára (törvény előtti egyenlőség), még az angol íratlan alkotmány is rendelkezik ilyen szabállyal,⁵ illetve gyakorlattal a brit bíróságok révén.

Csupán négy európai alkotmány említi kifejezetten (helyezi közvetlen alkotmányos védelem alá) a fogyatékos embereket a megkülönböztetés terén: a német, az osztrák, a finn és a magyar. Annak ellenére, hogy az alkotmányban nem szerepelnek, a spanyol, az olasz és az ír alkotmánybíróságok a fogyatékos emberekre is értelmezték az általános, hátrányos megkülönböztetésre vonatkozó klauzulákat. Azért említek csak néhány példát, mert Európában még nem nagyon van ennek a kérdéskörnek kidolgozott esetjoga.

Ismert olyan megoldás is, hogy az alkotmányban nem a megkülönböztetés tilalmánál jelennek meg a fogyatékos emberek, hanem, úgymond, az elősegítés, megerősítő intézkedések terén: ilyen a spanyol, a portugál és az ír alkotmány. A görög alkotmány fogyatékos veteránokról és gyógyíthatatlan testű és szelleműekről beszél, s bár még több helyen is említi őket (pl. a szociális juttatásoknál), az egyenlőség biztosítását csupán a nemek közti egyenlő bánásmódra érti.

A *Thlimmenos vs. Görögország*-ügyben az Emberi Jogok Európai Bírósága végül úgy érvelt, hogy akkor is hátrányos megkülönböztetés történik – összhangban az Emberi Jogok Európai Egyezményével –, amennyiben az államok még indokolt esetben sem kezelnek különböző embereket eltérő módon.⁶

Ugyanakkor a fogyatékossgal orvosi-biológiai, szociológiai, pedagógiai, foglalkoztatáspolitikai és antidiszkriminációs jogi megközelítései igencsak eltérnek egymástól. Egyre inkább elterjedő (szociális-társadalmi) felfogás szerint a rossz egészségi állapot (az első két fok, tehát a sérülés és a panasz) csak meghatározott környezeti feltételek esetén jelent egyben korlátozottságot is (Juhász 2004a: 17). Az Európai Bizottság meg-

⁴ Baseline Study 2004: 22.

⁵ Human Right Act, 1998.

⁶ *Thlimmenos vs. Greece*, 6 April, 2000.

<http://www.echr.coe.int/Eng/Press/2000/Apr/Thlimmenos%20jud%20epress.htm>, lásd még: Bagenstos (2000).

bízásából a Brunel Egyetem által készített tanulmány leszögezi, hogy a fogyatékoság alapkoncepciójával kapcsolatos zűrzavar és az egyértelműség hiánya a legnagyobb akadály az Európai Unión belül a fogyatékossgal összefüggő szakpolitikai intézkedések elemzése és értékelése előtt.⁷ Nem lehet ugyanis pusztán a testi károsodások, sérülések alapján minősíteni az embereket, mert ugyanazon sérülés eltérő környezetben az önálló életvitel, a mindennapi életben való boldogulás nehézségei szempontjából gyökeresen eltérő eredményeket hozhat. A német alkotmánybíróság értelmezése szerint például a fogyatékoság egy olyan tulajdonság, amely az érintett életvezetését a nem fogyatékos emberekéhez képest alapvetően megnehezíti. A fogyatékos ember különös helyzete azonban nem vezethet sem társadalmi, sem jogi kirekesztődéshez (BVerfGE 96, 266, 302).

Az Európában alkalmazott eltérő definíciók eltérő méretű és sajátosságú fogyatékossgal élő populációkat is fednek le. Azaz adott esetben például: „az [értelmi] *fogyatékossg megállapítása többféleképpen lehetséges és a különböző felfogások szerinti kategorizálás eltérő létszámú embercsoportot nyilvánít [értelmi] fogyatékosnak*” (Bánfalvy 1996: 11–12). S ehhez viszont nehéz igazítani a jogi szabályozást, mert a jog nem önmagáért van, hanem a szándékozott tartalom, illetve törekvés (jogi) keretek, azaz normák közé szorítása révén kívánja a jogalkotó elérni a kívánt hatást, lehetőleg normatív, azaz minél inkább egységesebb, vagyis a megcélzott kör minden egyes tagjára kiterjedő és azonos módon tegye (Lovász 2006).

Ahhoz, hogy megértsük a jogelméleti kérdéseket, fontos látni azt, hogy mai magyar jogban egyszerre több jogirányzat él egymás mellett, azaz a kontinentális és az angolszász jogi elemek keverednek. Legjobb példája ennek a megkülönböztetés tilalma elleni fogalmak különbözősége, sokszínűsége: diszkrimináció, antidiszkrimináció, pozitív diszkrimináció, negatív diszkrimináció, fordított diszkrimináció, előnyben részesítés elve, egyenlő bánásmód elve, hogy csak néhányat említek (Lovász 2005: 12).

A fogalmak kapcsán meg kell állapítani, hogy a modern társadalmakban – ahol a jogegyenlőség garantálandó jog (különösen Európában) –, a megkülönböztetés (diszkrimináció) tilalma önmagában nem lehet elegendő. A diszkrimináció tilalmát Magyarországon a Munka törvénykönyve (1992. évi XXII. törvény – Mt.) vette fel a szabályai közé: a nem, kor, nemzetiség és faj mellett a származás, vallás, politikai meggyőződés, szakszervezeti tagság (vagy ilyen tevékenység) alapján történő megkülönböztetést is tiltotta.

Lehoczkyné Kollonay (2003) szerint a későbbi módosítás azt kívánta:

„...hogy a döntéshozó »vak« legyen a jelentkező neme, kora, bőrszíne, esetleges – az állás betöltése szempontjából irreleváns – fogyatékossga stb. iránt: a jelentkezők egybevetésének ezektől a feltételektől függetlenül kell megtörténnie.”

Az Mt. 5. §-ának „története” jól jelzi ezt a Magyarországon napjainkig bekövetkezett, a hátrányos megkülönböztetés tilalmától az egyenlő bánásmód követelményéig terjedő folyamatot. Az Mt. 2001-es módosítását követően épült be a diszkriminációs alapok közé a fogyatékossg és a családi állapot. Az előbbi a fogyatékos emberek, az utóbbi (főleg) a nők hátrányos helyzetét kívánta megelőzni. Minow 1988-as cikkében ugyanakkor

⁷ Definitions of Disability In Europe – A Comparative Analysis (2002), lásd még Degener 2004).

úgy fogalmazott, hogy a „vak” állam politikája nem elégséges, mert a neutrális pozíció is diszkriminatív lehet, hiszen az egyének mögött lévő, eltérő szociális és társadalmi környezet, körülmények az azonos elbíráláskor hátrányossá válhatnak (Minow 1988: 354). Az egyenlőség diszkriminációs modelljére alapozva Ben-Israel úgy látja, hogy az egyenlőség mindig összehasonlításon alapul, és az a norma, amire alapozzák az összehasonlítást, a társadalom tükré is egyben: a munka világában az egyenlőség alapja a fehér, fiatal egészséges férfi és mindenki – Simone De Beauvoir szavával élve – „Más” (Ben-Israel 1998: 247).

Nagy vitát kavart ugyanakkor a pozitív diszkrimináció (előnyben részesítés, egyébként a magyar alkotmánybíróság által is akceptált kötelezettsége) mint jogi fogalom. Fehér (2001) szerint a valódi „alaprobléma” a pozitív diszkrimináció létjogosultságának teoretikus magyarázata, illetve társadalmi elfogadottságának megteremtése, amely körül az USA-ban jelenleg is nagy vita zajlik mind társadalmi, mind a jogértelmezés szintjén. Fehér felfogása szerint:

„...a klasszikus liberalizmus redukálható arra a tézisére, hogy tekintettel arra, hogy a faji, etnikai, stb. alapú (negatív) diszkrimináció elfogadhatatlan, így annak ellenkezője (tudniillik a pozitív diszkrimináció) ugyanúgy sérti az esélyegyenlőség elvét. (...) Mivel minden liberális álláspont az esélyegyenlőség megvalósítását tűzi ki céljául, a pozitív diszkriminációt kizárólag átmeneti és korrigáló eszközként használná, elfogadván azt, hogy az ilyen jellegű megoldások hosszú távon nem kívánatosak.” (Fehér 2001)

Téves az a felfogás, amely szerint a piac majd mindent megold, hiszen

„...a piac amorális, olyan társadalmi és politikai berendezkedésekkel is tökéletesen kompatibilis, melyek az emberi jogokat semmibe veszik, sőt, amelyek a rasszizmust akár intézményesítik is.” (uo.)

Magam is úgy vélem, hogy a pozitív diszkriminációnak a konkrét, beazonosítható „áldozaton” kellene segíteni, méghozzá a „kollektív bűnösség” elvetésével, a jogegyenlőség egyenlő – de nem azonos bánásmódon alapuló – biztosításával, és ez nem mehet a tudatosságot és a polgárjogi, szabadságjogok tiszteletét szolgáló intézkedések, folyamatok nélkül. Ahogy Krokovay fogalmaz:

„Fontos látni, hogy a pozitív diszkrimináció nem az egyes polgárok által a múltban elszenvedett sérelmek valamilyen politikai, a polgári jogot megkerülő kiegyenlítése vagy jóvátétele, hanem olyan intézményes és általános politikai stratégia megalkotása, éppen a jog uralmának védelmében, amelynek nyílt és kifejezetten hangsúlyozott célja, hogy csökkentse a polgárok meghatározott csoportjaival szemben a jelenben fennálló diszkriminációt. (...) a pozitív diszkrimináció meghirdetése fából vaskarika, ha nem élnek erős alkotmányos érzelmek az ország vezetőiben és többségi társadalmában egyaránt, ha akár a kormánypolitika, akár a többség eleve kérdésessé teszi a polgárjogok egyenlő védelmének szükségességét. (...) Amíg a diszkrimináció tényei nem közismertek és ez nem idéz elő fordulatot a közgondolkodásban, addig minden pozitív diszkrimináció eleve reménytelen kezdeményezés. (Krokovay 2001)

A fogyatékos emberek rehabilitációjáról és az önálló életvitelről⁸

Rehabilitációról

A fogyatékos emberek társadalmi integrációját elsősorban a rehabilitáció mint cél és tevékenység biztosíthatja. A rehabilitáción a Kullmann Lajos által vezetett Rehabilitációs Szakmai Kollégium által adott meghatározás szerint:

„[A]zt a szervezett tevékenységet értjük, amelyet a társadalom biztosít a huzamosan vagy véglegesen fogyatékos vagy rokkant embereknek, hogy megmaradt képességeikkel ismét elfoglalhassák helyüket a közösségben. A rehabilitáció orvosi, nevelési, foglalkoztatási és szociális intézkedések tervszerű, együttes és összehangolt, az egyénre szabott alkalmazása, amelyben a rehabilitálandó ember tevőleges részvétele nélkülözhetetlen.” (Kálmán, Könczei 2002: 92)

A rokkantak foglalkoztatásának és foglalkoztatási rehabilitációjának politikája a legtöbb országban a háborús sérültek támogatásával kezdődött, és nagyon hosszú idő telt el annak a felismeréséig, hogy a fogyatékos ember egyáltalán alkalmas jövedelemszerző tevékenységre (Juhász 2004a: 45).

A rehabilitáció fogalma⁹ sokat változott az elmúlt évszázadban is, legújabban komplex rehabilitációról beszélünk (ami lényegében a korábban vázolt definíciót takarja). A komplex rehabilitáció több elemből áll, rendszeres esetben ezek az elemek egymásra épülnek és folyamatosan nyomon követhetők.

Az első szakasz, elem az ún. *orvosi rehabilitáció*. Ennek célja, hogy az orvostudomány eszközeivel a fogyatékos (rokkant) emberek meglévő képességeik kifejlesztésével önállóságukat részben vagy egészben visszanyerjék, és egészségügyileg képessé váljanak a beilleszkedésre a családban, munkahelyen és a társadalomban. A *pedagógiai rehabilitáció* egyrészt a fogyatékos gyermekek speciális oktatását, gyógypedagógiai nevelését, másrészt a munkaképes korú emberek szakmai képzését, új szakmákra átképzését jelenti. A *foglalkozási rehabilitáció* pedig olyan munkahelyet, munkakörülményeket biztosít a szükséges képzettséghez való hozzásegítés révén, ahol és amelyekkel a megváltozott munkaképességű ember állapotának romlása nélkül tud dolgozni úgy, hogy közben a társadalmi presztízse, státusza lehetőleg előnyösen, de semmiképpen nem hátrányosan változik. Végül a *szociális rehabilitáció* az anyagi támogatás és/vagy szociális gondozás, személyes segítség mellett a környezeti tényezők figyelembevételével az életvitelt segítő eszközökkel való ellátást, az akadálymentes lakás, illetve a társadalmi részvételt erősítő hozzáférhető épített környezet és közlekedési lehetőségek biztosítását, a szabadidő kulturált és egyenrangú eltöltésének elősegítését, az érdek-képviselői szervek egyes, összehangolt szolgáltatásait és a társadalom szemléletének formálását jelenti. Mindezen elemek (egymásra épült) összessége alkotja a komplex rehabilitációt.

A rehabilitáció kérdése szorosan összefügg az önálló életvitel kérdésével is.

⁸ Ez a pont Juhász Ferenc: „A fogyatékos és rokkantság” című írásának felhasználásával készült (Juhász 2004a).

⁹ A szó legkorábbi ismert használata 1843-ból, Ritter von Buss nevéhez fűződik (Kálmán, Könczei 2002: 91).

Az „önálló életvitelről

A szakirodalomban elismert, hogy a fogyatékoság kezelésében az Egyesült Államok jár(t) élen, elsősorban annak is a nyugati partvidéke. Az USA-beli rendszerre, különösen a legfontosabb jogi normákra és precedensekre csak később térek ki, itt csak röviden mutatom be az ún. önálló életvitel-mozgalom kialakulását és megerősödését. Az önálló életvitel lényege, hogy a fogyatékos embereknek legyen lehetőségük *választani*, hogy képesek legyenek az életüket önállóan és felelősen irányítani és ily módon csökkenteni a mindennapi kiszolgáltatottságot, függőséget. A mozgalom alapvetően polgárjogi összefogásként indult a hatvanas években, felbuzdulva az afrikai-amerikaiak politikai és társadalmi sikerein.

Fontos látnunk azt, hogy a fogyatékoságügy európai uniós szinten más irányt képvisel, mint az amerikai változat, és nem feltétlenül „csökkent értékű”, bár kisebb jelentőségű, hiszen mind a kompenzációs, mind a foglalkoztatáspolitikai eszközök tagállami hatáskörben vannak; ez alól a foglalkoztatáspolitikai egyes elemei, az európai uniós források felhasználása, illetve az egyenlő bánásmóddal kapcsolatos európai jogalkotást jelenthet – egyre erősödő – kivételt.

Ennek legalapvetőbb és legfontosabb eleme az, hogy az amerikai álláspont szerint a fogyatékos emberek egy *külön kisebbségi csoportot alkotnak* (lásd az ADA vonatkozó rendelkezéseit¹⁰), míg az európai vélemény szerint csupán egyéni szinten, szociális és azon belül is különösen foglalkoztatási kérdésként jelenik meg a fogyatékoság. Így a jogi megközelítés is eltérő: az egyik koncepció olyan jogi eszközökkel törekszik a diszkriminációs gyakorlat felszámolására, amely többletjogokat garantál a célcsoportnak,¹¹ míg az európai rendszer inkább a jogegyenlőséget¹² hirdeti, pozitív foglalkoztatáspolitikai eszközök segítségével.

Rehabilitációs politikák és azok háttere

A rokkantsági (nyugdíj)rendszerről – általában

A szakirodalom szerint a rokkantsági nyugdíjrendszer (szemben az aktív, foglalkoztatási rehabilitációs, illetve részvételőrientált eszközökkel) az elmúlt évtizedekben világszerte a szociális problémák levezetésének eszközévé (is) vált. Hartrais szerint a gazdasági aktivitás csökkenése Európában a törvényes nyugdíjba vonulás időpontjához képest már 10 évvel korábban megkezdődik (Hartrais 2000: 152).

¹⁰ 42 U.S.C. § 12101 (1991). Findings and purpose: (a) Findings „(7) individuals with disabilities are a discrete and insular minority who have been faced with restrictions and limitations, subjected to a history of purposeful unequal treatment, and relegated to a position of political powerlessness in our society, based on characteristics that are beyond the control of such individuals and resulting from stereotypic assumptions not truly indicative of the individual ability of such individuals to participate in, and contribute to, society;” Megjegyzés: 2009-ben módosították ezt a szakaszt, és kivették belőre ezt az utalást [42 U.S.C. § 12101 (2009)].

¹¹ Eredetileg átmeneti, átvezető megoldásnak szánták, azonban megosztotta a társadalmat is, mert újabb és újabb csoportok „jelentkeztek” többletjogok iránti igényeikkel. Van olyan szakirodalom, amely kifejezetten diszkriminálónak tekinti a pozitív diszkriminációt (Kálmán, Könczei 2002: 150).

¹² A jogegyenlőség azt jelenti, hogy a jogok gyakorlásának sem jogi, sem természeti akadályai nincsenek (Kálmán, Könczei 2002: 153).

Jó példa erre az Egyesült Királyság és Svédország, ahol az 1980-as években a férfi munkavállalók rokkanttá minősítése kézenfekvő megoldássá vált. A volt szocialista országokban pedig – mint közismert – a rendszerváltás körüli nagy gazdasági bizonytalanság során a „nehéz” ágazatokban (bányászat, kohászat, élelmiszeripar stb.) felszabaduló munkaerő jó része „választotta” a munkanélküliség helyett a rokkantsági nyugdíjat (Juhász 2004a: 49). Ugyanakkor komoly nehézségekkel is jár ennek megváltoztatása, mert Maschke szerint:

„...az arányostól jelentősen elmaradó foglalkoztatási ráták (...) a fogyatékkal kapcsolatos munkakínálati és keresleti hatásokra vezethetők vissza. Míg a munkakínálati oldalon a fogyatékkal élők önkéntesen vagy kényszerből gyakran államilag szubvencionáltan vagy nem szubvencionáltan hagyják el a munkaerőpiacot, a munkakeresleti oldalon üzemgazdasági megfontolások és a diszkrimináció keveréket hat.” (Maschke 2010: 81)

A rehabilitációs szemlélet erősödése, a pénzübeli ellátások szerepének csökkenése Európában és az USA-ban

Az új rehabilitációs felfogás (azaz: aki rokkant, nem feltétlenül beteg és munkaképtelen) – ahogyan arról már a 2.2.2. Alapvetés pontban szó esett – bonyolultabbá teszi a jogosultság bizonyítását, hiszen míg a testi (fizikai, a mentális képességek) viszonylag jól mérhetők, addig a szociális (és itt nem elsősorban anyagi), azaz környezeti és például viselkedésbeli tényezők pontosan nehezen meghatározhatók és objektivizálhatók. Juhász gondolatát felelevenítve: gyakran éppen a klinikai vizsgálatok mutatnak ki olyan „rendellenességeket”, „károsodásokat”, melyek egyébként alapvetően és tartósan nem befolyásolják az egyén képességeit és munkavégzését (Juhász 2004a: 41).

A 2001-ben az Egészségügyi Világszervezet (WHO) által kiadott FNO (fogyatékoságot nemzetközi standardok alapján mérő rendszer) lehetővé teszi, hogy a fogyatékos emberek funkcióképességét és a környezeti hatásokat egyaránt mérjék. Olaszországban – elsők közt – ennek a módszernek az elterjesztésére a minisztériumok és a társadalmi szervezetek összefogásával program indult, és létrehozták a regionális szinten működő információs központokat.¹³

Az egészségkárosodás következtében kialakult fogyatékoság és rokkantság gazdasági kihatásai nem elenyészők. Egy egyesült államokbeli vizsgálat alapján már 1980-ban a GDP 6,5 százalékára becsülték a rokkantság és a fogyatékoság költségeit. A rokkantsággal kapcsolatosan a kiadások 50 százalékát tették ki az egészségügyi ellátás költségei, 40 százalék volt az érintettek és 10 százalék a hozzátartozók által elszenvedett jövedelemvesztés aránya (Juhász 2004a: 42).

Reformtörekvések az Európai Unió régi és új tagállamaiban

Az 1980-as évek végétől Franciaországban, Németországban, Hollandiában, Ausztriában, Belgiumban, az Egyesült Királyságban és Finnországban születtek új és korszerűbb jogi szabályozások a rokkantossággal kapcsolatosan.

¹³ http://www.icfinitaly.it/servlet/page?_pageid=53&_dad=picf&_schema=PICF&Ing=en&Style=1

Az USA rokkantsági, illetve a fogyatékos emberekre vonatkozó törvényeinek (1973, 1990) egyik központi eleme a munka feltételeinek ésszerű módosítása, a rokkantak számára való adaptálása. Az ésszerű munkafeltételek (*reasonable accommodation/adjustment*) nemcsak a munkahely fizikai elrendezésére és berendezésre, hanem magának a technológiának és a szabályoknak az átalakítására is vonatkozik. Megváltoztatták a szövetségi szintű közbeszerzési szabályokat is. Mindezek ellenére Észak-Amerikában a törvény azonban csak korlátozott módon kötelez a munkakörnyezet módosítására, míg Európában ez a követelmény általánosabbnak tekinthető (különösen a 2000/78/EK irányelv alapján). A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) 2001-ben végzett vizsgálatára alapozva az azt megelőző 20 év folyamatával kapcsolatosan két fő tényezőt emelt ki a változás mutatójaként:

- a rokkantsági és a fogyatékosági támogatásokra fordított kifizetések rohamos és „elszabadult” növekedése;
- az antidiszkriminációs politika hiánya, ami miatt a társadalmi-politikai szinten nem megfelelően kezelt fogyatékoság és rokkantság egyben az esélyegyenlőtlenség, az emberi jogok sérelmének egyik legkritikusabb területe.

Egyre nagyobb szerepe van és lesz a fogyatékoság társadalmi kezelésének alakításában és célkitűzéseinek megvalósításában a fogyatékos emberek civil szervezeteinek is.

2.2.3. Az Európai Unió fogyatékoságügyi politikája

Az európai szociális modellről és a közösségi politikákról

Az európai szociális modellről

Az Európai Közösségeket létrehozó szerződések az 1950-es években még nem rendelkeztek az alapvető emberi jogokról. A korai alapszerződések kizárólag gazdasági jellegű célokat tűztek ki, a „*homo oeconomicus*” számára kívántak nagy mozgásszabadságot biztosítani a Közösségeken belül (Várnay, Papp 2003: 176). Tekintettel erre a tényre, az emberi jogok védelmének egyes állomásaira külön kitérek a fogyatékosügyi politika fejlődésén keresztül.

Az Európai Tanács (a továbbiakban úgy is, mint Tanács vagy EiT) már 1986-ban olyan ajánlást fogadott el, amely foglalkozott a fogyatékos személyek foglalkoztatási helyzetével. Az utóbbi időben mind az Európai Parlament, mind az Európai Tanács és az Európai Bizottság (a továbbiakban úgy is, mint Bizottság) egyre nagyobb figyelmet szentel a fogyatékos emberek helyzetére, itt csak néhány normával, programmal foglalkozom részletesebben, a szakasz végén pedig Kósa Ádám európai parlamenti képviselő jelentését egy kicsit bővebben tárgyalom.

Annak ellenére, hogy az Európai Unió szociális joga igen kiterjedté vált az Európai Gazdasági Közösségéhez képest, csak az ezredfordulót követően érzékelhető az EU részéről érdeklődés a fogyatékos emberek helyzetét illetően, holott már a Római Szerződés (a továbbiakban: RSZ) is rendelkezik szociális, illetve esélyegyenlőségi kérdésekről, még ha nem is egyértelműen,¹⁴ mivel a Közösségekben kezdetben csak alárendelt szerepet játszhatott Czúcz (2005: 296). szerint. Gyulavári megállapítja, hogy a nemzeti és a közösségi szociális dimenzió fogalma jelentősen eltér egymástól, ugyanis az uniós terminológia nem terjed ki a szociális ellátásokra, csak a munka világával kapcsolatos szabályokra (Gyulavári 2000: 49–50).

Néhány szót kell ejtenem az ún. európai szociális modellről (amely egyre inkább szintén válságba kerül) is, mert mind a politikusok, mind a szakirodalom előszeretettel használják ezt a kifejezést. Begg és Berghman szerint az európai szociális modell nem egy meghatározott „szociális” rendszer, de még csak nem is programcsomag, sokkal inkább egy megközelítés, egy közös, kollektív döntési mechanizmus, ahogy az európai tagállamok működtetik a munkajövedelemmel kapcsolatos politikájukat. Ennek alátámasztásául azt hozzák fel, hogy az USA-ban 30 százalékkal magasabb az egy főre eső GDP, azonban az egy dolgozóra eső GDP különbsége már sokkal kisebb (Begg, Berghman 2002: 182–183).¹⁵

A közösségi politikákról

Az Európai Unió Bizottságának a később említésre kerülő 1997-es felhatalmazása és az Európai Tanács által elfogadott közösségi cselekvési akcióprogram (2000), valamint az általa elfogadott stratégia alapján¹⁶ a nyitott és hozzáférhető társadalom kialakítása az Európai Unió alapvető célja. Ez a stratégia kijelölte az egyenlő bánásmóddal kapcsolatos új irányt is.

Az első terület az EU Bizottsága és a tagállamok közti együttműködés, a második a fogyatékos embereknek a társadalomban való teljes körű részvételét biztosító politika, azaz a közösségi politikák alakítása során a fogyatékos embereket érintő kérdések figyelembevétele, a harmadik terület pedig lényegében a fogyatékosügy európai szintű alakítása, vagyis a fogyatékos emberek európai szintű részvételének biztosítása az őket érintő programok megalkotásakor.

A cselekvési akcióprogramnak azért van jelentősége, mert rávilágít arra az összefüggésre, hogy az EU a fogyatékos emberekre vonatkozó politika alakításánál figyelembe veszi a nemi diszkriminációval kapcsolatos eddigi fejleményeket, hozzátéve, hogy az EU a megkülönböztetések valamennyi formáját egyformán elutasítja.

Az európai uniós fogyatékosügy másodlagos (azaz az alapszerződésekre épülő európai uniós) jogforrásában a legmagasabb szinten megjelenő 2000/78/EK irányelvhez vezető utat az RSZ (és annak mó-

¹⁴ "Az Európai Unió szociális dimenziójának tartalmi meghatározása nem könnyű feladat (...) Eddig pontos definíciót még senki sem fogalmazott meg" (Farkas 1998: 19).

¹⁵ Lásd még: Kok 2004, Mellékletek: *A régi tagállamok relatív teljesítménye a rövid listán szereplő indikátorok szerint*, az egy főre eső GDP az EU-15-ök és az USA tekintetében: 91,2 és 140,3. Egy alkalmazottra számított munkatermelékenység (vásárlóerő-egység, EU 15-ök = 100) mutatói: EU-15: 93,1, USA: 121,6.

¹⁶ Az Európai Bizottság által 1996-ban jóváhagyott és azóta továbbfejlesztett fogyatékosügyi kezdeményezés: „Equality of Opportunity for People with Disabilities – A New European Community Disability Strategy”, COM (1996) 406 final.

dosításai) kövezték ki, amely a közös politikák, illetve intézkedések végrehajtása tekintetében kimondja: *a Közösségek egész területén a foglalkoztatottság és a szociális védelem magas szintjét kell előmozdítani.* A közös politikáknál az RSZ a tagállamok foglalkoztatáspolitikája közötti koordinációt veszi célba, míg egy külön A pontban a szociálpolitikára – beleértve az Európai Szociális Alapot¹⁷ is – összpontosít. Az EU jelenleg úgy gondolja, hogy – a szubszidiaritás elvét követve – a fogyatékosügy terén a legjobb megoldás a nemzeti szintű szabályozás. A társadalom „akadálymentesítését” ugyanis a tagállamok jobban tudják végrehajtani, mint bárki más, tekintettel arra, hogy a cél általános, az érintett területek száma pedig óriási és komplex. (E tekintetben talán változást hozhat az Európai Bizottság által 2010 végén beharangozott Európai Akadálymentesítési Jogszabálycsomag, amelynek megjelenése 2012 végére várható – erről bővebben a Kósa-jelentésnél olvasható). Ennek megfelelően a Bizottság és a tagállamok a következőkre fókuszálnak a fogyatékos emberek esélyegyenlőségének a megteremtésekor (a korábban kifejtett 3 pillér alapján):

- az együttműködések erősítése az egyes nemzeti fogyatékosügyi politikák alakításakor, elsősorban összehasonlítható adatokon alapuló információcserével, statisztikákkal és az ún. jó gyakorlat megosztásával;¹⁸
- a tudatformálás jelentőségének növelése,¹⁹ ilyen akciók kidolgozása és végrehajtása;
- az EU Bizottságának a munkája során a fogyatékos emberek helyzetét érintő szempontok figyelembevétele. A Bizottság tehát a normaalkotás során figyelembe veszi a fogyatékos emberek igényeit és jogait. Ez különösen igaz a társadalmi-gazdasági politikák, programok és projektek esetében.

Az Európai Unióban egészen az Amszterdami Szerződés (a továbbiakban: ASZ) hatálybalépéséig (1999) nem foglalkoztak érdemben a közösségi szociálpolitika terén a fogyatékossgal élők problémáinak kezelésével. Ezt megelőzően különösen a rokkant személyek kapcsán tért ki a fogyatékos emberekre a közösségi jog, azonban csak a személyek szabad mozgását biztosító, mindenki által igénybe vehető garanciák esetében.

1993-ban (az ENSZ által elfogadott ún. Alapvető Szabályok (Standard Rules)²⁰ kiadásának évében) a fogyatékos emberek „Európai Parlamentje” határozatában felszólította a Bizottságot, hogy tegyen konkrét

¹⁷ Az Európai Szociális Alap (ESZA) volt az egyetlen kézzelfogható jel, hogy a tagállamokban felmerült a szociális dimenzió szükségessége. Az ESZA eleinte kompenzációs eszközként működött, kárpótolva a tagállamokat a közös piac kialakításakor ért veszteségeikért, idővel pedig a jövedelmek arányának igazságosabb újraelosztásában kezdett szerepet játszani (Farkas 1998: 22).

¹⁸ A koordináció nyitott módszerével igazgatott területeken (foglalkoztatáspolitikai, társadalmi befogadást elősegítő politikák) a fogyatékos emberek életkörülményeire és ellátásaira vonatkozó egységes statisztikai és jelzőszámrendszer, illetve a támogatásokhoz való hozzáférés módszereinek kidolgozása zajlik. Ugyancsak az együttműködés eredménye a diszkriminációellenes jogszabályok, valamint a fogyatékossgal élőkre vonatkozó rendelkezéseket is tartalmazó Alapvető Jogok Európai Kartájának elfogadása is.

¹⁹ Az Európai Tanács 2003-at a „Fogyatékossgal Élők Európai Évén”, december 3-át pedig a „Fogyatékkal Élők Európai Napjává” nyilvánította.

²⁰ Az ENSZ 48/96 sz. Közgyűlési Határozata az esélyegyenlőség 22 alapvető szabályát fogalmazta meg 1993-ban.

lépéseket a cél érdekében. 1999-ben, szinte történelmi módon, az Európai Bizottság megállapította, hogy a fogyatékos emberek kétszer-háromszor nagyobb eséllyel munkanélküliek, és hosszabb ideig vannak munka nélkül, mint egy „ép” ember. A történelminek tekinthető 2000/78/EK Keretirányelv megjelenéséig az EGK, illetve az EK számos módon – még ha nem is jogszabályi szinten, vagyis amennyire a szerződések lehetővé tették – igyekezett előbb a rokkant személyek, később a fogyatékos emberek helyzetén javítani, elsősorban a foglalkoztatás és a munkaerő szabad áramlása alapján, s azon belül is a dolgozó személyek egészségét és biztonságát felölelő kérdések tekintetében.

A Közösség első fontos, magas szintű dokumentuma a fogyatékos gyermekek és fiatalok integrációjáról rendelkező határozat volt.

Röviden a következőképpen néztek ki a különböző közösségi akciók és programok és az azokból fakadó eredmények, azok részletesebb tárgyalása nélkül 1983-tól:

- az Európai Szociális Alap keretében indított támogatások és egyes, specializált közösségi programok – első Akcióprogram (1983–88), HELIOS I. (1988–91), HELIOS II. (1993–97), későbbi EQUAL-kezdemenyezés);
- a Handynet Program, amely 1988 óta áll rendelkezésre, és a fogyatékos személyek számára nyújt napi információs szolgáltatást a szolgáltatások, termékek európai nyilvántartása révén;
- a TIDE Program a rehabilitációval kapcsolatos technológiák európai piacát szándékozta megteremteni.

Amszterdam óta a szociális párbeszéd és a társadalmi befogadás területén megjelenő együttműködés is magasabb fokra lépett: a HELIOS II. lezárása után, annak folytatásaként új közösségi fogyatékosügy-i stratégiát fogadtak el 1996-ban. Ugyanebben az évben az autista személyek helyzete az Európai Parlament asztalára került, és a képviselők deklaráció formájában irányították rá erre a témára a közfigyelmet. Itt említendő meg, hogy a siket személyek kommunikációs eszköze, a jelnyelv(ek) ügyében az Európai Parlament 1998-ban megerősítette az 1988-ban már megtett állásfoglalását a jelnyelvek elismerése ügyében, és felszólította az Európai Bizottságot, hogy tegyen lépéseket ennek érdekében.

A Bizottság 1997-ben készített először olyan jelentést (Employment Report), amely már tartalmazott fejezetet a fogyatékos személyekre vonatkozóan.

A Munkavállalók Alapvető Szociális Jogairól Szóló Közösségi Karta

A munkanélküliség tömegessé válásával az 1980-as évektől Európában az érdeklődés homlokterébe került az ún. **szociális dimenzió** elmélyítésének kérdése. Az Európai Közösségek tagállamai állam- és kormányfői-nek 1989. december 9-i, strasbourgi találkozásán fogadták el a Munkavállalók Alapvető Szociális Jogairól Szóló Közösségi Kartát (a továbbiakban: **Közösségi Karta**). Ezt a dokumentumot a tagállamok képviselői közül csak a britek nem írták alá, így a Közösségi Karta alapszerződési rendszerbe való beemelése a lehetősége megghiúsult, és az csupán „ünnepélyes deklaráció” maradt.

Az EK a fogyatékos személyek jogi védelmét elsősorban nem emberi jogi, hanem gazdaságpolitikai (munkajogi) megfontolások révén állította a figyelem középpontjába, mintegy a személyek szabad mozgásának a „leple” alatt. Ez azt is jelenti, hogy az Európai Unió jogalkotása elsősorban a személyek szabad mozgása és

a foglalkoztatási szint emelése miatt kezdett el foglalkozni a fogyatékos emberek jogaival. A Községi Karta 26. cikke jelenti a [fogyatékosügyi politika első igazi megjelenését a kelet-európai rendszerváltás előtt](#):

„Minden fogyatékos embernek, fogyatékosága okától és jellegétől függetlenül, társadalmi és szakmai beilleszkedésének elősegítése érdekében tényleges kiegészítő támogatást kell biztosítani. Ezeknek az intézkedéseknek, a támogatottak adottságaival összhangban, különösen a szakképzésre, munkaegészségügyre, mobilitásra, közlekedési lehetőségekre és lakáspolitikára kell vonatkozniuk.”

A Karta alapján került sor az [első Akcióprogram](#) elindítására, amelynek megvalósítása során 47 konkrét intézkedés született, közülük 29-hez tanácsi hozzájárulás szükségeltetett. A Községi Karta végrehajtását a Maastrichti Szerződéshez csatolt (14. számú) [Jegyzőkönyv a Szociálpolitikáról](#) (a továbbiakban: Jegyzőkönyv), valamint annak mellékleteke, a [Megállapodás a Szociálpolitikáról](#) vagy [Szociálpolitikai Megállapodás](#) (a továbbiakban: Megállapodás) biztosította az angol különállás miatt.

[A Maastrichti Szerződésről](#)

Az 1992-es Maastrichti Szerződés megkötése előtt a Bizottság hangsúlyozta, hogy „a fogyatékosággal élők gazdasági és szociális értelemben vett integrációja az egységes piac szociális dimenziójának fontos eleme”.²¹ A Szerződéshez csatolt Jegyzőkönyv és a Megállapodás érdemel külön figyelmet. A Megállapodás 1. cikke a szorosabb társadalmi párbeszédet és konzultációt célozta meg. A Megállapodás 2. cikke pedig olyan eljárásjogi forradalmat hozott, ami azt jelentette, hogy az aláíró 11 tagállam (tehát az Egyesült Királyságot leszámítva) esetében minősített többséggel, illetve egyhangú döntésekkel olyan területeket is lehetett szabályozni a községi jog eszközével, amelyek szabályozására az RSZ alapján nem lett volna mód. Fontos fejleményként rögzíteni érdemes, hogy a Maastrichtban aláírt alapszerződés után 1992 szeptemberében az Európai Parlament kiemelt figyelmet fordított az értelmi fogyatékos emberek helyzetére, folyamatosságot mutatva az 1988-ban és 1989-ben elfogadott határozatokkal.

A Megállapodás kiemelt jelentőségét adta az is, hogy a Község [antidiszkriminációs intézkedések meghozatalára is jogosítványt kapott](#) a nemek közötti egyenlőség teljesebb megvalósítása érdekében. Ennek alapján több előremutató jogszabály született meg. Végül az Európai Uniót létrehozó Szerződés (EUSZ) már külön kitért az Emberi Jogok Európai Egyezményére is, ami szintén jelentős előrelépés volt.

[Történelmi pont: Amszterdam](#)

Az Európai Unióban a fogyatékoságügy és az azzal kapcsolatos programok, koncepciók és gyakorlatilag a kilencvenes évek derekára érték be úgy, hogy a legfelsőbb jogforrási szinten emeljék be a fogyatékos emberek védelmét jelentő klauzulát. Ennek fontos része az volt, hogy az EUSZ F (6) cikkének 2. pontját kiegészítették egy új 1. bekezdéssel, miszerint: „Az Unió a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és alapvető

²¹ Commission of the European Communities 1992a. Community Social Policy 1992. Brussels; Commission of the European Communities 1992b. Social Europe. Brussels, No. 2.

szabadságok tiszteletben tartásán, és a jogállamiság elvein, mint a tagállamok közös elvein nyugszik.” Ezen túlmenően a francia követelésre az EU célkitűzései közé felvették a „magas szintű foglalkoztatás” követelményét és az RSZ kiegészült egy új, a közösségi foglalkoztatáspolitikával szóló fejezettel is.

Fontos megjegyezni, hogy a politikai változások nyomán követhetővé váltak az alapszerződésekben is: az Amszterdami Szerződés (ASZ) immáron szövegszerűen utal az Európai Szociális Kartára, valamint a Községi Kartára. Az ASZ preambulumaának jelentőségét az adja, hogy annak alapján a tagállamoknak figyelemmel kell lenniük ezekre a dokumentumokra, amikor a kijelölt célokat megvalósítják.

Az EU másodlagos jogforrásain (pl. az Európai Bizottság normaalkotásán) túlmenően az elsődleges jogforrás szintjén – azaz az Amszterdami Szerződéssel módosított Római Szerződés révén – a tagállamok megalkották többek közt a fogyatékos emberekkel szembeni diszkriminációt tiltó 13. cikkelyt, illetve pontosabban szólva: az EU másodlagos jogi eszközökkel (pl. irányelv) lehetőséget biztosít a diszkrimináció elleni küzdelemre.

A jelenleg hatályos, az *Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változatának* 19. cikke²² – amely antidiszkriminációs klauzulának is tekinthető – kimondja:

„A jelen szerződés egyéb rendelkezéseinek sérelme nélkül, és azon hatáskörök keretei között, amelyeket jelen Szerződés a Közösségre ruház,²³ a Tanács – a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlamenttel való konzultáció után – egyhangúsággal olyan intézkedéseket hozhat, amelyek a nemre, fajra vagy etnikai hovatartozásra, vallásra vagy meggyőződésre, fogyatékosagra, korra vagy szexuális irányultságra alapított mindenfajta megkülönböztetés elleni küzdelem érdekében szükségesek.”

Ez a cikkely lényegében az európai fogyatékoságügy alapköve, ugyanis felhatalmazást ad a fogyatékoságügyi politika további, immár legfelsőbb szinten való folytatására, alakítására, még ha – Whittle (2006) szerint – nem is a leghatékonyabb (egyhangúságot követelő döntéshozatal) formában.

Mindezen felhatalmazások hatására az Európai Tanács 2000-ben két irányelvet fogadott el, melyek közül az egyik a fogyatékos emberek munkahelyi diszkriminációjának kérdését is érinti (a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról szóló irányelv),²⁴ míg a másik rasszizmus ellen küzdő jogszabály (a személyek közötti, faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról szóló irányelv).²⁵ Az EU fogyatékoságügyi politikájának a jelenlegi, egyik legfontosabb jogszabálya tehát a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyen-

²² A Lisszaboni Szerződést megelőzően korábban a Római Szerződés 13. cikke.

²³ Whittle szerint ez azt jelenti, hogy a jogalkotónak, amennyiben szeretne kötelező érvényű eszközt alkotni, először meg kell győződnie arról, hogy erre a felhatalmazás már megvan-e máshol a szerződésben.

²⁴ Európai Tanács 2000. november 27-i 2000/78/EK irányelve

²⁵ Európai Tanács 2000. június 29-i 2000/43/EK irányelve

lő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról szóló 2000/78/EK irányelv, amelynek jelentőségére és főbb jellemzőire – az előzmények bemutatásával – jelen fejezetben térek ki.

Fontos megjegyezni, hogy ebben az időszakban több EiT-i határozat, döntés, illetve az Európai Bizottság által kibocsátott közlemény született. Ezek közül a Bizottság 284-es, *Akadálymentes Európa felé a Fogyatékos Emberekért* című, 2000-ben kiadott közleménye kiemelkedő jelentőségű, és több, későbbi dokumentum is kiindulási pontnak tekinti, mert ez egyrészt a mainstreaming²⁶ legkonkrétabb manifesztálódási helye, másrészt külön hangsúlyt kapott a fogyatékos emberek helyzetével való európai szintű törődés is. Mabbett szerint a mainstreaming fogalma a kilencvenes évek kudarcainak nyomán terjedt el, nyílt beismeréseként annak, hogy a szociálpolitika terén nem várható előrelépés a fogyatékos emberek tekintetében (Mabbett 2000: 100).. A Közleményben ugyanakkor a Bizottság rögzíti, hogy a hozzáférhetőség jó üzleti befektetésnek bizonyul a kereskedelmi, szolgáltatói üzleti szektor részére, s ez különösen igaz a szállodák és szabadidőközpontok esetében, valamint olyan területeken, ahol a fogyatékos és az idős emberek az egyedüli felhasználói réteg. Végül a Bizottság már 2000-ben azt is megállapította, hogy az építészeti követelmények harmonizálása mind az akadálymentesítés, mind a biztonság területén értékes előrelépést jelenthet az európai piac – az áruk és szolgáltatások – növekedése terén.

A Közlemény fő célterülete az akadálymentesítés, azaz célja a mindenki által használható környezet kialakítása. Ennek érdekében szinergiát kívánt biztosítani

- a foglalkoztatás,
- az oktatás,
- a szakképzés,
- a közlekedés,
- a belső piac,
- az információs társadalom,
- az új technológiák és
- a fogyasztói politikák terén.

A Közleményben kitűzött feladatokból 46 EU-szintű tevékenység következett egészen addig, amíg a 650-es Közleményt ki nem adták 2003-ban.

²⁶ Az Európai Bizottság zsargonjában ez a szó egy horizontálisan érvényesülő politikai eszköz, illetve módszer megvalósítását jelenti: egy bizonyos kérdés vagy szempont kiemelt kezelését minden szinten. A terminológiára a 2003-ban közzétett akcióterv kapcsán kiadott bizottsági Közlemény adja a legpontosabb leírást: „*The goal of the Action Plan is to mainstream disability issues into relevant Community policies and develop concrete actions in crucial areas to enhance the integration of people with disabilities.*”

A lisszaboni folyamat

Az Európai Tanács 2000. március 23–24-én tartott ülése fordulópontot jelentett az EU szociálpolitikájában, mert innen számítják az ún. lisszaboni folyamatot.

A csúcstalálkozó azt tűzte ki célul, hogy az Európai Unió a legversenyképesebb és legdinamikusabb tudás-alapú gazdasággá váljon, méghozzá fenntartható gazdasági növekedés, több és jobb munkahely létesítése, illetve nagyobb társadalmi kohézió biztosítása mellett. Ezt a célt – többek között – a társadalmi kirekesztés elleni küzdelem révén kívánja elérni. Ennek keretében a Tanácsnak és a Bizottságnak az egyenlő bánásmód minden területén előre kell lépni a foglalkoztatási szint radikális emelésével, amely egyben a szociális biztonsági rendszerek biztonságát is nagyobb mértékben garantálná.

A lisszaboni folyamat a következő módon valósul meg:

- a párbeszéd és a jó politikák közzététele;
- mainstreaming alkalmazása;
- speciális célcsoportokra (kisebbségi csoportok, gyermekek, időskorúak, fogyatékossgal élők) irányuló sürgősségi programok kialakítása tagállami szinten.

*„[A Tanács] következtetéseiben felszólította a tagállamokat, hogy foglalkoztatási, oktatási-képzési, egészségügyi és lakáspolitikában jobban vegyék figyelembe a társadalmi kirekesztettséget, és határoz-
zanak meg kiemelt fontosságú lépéseket olyan konkrét célcsoportokkal kapcsolatban, mint a fogyatékos
emberek.”²⁷*

Mindennek gyakorlati megvalósítását szolgálta a koordináció nyitott módszerének (a továbbiakban: [OMC](#)) a bevezetése is.

A Nizzai Csúcs – az Európai Unió Alapjogi Kartája

2000 decemberében Nizzában egy – a Várnay és Papp szerzőpáros (2003) szerint meglehetősen bizonytalan jogi státuszú – dokumentum kibocsátása is megtörtént, amely az Európai Unió alapvető jogokról szóló kartája²⁸ (a továbbiakban: [Alapjogi Karta](#)), azonban az ilyen típusú megoldás egyáltalán nem ismeretlen az Európai Unió történetében. Előzményeként szolgálhatott a 23 évvel korábban, 1977. április 5-én kiadott „Közös nyilatkozat az alapvető jogokról”, amelyben utalnak az Európai Bíróság jogfejlesztő tevékenységére az alapjogok tekintetében, valamint az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló egyezményre. Az Alapjogi Karta felöleli valamennyi hagyományos emberi jogot, azonban ki kell emelni azt, hogy ez az első olyan általános EU-dokumentum, amely alapidokumentumként deklarálja a fogyatékos személyek jogainak védelmét.

²⁷ 2001/903/EK határozat, (5) bek.

²⁸ Charter of Fundamental Rights of the European Union, 2000/C 364/01

Az Alapjogi Karta III. fejezetén (EQUALITY) belül a 21. (1) cikk rendelkezik a megkülönböztetés tilalmáról, többek közt megemlítve [a fogyatékoságon és a genetikai tulajdonságokon alapuló megkülönböztetés tilalmát](#). A „fogyatékoságon alapuló megkülönböztetés” természetesen nem jelenti azt, hogy a megkülönböztetés elszenvedőjének kell magának fogyatékosnak lennie. A genetikai tulajdonságokra való utalással az európai politika irányt ad a tekintetben, hogy a genetikai örökség sem képezheti megkülönböztetés alapját.

A III. fejezet utolsó, 26. cikke a fogyatékos emberek [integrációjáról](#) szól. Ennek különös fontossága van a tekintetben, hogy az EU elismeri és tiszteletben tartja a fogyatékos személyek jogát arra, hogy a függetlenségükhöz, a szociális (társadalmi) és a munkavállalásukhoz szükséges integrációban részesüljenek. Az Alapjogi Karta kiemelt jelentőségét az adja, hogy nemcsak szociális, hanem politikai, gazdasági és polgári jogokról is említést tesz.

2000 novemberében újabb fontos lépés történt a fogyatékosügy terén: az Európai Tanács új programot hirdetett meg 2000 és 2006 közötti időszakra vonatkozóan. A döntés értelmében a nemi megkülönböztetés elleni harc során elért eredmények és szerzett tapasztalatok alapján a hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelmet a fogyatékos emberek érdekében az ő védelmükre is ki kell terjeszteni, és e cél megvalósítására a Tanács közel 100 millió eurós forrást biztosított.

[Szembenézni a kihívással – a lisszaboni stratégia felülvizsgálata](#)

A Wim Kok, volt holland miniszterelnök által vezetett Magas Szintű Munkacsoport 2004 novemberében egy újabb javaslatcsomagot (stratégiát) tett le az asztalra, „[Szembenézni a kihívással – A növekedés és foglalkoztatás lisszaboni stratégiája](#)” címmel (Kok 2004). Kok „*kiábrándító teljesítményről*” beszél a lisszaboni stratégia kapcsán. Az már látható, hogy nem sikerült elérni az ambiciózus célokat, különösen nem a foglalkoztatási ráták tekintetében (általános: 70%, időseké: 50%). Ezt később maga José Manuel Barroso elnök, az EU Bizottságának elnöke is elismerte. Kok szerint az európai szociális modell megőrzése érdekében gyorsan és határozottan kell lépni. A feltörekvő Ázsia mellett komoly kihívást lesz az előregedés: 2040-re a jelenlegi tendenciákat alapul véve az EU-ban az egy főre eső GDP 20 százalékkal lesz alacsonyabb. Kok azt állítja, hogy „*közép- és hosszú távon nem kevesebb forog kockán, mint az Európa által kiépített társadalom fenntartóhatósága.*”

A lisszaboni Akcióterv felülvizsgálata során Barroso közleményében hangsúlyt kap az idős(ödő) munkavállalók helyzete mint prioritás. Az egy héttel később kiadott új [Szociális Menetrendben](#) két fő prioritási területet jelöltek ki: a teljes foglalkoztatás elérése és egy befogadóbb társadalom – esélyegyenlőség mindenkinek. Ez utóbbi területen külön hangsúlyt kap a fogyatékos emberek integrációjának, helyzetének javítása is.

[A legfontosabb jogforrások részletesen](#)

[A legfontosabb másodlagos jogforrás részletesen: a 2000/78/EK Keretirányelv](#)

A Római Szerződésnek az Amszterdami Szerződéssel módosított, új 13. cikke (jelenleg: 19. cikk) alapján elfogadott, a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról szóló 2000/78/EK irányelv, azaz a Keretirányelv egyes főbb, kiemelt rendelkezéseinek az

a jelentősége, hogy az EU jogának másodlagos jogforrásában ez az első olyan, a legmagasabb szinten megalkotott jogszabály, amely a fogyatékos személyek – a hátrányaik kompenzálását segítő – jogait és védelmét biztosítja, garantálja a foglalkoztatás terén, még ha vitatott módon is. Az Európai Bizottság 1999-es programja alapján elindított folyamatot a szakirodalom ugyan kulcsfontosságúnak tartja, de némileg ellentmondásosnak is tekinti azt, ahogy a Keretirányelv polgárjogi fogalmakat és eszközöket biztosít a fogyatékos emberek érdekeinek védelme szempontjából.

A Keretirányelv a foglalkoztatás területén olyan rendelkezéseket tartalmaz, amelynek célja, hogy a megkülönböztetés tilalmának garantálásával emelkedjék a foglalkoztatási szint. Ennek központi eleme az, hogy a hátrányos helyzetű csoportok nagyobb jogi védelmet élvezzenek a munkaerőpiacon, és ezáltal a foglalkoztatási szintet e garanciák biztosításával összeurópai szinten emelhessék. Előzményeként a Közösség korábbi, a férfiak és nők esélyegyenlőségét rögzítő szabályai adtak iránymutatást, hasonlóan az Egyesült Államokban bekövetkezett jogfejlődéshez.²⁹ McCrudden (2003) szerint maga a Keretirányelv leginkább az egyenlő bánásmódra koncentrál, oly módon, hogy a diszkriminációmentességet (a diszkrimináció hiányát) követeli meg.

Annak ellenére, hogy a Keretirányelv és a faji diszkriminációs irányelv megalkotására egymáshoz közeli időpontokban került sor, előzményeként Schiek (2002) szerint is a nemi alapú megkülönböztetés elleni jogi szabályozást és konkrétan a 76/207/EGK irányelvet kell tekinteni. A legnagyobb hasonlóság az alkalmazási körben érhető tetten: az 1976-ban kiadott irányelv a nők és férfiak közötti egyenlő bánásmód elvének az alkalmazásáról szól, biztosítva a munkához, a szakképzéshez és az előmenetelhez, illetve a megfelelő munkakörülményekhez való jogot.

A Keretirányelv egyik legfontosabb, a gyakorlati megvalósítást garantáló rendelkezése a bizonyítási teher megfordításának a követelménye, amely ugyancsak a nemek közötti diszkrimináció elleni jogalkotás alapján fejlődött ki. A Keretirányelv 4. cikke értelmében az alperesnek kell bizonyítani azt, hogy az egyenlő bánásmód elve nem sérült. Ennek indoka az, hogy az esetek nagy részében csupán az alperes (munkáltató) rendelkezik konkrét adatokkal a bizonyítás terén, ellenkező esetben szinte lehetetlen és reménytelen lenne a felperes helyzete egy per során.

A bizonyítási teher megfordítása mellett legalább ilyen jelentőségű a Keretirányelv 2. cikke, ahol a közvetett diszkrimináció fogalma kerül meghatározásra (a magyar jogban 2001-ben jelent meg az Mt. 5. §-ának módosításával), amelyre már korábban történt utalás a bírói jogban,³⁰ de nem létezett annak pontos meghatározása.

²⁹ Érdekességként megjegyezhető, hogy a nők teljes egyetemi egyenjogúsítása Magyarországon első ízben a Károlyi-kormány vallás- és oktatási miniszterének, Lovász Mártonnak 1918. december 7-én megjelent rendeletéhez kötődik, amely minden felvételi korlátozást eltörölt, és valamennyi magyar egyetemet megnyitotta a tanulni vágyó nők előtt (Lovász 2005: 12).

³⁰ „1961. december 18-án a letelepedésre vonatkozó korlátozások megszüntetését célzó általános program keretében a Tanács javaslatot tett nemcsak a nyílt, hanem a rejtett diszkrimináció minden formájának felszámolására is” – Thieffry vs. Conseil de l'Ordre des avocats ... la Cour de Paris (C-71/76 [1977]) 13. pontja).

A Keretirányelv 5. cikke tér ki a fogyatékos emberekre vonatkozó speciális rendelkezésekre. A fogyatékos személyek igényeihez való ésszerű alkalmazkodás azt jelenti, hogy:

„Az egyenlő bánásmód elvének a fogyatékos személyekkel kapcsolatban történő végrehajtása céljából ésszerű intézkedéseket kell bevezetni. Ez azt jelenti, hogy a munkaadóknak meg kell tenniük a megfelelő és az adott esetben szükséges intézkedéseket, hogy a fogyatékos személy számára lehetővé váljon a munkához jutás, a munkában való részvétel, az előmenetel, az át- vagy továbbképzés, kivéve, ha az ilyen intézkedés aránytalanul nagy terhet ró a munkaadóra. Ezt a terhet nem lehet aránytalanul nagy-nak tekinteni, amennyiben az adott tagállam fogyatékosügyi politikájának intézkedései ezt kielégítően ellensúlyozzák.”

Ez a szabály ugyanakkor a *közvetett* megkülönböztetés gyakorlatát is megnehezíti, hiszen a munkáltató nem hivatkozhat (mindig) arra, hogy a munkakörülmények nem megfelelőek.

A jogszabály szerint tehát a munkáltató kötelezettsége, hogy a fogyatékos emberek foglalkoztatása során ún. ésszerű feltételeket (*reasonable accommodation*) biztosítson. Ez azt jelenti, hogy a munkáltatók kötelesek meghozni azokat az intézkedéseket, amelyek biztosítják a fogyatékos-sággal élők számára a munkához jutás, a munkában való részvétel, az előmenetel, az át- vagy továbbképzésben való részvétel lehetőségét. A munkahelyek átalakítása érdekében tehát hatékony, és gyakorlati intézkedéseket kell meghozni:

„...[a] munkahelyeket a fogyatékosok igényeinek megfelelően alakítsák ki, például az épületek és a munkaeszközök megfelelő átalakításával, a munkaidő beosztásának és a feladatok szétosztásának a fogyatékosok igényeihez igazításával, illetve a képzés vagy beilleszkedés biztosításával.”³¹

E kötelezettsége alól a munkáltató akkor szabadul, ha az ilyen intézkedés aránytalanul nagy terhet ró rá.³²

Tehát az ésszerű feltételekre vonatkozó megszorítás tekintettel van a tagállamok és a munkáltatók gazdasági teherbíró képességére. Ezért a munkáltató terheinél figyelembe kell venni az adott szervezet esetében a felmerülő pénzügyi és egyéb költségeket, a szervezet vagy vállalkozás nagyságát és pénzügyi erőforrásait, valamint a köztámogatások vagy bármely más támogatás lehetőségét.³³

A félreértések elkerülésére nagyon fontos azt is látni ugyanakkor – összhangban az Európai Bíróság legújabb ítéletével³⁴ –, hogy a Keretirányelv nem írja elő a fogyatékos személy felvételét, előléptetését, továbbfoglalkoztatását vagy képzését, amennyiben nem alkalmas, nem képes vagy nem vehető igénybe az adott ál-

³¹ Keretirányelv (20) pontja

³² Röviden utalunk a jelenlegi magyar szabályozásra a foglalkoztatás tekintetében: fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény kimondja, hogy a *„munkáltató köteles biztosítani a munkavégzéshez szükséges mértékben a munkahelyi környezetet, így különösen a munkaeszközök, berendezések megfelelő átalakítását”* [15. § (2) bek.].

³³ Keretirányelv (22) pontja

³⁴ C-13/05

lás alapvető feladatainak ellátására vagy a megfelelő képzés elvégzésére, a fogyatékos személyek érdekében hozott megfelelő intézkedések megtételére vonatkozó kötelezettség sérelme nélkül.³⁵

A Keretirányelv 7. cikke – összhangban az RSZ 13. cikkének (1) bekezdésével – lehetőséget ad a tagállamoknak arra, hogy pozitív és különleges intézkedéseket alkalmazzanak a munkahelyi egészség- és biztonságvédelem, a munkahelyi beilleszkedés elősegítése érdekében. Tehát nem mondja a Keretirányelv, hogy csupán antidiszkriminációs eszközök léteznek és a pozitív (diszkriminációs) intézkedések (pl. a foglalkoztatási kvóta vagy a védett munkahelyek) felett eljárt volna az idő, bár kétségtelen, hogy további viták várhatók ebben a kérdésben.

A foglalkoztatás reformjának egy eleméről – a 2204/2002/EK és a 800/2008/EK rendelet

Tekintettel arra, hogy a 2002 végén kiadott európai uniós jogszabály elsősorban a megváltozott munkaképességű személyek vonatkozásában hozott változást mind európai, mind hazai szinten, és a megváltozott munkaképességű dolgozók foglalkoztatásáról és szociális ellátásáról szóló 8/1983 (VI. 29.) EüM–PM együttes rendeletet érinti, így erre a tanácsi rendeletre a magyar jogszabályok taglalásánál térek ki részletesen, hiszen az – közvetlen hatálya miatt – a magyar jogrendszer részét (is) képezte.

2008. augusztus 26-án lépett hatályba a Bizottság új rendelete, amely a Szerződés 87. és 88. cikke alkalmazásában a támogatások bizonyos fajtáinak a közös piaccal való összeegyeztethetőségéről (általános csoportmentességi rendelet) szól. Annak ellenére, hogy a rendelet közvetlen hatályú, és alkalmazandó 2013-ig, szinte irányelvi szinten tág lehetőséget adott a tagállamoknak a megváltozott munkaképességű személyek foglalkoztatásával kapcsolatos tagállami szabályozásnak olyan feltételekkel, amelyek a 2009-ben kirobbanó gazdasági válság idején azoknak az országoknak voltak előnyösek, ahol a pénzügyi válság kevésbé érintette a nemzeti gazdaságokat (és volt megfelelő hazai mozgásterük a támogatások tekintetében). Ennek alapján – többek között – a hátrányos helyzetű és fogyatékkal élő munkavállalók foglalkoztatásához nyújtott támogatások terén a vállalkozásokat segíthették a tagállamok, elvileg (pl. hátrányos helyzetű munkavállalók felvételéhez vagy a fogyatékkal élő munkavállalók foglalkoztatásához bértámogatás formájában nyújtott támogatás, a fogyatékkal élő munkavállalók foglalkoztatása többletköltségeinek ellentételezésére nyújtott támogatás.)

Ezt a lehetőséget Magyarország egyértelműen nem tudta kihasználni, amint erre az Európai Bizottság Kósa Ádám európai parlamenti képviselő 2009-ben és 2010 elején feltett írásbeli kérdéseire adott válaszaiból kiderült.³⁶

³⁵ Keretirányelv (17) pontja

³⁶ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+WQ+E-2009-5961+0+DOC+XML+V0//HU> és <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+WQ+E-2010-1614+0+DOC+XML+V0//HU>

Az Európai Bizottság (2003) 650-es és (2010) 636-os közleményei

Mint ahogy korábban volt róla szó, a Tanács 2003-at a „Fogyatékossgal Élők Európai Événé”, december 3-át pedig a „Fogyatékossgal Élők Európai Napjává” nyilvánította.³⁷ A Bizottság, tekintettel a korábban tárgyalt EUSZ 19. cikkére, az EU Alapjogi Kartájára és a Keretirányelv jelentőségére, valamint az Európai Év eredményeire, 2003. október 30-án kiadta a történelminek számító, a fogyatékos emberekre vonatkozó mainstreaminget³⁸ központba állító fogyatékossgügyi *Európai Akcióterv*³⁹ című 650-es számú Közleményét. Az Európai Tanács 2002 márciusa és 2003 júliusa között több határozatban alapozta meg a Bizottság számára a követendő irányt.

Az Akciótervben a Bizottság saját maga részére állapított meg feladatokat, azonban ez közvetett módon azt is jelenti, hogy a tagállamoknak alkalmazkodniuk kell a Bizottság által megállapított menetrendhez, amely egészen 2010-ig határoz meg lépéseket. Így a Bizottság figyelmet fordít a foglalkoztatás, az épített környezetre vonatkozó új szabványok kialakítása, a közlekedés, az információs eszközök és a szabad hozzáférhetőség területeire.

Ennek keretében a Bizottság 2004 és 2005 között a foglalkoztatásra összeponstosít, és különösen a Keretirányelvben előírt kötelezettségek teljesítésére. Emellett ellenőrzésre is sor kerül a Bizottság által kétévente összeállítandó jelentések formájában: az első 2005. december 3-án tették közzé, amely a fogyatékos embereket érintő, valamennyi területre kitér. A következő két éves fázisban (2006–2007) elsősorban a (támogató és szociális) szolgáltatásokra, akadálymentesítésre és az adatok harmonizálására törekedtek. Az utolsó két éves fázis lényegében az új, 2010-től kezdődő stratégia kidolgozásának jegyében telt el.

Az Európai Bizottság már 2003-ban megállapította:

„A hozzáférhetőség és mobilitás kérdéseit napjainkban az egyenlő lehetőségek és a részvételi jog alapján kezelik. Rendkívül fontossá vált többek között azoknak a műszaki és jogi akadályoknak a lebontása, amelyek gátolják a fogyatékos emberek hatékony részvételét a tudásalapú gazdaságban és társadalomban és nem teszik lehetővé az információs társadalom lehetőségeinek maradéktalan kihasználását.”⁴⁰

2010 novemberében az Európa Bizottság közzétette a 2010–2020 időszakra terjedő új *Európai Fogyatékossgügyi Stratégiát*.⁴¹ A stratégiát az Európa 2020 stratégiával együtt tervezték meg, figyelembe véve annak prioritásait. A dokumentum 8 célterületre fókuszál, úgymint: hozzáférhetőség, társadalmi részvétel, egyenlőség, foglalkoztatás, oktatás és képzés, szociális védelem, egészségügy és külkapcsolatok. A do-

³⁷ Council Decision 2001/903/EC of 3 December 2001 establishing the Year of People with Disabilities 2003

³⁸ Annak ellenére, hogy maguk a tagállamok között is vita van a pontos értelmezés tekintetében, ez a fogalom tulajdonképpen a fogyatékos emberek igényeinek horizontális szempontként való általános érvényesítését jelenti.

³⁹ COM(2003) 650 final, Equal opportunities for people with disabilities: A European Action Plan

⁴⁰ Uo.: 4

⁴¹ COM(2010) 636 final, European Disability Strategy 2010-2020: A Renewed Commitment to a Barrier-Free Europe

kumentumhoz készült egy részletesen intézkedési terv is, 2–5 éves határidőkkel minden egyes célterületre vonatkozóan.⁴²

Az EU fejlesztéspolitikájának változásáról – röviden

Különösen fontos és örömdetes, hogy az Európai Unió alapjaiból (társ)finanszírozandó nemzeti fejlesztési tervek [nálunk: Új Magyarország Fejlesztési Terv (ÚMFT) , illetve Új Széchenyi Terv] keretében megvalósuló programok kapcsán minden tagállamnak, így hazánkban is kötelező lesz figyelembe venni a fogyatékos emberek helyzetét mind a programok megtervezésénél, mind pedig a kivitelezés, lebonyolítás tekintetében. A kötelezettség szigorúan kógens, mert a közvetlenül hatályos európai rendelet 16. cikke úgy rendelkezik:

„A tagállamok és a Bizottság megteszik a megfelelő lépéseket a nemek, faji vagy etnikai származáson, valláson vagy meggyőződésen, fogyatékoságon, koron vagy szexuális irányultságon alapuló bármilyen megkülönböztetés megakadályozása érdekében az alapok különböző végrehajtási szakaszai során, különös tekintettel az alapokhoz való hozzáférésre. Különösen, a fogyatékosággal élő személyek hozzáférése az egyik olyan kritérium, amelynek az alapokból társfinanszírozott műveletek meghatározásakor meg kell felelni, és amelyet a megvalósítás különböző fázisaiban figyelembe kell venni.”⁴³

A Kósa-jelentés

2010. október 25-én az Európai Parlament elfogadta Kósa Ádám EP-képviselő fogyatékos emberek mobilitásáról és befogadásáról, valamint az Európai Bizottság Európai Fogyatékoságügyi Stratégiájáról (2010–2020) szóló jelentését. A dokumentum jelentőségét az adja, hogy a fogyatékosággal élő emberekkel kapcsolatosan az Európai Bizottság 2010 novemberében kiadott, 636-os számú Közleményre reagált az Európai Parlament, meghatározva a következő 10 év célkitűzéseit. Így a jelentés elfogadását követően tehát valamennyi uniós intézmény állást foglalt a fogyatékosággal élők helyzetével és jövőjével kapcsolatosan az [Európa 2020 stratégia](#) elfogadását követően.

A jelentés megállapítja, hogy Európában 80 millió fogyatékosággal élő ember van, akik közül Nyugat-Európában kb. 40 százalékuknak, míg Kelet-Európában csupán kb. 15–20 százalékuknak van munkahelye, noha a fogyatékos emberek mind munkaerőként, mind fogyasztóként és adófizetőként is számottevően hozzájárulhatnak a válságból való kilábaláshoz. Fogyasztóként ugyanakkor sokszor szóba sem kerülnek, hiszen sem az épített környezet, sem a szolgáltatások, sem pedig a termékek nagy része nem akadálymentes, így az Európa 2020 stratégia 75 százalékos foglalkoztatási mutatója nélkülük egész biztosan nem érhető el.

A jelentés a nemzetközi fogyatékoságügyi mozgalom jelszavának, a „semmit rólunk, nélkülünk”-elv szellemiségére építve készült. Így számos hazai és európai szervezettel, az Európai Bizottsággal és a magyar

⁴² SEC(2010) 1323 of 15.11.2010, SEC(2010) 1324 of 15.11.2010

⁴³ A Tanács 1083/2006/EK rendelete (2006. július 11.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1260/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről

elnökséggel is konzultált Kósa Ádám a munkatársai kíséretében. A konzultációsorozat 2010. szeptember 7-én zárult Brüsszelben, ahol közmeghallgatás keretében az Európai Bizottság alelnöke, Viviane Reding alapjogi, illetve Andor László foglalkoztatáspolitikáért, szociális ügyekért és társadalmi befogadásért felelős biztos is teljes támogatásukról biztosították a jelentéstevőt és annak munkáját.⁴⁴

A jelentés központi gondolata az, hogy a mobilitás a fogyatékossgal élő emberek esetében nemcsak a mozgássérülteket érinti, hanem az érzékszervi fogyatékossgal élőket is. Ennek megfelelően a korábbi időszakhoz képest több újító elemet is tartalmaz a dokumentum: a jelnyelvek és akadálymentes kommunikációs eszközök hozzáférhetősége a siketek, nagyothallók és látássérültek számára, valamint az inkluzív oktatási rendszer elterjesztése a szülők nagyobb fokú bevonásával és a korai fejlesztés hathatósabb, különösen a hozzáférhető információk elérhetőségével. Számos egyéb, de nem kevésbé fontosabb területet is említ a jelentés az ajánlások terén: további elkötelezettség az új innovációs fejlesztések elterjesztése mellett (infokommunikációs technológia és GPS), a digitális interfészek átalakításának támogatása vagy az eltérő, diszkriminatív jellegű árázások elleni fellépés támogatása.

Az EP-képviselők által is különösen támogatott kezdeményezés az volt, hogy a fogyatékossgügy kérdésében az Európai Parlament szerepe nőjön (a fogyatékossgal élők jogairól szóló ENSZ-egyezmény monitorozása tekintetében csak a Tanácsnak és a Bizottságnak van kompetenciája), és gyors, kézzelfogható eredmények szülessenek. A jelentésben szereplő konkrét javaslatok (pl. intézményközi megállapodás megfontolása) biztosítják az ezt elősegítő intézményi kereteket. A jelentés legfontosabb célkitűzése, hogy az Európai Bizottság által beharangozott ún. [Európai Akadálymentesítési Jogsabálycsomag](#) 2012 végére valóban napvilágot lásson (ennek részletei egészen 2011 végéig nem voltak ismertek).

2.2.4. Fogyatékossgügy Magyarországon

A fogyatékos emberekre vonatkozó hazai jogi szabályozás rövid áttekintése

Az esélyegyenlőségi törvény megszületésének előzményeiről

1998-ig Magyarországon nem létezett a komplex rehabilitációt megfogalmazó, valamint a fogyatékos emberek jogait összefoglaló, keretjellegű törvény, így az esélyegyenlőségi törvény mérföldkönek tekinthető. A rehabilitációt taglaló jogsabály ugyan létezett korábban⁴⁵ is, azonban törvényi szinten nem került kiemelésre ez az állami feladat. A rendszerváltást megelőzően a „szocialista szociálpolitika” nem ismerte a szociálpolitika alapvetéseit (miszerint vannak rászoruló, hátrányos helyzetű társadalmi csoportok, illetve csak, úgymond, deviáns magatartású egyének léteztek, akiket gyógyszeres (pl. kényszergyógykezelés) vagy egészségügyi intézményekben kellett ellátni). Így a fogyatékkal élő emberek elsősorban egészségügyi ellátásban részesülhettek,

⁴⁴ Ezen a meghallgatáson a jelentés szakmai kidolgozásában aktívan részt vevő Lovász László, a jelen fejezet szerzője mint fogyatékossgal élő és tudományos fokozattal rendelkező szakértő is előadást tartott.

⁴⁵ Például: 8/83 (VI. 29.) EüM–PM együttes rendelet

többnyire intézeti körülmények között. A szocializmusnak nevezett rendszerben a fogyatékos emberek foglalkoztatását egy közös egészségügyi és pénzügyi jogszabály szabályozta 1983-tól, amire később térünk ki.

Szükséges kitérni arra, hogy a szocializmusnak nevezett világtrend bukása után megerősödtek, újjáéledtek mindazok a mozgalmak és társadalmi szerveződések, amelyek a polgárok együttműködését alapozzák meg. Ahogy az európai uniós áttekintéséből is kitűnt, a fogyatékos emberek problémái, illetve az arra adandó – törvényhozói – válasz csak az utóbbi időben váltak elterjedté. A fogyatékossgal élő honfitársaink hosszú időn keresztül és – joggal – egyre türelmetlenebbül vártak 1990-et követően egy olyan jogszabályra, amely méltó módon és szinten rögzíti jogaikat – még ha azok közvetett módon adottak is voltak – és jogérvényesítési lehetőségeiket.

A Fot. megszületését megelőzően került sor az 1991. évi III. törvény a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló törvény megalkotására. Andor szerint ez a törvény lényegében azt konzerválta, hogy a fogyatékossgügy szociális, pontosabban jóléti és szociálpolitikai kérdésként kezelendő, annak ellenére, hogy a fogyatékos emberek foglalkoztatását (kivéve annak speciális változatait (pl. fejlesztő-rehabilitációs jellegű, intézményekben folytatott foglalkoztatás) máshol kerültek szabályozásra (Andor 2009: 32). A szociális törvény megszületésének körülményei és az akkori társadalmi viszonyok áttekintése külön tanulmány témája lehet, elég legyen itt annyi, hogy a jogszabály a nyolcvanas évek ideológiájával ellentétesen éppen a szociálpolitika virágzását (annak igényét) hozta el, és megkezdődhetett a társadalmi problémák feltárása, megvitatása. A jogszabály maga erősen institutionalista megközelítéssel él: az intézményi keretek rögzítése (intézetek megtartása, bővítése) erős hangsúlyt kapott benne (részben ennek köszönhető az ún. nagy intézmények továbbélésének gyakorlata is). Az állandó politikai igény és megrendelés folyamatosan változtatta a jogszabályt és annak tartalmát – ma már az ellátások jelentős részénél nem is tudni, hogy eredetileg mire szolgált, és Krémer szerint a határvonalak is egyre inkább elmosódtak (Krémer 2009: 152).

A Fot. jelentette azt az áttörést, miszerint a fogyatékossgügy nem ágazati és szociálpolitikai kérdés, hanem emberi jogi alapú megközelítésre támaszkodó szakpolitikát jelent, illetve követel meg. Az első szabadon választott magyar Országgyűlés már napirendre vett a fogyatékos emberek helyzetére vonatkozó kérdéseket,⁴⁶ azonban csak az 1994–1998 között működött Országgyűlés fogadta el – szinte az utolsó utáni pillanatban (1998. március 16-án), méghozzá pártokon átívelő egyhangú szavazati eredménnyel, hasonlóan a későbbi, a fogyatékos embereket érintő többi törvényhez (pl. a magyar jelnyelvről szóló törvény esetében is).

A magyarországi szociálpolitika által nyújtott szolgáltatásokról, ellátásokról rövid áttekintés

A Fot. által szabályozott (később részletesen ismertetett) ellátásokon kívül a fogyatékossgal élő, megváltozott munkaképességű (rokkant) személyek az alábbi fontosabb, az esélyegyenlőségüket javító támogatásokat (ellátásokat) kapják: fogyatékossgai támogatás (Fot. alapján), közlekedési kedvezmények (164/1995 Korm. rendelet), lakásátalakítási támogatás (12/2001 és 3/2005. Korm. rendeletek), rehabilitációs járadék (2007. évi

⁴⁶ Például – többek közt – az 1990. július 16-i, rendkívüli ülésen Kulin Sándor a családi pótlékról szóló 1990. évi XXV. törvény módosításáról szóló törvényjavaslat részletes vitáján.

LXXXIV. tv.), rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény (1997. évi XXXI. tv.), rokkantsági nyugdíj (1997. évi XXXI. tv.), baleseti rokkantsági nyugdíj (1997. évi XXXI. tv.), rendszeres szociális járadék (387/2007. Korm. rendelet és 85/1987. MT rendelet), rokkantsági járadék (387/2007. Korm. rendelet és 85/1987. MT rendelet), átmeneti járadék (387/2007. Korm. rendelet és 85/1987. MT rendelet), ápolási díj (1997. évi XXXI. tv.), magasabb összegű családi pótlék (1998. évi LXXXIV. tv.), természetbeni ellátások (közgyógyellátás) (1993. évi III. tv.), személyes gondoskodást nyújtó szociális alapszolgáltatások (házi segítség, jelzőrendszeres házi segítségnyújtás, támogató szolgáltatás, nappali ellátás – 1993. évi III. tv. [személyes gondoskodást nyújtó szociális szakellátások (fogyatékossgal élő emberek otthona, rehabilitációs intézménye, gondozóháza (átmeneti otthon)], lakóotthon (költségvetési törvények). Andor kutatásai alapján azt állítja, hogy ezek az ellátások, támogatások többsége a jövedelmi helyzettől függetlenül jár (kivétel a közlekedési támogatás). A vakok személyi járadékának megszüntetése (1998) óta nincs fogyatékossg (foka, típusa) alapján történő tényleges differenciálás a támogatási rendszerben, így az csak részben veszi figyelembe a fogyatékossg súlyosságát és mint ahogy Andor kifejti:

„A fogyatékossgal élő emberek integrációját érintő szabályozás legfontosabb eleme a rokkantsági nyugdíj és a rokkantsági járadék. Ezek az ellátások a tapasztalatok szerint nagymértékben csökkentik a fogyatékossgal élő emberek aktivitását” (Andor 2009: 57).

Az esélyegyenlőségi törvényről

Már csak azért is jelentős volt e törvény meghozatala, mivel a sok tekintetben haladóbb, illetve fejlettebb jogrendszerrel rendelkező Hollandia is öt évvel később (2003) fogadta el hasonló jellegű jogszabályát. Nem szégyenkezhetünk az angolokkal szemben sem, hiszen hazánkhoz képest csupán 3 évvel korábban, 1995-ben lépett életbe a *Disability Discrimination Act* az Egyesült Királyságban, igaz, alkalmazási területe szűkebb volt eredetileg.

Az esélyegyenlőségi törvény alapvető célja az, hogy a fogyatékos emberek esélyegyenlőségét biztosítsa, és így csökkentse az őket ért hátrányokat; ezt részben a társadalom szemléletmódjának drasztikus alakításával kívánja elérni.

E törvény másik alapvető és új vonása a korábbi jogszabályokhoz képest az, hogy a fogyatékos emberek társadalmi integrációjakor megteremti az önálló életvitel és a társadalmi életben való aktív részvétel jogi garanciáit.

A miniszteri indokolás értelmében az esélyegyenlősítés az a folyamat, amikor egy fogyatékossgal élő kisebbség számára hozzáférhetővé válik a fizikai és kulturális környezet, a közlekedés, a szociális és egészségügyi szolgáltatások, az oktatás, a munkalehetőségek, a szórakozás, a sport, és lehetővé válik a lakhatás formájának szabad megválasztása.

Annak ellenére, hogy a korábbi magyar Alkotmány nem tért ki a fogyatékossgal élő állampolgárokra – mint például Németországban –, fontos azt deklarálni, hogy őket is ugyanazok a civil és politikai jogok, gazdasági, szociális és kulturális jogok illetik meg, mint bármely más magyar állampolgárt. Igaz, a jelen jegyzet írásakor még hatályos Alkotmány értelmezése alapján ez implicit benne foglaltatik a hátrányos megkülönbö-

tetés tilalmában [Alkotmány 70/A § (1) bek.]), azonban Magyarország Alaptörvényében újraszabályozták ezt a kérdést, hiszen a XV. cikkben – az alapvető jogok gyakorlása tekintetében – tér ki a fogyatékoságon alapuló megkülönböztetés tilalmára, illetve arra is, hogy külön intézkedéssel védi a fogyatékkal élő embereket.⁴⁷ Az új Alaptörvény külön kitér és védelemben részesíti a magyar jelnyelvet is.⁴⁸

A fogyatékoságügyi (szociál)politika alakítása Magyarországon lényegében alkotmányos kötelezettség volt, hiszen a korábbi Alkotmány 70/E. § alapján:

„A Magyar Köztársaság állampolgárainak joguk van a szociális biztonsághoz; öregség, betegség, rokkantság, özvegyiség, árvaság és önhibájukon kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén a megélhetésükhöz szükséges ellátásra jogosultak. (...) A Magyar Köztársaság az ellátáshoz való jogot a társadalombiztosítás útján és a szociális intézmények rendszerével valósítja meg.”

Az új Alaptörvény a rokkantság kérdéskörét immáron nem alkotmányos szinten határozza meg a szociális biztonság és társadalombiztosítása részeként.

Arra kérdésre, hogy a magyar állam tehet-e megkülönböztetést bizonyos csoportok között, vagy preferálhat bizonyos tulajdonsággal rendelkező személyek csoportjait, azt kell válaszolni a jelenlegi alkotmánybíróági gyakorlat függvényében, hogy elvileg igen, mert az AB azt állapította meg – összhangban a korábbi Alkotmány 70/A § (3) bekezdésével –, hogy

„...a diszkrimináció tilalma nem jelenti azt, hogy minden, még a végső soron nagyobb társadalmi egyenlőséget célzó megkülönböztetés is tilos. A megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie, azaz az emberi méltóság alapjogán nem eshet csorba, azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni [...] Bár a társadalmi egyenlőség, mint cél, mint társadalmi érdek, megelőzhet egyéni érdeket, de nem kerülhet az egyén alkotmányos jogai elé.”⁴⁹

⁴⁷ XV. cikk

(1) A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes.

(2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.

(3) A nők és a férfiak egyenjogúak.

(4) Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti.

(5) Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.

⁴⁸ H cikk, (3) bekezdés: „Magyarország védi a magyar jelnyelvet mint a magyar kultúra részét.”

⁴⁹ 9/1990 (IV. 25.) AB határozat, lásd még: Lovász, Kósa 1998: 6.

Ugyanakkor a pozitív diszkrimináció alkalmazását alanyi jogként nem kikövetelhető, állami feladatként határozta meg az AB.⁵⁰ A taláros testület a tulajdon „szociális kötöttsége” miatt úgy ítélte meg, hogy az államnak van lehetősége a magánfelek közötti jogviszonyok tekintetében is olyan kötelezettségeket megállapítani, amelyek az esélyegyenlőség előmozdítását szolgálják.⁵¹ Továbbmenve, 2002-ben az AB olyan határozatot hozott [462/B/2002 (XII. 17.)], amelynek értelmében az sem okoz alkotmányellenességet, ha egy konkrét társadalmi csoport (így a fogyatékossgal élő személyek) tagjai között tesz különbséget az állam (a fogyatékossg súlyossága, az egészségkárosodás mértéke tekintetében) az (állami) támogatásra való jogosultság alanyi körének meghatározásakor.

Az AB ugyanakkor azt is rögzítette:

„...a jogegyenlőség nem jelenti a természetes személyek jogon kívüli szempontok szerinti egyenlőségét is. Az ember, mint biológiai és társadalmi lény – egészségi állapota, képzettsége, kereseti viszonyai stb. szerint – különbözhet és ténylegesen különbözik is más emberektől. (...) Emellett a különböző társadalmi csoportok esélyeinek egyenlőségét nem egy-egy jogszabály, vagy állami intézkedés, hanem jogszabályok és állami intézkedések rendszere révén lehet biztosítani, illetve az állam ilyen módon járulhat hozzá az esélyegyenlőség megteremtéséhez, vagy legalábbis egyenlőtlenségek csökkentéséhez.”

Könczei (1998) szerint ezzel az új törvénnyel vált lehetségessé az, hogy magunk mögött tudhassuk a fogyatékos személyek irányában a magyar jogrendszerben addig létező, sajnálkozó, atyáskodó, „könyörületes” és alapvetően orvosi megközelítést, felváltva egy modern, az emberi jogokra fókuszáló hozzáállással, összhangban a nemzetközi tendenciákkal. A törvény több szempontból – részleteiben – is hozott újat. Elméleti síkon – ahogy Könczei kifejti – az esélyegyenlőség biztosítása két úton, módon érhető el. Egyrészt antidiszkriminációs eszközökkel, másrészt pozitív diszkriminációs normákkal. A magyar jogrendbe hamar beépült a pozitív diszkrimináció fogalma, illetve elméleti lehetősége, ugyanis a Magyar Köztársaság Alkotmánybírósága 1990-ben a 90/B/1990/9 számú határozatában már értelmezte az Alkotmány 70/A § (1) bekezdésében megfogalmazott megkülönböztetési tilalmat. Egyebek között megállapította azt is, hogy a „pozitív diszkriminációt nem lehet alkotmányellenesnek minősíteni.” Ez egyben azt is jelenti, hogy a magyar jogra is egyre inkább jellemző az a mai nemzetközi tendencia, hogy az angolszász jog, valamint a kontinentális jog elmei egyre inkább közelítenek egymáshoz.

Nehéz ugyan megítélni, de úgy tűnik, mindezen AB határozatok – Magyarország új Alaptörvényével – bizonyos szempontból a hatályukat veszítették. Az új Alaptörvényben szereplő, a korábbival azonos elvek és értékek értelmezésekor továbbra is irányadóak lehetnek a korábbi döntések.

⁵⁰ 650/B/1991 AB határozat

⁵¹ 64/1993 (XII. 22.) AB határozat

Az esélyegyenlőségi törvény és a hazai gyakorlat rövid jellemzése

A fogalmak. A törvénynek több olyan alapvető vonása van a fentebb jelzetteken kívül, amelyek jogosan teszik azt rendkívül fontossá. Magas – bár eredetileg nem alkotmányi szinten – deklarálja a fogyatékos személyek jogait, és a deklarált jogok érvényesülése érdekében (elsősorban) állami (határidőkkel rögzített) kötelezettségeket ír elő, méghozzá a jogvédelem eszközeivel, beleértve a pozitív diszkrimináció adta lehetőségeket is (ultima ratio). Ezek a határidők előbb 2005 végén, illetve egy újabb törvénymódosítást követően 2010 végén is eredménytelenül lejártak.

Beszélni kell az „*önálló életvitel*” fogalmának a beemeléséről és annak tudatosításáról, továbbá az ún. szociális (második generációs) jogok megjelenítéséről, s így módon az állam aktívabb szerepvállalásáról a fogyatékos személyek társadalmi integrációja során. Külön ki kell térnem arra, hogy a törvény az előterjesztő által deklarált céljai között megemlíti – a jogok és fogalmak definiálása, meghatározása mellett – a jogok érvényesítési eszközeinek ismertetését. Kiemelendő a fogyatékos személyek számára nyújtandó **komplex (habilitáció és) rehabilitáció** – amely egyben az egyik legfontosabb jog ebben a kérdéskörben – szabályozásának meghatározása, különösen a környezet, a kommunikáció, a közlekedés, a támogató szolgálatok és a segédeszközök terén, amelyek egyben a társadalmi életben való aktív részvétel biztosításának az elősegítését is lehetővé teszik.

A fogyatékoság definíciója. Az esélyegyenlőségi törvény definíciója szerint (Fot. 4. § a) bek.) „*fogyatékos személy az, aki érzékszervi – így különösen látás-, hallásszervi, mozgásszervi, értelmi képességeit jelentős mértékben vagy egyáltalán nem birtokolja, illetőleg a kommunikációjában számottevően korlátozott, és ez számára tartós hátrányt jelent a társadalmi életben való aktív részvétel során*”. A definíció szerint az a fogyatékoság számít, amely súlyos képességbeli veszteséget jelent – beleértve a kommunikációbeli hátrányt is –, és amely a társadalmi életben tartós hátrányt okoz.

A hazai fogyatékoságügyi definíció modernnek tekinthető – meghaladva az Európai Bíróság legújabb ítéletében megfogalmazottakat is –, mert nem a munkaképességet vagy valamely, a társadalom szempontjából úgymond „hasznos” tevékenységben való korlátozottságot, hanem az egyén társadalmi integrációját nehezítő körülményeket ismeri el, és méltányolja az ebbéli akadályok leküzdését (azaz nem szűken vett rehabilitációs, hanem ún. részvételorientált fogalmat használ, hasonlóan az antidiszkriminációs joghoz). A fogyatékoság Fot.-beli definícióját az egyes ellátásokhoz való jogosultság szempontjából – helyesen, és az Alkotmánybíróság 462/B/2002 (XII. 17.) számú határozata által is megerősítve⁵² – tovább részletezi a súlyos fogyatékoság minősítéséről és felülvizsgálatáról, valamint a fogyatékosági támogatás folyósításának szabályairól szóló 141/2000. (VIII. 9.) Korm. rendelet.

⁵² „...önmagában nem eredményez Alkotmányellenességet az, ha a jogalkotó – a nemzetgazdaság teherbíró képességére tekintettel – a fogyatékosok különböző csoportjai közül a fogyatékoság súlyossága, az egészségkárosodás mértéke alapján tesz különbséget a támogatásra való jogosultság alanyi körének meghatározásakor.”

A fogyatékos személyek jogai. A fogyatékos személyeket megillető jogok összefoglalóan a következők (Fot. 5–11. §):

- az akadálymentes és biztonságos környezethez (beleértve az alkalmas tömegközlekedési eszközökhöz való hozzáférés) való jog;
- a közérdekű információkhoz, a közszolgáltatásokhoz való hozzáférés joga;
- a fogyatékossgal élő személyt az információs társadalmi szolgáltatások igénybevételekor is megilleti az információs esélyegyenlőség;
- a megfelelő támogatószolgálat igénybevételéhez való jog.

Az esélyegyenlősítés célterületei (Fot. 12–18. §):

- az egészségügy,
- az oktatás és képzés,
- a foglalkoztatás,
- a lakóhely,
- a kultúra és a sport.

Fontos megjegyezni, hogy a nemzetközi egyezmények és dokumentumok szellemiségéhez híven a megelőzésre nagy hangsúlyt fektet a jogszabály. A *reasonable accommodation* kapcsán fontos az a szabály, hogy a foglalkoztatás során a „*munkáltató köteles biztosítani a munkavégzéshez szükséges mértékben a munkahelyi környezetet, így különösen a munkaeszközök, berendezések megfelelő átalakítását*” [Fot. 15. § (2) bek.]. A miniszteri indoklás is megemlíti, hogy az „*Alkotmány rögzíti a munkához való jogot (...) Továbbá szükséges rögzíteni, a munkáltató adaptációs kötelezettségét is a fogyatékos személy szükségleteinek megfelelően.*”

Az ún. **akadálymentesítés** kifejezés kezd elavulttá válni – habár a törvény is használja –, ugyanis ez a megközelítés azt feltételezi, hogy a környezet valamilyen módon az emberek csak egy bizonyos (netán nagyobb) részének megfelelő – ami a jelenlegi és tényleges helyzetet jelzi –, a maradéknak viszont alkalmatlan.

Az utóbbi időszakban a nemzetközi megközelítés összekapcsolja az idősek és a fogyatékossgal élő személyek problémáit, hiszen hasonló jellegű gondokkal kell megküzdenie mind a társadalomnak, mind a családoknak, mind az érintetteknek. Például a lépcsők megmászása és az utcai fényjelzők (nemleges) érzékelése szinte egyformán érintheti az időseket és az egyes érzékszervi fogyatékossgal élő fiatalokat is. Ezen túlmenően a konkrét épületek akadálymentesítése mellett (helyett) a törvényben a közszolgáltatások hozzáférhetőségére kerül a hangsúly. Maschke (2010: 139–142) szerint az EU-15 államok többsége (Dánia, Németország, Finnország, Görögország, Írország, Hollandia, Ausztria, Portugália és Svédország) már hozott intézkedéseket a fogyatékos emberek hozzáféréseinek javítása érdekében.

Az esélyegyenlőségi törvény öröksége. Az esélyegyenlőségi törvény kezdetben komoly sikereket tudott elkönyvelni, azonban Magyarország európai uniós csatlakozásakor, illetve azt követően fokozatosan háttérbe

került, olyannyira, hogy – többek közt – a korábban megállapított, a középületekre vonatkozó akadálymentesítési törvényi határidőket az Országgyűlés – Sólyom László köztársasági elnök által emelt átmeneti vétőjét követően (megfontolásra visszaküldte a jogszabályt) – több évre kitolta, amelyek 2010. december 31-én ismét lejártak, lényegében komolyabb eredmények nélkül. (2004-ben, 6 évvel a törvény elfogadását követően az akadálymentesítési szint még csak egyharmados volt az érintett épületekben.) A Gyurcsány-kormány idején az Új Magyarország Fejlesztési Tervben szerepeltek a fogyatékos emberek hozzáférhetőségét javító fejlesztési programok, fejlesztések (ezek részletes áttekintésére itt nincs lehetőség). Röviden: a komplex rehabilitációs szolgáltatásokra, az akadálymentesítési támogatásokat célzó elképzelések megvalósítására ugyan volt külön keret, de részben a kellően alá nem támasztott felmérések, illetve a végül elmaradó jogszabály-alkotási feltételek miatt a tervek nagyrészt megghiúsultak, vagy jelentősen csúsztak. Az akadálymentesítésre szánt keretet nem sikerült kimeríteni, hiszen a tényleges, megalapozott felmérés és a jogszabályi feltételek (pl. ingatlan-nyilvántartási szabályozás) megteremtésének elmaradása, továbbá az önkormányzati (2/3-os törvény) tulajdonviszonyok nem tették lehetővé a törvényi határidők tartását, így a projektek sikerességét sem.

Végezetül a **jelnyelvi törvény** is hatalmas jogi, szakmai és érdekvédelmi sikernek tekinthető. A fogyatékos személyek jogairól szóló törvény, a fogyatékos személyek jogairól szóló ENSZ-egyezmény ratifikálása, az új Országos Fogyatékosügyi Program elfogadását követően a negyedik alkalommal fordult elő, hogy 2009. november 9-én az Országgyűlés ellenszavazat nélkül megszavazott egy, a fogyatékos emberek életét közvetlenül befolyásoló jogi normát: a magyar jelnyelvről és a magyar jelnyelv használatáról szóló 2009. évi CXXV. törvényt. A törvény – az EU tagállamai közül Finnország után másodikként – kimondja, hogy a hallássérültek közössége nyelvi kisebbség, a siketvak személyek védelmét pedig törvényben rögzítették.

Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló törvény

Az egyenlő bánásmódról szóló törvény megalkotása

Magyarország uniós csatlakozása magával hozta a magyar jogrendszer szinte teljes jogharmonizációját, ami hosszú és időigényes feladatnak bizonyult. Ennek keretében került sor a 2000/43/EK és a 2000/78/EK irányelvekben foglalt célok és feladatok átültetésére a magyar jogrendszerbe.

Az irányelvek átültetését célozza a **2003. évi CXXV. törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról**, (a továbbiakban: Ebtv.), melyet a Magyar Országgyűlés 2003. december 22-én fogadott el.

Az egyenlő bánásmód követelményének érvényesülése és az esélyegyenlőség előmozdítása nem előzmény nélküli a magyar jogban: részben az Alkotmány idevágó rendelkezéseire kell itt utalni (54. §, 70/A §), valamint a Ptk. 76. §-ára és az Mt. 5. §-ára. Az Alkotmánybíróság számos esetben foglalkozott az egyenlőség kérdésével, a 61/1992 (XI. 20.) AB határozatban foglalt elv pedig általános egyenlőségi formulaként szolgál, azaz a jogegyenlőség kiterjed az egész jogrendszerre, nem csak az emberi jogok, alapvető szabadságjogok tekintetében, és a jogegyenlőség biztosítását egyben állami feladatként definiálta.

Az Ebtv. megalkotásával a jogalkotónak célja volt, hogy egységes fogalomhasználat, valamint megfelelő és hatékony jogvédelmi és eljárési rend alakuljon ki erre a területre.

A Fot.-ban meghatározottakkal szemben az egyenlő bánásmód feltételeit nemcsak az állami és önkormányzati szervek és intézmények működése során kell érvényesítenie az államnak, hanem a magánjogi jogviszonyokra is értelmezni kell a diszkrimináció tilalmának még általánosabb érvényesítése érdekében. Az egyenlő bánásmód követelménye az oktatás, a szociális biztonság és az egészségügy területén is előírtá vált, aminek eddig nem volt előzménye.

Az egyenlő bánásmódot a törvény nem csupán a fogyatékos emberek esetében követeli meg, hanem valamennyi, a törvényben védett tulajdonsággal rendelkező egyén és csoport számára biztosítja. Ez a cél azonban nem abszolút és önkényes: a jogszabály hatálya nem terjed ki a családjogi jogviszonyokra, a hozzátartozók közötti jogviszonyokra, az egyházi jogi személyeknek az egyházak hitéleti tevékenységével közvetlenül összefüggő jogviszonyaira, a társadalmi szervezetek, a jogi személyek, valamint a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek tagjai közötti, a tagsággal összefüggő jogviszonyokra (párttagokra külön szabállyal).⁵³

Az egyenlő bánásmódról szóló új törvény a diszkrimináció elleni harc jegyében „fogakat” kívánt adni a rendszernek, ezért egy újonnan felállítandó állami, országos hatáskörű szerv (az Egyenlő Bánásmód Hatóság) létrehozása mellett döntött.

Az egyenlő bánásmódról szóló törvény újszerűsége

A törvény új, általános érvényű fogalommeghatározásokat nyújt a jogalkalmazók számára. Tiltja a különböző megkülönböztetési formákat, de ezen belül – az európai uniós tendenciáknak megfelelően – két fő kategóriát jelöl meg: *megkülönbözteti a közvetlen és a közvetett diszkriminációt*.

Az egyenlő bánásmód követelménye során a hátrányos megkülönböztetésre adott utasítás, a zaklatás, a szegregáció, valamint a megtorlás tilalmát is előírja (10. §).

A foglalkoztatásban érvényesítendő egyenlő bánásmód biztosítása érdekében a törvény szabályozza az egyenlő bánásmód követelményének munkavállalással összefüggő eseteit is. Kiemelendő jelentőségűek a munkához való hozzájutással és különösen a nyilvános álláshirdetésekkel kapcsolatos szabályok (21–22. §).

Újszerű elem, hogy a magyar jogrendszerben a diszkrimináció elleni küzdelemben eddig még ismeretlennek tartott garanciális intézmény, a bizonyítási teher megfordítása is megjelent ebben a törvényben. Ez azt jelenti, hogy a hagyományosan a felperesre telepített bizonyítási teher kötelezettségét *megfordítja* akkor, ha valószínűsíthető az alperes részéről a jogsértés megtörténte.

Mindezen intézményeket – mint ahogy azt az EU-s pontban láthattuk – egyébként a történelminek tekintett, a fogyatékos emberek vonatkozásában releváns uniós keretirányelv, a 2000/78/EK irányelv szabályozza.

A rokkantság kérdésköre Magyarországon

A rokkantság kapcsán nem célom, hogy az ellátórendszer valamennyi elemét megvizsgáljam, hiszen ideértendő a kompenzációs és az ún. részvételőrientált ellátások is. Mivel sem elegendő terjedelem, sem elegendő

⁵³ Ebtv. 6. § (1) bek.

dő adat nem áll rendelkezésre az európai példánál sem, ezért a foglalkoztatásra fogok összpontosítani itt is, mellőzve az egészségügyi, szociális, képzési (oktatási) és egyéb elemek bővebb kifejtését.

A rendszerváltásig lényegében csak a rokkantság fogalma létezett Magyarországon a megváltozott munkaképesség fogalma mellett. Ebben a fogalomban implicit módon benne rejlik a végleges, nem rehabilitálható állapot (egyébként az új, 2011-es szabályozási is részben így épül fel).

A rokkantsági nyugdíjban részesülők számának növekedése az 1970-es években indult meg, s azóta az új rokkantsági nyugdíjasok száma – az 1990-es évek közepén mutatkozó „csúcs” után – 50 ezer fő körül mozog átlagosan. A '90-es években az igénylők nagy száma mellett az új rokkantak számának növekedését a „liberálisabb” minősítési gyakorlat, a magas elfogadási arány is okozta.

A fentiekből is kitűnik, hogy az elmúlt másfél évtizedben a megváltozott munkaképesség és a rokkantsági nyugdíjrendszer a magyar társadalom sajátos problémájává vált. Ennek okai közül Juhász (2004a) szerint a legfontosabbak:

- a rendszerváltást követő gazdasági átalakulás 1,5 millió munkahely megszűnésével járt, a foglalkoztatás szerkezete átalakult. A feszültté váló munkaerőpiacon a profitorientált vállalatok számára a jól képzett, terhelhető és fiatal munkaerő vált keresetté. A rokkantsági nyugdíjasok számának alakulása az 1990-es évek elején elsősorban a foglalkoztatottság alakulásának a függvénye volt, más szóval: a rokkantsági nyugdíjrendszer a munkaerő-piaci feszültségek sajátos levezetőjévé vált;
- a megváltozott munkaképességű, a fogyatékos személyek kiszorultak a foglalkoztatásból;
- a megváltozott munkaképességű, a fogyatékos emberek ellátásai a passzív ellátások felé tolódtak – ez jellemzi az 1990-es évek végén kialakult fogyatékosági támogatási rendszert is –, az esélyegyenlőség biztosítását mint fő célt nem a rehabilitációval, hanem járadékokkal, s egyéb társadalmi juttatásokkal igyekszünk megoldani;
- a nyugdíjkorhatár emelése következtében megtorpant a rokkantsági nyugdíjba kerülők számának csökkenése, s az új rokkantsági nyugdíjasok számának enyhe növekedése figyelhető meg. Ez a növekedés még intenzívebb a rokkantsági nyugdíjkiadások emelkedése terén. A rokkantsági nyugdíjasok számának változása és az ellátásukra kifizetett pénzösszegek növekedése tehát nem párhuzamosan mozog;
- mindehhez az utóbbi években új jelenség társult: a vállalkozók egy része a megváltozott munkaképességhez kapcsolódó kedvezmények igénybevétele miatt igyekszik bekerülni az ellátásba, s így a rendszer a „haszonszerzés” egyfajta eszközévé is vált. (Amennyiben rokkantnyugdíjasként végzi egyéni vállalkozói tevékenységét, vagy gazdasági társaság tagja, kedvezményes a járulékfizetése, hiszen mindössze a jövedelem utáni 5% baleseti járulék megfizetésére volt kötelezve.)

Csak érzékeltetésképpen: Juhász (2004b) kutatásai szerint a megváltozott munkaképességűek különböző pénzbeli ellátásaiban több mint egymillió fő részesült az elmúlt években Magyarországon, és legnagyobb részüket a korhatár feletti és korhatár alatti rokkantsági nyugdíjasok képezik. A pénzbeli ellátások összege már 2002-ben meghaladta az 500 milliárd forintot. A rokkantsági ellátások pénzügyi terheit jelzi az is, hogy

Magyarországon 10 százalékkal több a korhatár alatti rokkantnyugdíjas az 50 éves férfiak körében, mint a jóval gazdagabb, ámde szociális kiadásaiiban szerényebb Egyesült Királyságban (Cseres-Gergely 2005: 10).

A magyar foglalkoztatási rehabilitációs rendszer fejlődéséről

A fogyatékos és megváltozott munkaképességű emberek foglalkozási rehabilitációjának a célja, hogy a munkavégzés ne okozzon további egészségkárosodást, és legyen lehetőség a munka világába (újra) bekapcsolódni. Ennek hiányában a magyar társadalom passzív ellátásokat, azaz pénzbeli támogatást nyújt azoknak, akik (a rendszer szerint) a munka világában nem tudnak részt venni. A magyar rehabilitációs jog az integrált foglalkoztatást célozza elsősorban (annak ellenére, hogy az állami kiadások nagyobb része nem ezt a területet éri el). Nézzük, hogyan változott ez a rendszer az elmúlt néhány évtizedben!

1983-ban született meg a meghatározó jogszabály (8/1983 PM–EüM együttes rendelete)⁵⁴ a foglalkozás rehabilitáció területén, amely alapvetően német–osztrák modelleket követett rehabilitációs jellegű munkahelyek létrehozása céljából – védett szervezetek, az ún. célszervezetek az akkori pénzügyminisztérium engedélyével jöhettek létre. A jogszabály alapvető hiányossága az volt, hogy a rehabilitáció mikéntjét és annak ellenőrzését nem szolgálta, így egyre nagyobb visszaélésekre adott teret. A vállalkozások (de a nonprofit szervezetek nem) 45–135 százalékos dotációt kaphattak a garantált bruttó minimálbéren alapulva a megváltozott munkaképességű személyek után. A célszervezetek – fogyatékoságtól függően – pedig akár 150–425 százalékos támogatást is kaphattak (minimum 50 fő és legalább 60%-ban megváltozott munkaképességű személy foglalkoztatása mellett.) Ennek az lett az eredménye Krolify (2004) és Scharle (2011: 35 és 2007) szerint, hogy különösen az ezredfordulót követően valósággal elszabadultak az erre fordított állami kiadások, érdemi rehabilitáció nélkül, hiszen a célszervezeteknek mindössze 15 százaléka végzett nyílt munkaerő-piaci foglalkoztatást végző rehabilitációt.

1998-ban újabb változtatás történt: az [Állami Foglalkoztatási Szolgálat](#) (ÁFSZ) és ennek kirendeltségei váltak a rehabilitációs szolgáltatások gazdaivá (5/1998 és 11/1998 MüM rendeletek). Már a Medgyessy-kormány megalakulását megelőzően, az első Orbán-kormány alatt indultak meg azok a fejlesztések, amelyek ún. komplex rehabilitációs szolgáltatások nyújtását célozták, először Komárom-Esztergom megyében az ÁFSZ ottani kirendeltségénél ún. Rehabilitációs Információs Centrum (RIC) keretében. A szakirodalom szerint (Andor 2009) szerint erre kezdeményezésre később több projekt is ráépült, részben uniós forrásokra is támaszkodva (PHARE) és az Országos Foglalkoztatási Közalapítvány (OFA) közreműködésével. (Az uniós fejlesztések tekintetében a 2009-ben indult HEFOP 1.1.1. program vált később a rendszer mozgatórugójává, amely az ÁFSZ rehabilitációs szolgáltatásait kívánta bővíteni – kérdéses, hogy milyen sikerrel, hiszen nem állnak rendelkezésre meggyőző statisztikai eredmények, mert elvileg évente 40–50 ezer, újonnan belépő ember számára tervezett szolgáltatásokat nyújtani.)

A kiadási oldal „elszabadulása” miatt a magyar kormány már 2005-ben a megváltozott munkaképességű személyek foglalkoztatói tekintetében megváltoztatta a jogi szabályozást, egy komoly és adminisztratív jellegű

⁵⁴ A jogszabályt 2005-ben a 176/2005 és a 177/2005. évi FMM-rendeletek 2008. január 1-jével hatályon kívül helyezték.

szűrű beépítésével. A rehabilitációs akkreditációs eljárás és követelményrendszer szabályairól szóló 14/2005 (IX. 2.) FMM rendelet alapján a munkáltatókat arra kényszerítették, hogy szigorú előírások mellett foglalkoztassanak megváltozott munkaképességű embereket. Alapvetően háromfajta (+ egy: feltételes) tanúsítványt lehetett szerezni: akkreditált foglalkoztató (alap), rehabilitációs foglalkoztató, illetve védett foglalkoztató. (Nem sokkal ezután a kiadott 176/2005. és 177/2005. évi FMM rendeletek viszont már a nyílt munkaerő-piacra történő rehabilitációt és segítséget célozta meg.)

2008. január 1-jétől újabb lépés következett Magyarországon a megváltozott munkaképességű személyek minősítési- és ellátórendszerében. A cél az volt, hogy ne a munkaképesség csökkenését, hanem az egészségkárosodás mértékét határozzák meg a (komplex) rehabilitáció során. Ennek keretében bevezetésre került egy új, társadalombiztosítási keresetpótló ellátás – a [rehabilitációs járadék](#) – a rehabilitációs járadékról szóló 2007. évi LXXXIV. törvény keretében, amelynek célja az volt, hogy [a rokkantnyugdíjazás helyett \(illetve onnan kivezetve\) a \(nyílt\) munkaerőpiacra való visszakerülés legyen a prioritás](#) mind az egészségkárosodott személy (új fogalom!), mind a munkaügyi igazgatás számára. (Az új kezdeményezés sikere kétségesé vált, hiszen 2008 végéig mindössze 2075 fő részesült ebben az ellátásban az ÁSZ 2009-es vizsgálata szerint.)

Ezzel kapcsolatosan megállapításra kerültek a komplex rehabilitációhoz szükséges szolgáltatások, az azokra vonatkozó eljárási szabályok – beleértve a rehabilitációs tervet, illetve megállapodásra vonatkozó kérdések tekintetében – a komplex rehabilitációról szóló 321/2007. (XII. 5.) Korm. rendelet alapján. A szociális ellátórendszerben is történtek változtatások: újraszabályozták az egészségkárosodott személyek szociális járadékát (elvileg több segítség lehetősége a munkaügyi központtól).

Mindezekre figyelemmel változott a korábbi rokkantossági politika is: csak az válhatott jogosulttá erre az ellátásra, akinek az egészségkárosodása legalább 79 százalékos, illetve ugyan „csak” 50–79 százalékos mértékű a károsodása, és rehabilitáció nélkül nem alkalmas a jelenlegi, illetve a károsodás elszenvedését megelőző munkakörében történő, illetve végzettségének megfelelő foglalkoztatásra, és a szakértői szerv véleménye szerint sem javasolható a rehabilitáció.

Ezt követően került kihirdetésre *a fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ-egyezmény* a 2007. évi XCII. törvénnyel,⁵⁵ amely a nemzetközi jog területén is mérföldkőnek bizonyult, hiszen az egyezmény 1. cikkében megfogalmazott definíció⁵⁶ a fogyatékos személyekre vonatkozó a magyar jog részévé vált. Így jelenleg tulajdonképpen egyszerre három különböző definíció is létezik: az ENSZ-egyezmény szerinti, a Fot. szerinti, illetve az Ft. szerinti fogalmak. Tekintettel arra, hogy a nemzetközi szerződés magasabb szintű, mint a belső jog, így azt kell alapul venni.

⁵⁵ Az Országgyűlés 2007. június 25-én tartózkodás és ellenszavazat nélkül fogadta el az egyezményt a fakultatív jegyzőkönyvvel együtt.

⁵⁶ 1. cikk: „Fogyatékossgal élő személy minden olyan személy, aki hosszan tartó fizikai, értelmi, szellemi vagy érzékszervi károsodással él, amely számos egyéb akadállyal együtt korlátozhatja az adott személy teljes, hatékony és másokkal egyenlő társadalmi szerepvállalását.”

A megváltozott munkaképességű személyek foglalkoztatására fordítható állami források felhasználását 2008. augusztus vége óta új(abb) EU-s jogszabály (800/2008/EK rendelet) korlátozza, amelyek alapján Magyarországon két jogszabály is módosult: a megváltozott munkaképességű munkavállalók foglalkoztatásához nyújtható költségvetési támogatásról szóló 177/2005. (IX. 2.) Korm. rendelet és a foglalkoztatást elősegítő támogatásokról szóló 6/1996. (VII. 16.) MüM rendelet. Az előbbi kormányrendelet meghatározza a munkaviszony keretében (legalább napi 4 órában) foglalkoztatott megváltozott munkaképességű személy munkavállaló fogalmát is. Az engedélyezésről és a foglalkoztatás támogatásáról szóló 112/2006. (V. 12.) Korm. rendelet alapján 2006. július 1-jei hatállyal munka-rehabilitációs és fejlesztő-felkészítő foglalkoztatás szervezhető a szociális intézményben ellátott – sérült és hátrányos helyzetű (fogyatékos, pszichiátriai és szenvedélybeteg, hajléktalan) személyek számára normatív támogatás mellett.

Szükséges megemlíteni, hogy az integrált munkavégzést célzó, a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény (Ft.) régóta szabályozza az ún. rehabilitációs hozzájárulás intézményét (41/A § – vagy másképpen: kötelező foglalkoztatási kvóta, szint), amely elsősorban a könnyebben integrálható megváltozott munkaképességű személyek integrált foglalkoztatását kívánja elősegíteni, a tapasztalatok szerint egyelőre kevesebb sikerrel.

A gyakorlatról sokat elárul az a tény, hogy maga a szociális és munkaügyi minisztérium is inkább megfizetette ezt a hozzájárulást a múltban, mintsem alkalmazzon megváltozott munkaképességű személyt. A szabályozás szerint ugyanis amennyiben a munkáltatónál az általa foglalkoztatottak létszáma a 20 főt meghaladja, és az általa foglalkoztatott megváltozott munkaképességű személyek száma nem éri el a létszám 5 százalékát, azaz a kötelező foglalkoztatási szintet, rehabilitációs hozzájárulást kell fizetni (2011-ben: 964 500 Ft/év/fő).

A magyar költségvetés ugyanakkor jelentős forrásokat biztosított a megváltozott munkaképességűek foglalkoztatásának támogatására (2004-ben 64 milliárd, 2005-ben 54 milliárd, 2006–2007-ben 56–56 milliárd, 2008-ban 53 milliárd forint volt az ezzel kapcsolatos kiadás). Az ÁSZ szerint a költségvetés aránytalanul nagymértékben támogatja a védett szervezeti foglalkoztatást, különösen az integrált foglalkoztatáshoz képest.

Az Állami Számvevőszék vizsgálatainak részletesebb eredményeiről

Az Állami Számvevőszék, illetve szakértői több alkalommal is vizsgálták a foglalkoztatási rehabilitációs rendszert. 2007-ben a 2004 és 2006 közötti időszakot vizsgálta meg az ÁSZ, jogszabályi felhatalmazás adta lehetőséggel élve (ÁSZ 2007). A vizsgálat során az ÁSZ megállapította, hogy a munkaképesség helyreállításának elősegítésében a gyógykezelés mint a tartós károsodások és az orvosi rehabilitáció mint a fogyatékoság megelőzése között közvetlen összefüggést a vizsgálat nem tudott feltárni „a szakmai elhatárolás, a gyűjtött adatok komplex jellege miatt”. Ezen túlmenően az ÁSZ azt is megállapította, hogy „a munkaképesség orvosszakértői minősítési rendszere sem elveiben (jogszabályi felhatalmazás), sem gyakorlatában nem járul hozzá a megváltozott munkaképességűek rehabilitációjához.” Az ÁSZ 2007-ben még kedvezőbben nyilatkozott a foglalkozási rehabilitáció intézményrendszerével kapcsolatosan is, ugyanakkor már ekkor nyil-

vánvalóvá vált az is, hogy a megváltozott munkaképességű személyek passzív ellátásai csak részben járultak hozzá szociális biztonságuk megteremtéséhez, ellátásukat a rendszer nem minden esetben biztosította.

2009 októberében az ÁSZ szakmai műhelyének szakértői közzétettek egy újabb szakmai anyagot, amely a hazai rehabilitációs politikákkal, költségvetési és egyéb szabályozási kérdésekkel foglalkozott (ÁSZ 2009). Általánosságban azt állapították meg, hogy a rendszer az elmúlt évek változtatásai ellenére még mindig nem ösztönzi eléggé a munkáltatókat. A magyar államháztartás 2008-ban már 631 milliárd forintot fordított az aktív korú rokkantak nyugdíjára, míg az egészségkárosodott személyek járadékára további 94 milliárd forintot. Ez azt jelenti, hogy ha a munkából kiesett emberek közül csak a minden második dolgozott volna (ami persze önmagában illúzió, de mégis!), akkor a magyar GDP 10 százalékkal nőtt volna.

Az Állami Számvevőszék azt is megállapította, hogy a több száz milliárd forinttal gazdálkodó állami alapok, különösen a közel 400 milliárd forint felett diszponáló munkaerő-piaci alap (MpA) gazdálkodása átláthatatlan, és még a korszerűbb, jogszabályban előírt, a nagyobb fokú átláthatóságot szolgáló szabályozásokat sem képesek alkalmazni. Az ÁSZ szerint:

„Az MpA e szempontból sajátos, pénzeszközeiből más, a feladataival nem, vagy közvetve összefüggő célokra is fordítanak (nincsen arról elszámolás, hogy a költségvetési befizetésből mekkora összeget fordítottak munkaerő-piaci célokra, az Alap hozzájárul például az aktív korúak szociális segélyezéséhez, a társadalmi párbeszéd intézményeinek működtetéséhez, fejlesztéséhez). Nem állapítható tehát meg ezen alapoknál az egyes elkülönített állami feladatra fordított tényleges kiadás.” (ÁSZ 2009: 17)

Az Állami Számvevőszék 2009 októberében publikált tanulmánya pedig további megdöbbentő adatokról ad tájékoztatást az MpA kapcsán: 2002-ben 1,55 milliárd forintot fordítottak rehabilitációs munkahely-teremtésre úgy, hogy 1293 új munkahely, 797 megőrzött munkahely és 2090 összesen támogatott munkahely valósult meg. Hat évvel később, 2008-ban közel dupla annyi összegből (2,97 milliárd forintból) az összesen támogatott munkahelyek száma mindössze 1835 volt (1126 megőrzött és 709 új munkahely mellett.)

Az ÁSZ 2009-es tanulmánya azt is megállapította, hogy a magyar foglalkozási rehabilitációs rendszer az alábbi ellátásokban részesülő magyar polgárokból álló csoportokból tevődik össze. Kb. 60–65 ezer fő részesül a munkáltatókon keresztül foglalkoztatási támogatásokban. (Csak becslések vannak arra, hogy a kötelező foglalkoztatási kvóta teljesítése érdekében hány embert kellene foglalkoztatni – az ÁSZ becslése szerint 80 ezer fő felett.) Továbbá 40–45 ezer fő megváltozott munkaképességű személyt álláskeresőként regisztráltak. Az új, 2007-ben elfogadott rehabilitációs törvény alapján mind a rehabilitációs járadékban, mind az egészségkárosodott személyek járadékaiban csupán 4–5 ezer fő részesült 2008 végéig. Végül közel 100 ezer aktív korú, egészségkárosodott személy szorulhatott ki a munkaerőpiacról úgy, hogy sem megfelelő társadalombiztosítás, sem szociális ellátással nem rendelkezik.

Az akkreditációs rendszerről röviden

Az **akkreditált alaptanúsítvány** akkor jár, ha megváltozott munkaképességű személyt a munkaadó rehabilitációs célú foglalkoztatás érdekében foglalkoztatja és ehhez a megfelelő egyenlő esélyű hozzáférést is biztosítja.

A [rehabilitációs tanúsítvány](#) ennél továbbmegy: ha a munkavállalók több mint fele megváltozott munkaképességű, akkor a szervezet többszolgáltatásokat (pl. rehabilitációs terv, szakmai program, esélyegyenlőségi terv stb.) is nyújt, illetve biztosít. (Ez a forma csak hazánkban ismert, az EU-s jog nem ismeri ezt az alakzatot.) A [védett foglalkoztatói minősítéshez](#) további feltételek kelljenek: legalább egy éve a kvótán felüli mértékben foglalkoztat megváltozott munkaképességű személyeket, illetve 50 főnél többet foglalkoztatnak, rehabilitációs bizottságot is működtet, személyi segítő közreműködését, illetve a képzést is biztosítja, és legalább a jogszabályban leírt módon 50 százalékban megváltozott munkaképességű személyt foglalkoztat. A statisztika szerint 2008-ban az alaptanúsítvánnyal rendelkező szervezetek voltak többségben (1160-ból 913), a rehabilitációs szervezetek száma 149 volt, illetve kiemelt, védett szervezetek száma (97) volt a legkisebb, vagyis a nem integrált foglalkoztatást közel 250 szervezet végezte Magyarországon. A tanúsítványokat megszerzők jogi személyisége főleg kft., kkt. volt, míg az egyesületek, alapítványok általában kisebb szereppel bírtak, mint az egyéb gazdasági formában működő bt.-k, rt.-k. Az ÁSZ 2009-es elemzése szerint a civil szektor nagyon gyenge lábakon áll Magyarországon, hiszen ők elsősorban az integrált foglalkoztatást támogató alaptanúsítvánnyal rendelkeznek, és összességében csak négyszer annyian vállalkoztak integrált foglalkoztatásra, mint a „félig”, illetve védett foglalkoztatásra. A rendszer mindezek ellenére fenntarthatatlanná vált a kormányzat szerint: 2009. augusztus 26-a óta ugyanis nem adható ki újabb akkreditációs tanúsítvány, illetve bértámogatási igény sem fogadható be a 168/2009 (VIII. 26.) Korm. rendelet alapján.

A védett munkahelyek intézményéről

A szociális foglalkoztatás másik esetét jelentő ún. védett munkahelyek a nyílt munkaerő-piacon nem foglalkoztatható fogyatékos személyek (2008-ban: 18 560 fő) foglalkoztatására szolgálnak – elvileg. Ennek a formának a célja kettős: a munkavégzés és az átmenet biztosítása a nyílt foglalkoztatás felé, ám az utóbbi feladat gyakorlatilag nem teljesül. Az ilyen munkahelyek létrehozására bejegyzett célszervezetek gazdálkodását az állam jelentős dotációval támogatja, ugyanakkor az elérhető nyereségük mértéke korlátozott (6%), közterhek pedig más munkáltatókéval azonosak.

Ma Magyarországon a megváltozott munkaképességű dolgozók jelentős részét a támogatott célszervezetek foglalkoztatják, az állam által kifizetett dotáció túlnyomó részét korábban (2002-ben 90%-át) ilyen szervezetek vették igénybe.

A sajátos érdekeltségi rendszer miatt a nyílt munkaerőpiacon alig foglalkoztatnak megváltozott munkaképességűeket, a célszervezetek a súlyosan fogyatékos dolgozók megtartásában érdekeltek. A rendszer legnagyobb hiányosságai a következők:

- nem történik rehabilitáció, nem fejlesztik a munkavállalók képességeit;
- nem engedik ki a rendszerből a nyílt munkaerőpiacon dolgozni képeseket;
- a foglalkoztatottak döntő többsége nyugdíjszerű ellátásban (pl. rokkantsági nyugdíjban) is részesül, tehát nem érdekelt a foglalkoztatásban.

A megváltozott munkaképességű munkavállalók támogatott foglalkoztatása tekintetében előrelépés történt 2005-ben. A 176/2005. (IX. 2.) Korm. rendelet,⁵⁷ immáron meghatározza a rehabilitációs foglalkoztatás követelményeit, valamint a munkáltatók számára ún. akkreditációs kötelezettséget ír elő. Emellett a kormányzat a 177/2005. (IX. 2.) Korm. rendelettel⁵⁸ újrászabályozta a rehabilitációs foglalkoztatáshoz nyújtható költségvetési támogatásokat (bértámogatás, költségkompenzációs támogatás, rehabilitációs költségtámogatás) is.

A szociális intézményi foglalkoztatásról

2008-ban több mint 29 ezer fő vett részt ebben a foglalkoztatási formában. A szociális intézményekben 10 453 főt foglalkoztattak szociális intézményi formában 2008-ban, állapította meg az ÁSZ 2009-es vizsgálata alapján. A megváltozott munkaképességűek foglalkoztatása mellett megjelent a szociális intézményekben (nap-pali, rehabilitációs, ápolást, gondozást nyújtó, illetve átmeneti ellátást biztosító intézményekben) ellátottak és a gondnokság alatt állók **munka-rehabilitációs**, valamint **fejlesztő foglalkoztatása** is, a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 99/B–E szakaszok, illetve a szociális foglalkoztatás engedélyezéséről és a szociális foglalkoztatás támogatásáról szóló 112/2006. (V. 12.) Korm. rendelet alapján.⁵⁹ A munka-rehabilitációs foglalkoztatásnál az elsődleges cél nem a nyílt munkaerőpiacra való közvetlen felkészítés, hanem a szociális intézményben élő személy munkakészségének, testi és szellemi épségének a fenntartása. Ez a foglalkoztatási forma a súlyosan fogyatékos emberek, a pszichiátriai és a szenvedélybetegek részére nyújt – akár a nyílt foglalkoztatási formára való áttérésre is lehetőséget teremtő – foglalkoztatást.

A munka-rehabilitáció után a fejlesztő foglalkoztatás az intézményi szociális foglalkoztatás második lépése. A rendeletalkotók célja az volt, hogy érdekeltté tegyék az intézményeket abban, hogy ne tartsák bent a rendszerben az ellátottakat, hanem segítsék elő egy fejlettebb intézményi és foglalkoztatási formába való átkerülésüket, azonban ez a célkitűzés nem látszik megvalósulónak.

Az igazi talány: a védett szervezeti foglalkoztatásról

A 800/2008/EK bizottsági rendelet elődje, a 2204/2002/EK bizottsági rendelet felszámolta az a korábbi rendszert, miszerint a bérek 360 százalékának megfelelő dotációt kaphatnak az elsősorban súlyos fogyatékos-sággal élő megváltozott munkaképességű személyeket nagy létszámban foglalkoztató ún. célszervezetek, így a támogatásintenzitás immáron nem haladhatta meg a 100 százalékot (ennek mértéke csökkent tovább 2008-ban 75%-ra). A „megoldás” az ún. rehabilitációs költségtámogatás bevezetése volt azon közhasznú szervezetek részére, akik egy pályázati eljárás keretében védett szervezeti szerződést kötve vállalták a nyílt munkaerőpiacon nem foglalkoztatható fogyatékos emberek szociális jellegű foglalkoztatását.

⁵⁷ A megváltozott munkaképességű munkavállalókat foglalkoztató munkáltatók akkreditációjának, továbbá az akkreditált munkáltatók ellenőrzésének szabályairól szóló Korm. rendelet.

⁵⁸ A megváltozott munkaképességű munkavállalók foglalkoztatásához nyújtható költségvetési támogatásáról

⁵⁹ 2005. évi CLXX. törvény [szociális törvény 99/B § (1) bek.].

Ennek alapján 2008-ban az egy főre jutó támogatás meghaladta a másfél millió forintot úgy, hogy a szociális foglalkoztatás normatívája ennek csak a harmada volt (530 ezer forint). Másfelől a rehabilitációs költség-támogatással foglalkoztatott közel 19 ezer fő után járó fajlagos költségek együttesen is magasabbak voltak, mint a rehabilitációs foglalkoztatást elősegítő bértámogatás, a védett foglalkoztatók költségkompenzációs támogatása és a szociális foglalkoztatás normatív támogatása együttese.

Új rokkantsági rendszer kialakítása 2012-től

A 2010-ben hatalomra került új kormányzat belátta, hogy a korábbi rendszer nemhogy nem tartható fent, hanem még a szakértők számára is átláthatatlan. (Egyébként az EP-álláspontot képviselő, szinte egyhangúlag támogatott Kósa-jelentés is kitér arra, hogy a rokkantsággal kapcsolatosan Európában visszaélések tapasztalhatók.) A rendszer gyors és radikális átalakításának menetrendjét segítette a kormány azon értelmezése, hogy az újfent módosított Alkotmány 2011. december 31-ig hatályos 70/E. §-ának (3) bekezdése lehetőséget adott a jogalkotónak arra, hogy a már megállapított és folyósításra kerülő korhatár alatti nyugdíjakat csökkentse, (ezzel egyidejűleg vagy csökkentés hiányában is) szociális ellátássá alakítsa, illetve azokat megszüntesse, ez utóbbit azonban csak a nyugdíjban részesülő munkaképessége esetén. A 2011. novemberében benyújtott, a megváltozott munkaképességű személyek ellátására vonatkozó új, egységesítést célzó törvényjavaslat alapján a rokkantsági nyugdíj, a rendszeres szociális járadék, az átmeneti járadék mint ellátások megszűnének, és új, egységes táppénzszerű ellátás kerül bevezetésre Magyarországon a korábban már elindított fejlesztéseken alapuló komplex rehabilitáció (komplex minősítési rendszer) keretében:

- a **rehabilitációs ellátás**: foglalkoztatásra, rehabilitációra javasolt személyek jövedelempótló ellátása;
- a **rokkantsági ellátás**: a foglalkoztatásra, rehabilitációra nem javasolt személyek jövedelempótló ellátása.

A rokkantsági nyugdíjak felülvizsgálatán túlmenően a **már meglévő ötféle támogatást** (rehabilitációs költség-támogatás, költségkompenzációs támogatás, rehabilitációs foglalkoztatást elősegítő bértámogatás, munka-rehabilitáció, fejlesztő-felkészítő foglalkoztatás) **két támogatási formára** (bérköltség-támogatás és költségkompenzáció – azaz a szűkebb körben: az akkreditált foglalkoztatók támogatott foglalkoztatása és Rehabilitációs Kártya) kívánta a kormányzat felváltani az egyszerűsítés és átláthatóság érdekében. A nyílt munkaerőpiacon használható, az adott személyhez, munkavállalóhoz (és nem a munkáltatóhoz) kötött Rehabilitációs Kártya a már meglévő START kártyák rendszerébe illesztve mentességet biztosítana a munkabért terhelő munkaadói járulék megfizetésének teljesítése alól a foglalkoztatás teljes időtartama alatt. Ennek a tervezett kedvezménynek a sikere összefüggésben áll a kötelező foglalkoztatási szint (rehabilitációs hozzájárulás) intézményének sorsával is.

A magyar támogatási rendszer áttekintése a foglalkoztatáspolitikai szempontjából röviden⁶⁰

A 2010-ig terjedő áttekintésünkben bár nem jelentős, de elsőként egy **adózási kedvezmény** kell megemlíteni: az SZJA 49/B. § (6) bekezdése alapján, ha az egyéni vállalkozó legalább 50%-ban megváltozott munkaképességű személyt foglalkoztat, személyenként, havonta a munkavállalója után kifizetett munkabérrel, de legfeljebb a hónap első napján érvényes havi minimálbérrel csökkentheti a vállalkozói bevételt.

A főbb támogatási elemek a következők:

1. Munkaerő-piaci Alapból biztosított támogatások

- foglalkoztatás bővítését szolgáló bértámogatás
 - munkaviszony keretében a megváltozott munkaképességű foglalkoztatott személy munkabérének és járulékának legfeljebb 60 százaléka;
- feltételek:
 - legalább 12 hónapos foglalkoztatás,
 - a kérelmet megelőzően rendes felmondással nem szüntetett meg hasonló vagy azonos foglalkoztatást;
- **a befogadói munkahely kialakításának támogatása** (6/1996. (VII. 16.) MüM rendelet 19/A § alapján)
 - visszatérítendő és vissza nem térítendő pályázati formában: munkahely létesítésére, akadálymentesítésére,
 - munkavégzéshez szükséges személyes eszközök, berendezése (beszerzés, átalakítása, korszerűsítése);
 - feltételek:
 - munkaképesség csökkenése eléri az 50%-ot, vagy a munkahely-megtartási, munkavállalási esélyei a károsodás folytán jelentősen csökkentek,
 - 20%-os saját erő megléte, anyagi biztosítékok, illetve annak igazolása, hogy létszámleépítést nem hajtott végre a munkáltató 6 hónapon belül,
 - új munkahely esetében 3, többi esetben 2 év továbbfoglalkoztatási kötelezettség;
- **a rehabilitációs célú munkahelyteremtés támogatása**
 - vissza nem térítendő, legfeljebb a beruházás elismert költségeinek 80%-áig támogatás a decentralizált keretből megváltozott munkaképességű személy foglalkoztatása érdekében beruházással egybekötve:
 - munkahely létesítésére,
 - létesítmény építésére, bővítésére, biztonságosabbá tételére stb.,
 - munkaeszközök beszerzésére, átalakítására stb.;
 - feltételek:
 - kvóta feletti szinttel foglalkoztat legalább egy éve megváltozott munkaképességű személyeket,
 - az átlagos statisztikai létszám 6. hónapja meghaladja az 50 főt,
 - kérelem benyújtásakor 50%-ban megváltozott munkaképességű személyt foglalkoztatnak.

⁶⁰ Andor (2009) alapján és felhasználásával.

- a beruházást, illetve az eredményt 5 évig fenntartja, illetve 3 évig továbbfoglalkoztatja az érintett munkavállalót.

2. Állami költségvetés terhére nyújtott támogatások

• rehabilitációs foglalkoztatást elősegítő bértámogatás

- munkaviszony keretében foglalkoztató, akkreditációs tanúsítvánnyal rendelkező, rehabilitációs foglalkoztatást teljesítő, nem költségvetési szervek,
- feltételek:
 - legfeljebb 36 hónapra (ismételhető) a munkabér és járulékainak összegének 40-75 százaléka lehet a bértámogatás, 100%, ha a szervezet tevékenysége nem gazdasági jellegű (közhasznú szervezet, alapítvány, egyesület, nonprofit társaság),
 - kvótával rendelkező foglalkoztató csak akkor részesülhet ebből, ha a kérelem benyújtása előtti negyedévben rehabilitációs kötelezettségét teljesítette;

• munkahelyi segítő személy foglalkoztatásához nyújtott támogatás

- segítségre fordított időre jutó munkabér és járulékainak együttes összege,
- segítő személy közreműködése indokolt és a segített személy legalább 67%-ban megváltozott munkaképességű, illetve 50%-ban egészségkárosodott személy,
- 36 hónapra köthető meg a támogatás (meghosszabbítható);

• rehabilitációs költségtámogatás

- közhasznú, nonprofit társasági forma,
- nyílt munkaerőpiacon nem foglalkoztatható a fogyatékos személy,
- 80%-ban téríthetők meg:
 - segítő személy munkabére és járulékai,
 - szállítás költsége,
 - megváltozott munkaképességű személy munkabére és járulékai,
 - munkaruha és egyéb védőeszköz, munkával kapcsolatos egyéb (munkaeszközök, munka-alkalmassági vizsgálat stb.) költségek,
 - munkaszervezés, irányítás költségei;

• védett foglalkoztatók költségkompenzációs támogatása

- munkába járással kapcsolatos személyszállítás költségei,
- foglalkoztatással kapcsolatos adminisztrációs és szállítási költségek.

Az ÁSZ 2009 júliusában kiadott, az elkülönített állami pénzalapok rendszerének, a pályázati célok teljesülésének ellenőrzéséről szóló jelentésének egyik legfontosabb konklúziója az, hogy a különböző forrásokkal biztosított, egyes esetekben egymást átfedő szolgáltatások nem kellően átláthatók sem költségvetésileg, sem szakmailag a foglalkoztatási rehabilitáció területén:

„Az állami feladat alapból és azon kívüli, valamint a költségvetési szervezetek központi költségvetésén és alapokon keresztül, párhuzamos finanszírozása rontja a költségvetés átláthatóságát, akadályozza a feladatalapú költségvetés bevezetését. (...) A módosítások következtében például az Ft. hatályos joganyaga a laikusok számára csak szakemberek (munkaügyi központok, önkormányzatok) segítségével követhető. A jogok érvényesítésére, illetve a jogbiztonságra mindezek hatással vannak.”

Európai Unió fejlesztések a fogyatékos emberek szolgálatában

A különböző operatív programok (pl. TÁMOP, TIOP, KÖZOP, ÁROP) közötti koherenciát sikerült többé-kevésbé kidolgozni, és egy egymásra épülő, regionális súlypontokkal kijelölő, az önálló életvitelt támogató, komplex rehabilitációs rendszerben gondolkodtak az uniós források felhasználásának tervezésért felelős szakemberek. A fejlesztési elképzelések ugyan egységes, koherens egészet alkottak, a végrehajtáshoz szükséges jogalkotási feltételek azonban már nem voltak biztosítva. Ráadásul ezek hiánya több területen menet közben derült ki.

Magyarország a rendszerváltást követően, 2004 óta immáron az ötödik fejlesztési tervénél tart, most éppen az Új Széchenyi Terv van hatályban 2010 második felétől.

Nemzeti Fejlesztési Terv (2004–2006)

Az európai uniós forrásokat célzó első átfogó programdokumentum igazából nem egy koherens, minden ágazatra kiterjedő fejlesztési terv volt, hanem inkább egy stratégia, hiszen előzmények nélküli volt a fejlesztési EU-s intézményrendszer, és a terv célja az előcsatlakozási források felhasználása volt elsősorban. Az első NFT-nek alapvetően három specifikus célkitűzése volt: a gazdasági versenyképesség javítása, a humán erőforrások fejlesztése, valamint a jobb minőségű környezet kialakítása, a kiegyensúlyozottabb regionális fejlődés. A megvalósítás során közel 3000 millió euró került felhasználásra elsősorban infrastrukturális és környezeti fejlesztések terén. A PHARE-programok kapcsán léteztek a fogyatékossgal élő emberekre vonatkozó humán erőforrás-fejlesztések, de ezek nagyságrendje a későbbiekhez képest lényegesen kisebb volt, ráadásul a HEFOP-os programok elsősorban a foglalkoztatásra összpontosítottak, kevesebb teret hagyva a társadalmi befogadás és az integráció specifikusabb céljaira és eszközeire.

A II. Nemzeti Fejlesztési Terv: az „Új Magyarország Fejlesztési Terv”

A 2006-ban kezdődő újabb 7 éves költségvetési ciklust már kétévnyi EU-tagsággal a háta mögött élte meg az ország: a kohéziós politikája keretében további, immáron közel megduplázott fejlesztési forrásokra pályázhatunk. Az Európai Unió költségvetésének kohéziós politika fejezetéből a 2007–2013-as időszakra 22,4–26,2 milliárd euró uniós forrás áll a rendelkezésünkre, a magyar állami hozzájárulás (társfinanszírozás) mértékétől és a vállalkozások, társadalmi szervezetek (önerejétől) függően, ami 2006-ban közel 8000 milliárd forint felhasználását tette lehetővé (az összeg a forint árfolyamának változát követi). Ekkorra már teljes mértékben kiépült az uniós források kezelését szolgáló intézményrendszer, melynek felállítása előbb Baráth Etele, majd Bajnai Gordon nevéhez fűződött.

A korábbi EU-s szabályozáshoz képest a 2006-ban elfogadott EU tanácsi rendeletek egyrészt a tervezésnél tágabb lehetőségeket biztosítottak a szubszidiaritás tekintetében, azonban a végrehajtás területén komolyabb intézményrendszer kiépítését és garanciák sokaságát (pl. elkülönített irányító és egyéb hatóságok) írták elő. Az Új Magyarország Fejlesztési Terv (ÚMFT) ugyan nem az első koherens fejlesztéspolitikai terv volt (az első NFT-t is stratégiai tervezéssel alkották meg), mégis ez volt az első olyan programalkotás, amelyet szélesebb körű, elsősorban EU-s elvárásokra és ún. prioritásokra építettek, irányítottabb szakmai módszerek alapján végeztek el, és a civil szférát is nagyobb mértékben vonták be a monitoring területén. A fejlesztési terv részletekre lebontva tartalmazta azokat a célokat, stratégiákat, szempontokat, prioritásokat és konkrét beavatkozási irányokat is, melyekre építették a kétéves akcióterveket. Az akciótervek elemei voltak a kiírásra kerülő programok és pályázatok. A fejlesztési terv alapvetően hat célterületre összpontosított, amelyekhez további, specifikusabb, átfogó ágazati fejlesztési (a korábbi 5 helyett 15) operatív programot rendeltek:

1. A gazdaság fejlesztése
 - Gazdaságfejlesztési OP (GOP)
2. A közlekedés fejlesztése
 - Közlekedési infrastruktúra fejlesztése OP (KÖZOP)
3. A társadalom megújulása
 - Társadalmi Megújulás OP (TÁMOP)
 - Társadalmi Infrastruktúra OP (TIOP)
4. Környezet- és energiafejlesztés
 - Környezet- és Energiafejlesztési OP (KEOP)
5. Területfejlesztés – ROP-ok
 - Nyugat-dunántúli Regionális OP
 - Közép-dunántúli Regionális OP
 - Dél-dunántúli Regionális OP
 - Észak-magyarországi Regionális OP
 - Észak-alföldi Regionális OP
 - Dél-alföldi Regionális OP
 - Közép-magyarországi Regionális OP
 - Európai Területi Együttműködések OP-k
6. Államreform (ÁROP)
 - Közigazgatás Megújítása OP
 - Elektronikus Közigazgatás OP (EKOP)

Új Széchenyi Terv

A 2010-es országgyűlési választásokat követően a korábbi fejlesztési tervek is felülvizsgálatra kerültek. Ennek megfelelően új prioritásokat és célokat fogalmaztak meg, a korábbi struktúra megbontásával. A korábbi 6 célterület átforgalmazódott 7 célterületté:

1. Gyógyító Magyarország – Egészségipari Program
2. Zöldgazdaság-fejlesztési Program
3. Otthonteremtési Program
4. Vállalkozásfejlesztési Program
5. Tudomány – Innováció Program
6. Foglalkoztatási Program
7. Közlekedésfejlesztési Program

Az újrahangolt fejlesztési terv a 8000 milliárd forintból mindössze 2000 milliárd forint elköltésével tud számolni 2013-ig. A fogyatékossgal élő emberek szempontjából a 6. számú célterület maradt a legrelevánsabb, ahol célirányosan jelennek meg fejlesztési források a számukra. Ezek részletes áttekintésére nincsen mód, hiszen az akciótervek felülvizsgálata 2011 második félévében is folyamatos.

A tervezésről, programozásról és mindezek hiányáról

Fő szabály szerint a magyar kormány a teljes 7 évre szóló operatív programokon belül, azok részletezésére kétéves ún. akcióterveket (röviden: AT) fogad el. A kétéves akciótervek, ahogy Bugarszki és szerzőtársai írják tanulmányukban (Bugarszki et al. 2009–2010), az eredeti szándékok szerint a gördülő tervezés keretében biztosították volna a különféle fejlesztések paramétereit, előre lefektetve a legfontosabb kritériumokat (cél, pályázók köre, forrás, elszámolható tevékenységek). A keretek ismerete egyrészt megadja a Pályázat Előkészítő Munkacsoport mozgásterét, másrészt előzetes útmutatást adhat a pályázó szervezeteknek, hogy saját fejlesztési stratégiáikat ütemezni tudják. A kutatók eredményeik alapján arra jutottak, hogy az a rossz gyakorlat alakult ki folyamatosan Magyarországon 2007-től, hogy az akciótervek akár visszamenőleg is minden korlátozás nélkül módosíthatóak, ami nagymértékben rontotta a kiszámíthatóságot. Ennek bizonyítékául azt hozták fel, hogy a bentlakásos intézményekre vonatkozó TIOP 2007–2008-as akcióterv 2010-ben elérhető változata 2010 januárjában került feltöltésre az NFÜ honlapjára, azaz „egy-két évvel korábban véget érő időszak terveit 2010-ben utólag átírja a döntéshozó”.

Programozás: előrelépés a bentlakásos intézményeknél

2010. február 15-i ülésén elfogadta a parlament az egyes szociális és munkaügyi törvények módosításáról szóló törvényjavaslatot, amely jelentősen átalakította a bentlakásos intézményekre vonatkozó szabályozást. Az addigi szabályozás (szociális törvény 57. §.-a) 150 főben maximalizálta a bentlakásos intézményekben betölthető helyek számát, míg az új szabályozás alapján nem intézményként, hanem telephelyenként kellett

érteni. További változás volt, hogy 2011. január 1-jétől a fogyatékos személyek ápolást-gondozást nyújtó intézményi férőhelyeit csak lakóotthoni formában lehet(ett) létrehozni.

Módosult az esélyegyenlőségi törvényben előírt határidő is, mert a korábbi, kitagolásra szánt 12 éves határidő – a közintézmények akadálymentesítéséhez hasonlóan – lényegében eredménytelenül telt el. Az új, az euróválság miatt vélhetően szintén nem tartható határidő alapján 2013. december 31-ig legalább 1500 fő fogyatékos és pszichiátriai beteg személynek fenntartott intézményi férőhelyet kell kiváltani európai uniós társfinanszírozással támogatott forrásból (lényegében minden ilyen irányú, új fejlesztésnél).

Külön tanulmány témája lehetne a fogyatékos embereket érintő fejlesztések áttekintése, például: akadálymentesítés (pl. TIOP 3.3.1, TÁMOP 5.4.5), a vakok részére kialakított elemi rehabilitációs fejlesztések (pl. TÁMOP 5.4.7), a foglalkoztatás támogatása (TÁMOP 1.1.1), a bentlakásos intézmények átalakítása (pl. TIOP 3.4.1 és TIOP 3.4.2), vagy a komplex rehabilitációs fejlesztéseket támogató, az új minősítési rendszer kialakításának támogatására kiírt programok (pl. TIOP 3.2.2., TÁMOP 1.3.1), és akkor nem említettük a regionális programokban megtervezett, a fogyatékos emberek életkörülményeinek javítását célzó programokat.

Kérdések

Miért fontos a fogyatékossgal élő emberek sorsával törődni? Hogyan tudjuk a társadalmat meggyőzni ennek fontosságáról?

Részletezze, hogy a rehabilitációnak milyen elemei vannak és mit jelent a komplex rehabilitáció!

Miben tér el egymástól az önálló életvitel és az állami vagy intézményi rehabilitáció, mi a különbség közöttük?

Részletezze, hogy honnan hova jutott el az Európai Unió a jogalkotásban a fogyatékos emberek tekintetében!

Részletezze, hogy melyek a magyar esélyegyenlőségi törvény sajátosságai!

Mutassa be, hogy milyen módon történt-történik az uniós programok megalkotása, és mely programok voltak relevánsak a fogyatékossgal élő emberek esetében!

Irodalom

Andor Cs. (2009): *Merre tovább, melyik úton?* A fogyatékossgügy a szociál- és a foglalkoztatáspolitikában, ELTE, ELTE Bárczi Gusztáv Gyógypedagógia Kar, Budapest.

ÁSZ (2007): *Az Állami Számvevőszék 0731. számú jelentése – a munkaképesség megőrzésére fordított pénzeszközök hasznosulásának ellenőrzéséről*, 2007. szeptember.

ÁSZ (2009): *A megváltozott munkaképességű személyek támogatási rendszere társadalmi-gazdasági hatékonyságának vizsgálata*. Az Állami Számvevőszék Kutató Intézete, Budapest, 2009. október.

Bagenstos, S. R. (2000): Subordination, Stigma and Disability. *Virginia Law Review*, 86 (April): 397–534.

Bánfalvy Cs. (1996): *A felnőtt értelmi fogyatékosok életminősége*. Pro Renovanda Cultura Hungariae Alapítvány, Budapest.

- Baseline Study (2004): *EU Network of Independent Experts on Disability Discrimination* – Disability Discrimination Law in the EU Member States, 2004 November. <http://edz.bib.uni-mannheim.de/daten/edz-ath/gdem/04/synfinquinn.pdf>
- Begg, I., Berghman, J. (2002): Introduction: EU social (exclusion) policy revisited? *Journal of European Social Policy*, 12 (3): 179–194.
- Ben-Israel, R. (1998): Equality and Prohibition of Discrimination. In *Employment, Comparative Labour Law and Industrial Relations in Industrialized Market Economies*. 6th ed. Kluwer, Amsterdam, 239–277.
- Bugarszki Zs., Eszik O., Soltész Á., Sziklai I. (2009–2010): „Egy lépés előre, kettő hátra” A nagy létszámú intézmények kitagolása és az önálló életvitel támogatása Magyarországon, az Európai Unió strukturális alapjainak felhasználásával. Soteria–ELTE TáTK, Budapest.
- Cseres-Gergely, Zs. (2005): *Inaktív középkorú emberek és háztartások: ösztönzők és korlátok*. PM Kutatási Füzetek. Pénzügyminisztérium, Budapest.
- Czúcz O. (2005): *Szociális jog I*. Unió Kiadó, Budapest.
- Definitions... (2002): *Definitions of Disability in Europe – A Comparative Analysis*. European Commission, Directorate-General for Employment and Social Affairs. Birkbeck University of London, London.
- Degener, T. (2004): Definition of Disabilities. E.U. *Network of Experts on Disability Discrimination*, 8: 8.
- ENSZ (1993): *Az Egyesült Nemzetek Alapvető Szabályai (Standard Rules) a fogyatékkal élő személyek esélyegyenlőségének biztosítására*. 48/96 sz. Közgyűlési Határozat, 1993. december 20. (The Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities. <http://www.un.org/documents/ga/res/48/a48r096.htm>
- Farkas O. (1998): *Az Európai Unió szociális joga és szociálpolitikája*. GRIMM, Szeged.
- Fehér Gy. (2001): Pár megjegyzés. *Élet és Irodalom*, XLV. (5, február 12).
- Gyulavári T. (2000): Az Európai Unió szociális dimenziójának története. In uő (szerk.): *Az Európai Unió szociális dimenziója*. Szociális és Családügyi Minisztérium, Budapest, 17–55.
- Hartrais, L. (2000): *Social Policy in the European Union*. McMillan Press, London.
- Juhász F. (2004a): A fogyatékos és rokkantság társadalmi összefüggései. (2. fejezet) In uő (szerk.): *Irányelvek a funkcióképesség, a fogyatékos és a megváltozott munkaképesség véleményezéséhez*. ESzCsM–OEP, Budapest.
- Juhász F. (2004b): Foglalkoztatási rehabilitáció. (10. fejezet) In uő (szerk.): *Irányelvek a funkcióképesség, a fogyatékos és a megváltozott munkaképesség véleményezéséhez*. ESzCsM–OEP, Budapest.
- Kálmán Zs., Könczei Gy. (2002): *A Tárgyatól az esélyegyenlőségig*. Osiris, Budapest.
- Kok, W. (2004): *Szembenézni a kihívással – A növekedés és foglalkoztatás Lisszaboni Stratégiája*. A magas szintű munkacsoport jelentése. <http://www.nefmi.gov.hu/download.php?docID=300>
- Könczei Gy. (1998): *The Genesis of the Hungarian Anti-Discrimination Legislation „Legislation for Human Rights”*. Stockholm, Sweden, 24 August. <http://www.independentliving.org/docs1/hr9.html>
- Krémer B. (2009): *Bevezetés a szociálpolitikába*. Napvilág Kiadó, Budapest.
- Krokovay Zs. (2001): Pozitív diszkrimináció. *Élet és Irodalom*, XLV. (1, január 5.).

- Krolify (2004): *A célszervezetek körében készült kérdőíves felmérés eredményei*. Empirikus elemzés az Országos Foglalkoztatási Közalapítvány megbízásából. Krolify Vélemény- és Szervezetkutató intézet, 2004. október, Budapest.
- Lehoczkyné Kollonay Cs. (2003): Diszkrimináció a munkahelyen. *A Munkaadók Lapja*.
<http://www.datanet.hu/pharma/phorient/136/136mal2.htm>
- Lovász L. (2006): A fogyatékos emberek helyzete a filozófiától a demográfiáig. *Kapocs*, V. (1): 2–9.
- Lovász L. (2005): Tessék választani! – A megkülönböztetés elleni küzdelem jogainak európai dzsungelében. *Pesti Ügyvéd*, 7–8 (július–augusztus): 12–13.
- Lovász L., Kósa Á. (1998): Jelnyelvhez kapcsolódó attitűdök. In Balaskó M., Kohn J. (szerk.): *A nyelv mint szellemi és gazdasági tőke*. I–III. Berzsenyi Dániel Tanárképző Főiskola, Szombathely, 359–370.
- Mabbett, D. (2005): The Development of Rights-based Social Policy in the European Union: The Example of Disability Right. *Journal of Common Market Studies (JCMS)*, 43 (1). <http://sid.usal.es/idos/F8/ART6979/deborah.pdf>
- Maschke, M. (2010): *Fogyatékoságpolitika az Európai Unióban*. ELTE Bárczi Gusztáv Gyógypedagógia Kar, Budapest.
- McCrudden, C. (2003): Theorising European Equality Law. In Costello, C., Barry, E. (eds.): *Equality in Diversity*. Irish Centre for European Law, Dublin.
- Minow, M. (1988): Feminist Reason: Getting It and Losing It. *Journal of Legal Education*, 38 (2): 47–60.
- OECD (2005): Living longer must mean working longer, says OECD. http://www.oecd.org/document/48/0,2340,en_2649_201185_35466736_1_1_1_1,00.html
- Scharle Á. (2007): A rokkantnyugdíjazás növekedésének munkapiaci okai. In Cseres-Gergely Zs., Scharle Á.: *Közelkép: Jóléti Ellátások és Munkakínálat*. MTA-KTI és OFA 2007, 33–133. <http://www.mtakti.hu/file/download//MT07kozel.pdf>
- Scharle Á. (2011): *Foglalkoztatási rehabilitációs jó gyakorlatok Magyarországon*. Budapest Szakpolitikai Elemző Intézet, 2011. április
- Schiek, D. (2002): A New Framework on Equal Treatment of Persons in EC law? *European Law Journal*, 8 (2, June): 290–314.
- Várnay E., Papp M. (2003): *Az Európai Unió joga*. KJK-KERSZÖV, Budapest.
- Whittle, R. (2000): Disability Rights after Amsterdam: the way forward. *European Human Rights Law Review*, issue 1, January. <http://www.leeds.ac.uk/disability-studies/archiveuk/richard%20whittle/Disability%20Rights%20after%20Amsterdam.pdf>

2.3. A gyerekszegénység elleni küzdelem – Gyerekszegénység Elleni Nemzeti Program

DARVAS ÁGNES

„Miközben a szegénység csökkentése a nemzetközi fejlesztési programok központi célkitűzésévé vált, a 21. század a családok jövedelmének, élelemhez, egészséges ivóvízhez, egészséghez, oktatáshoz, lakhatáshoz, foglalkoztatáshoz való hozzáféréseinek mély egyenlőtlenségeivel kezdődött. A világ gyerekeinek a fele a naponkénti 2 dolláros nemzetközi szegénységi küszöb alatt él, szenved a halmozott deprivációtól és az alapvető emberi jogok megsértésétől. Több mint 8 millió gyerek hal meg minden évben (körülbelül 22 ezer naponta), a többségük halála megelőzhető lenne. Éhezés, alultápláltság, az egészséges ivóvíz hiánya okozza a gyermekhalandóság legalább 50%-át. Az egyenlőtlenségek sürgető megszüntetésének ezek önmagukban nyomatékos indokai.

A szegénység és egyenlőtlenségek következményei a gyerekek esetében nagyon határozottak. A gyerekek másként tapasztalják meg a szegénységet, mint a felnőttek, mivel eltérőek és speciálisak a szükségleteik. Amíg egy felnőtt időszakosan, átmenetileg kerül szegénységbe, a gyerekkorban megélt szegénység az egész életre kihathat. Még egy rövid élelem-deprivációs időszak is befolyásolni tudja a gyerek hosszú távú fejlődését. (...) A gyerekszegénység nem csak az érintett gyerekeket sújtja, hatással van az egész felnővekvő generációra és az egyenlőtlenségek társadalmon belüli alakulására.” (Child Poverty and Inequality, Unicef, lásd Ortiz et al. 2012)

Fogalmak

gyerek: A gyermekkor fogalma tág és rugalmas. A téma vizsgálatához, a beavatkozások tervezéséhez és a stratégia követését szolgáló mérésekhez viszont pontos definíció szükséges. A nemzetközi gyakorlatban a céloktól, hagyományoktól stb. függően a „gyerek” meghatározásához rendszerint hozzátartozik a családi állás és a kor. A családi állás többnyire azt jelenti, hogy a „gyerek” nem házas, és a szülővel, illetve gyermekvédelmi intézményben él. A gyerekszegénység hazai vizsgálatakor – az ENSZ Gyermekjogi Egyezménye, a tankötelezettségi életkor és a hazai gyakorlat alapján – „gyerek” alatt a 18 éveseket és a fiatalabbakat értjük, tehát a 0–18 éves korosztályt. Ebből adódóan a nemzetközi statisztikák csak részben esnek egybe a hazai közelítéssel (pl. az Eurostat 0–17, illetve 0–15 évesekkel számol).

gyerekszegénység: A szegénységnek számtalan definíciója van. Meghatározott szegénységi küszöbök alkalmazásával viszonylag pontosan mérhető az anyagi nélkülözés gyakorisága, és ugyancsak jól becsülhető az abból adódó deprivációk köre és kirekesztettség szintje is. Szegény a személy vagy család, ha a rendelkezésére álló anyagi, lakhatási, kulturális, társadalmi erőforrásai olyan mértékben korlátozottak, hogy

kizárják őt az adott országban átlagos életformából. A gyerekek esetében különösen fontos, hogy a gyerekkorban elszenvedett nélkülözéseknek maradandó következményei vannak a gyerekek társadalomban való boldogulásának gyerekkori és későbbi esélyeinek szempontjából is.

gyerek-jólét: A gyerek-jólét értelmezése szoros összefüggést mutat A gyermekek jogairól szóló ENSZ-egyezménnyel. Az egyezmény alapelvei – a diszkriminációmentesség, a gyerek legjobb érdekének képviselete, az államok hozzájárulása a gyerek életben maradásának és fejlődésének biztosításához, a gyerek véleményének figyelembevétele az őt érintő kérdésekben – megadják a gyerek jólét multidimenzionális koncepciójának elemeit. Az utóbbi éveket a gyerekszegénység és a túlélés feltételeinek vizsgálatától a jólét, a gyerek optimális fejlődéséhez szükséges feltételek meghatározása felé történő elmozdulás jellemzi.

mélyszegénység: A mélyszegénységet jelzi a társadalomban általánosan elérhető javakhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférés területén jelentkező depriváció, az alapvető szükségletek kielégítésének tartós ellehetetlenülése.

* * *

„A gyerekkor örökké tart.” „A gyerekeknek nincs idejük várni.” Két állítás, melyet szociológiai és pszichológiai vizsgálatok sora igazol. A tartós gyermekkori szegénység nem múlik el következmények nélkül, hatása a gyerek egész életére kihat. A gyerek fejlődését, képességeinek kibontakoztatását, kapcsolatainak alakulását a szegénység és a depriváció kedvezőtlenül, károsan befolyásolja. A pszichoszociális fejlődés veszélybe kerül, a beilleszkedés esélyei csökkennek. Mindez a szegénység újratermelődéséhez vezethet, a társadalmi kirekesztettség gyerekkori és felnőttkori megélésének kockázatát egyaránt növeli.

„Minden gyerekben, amikor megszületik, ott van egy zenei kotta, egy partitúra. De sok feltétele van annak, hogy a kottából muzsika legyen. Másként fog szólni jó zenészekkel, jó akusztikával, várakozással teli közönséggel, megint másként, ha a karmester, a terem, a hangszerek rosszak. És lehet, hogy egyáltalán nem szólal meg. Mai tudásunk mellett a partitúrát nem is ismerjük. Csak a feltételeken tudunk változtatni, ha azt szeretnénk, hogy a gyerekek zenéje szebben szóljon. Ezzel a metaforával világítja meg Albert Jacquard, korunk egyik legnagyobb genetikus, a környezeti feltételek és a genetika, az öröklött gének kölcsönhatását. Minél egyenlőtlenebb egy társadalom, annál nagyobbak a gyerekek fejlődésére, »megszólaló zenéjére« ható környezeti különbségek.

Hogy milyen gyerekkor és felnőttkor vár egy megszülető csecsemőre, azt nagymértékben meghatározza, hogy hova születik. Milyen körülmények között, mennyi örömmel vagy szorongással várták a születését, módja volt-e az anyának terhessége idején arra, hogy jól táplálkozzon, szorongások nélkül, nyugodtan és egészségesen éljen? Milyen a család, amelyben a gyerek nevelkedik, milyen a település, ahol az otthona van? Megkap-e mindent – szeretetet, biztonságot, ételt, meleget, játékot, védőoltást, betegsége esetén gyógyítást – a csecsemő, majd kisgyerek? Mennyire figyel rá az óvodai-iskolai pedagógus, mennyire segít abban, hogy képességei és tehetségei felszínre kerüljenek, szabadon fejlődjenek? Milyen élményeket, tapasztalatokat szerez, milyen kötődései alakulnak ki a barátok között, a különböző

kortárs közösségekben? A gyermekek jólléte ilyen és hasonló feltételek együttesétől függ. És mind-ezekben a körülményekben az egyes családok között is, nagy társadalmi csoportok között is óriásiak a partitúra hangzását befolyásoló különbségek.” (Darvas, Ferge 2011: 349)

2.3.1. A gyerekszegénység tényei

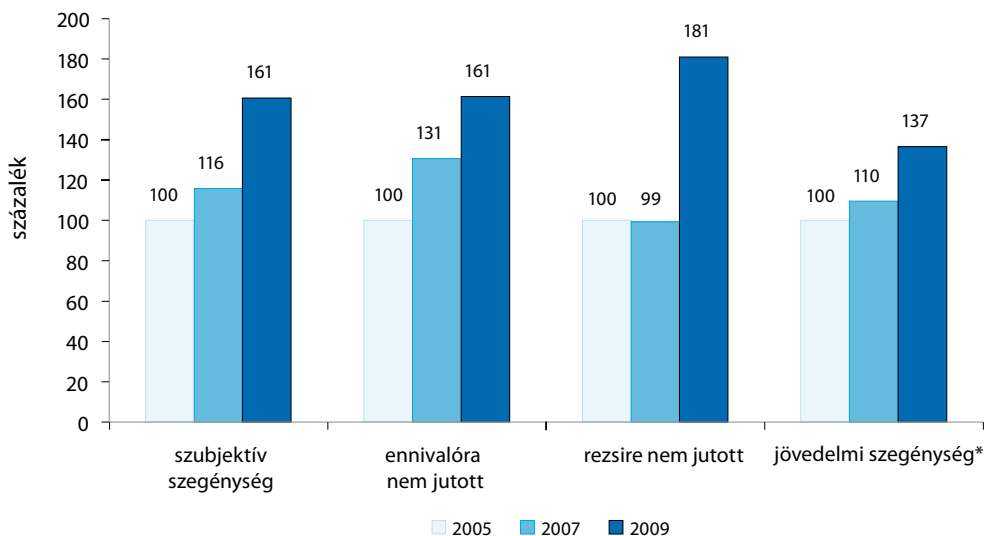
A rendszerváltás idején még nem a gyerekek voltak a szegénység szempontjából legveszélyeztetettebb életkori csoport, megközelítőleg 25 százalékuk tartozott az alsó jövedelmi kvintilishez (a lakosság legrosszabb anyagi helyzetű 20%-ához). Az ezredfordulóra ez az arány 40 százalékra növekedett (Bass, Darvas 2008). Az 1990-es évek elején a gyerekes és nem gyerekes háztartások jövedelme között nem volt lényeges különbség. (Kivéve az egyszülős családokat, akiknek a jövedelme már abban az időszakban is jelentősen elmaradt a teljes népességre jellemző szinttől.) A szegénységi ráta a gyerekek körében alacsonyabb volt, mint az OECD-országokban mért átlag (6, illetve 10%) (Gábos 2000) A rendszerváltás idején meghatározó család-támogatási ellátás, a családi pótlék az egygyerekes háztartások csaknem felét, a két- és többgyerekesek kétharmadát emelte a létminimum szintje fölé (Sipos, Tóth 1998, idézi Gábos 2010).

„Az életkor és szegénység kapcsolatát időbeli összehasonlításban is vizsgálva láthatjuk, hogy ebben a dimenzióban jelentős átrendeződés történt a vizsgált időszak során. Míg közvetlenül a rendszerváltást követően az idősök relatív jövedelmi szegénysége volt kiugróan magas (1992-ben 22%), addig a kilencvenes évek második felére már a gyermekek és a fiatalok szegénységi kockázata volt a legmagasabb, és az még ma is. A 25–49 évesek, tehát a gyermeket szülőket is magában foglaló korosztályok esetében is hasonló tendenciát látunk, de az indulásnál tapasztalt nagyon alacsony szegénységi mutatók növekedése az országos átlag közelében stabilizálódott az ezredforduló környékén. Ezzel párhuzamosan a 64 év felettiek szegénysége, tehát a jövedelemszerkezetben elfoglalt helye fokozatosan javult, szegénységi kockázatuk az évtized végére már átlag alattivá vált. (...) a gyermekek romló, az idősök javuló relatív pozícióit figyelhetjük meg, melynek nyomán 2005-ben a gyermekek között minden ötödik, a 65 év felettiek körében minden huszadik személyt tekinthettünk szegénynek.” (Gábos, Szivós 2006: 209)

A gyerekek és a gyerekes családok helyzete – a foglalkoztatottság tartósan alacsony színvonala, illetve a 2008 óta tartó gazdasági válság, valamint az annak következtében értéküket veszítő szociális támogatások következtében – 2005 óta tovább romlott (1. ábra). A gyerekek, illetve a gyermeket nevelő családok helyzetének feltárására irányult egy 2009 utolsó hónapjaiban lezajlott adatfelvétel.¹ Ennek eredményei alapján 2009 végén a 18 év alatti népesség 29 százaléka élt a hivatalos szegénységi küszöb (a medián jövedelem 60%-a) alatti

¹ A kutatás adatait a gyermeket nevelő családok országos – 1000 háztartásra kiterjedő – reprezentatív mintáján vette fel a Társi a „Legyen jobb a gyermekeknek!” Nemzeti Stratégia Értékelő Bizottságának megbízásából 2009 november–decemberében.

jövedelemmel rendelkező háztartásokban, ez a 2005-ös szinthez képest a gyerekek szegénységi rátájának csaknem 40 százalékos növekedését jelenti (Bass, Farkas 2011).



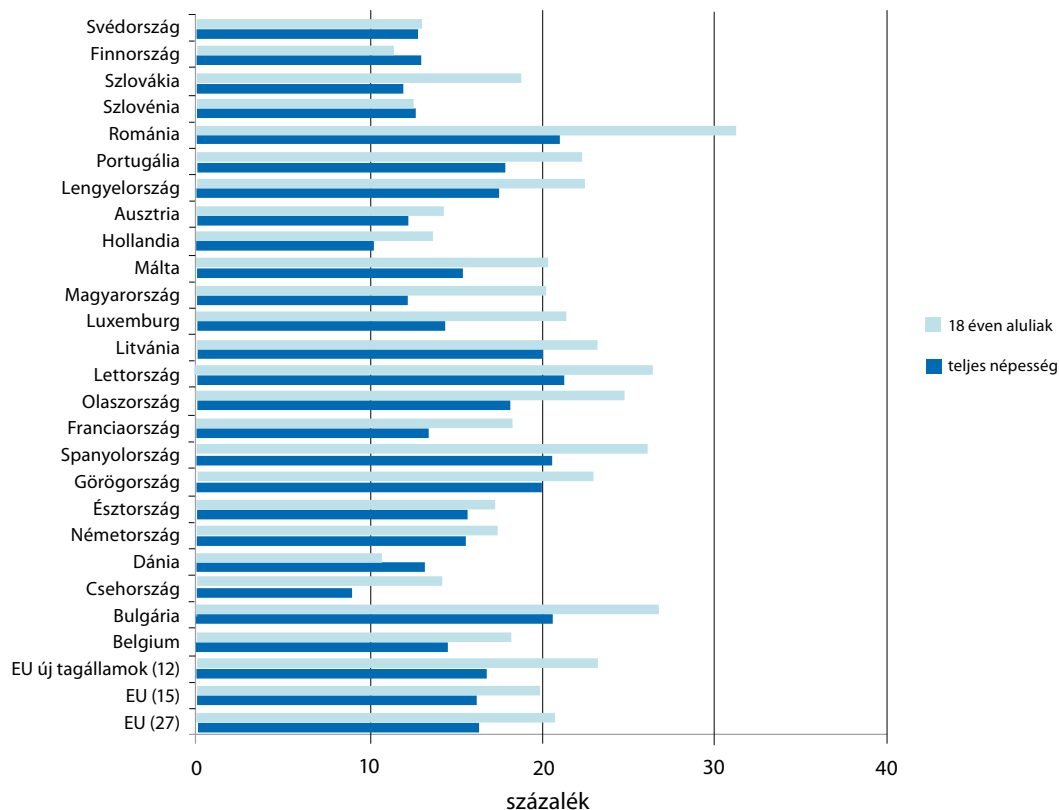
Forrás: Bass, Farkas 2011: 71. Az adatok forrása: TÁRKI Monitor 2005, 2007, 2009.

* A mediánjövedelem 60%-a alatt (OECD1 skálával).

1. ábra: A jövedelmi szegénység és néhány deprivációs mutató alakulása
a *gyerekes háztartásokban élők között*,
2005–2009 (2005. évi adat = 100)

Az 1. ábra arra is felhívja a figyelmet, hogy a nélkülözés a szegénységi rátánál is nagyobb mértékben nőtt a gyerekes családok körében. A rezszi kifizetésének problémája 2009 végén a 2005-ös szint csaknem kétszerese, az ennivalóval való spórolás is meghaladja a másfélszeres szintet. A szubjektív szegénységi ráta (a háztartásfő saját helyzetükre vonatkozó kedvezőtlen megítélésének gyakorisága) ugyancsak jelentősen növekedett.

A gyerekek fokozott szegénységi kockázata nem magyar és nem is kelet-közép-európai jelenség. A fejlett országok társadalmi és szociálpolitikája az elmúlt évtizedekben szembesült azzal a ténnyel, hogy a gyerekek kockázatai – részben a sok évtizeddel ezelőtt kialakult támogatási rendszer hatékonyságának problémái, részben az oktatási, nevelési, szociális szolgáltatások hiányosságai, egyenlőtlen színvonala és elérhetősége miatt – meghaladják a más demográfiai csoportokra jellemző szintet. Ez a jelenség egyértelműen sérti a gyerekjogokat és hosszú távon a társadalmi fenntarthatóságot is veszélyezteti.



Forrás: Eurostat (szegénységi ráta: a mediánjövedelem 60%-nál alacsonyabb fogyasztási egységre jutó jövedelem).

2. ábra: Szegénységi ráta a teljes népesség és a 18 éven aluliak körében az EU-országokban, 2010 (%)

Az Európai Unió országaiban élő népesség 16 százaléka él jövedelmi szegénységben, a 18 éven aluliak 21 százaléka. A 2. ábra alapján látható, hogy néhány ország kivételével (Svédország, Finnország, Szlovénia, Dánia) a gyerekek szegénységi kockázata meghaladja a teljes népességre jellemző szintet. Magyarország esetében a két ráta közötti eltérés jelentős. A gyerekek szegénységi kockázata csaknem kétszerese az országra jellemző átlagnak. A teljes népességre jellemző adatok alapján az EU középmezőnyébe tartozunk az átlagosnál alacsonyabb szegénységi rátával, a gyerekszegénységre vonatkozó adat alapján inkább a legrosszabb harmadba.²

² A szegénységgel kapcsolatos nemzetközi – nem csak EU-s – tényekről és folyamatokról adnak képet Hans Rosling szakmai, de egyben nagyon látványos előadásai. Rosling, H. (2007): *New insights on poverty*. (TED.com előadás.) http://www.ted.com/talks/hans_rosling_reveals_new_insights_on_poverty.html és Rosling, H. (2009): *Let my dataset change your mindset*. (TED.com előadás.) http://www.ted.com/talks/lang/eng/hans_rosling_at_state.html

A hazai adatforrások és az Eurostat alapján közölt szegénységi ráta eltér. Ennek hátterében az áll, hogy a háztartási jövedelmek felhasználásával nem az egy főre, hanem az egy fogyasztási egységre jutó jövedelmek képezik a számítások alapját. Míg a hazai adatok elemzésénél az ún. OECD-1 fogyasztási skálát használtuk (ebben az esetben a gyerekek 0,5-ös súllyal jelennek meg a számításban), az Eurostat az OECD-2 skálát alkalmazza (a gyerekek súlya 0,3). A hazai alkalmazás indoka, hogy az OECD-1 fogyasztási skála jobban igazodik a – részleteiben sem itthon, sem más országokban nem igazán feltárt – tényleges háztartási fogyasztási szerkezethez, s így jobban közelíti a probléma nagyságrendjét.³

Az EU tagállamai esetében is viszonylag új tendencia a gyerekszegénység kiemelt problémaként definiálása és a szegénység csökkentését, a gyerekjólét növelését célzó fejlesztések prioritása.

„Az új gazdaságban egyre halmozódnak a jó élet alapvető előfeltételei. Ez azt jelenti, hogy az életésélyek egyre inkább az emberek által felhalmozott kulturális, társadalmi és tudás tőkéből függenek. A meghatározó életszakasz a gyermekkor és a döntő kérdés a gyermek fejlődésébe történő szülői és a társadalmi befektetések közötti kölcsönhatás. A legfőbb probléma, hogy az átalakuló társadalom „bünteti” a társadalmilag örökölt hátrányos helyzeteket. Ahhoz, hogy valaki a posztindusztriális korszak »győztese« lehessen, nélkülözhetetlenek az erős kognitív képességek és szociális készségek; akik nem rendelkeznek e képességekkel, valószínűleg egy életre az alacsony fizetés és bizonytalan foglalkoztatottság csapdájában találják magukat. A részvételhez szükséges „alaptőke” folyamatosan emelkedik, ezért a korábbi időszakokhoz képest jóval nagyobb figyelmet kell fordítanunk az életésélyek kiegyenlítésére.” (Esping-Andersen 2002: 32–33)

A szegénység a társadalmi struktúra és egyenlőtlenség következménye. Tüneti kezeléssel kisebb mértékben csökkenthető a rövidebb, átmeneti időszakokban jelentkező relatív szegénységi kockázat, lényegi eredménnyel azonban, a szegénység komplex jellegéből adódóan, az ilyen beavatkozások nem járhatnak. A szegénység és a társuló depriváció akkor csökkenhet, ha erősödik a gazdaság, számottevően javul a foglalkoztatottsági helyzet, nőnek a jövedelmek és ezzel egyidejűleg csökkennek a társadalmi és gazdasági egyenlőtlenségek. A szegénységi kockázat csökkentése nem áll szemben a gazdasági növekedési és versenyképességi célokkal, de a csökkenés nem következik be automatikusan a gazdasági helyzet javulásával.

„Ehhez a jövedelmek, tudás, információk igazságosabb elosztása, az intézményes és személyes szociális szolgáltatások javítása, a jogok erősítése szükséges. A gyerekszegénység legfájdalmasabb jelenségei sürgős beavatkozást igényelnek. Társadalmi léptékű eredmények folyamatos erőfeszítések esetén is csak hosszú távon várhatók.” (Bass, Darvas, 2011: 538)

³ A témával részletesen foglalkozik Havasi Éva és Altörjai Szilvia tanulmánya. Havasi É., Altörjai Sz. (2005): *A jövedelem, mint az anyagi jólét és a szegénység mérőszáma*, KSH Társadalomstatistikai füzetek 43. KSH, Budapest. <http://portal.ksh.hu/pls/ksh/docs/hun/xftp/idoszaki/pdf/jovedelem.pdf>

„...pusztán az anyagi depriváció állami transzferekkel történő csökkentése nem képes arra, hogy jelentős áttörést hozzon a szegénység kérdésében. A támogatás hatékonyabb eszközei azok a programok, amik a gyermek oldaláról közelítenek a kérdéshez, és a hátrányos helyzetű családok gyermekgondozással kapcsolatos erőforrásainak komplex támogatását célozzák – az anyagi, lakhatási, munkáltatási eszközökön túl a már koragyermekkorától elérhető szolgáltatásokkal, melyek segítik a gyermekek egészséges pszichoszociális fejlődését, és egyben megerősíti a szülőket anyai, apai és más felnőtt szerepeikben. Nem azt szeretnénk ezzel mondani, hogy nincs szükség a rászoruló családok anyagi támogatására: az említett programok hatása csak hosszú távon válik a társadalom számára érzékelhetővé. Ugyanakkor, ha felelősséggel gondolkozunk az elkövetkező generációkról, a komplex, preventív jellegű programokba történő befektetés elkerülhetetlen.” (Surányi, Danis 2009: 14)

2.3.2. Gyerekszegénység Elleni Nemzeti Program

A hazai gyerekszegénység elleni program 2005-ben kezdődött. Addig is voltak, és azóta is vannak helyi, illetve valamelyik szaktárcához tartozó (egészségügyi, oktatási, szociális és gyermekjóléti alrendszereket érintő) központi és civil kezdeményezések, de az átfogó stratégia kidolgozása ekkor vette kezdetét.

Fontos mérföldkő, a gyerekszegénység súlyos tényeire reagáló politikai válasz volt a „**Legyen jobb a gyermekeknek!**” Nemzeti Stratégia 2007–2032 országgyűlési határozatként való elfogadása 2007 májusában. A stratégia megvalósítására szánt források azonban a kezdetektől fogva elégtelenek voltak, a politikai akarat gyorsan kifulladt, majd a válság is nehezítette a helyzetet. Mindezek együttes hatásaként értékelhető, hogy az elmúlt években a gyerekek, a gyerekeket nevelő családok helyzete romlott, a szegénység nőtt.

A 25 évre szóló stratégia 2011 novemberétől a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia része, célkitűzéseinek megvalósítása annak keretében tervezett. A Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia a 2012–2020-as időszakra vonatkozik, és tartalmazza a 2012–2014 közötti kormányzati cselekvési tervet is.⁴

A) A „Legyen jobb a gyermekeknek!” Nemzeti Stratégia (NS) 2007–2032

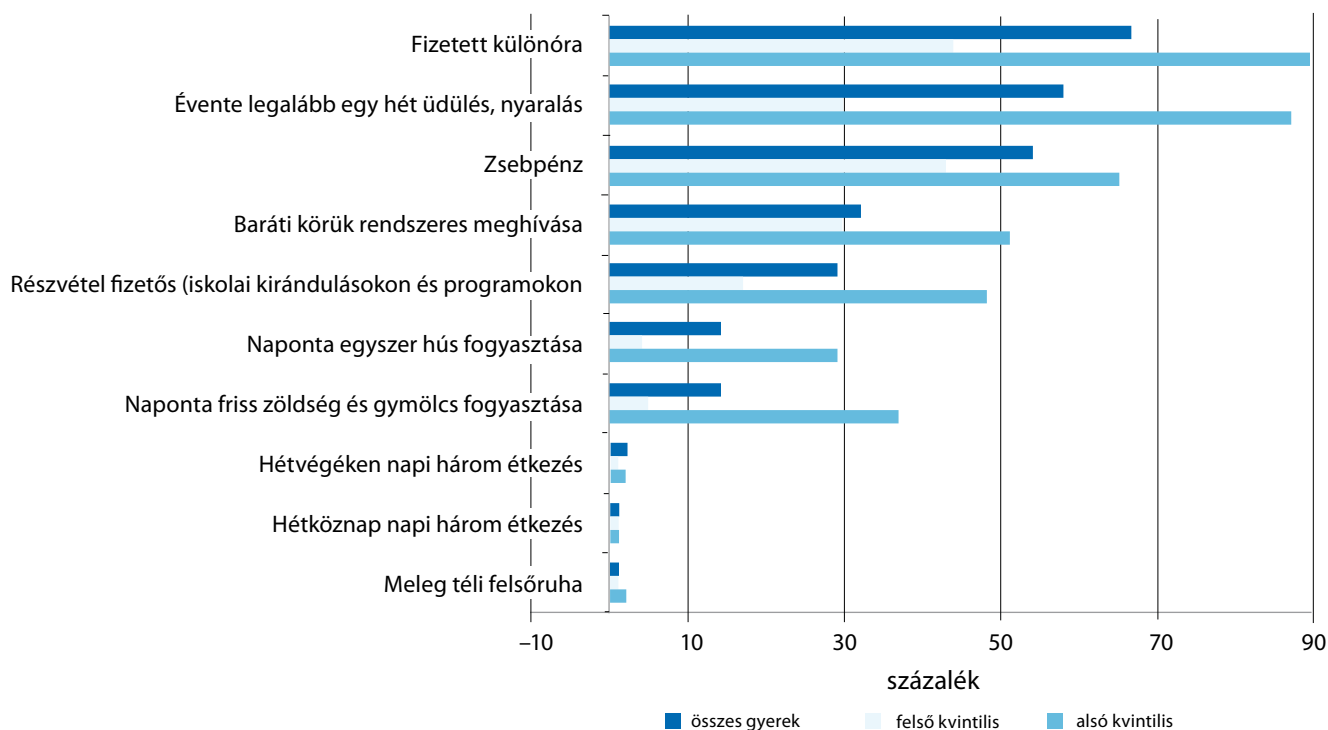
a) Az NS indoklottsága, főbb célkitűzései és beavatkozási területei

A gyerekszegénység elleni stratégia kidolgozását és megvalósítását a gyerekek helyzetének tényei indokolták. A teljes népességhez viszonyítva a gyerekek szegénységi kockázata csaknem kétszeres, a gyermekes háztartások közül az egyszülős, a három és több gyereket nevelők, valamint a tartós betegséggel küzdő, illetve fogyatékos gyereket nevelők szegénységi kockázata pedig ennél is jelentősebb mértékű. A szegénység nem csupán az anyagi helyzet átlagostól való kisebb-nagyobb elmaradását jelenti. Gyakran társul alapvető

⁴ A Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia dokumentumai megtalálhatóak a <http://www.kormany.hu/hu/dok?source=3&type=306&year=2011#!DocumentBrowse> linken keresztül.

szükségletek terén jelentkező deprivációval, kedvezőtlen lakáshelyzettel, rossz táplálkozással és egészségi állapottal, az egészségügyi – szociális – oktatási szolgáltatásokhoz való hozzáférés egyenlőtlenségeivel.

„A 2009-es Gyerekmonitor adatai alapján a 0–17 éves gyermekek körében megfigyelhető evidencia, hogy minél drágább egy szükséglet kielégítése, annál nagyobb arányban hiányzik az a gyerekes háztartások életéből (3. ábra). A minimális létfeltételek szinte minden gyerek számára biztosítottak: a gyermekek 0,7–1 százaléka nem jut hétköznapi rendszeres étkezéshez és meleg téli ruhához. Fizetős programokra és a baráti kör rendszeres meghívására már a gyermekek mintegy harmadának (27,6%, illetve 29,5%) nincs lehetősége. Több mint felük nem kap zsebpénzt (53,4%) és nem üdül, nyaral évente legalább egy hetet (54,9%). A legelérhetetlenebb (legkevésbé megfizethető) szolgáltatás a fizetett különóra, amelyre a gyermekek kétharmada (65%) nem tud járni.” (Bass, Farkas 2011: 86)



Forrás: ÉB jelentés, Gyerekmonitor-adatok alapján.

3. ábra: Néhány kielégítetlen szükséglet aránya a 0–17 évesek körében, összesen és az alsó és felső jövedelmi ötödekben, 2009 (%)

A Gyerekmonitor 2009-es adatai alapján a gyerekes családok kiugróan magas arányban (27%) élnek zsúfolt lakásban. A lakáshelyzethez kapcsolódó további fontos információk, hogy e kutatás szerint a gyerekes

háztartások 12 százalékának volt 2009-ben tartozása valamelyik közszolgáltatónál, és csaknem 30 százalékuk esetében előfordult az adatfelvételt megelőző 12 hónapban, hogy nem jutott pénze rezsire vagy a lakás fűtésére. A közüzemi és/vagy hiteltartozások miatt a lakás elvesztésének veszélye 2009-ben nagyjából minden huszadik gyerekes családot fenyegetett.

Nyugat-Európában a gyermekszegénység elsősorban a városi gyermekeket sújtja, Magyarországon – és a kelet-közép-európai országok többségében – a gyermekes családok megélhetése, helyzete a községekben sokkal kedvezőtlenebb (Ferge et al. 2009). Az elmúlt években a települési lejtő jellege gyakorlatilag változatlan maradt. A területi egyenlőtlenségek ugyancsak jelentősek, az ország hét régiója közül négyben – Észak-Magyarország, Észak-Alföld, Dél-Dunántúl és Dél-Alföld – sűrűsödnek a hátrányos és leghátrányosabb helyzetű kistérségek (erről részletesebben lásd a kötet 2.4. alfejezetét).

A Nemzeti Stratégia a helyzetelemzés alapján három pontban rögzíti a fejlesztések és a program legfontosabb célkitűzéseit:

- egy generáció alatt jelentősen csökkentse a gyermekek és családjaik szegénységének arányát;
- felszámolja a gyermeki kirekesztés és mélyszegénység szélsőséges formáit;
- átalakítsa azokat a mechanizmusokat és intézményeket, amelyek ma újratermelik a szegénységet és kirekesztést.

A szegénység sokdimenziós jellegéből adódóan az NS komplex, egyszerre több területen folyó beavatkozások szükségességét fogalmazza meg. Egyszerre célozza a szülők munkaerő-piaci helyzetének, foglalkoztatásának javítását; a gyerekes családok anyagi biztonságának elősegítését; a jobb és biztonságosabb lakhatási feltételeket; a korai képességgondozást nyújtó szolgáltatások és a szegregációmentes iskoláztatás megteremtését; a szolgáltatások elérhetőségének és minőségének javítását; az egészségesebb gyerekkorhoz elengedhetetlen szükségletek biztosítását (4. ábra).

A vertikális beavatkozási területek mellett az NS meghatározza az ún. horizontális szempontokat is.

„Minden fejlesztési területen, minden célkitűzésnél vannak érvényesítendő prioritások, ún. horizontális, minden területet átmetsző célok. Ezek egy része közvetlenül is hat a mélyszegénységre, mások a szegénység kezelésén túl általában is javítják a gyerekek társadalmi helyzetét, teljes jogú állampolgárrá válásuk feltételeit.

A mélyszegénységre közvetlenül is ható célkitűzések:

- *A roma kisebbség helyzetének érzékelhető javítása, beilleszkedésük segítése, szegregáltságuk, kirekesztettségük megszüntetése.*
- *A fogyatékossgal élő gyerekek és családjuk helyzetének javítása, szükségleteik érzékenyebb figyelembevételre, jobb kielégítése.*
- *A rossz helyzetű települések, térségek fejlesztési lehetőségeinek feltárása hátrányainak, kirekesztésének csökkentése.*
- *A gyermekeket is szolgáló közösségi rendszerek („nagy” rendszerek) esélyteremtő munkájának javítása (iskola, egészségügy, pénzbeli ellátások, közösségi terek stb.).*



4. ábra: A „Legyen jobb a gyermekeknek!” Nemzeti Stratégia 2007–2032 vertikális fejlesztési területei és célkitűzései

A jogok és a demokratikusabb részvétel révén a szegénységre, illetve minden gyerekre ható célkitűzések

- *A jogok, a jogi szemlélet erősítése, a gyermekek jogainak javuló érvényesítése.*
- *A szakmák, intézmények, szektorok, továbbá az állami és önkormányzati szervek, a civil szerveződések, az egyházi és non-profit intézmények javuló együttműködése.*
- *Az állampolgárok, különösen az érintettek – a szegények és a gyerekek – aktívabb részvétele minden őket érintő ügyben.*
- *A tájékoztatás javítása, az információk sokkal jobb eljuttatása mindenkire, az informatika lehetőségeinek felhasználása olyan e-szolgáltatás nyújtásával, amely alkalmas a szegénység enyhítésére.”*

(„Legyen jobb... 2007: 20)

b) Közpolitikai értékelés és kritikák

A Nemzeti Stratégia előkészítése a szakemberek széles körének bevonásával történt. Elfogadása – a parlamenti szavazás során – két tartózkodás mellett szinte egyhangúan történt. A probléma megléte, kezelésének szükségessége és a beavatkozás módja nem volt szakmai vagy politikai vita tárgya.

Egy közpolitikai tankönyvben kormányzati és társadalompolitikai szakemberek „jó gyakorlatként” írnak a Nemzeti Stratégia előkészítéséről, tartalmáról, elfogadásáról. Elemzésükben újszerűségét a következőkben határozzák meg :

- „– *A hosszú távú szemlélet, a folyamatos építkezés, gördülő tervezés technikája*
- *A társadalmi beágyazottság elve, a megoldás komplexitása*
- *Az átláthatóság, ellenőrizhetőség*
- *A prevenció elvének következtetés figyelembevétele*
- *A fokozatosság elve, a közpénzek felhasználásában jelenleg elsőbbséget kell biztosítani a szélsőséges szegénység megszüntetésének*
- *Az állami társadalmi összefogás elve, a helyi közösségek kiemelt szerepe”*

(Kovarik 2007: 6)

Az NS-t megelőző folyamat során kérdésként, kritikaként fogalmazódott meg a szegénység elleni küzdelem gyerekekre szűkítése. A gyerekek családokban élnek, és közösségi szolgáltatásokat vesznek igénybe. Így a gyerekek helyzetének változtatására irányuló programok sokszor közvetlen, bizonyos esetekben közvetett célcsoportjai a környezetükben élő felnőttek, és az intézmények is. A célkitűzés gyerekközpontúságát indokolja, hogy a legnagyobb és könnyen – csupán életkori jellemzők mentén – azonosítható, jelentős szegénységi kockázatú csoport ma Magyarországon a 0–18 éves korosztály. A gyerekesélyek javítása hatással van az őket nevelő háztartás összes tagjára. A gyerekekre irányuló program szükségességét a szegénység valódi kezelésének igénye, nem csupán tüneteinek enyhítése, indokolja: a kedvezőtlen anyagi – iskolázottsági – foglalkoztatási helyzet és egészségi állapot, valamint a halmozott depriváció generációról generációra való átöröklésének megtöréséhez, a helyzet lényegi javításához a gyerekkorban kell megtörténniük a szükséges beavatkozásoknak. A későbbi kompenzáló, korrekciós, esélykiegyenlítő programok kisebb hatékonyságúak és magasabb költségekkel járnak.

Itt kell kitérni arra a közvélekedésre is, amely a szegénységet ma Magyarországon roma problémaként definiálja, illetve a roma problémát szegényproblémaként tekinti. A roma népesség azonosítása, nyilvántartása hosszú évek óta vitatott kérdés (lásd erről a kötet 2.1. alfejezetét). A társadalmi egyenlőtlenségekre és a szegénységre irányuló kutatások egybehangzó eredményei alapján ez a közvélekedés és sokszor a politikai közbeszédben is megfogalmazódó nézet, nem igazolható. A jövedelmi helyzet, a depriváció megléte, súlyossága, halmozódása mentén született elemzések arra hívják fel a figyelmet, hogy a romák aránya a jobb helyzetűektől a kedvezőtlen helyzetű csoportok felé haladva jelentősen nő, de a legrosszabb helyzetű népességben is megközelítőleg 50–50 százalék a roma/nem roma népesség aránya. Mindezzel együtt a roma gyerekek jelentős többsége nem csupán szegény, hanem előítélet, diszkrimináció, hátrányos megkü-

lönböztetés által is sújtott. Így a gyerekszegénység elleni program kiemelt feladata a roma gyerekek szüleinek megerősítése emberi méltóságukban és szülői, munkavállalói szerepükben, a családok sokszor szegregált lakhatási helyzetének megszüntetése, a gyerekek befogadó és megfelelő színvonalú szolgáltatásokhoz való juttatása, a szegregációmentes és korszerű módszereken alapuló koragyerekkori – óvodai – iskolai körülmények megteremtése.

A Nemzeti Stratégia elfogadását követően megfogalmazott kritikák, kérdések, vitatott pontok az NS megvalósításának jellegzetességeihez és más módon, de szintén a célzás problémájához kapcsolódnak. Az egyik probléma, hogy bár a szegénység Magyarországon hangsúlyosan vidéki jelenség, a szegénységben élők meghatározó többsége vidéken és kistelepüléseken él, a városi szegénység sem ismeretlen. Az NS konkrét szolgáltatásfejlesztési stratégiája és programjai kevés támpontot adnak a városi szegény, sokszor szegregált településrészek helyzetének, problémáinak kezeléséhez, az ott élő gyerekek és gyerekes családok helyzetének javításához. A szükséglet adott és létező, szakmai válaszok is vannak,⁵ azonban a fejlesztések jelenleg elsősorban a hátrányos helyzetű kistérségekre koncentrálnak.

A célzáshoz kapcsolódó másik vitatott pont az ún. explicit, de nem exkluzív célzás. Az NS alapelveihez illeszkedő programok, fejlesztések területi célzás alapján működnek. Elsősorban a leghátrányosabb helyzetű kistérségekben, azokon belül is a legrosszabb helyzetű településeken valósítanak meg szolgáltatásfejlesztést, illetve hoznak létre új szolgáltatásokat (gyerekházak, tanoda, közösségi házak stb.). A szolgáltatások igénybevétele nincs további „rászorultsági” vizsgálatokhoz kötve, a településen élő összes gyerek – anyagi és egyéb helyzetétől függetlenül – jogosult a szolgáltatás előnyeit élvezni. A kérdések és fenntartások ezzel kapcsolatban ellentmondásosak: egyrészt megfogalmazódik a kritika, hogy a szélsőségesen rossz helyzetű településeken létrehozott új szolgáltatások óhatatlanul szegregált szolgáltatások lehetnek csak, és így ellentmondanak az NS alapelveinek. Másrészt viszont éppen az a számonkérés tárgya, hogy miért nem csak és kizárólag a legrosszabb helyzetű gyerekeknek biztosítottak ezek az ingyenes szolgáltatások. A tényekkel igazolható szakmai választ erre a kérdésre csak a szolgáltatások hosszabb időn keresztül folyamatos működése fogja megadni. Az eddigi tapasztalatok arra utalnak, hogy az igénybevétel szolgáltatástípusonként is eltérő. Például míg a gyerekházak a magasabb státuszú szülők számára is vonzóak, a tanodákat elsősorban az iskolában sokszor kudarcos roma gyerekek látogatják. Többéves működés után azonban a legrosszabb helyzetű családok is egyre nagyobb arányban veszik igénybe a koragyerekkori szolgáltatást, a tanórán kívüli foglalkozások pedig vonzóvá válnak sok gyerek számára, így fokozatos a közeledés az iskola és a tanoda között, javul a gyerekek iskolai helyzete, befogadása, csökken a diszkrimináció.

⁵ Például a HCZ-program szakmai tapasztalataival és lehetőségeivel foglalkozó szakmai team Szalai Júlia vezetésével konkrét javaslatot dolgozott ki a program hazai feltételekhez igazodó megvalósításának lehetséges lépéseiről, a kormányzat azonban végül nem biztosította a szükséges támogatást.

c) Az NS megvalósítása⁶

A Nemzeti Stratégia 2007-ben született, a gazdasági válság 2008-ban kezdődött. A Stratégia megvalósításához központi költségvetési források csak korlátozottan álltak rendelkezésre, a fejlesztések és beavatkozások csak részben, és szinte kizárólagosan az uniós alapok felhasználásával váltak tervezhetővé és megvalósíthatóvá.

A központi költségvetésből megvalósított fejlesztések leglényegesebb és szisztematikusan végig vitt eleme az ingyenes gyereketkeztetés egyre több korcsoportra történő kiterjesztése volt. A bölcsődébe és óvodába járó hátrányos helyzetű gyerekek⁷ után évről évre bővült az iskolába járó gyerekek egy-egy korcsoportjának tagjaival a támogatásba bevont gyerekek köre. Ugyancsak a gyerekek alapvető szükségleteire válaszolt a nyári étkeztetés központi normatívájának bevezetése, bár az intézkedés csak részlegesen tekinthető sikeresnek, a meleg étkezés biztosítása a nyári szünidőben csak kevés településen biztosított.

A nyári étkeztetés kiterjesztésére irányuló fejlesztést a személyi jövedelemadó 1%-os felajánlásaiból befolyt összeg tette lehetővé. A program társadalmi elfogadottságára utaló tény, hogy 2008-ban és 2009-ben, amikor a gyerekszegénység elleni program támogatására a személyi jövedelemadó 1%-ának felajánlásával lehetőség volt, az adózók jelentős összeggel támogatták ennek a célkitűzésnek a megvalósítását. Mindkét évben egymilliárd forint feletti volt a költségvetés ebből a forrásból származó bevétele, melyet a nyári gyereketkeztetés központi támogatásának jelentős növelésére (az addig rendelkezésre álló összeg megduplázására) fordított a kormányzat.

Az NS a családok anyagi biztonságának javítását jelöli meg a beavatkozás egyik területeként. A központi költségvetésből csupán egyszer nyílt lehetőség a családi pótlék kisebb mértékű és differenciált (a nagyobb szegénységi kockázatú három- és többgyerekes családok esetében nagyobb mértékű) emelésére. 2008 óta további emelés nem történt, a családi pótlék, valamint az egyéb szociális támogatások, transzferek reálértékcsökkenése 2011-ig számottevő mértékű volt.

Az NS ugyancsak kiemelt területként foglalkozik a szolgáltatások elérhetőségének és minőségének kérdéseivel. A kiinduló helyzethez képest – a leginkább rászorulóknak számára hozzáférhető szolgáltatások kapacitáshiányosak, és minőségükben is elmaradnak az ország fejlettebb régióiban, illetve városi körülmények között biztosított színvonalától – lényegében nem történt változás. A területi egyenlőtlenségek nem elég differenciált figyelembevétele a szolgáltatások és intézmények központi normatíváinak megállapításánál, az egyenlőtlenségek mélyüléséhez vezet. Az érintett önkormányzatok forráshiányos helyzete a helyi erőből történő kiegészítő támogatásnak is jelentős korlátokat szab.

Részleges és kicsit ellentmondásos javulás történt az óvodáztatás területén. Az NS célkitűzéseivel összhangban nőtt az óvodai nevelésben részesülő 3–5 éves gyerekek aránya. Részben a szabályozási környezet

⁶ Az NS megvalósításáról, az egyes évek tendenciáiról több összefoglalás is készült, például: Bass, Darvas, Ferge 2007; Bass et al. 2008a, 2008b; Ferge et al. 2009; Ferge, Darvas 2010, 2011.

⁷ A 2011-ig hatályos közoktatási törvény alapján hátrányos helyzetűnek a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülő gyerek számított.

változása miatt, részben egy új támogatási forma, az ún. óvodáztatási támogatás bevezetésének következtében. A halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek kötelező óvodai felvétele, illetve másik oldalról a szülők motiválása a gyerek óvodai beíratására a közoktatási statisztikákban is tetten érhető, nőttek az óvodáztatási arányok.⁸ Az óvodai csoportok száma alig változott, a csoportok zsúfoltsága viszont jelentős problémává vált. Jelenleg már minden harmadik gyerek olyan csoportba jár, ahol a csoportlétszám meghaladja a szakma által még elfogadhatónak tartott 25 főt.

Lakáspolitikai fejlesztések nem történtek, a telepfelszámolási programok csak részleges és korlátozott sikereket könyvelhetnek el. A foglalkoztatáspolitikai beavatkozások nem vezettek a foglalkoztatottak számának növekedéséhez, sem a munkanélküliségi ráták csökkenéséhez. A foglalkoztatás területén a területi egyenlőtlenségek továbbra is meghatározóak. Az oktatáspolitikai programok közül az Integrációs Pedagógiai Rendszer fejlesztése egyértelműen összhangban áll az NS céljaival, eredményeit azonban veszélyezteti az oktatáspolitikában bekövetkezett szemléletváltás és a program folytonosságának megszakítása. (E három területtel részletesen foglalkozik a könyv 3.3. alfejezete).

Költségvetési forrásokból összességében csak kisebb fejlesztések történtek. Az NS-ben javasolt fejlesztések hangsúlyos eleme – a koragyerekkori szolgáltatások kiépítése – az uniós fejlesztési programok keretében valósult meg. Ugyancsak ebből a forrásból történt az NS alapelveivel, célkitűzéseivel összhangban lévő, az abban szereplő szolgáltatás-fejlesztések lokális megvalósítását célzó kistérségi gyerekesélyprogramok előkészítésének és megvalósításának támogatása. (Ezekről a továbbiakban részletesebben is szó lesz.)

Összességében a kitűzött célokhoz képest nem történtek jelentős fejlesztések 2007 és 2011 között. Ez részben a gazdasági válsággal, a szűkös forrásokkal magyarázható, részben viszont arra utal, hogy a kezdeti egységesnek és egyértelműnek tűnő politikai akarat jelentősen veszített erejéből. 2009 óta több olyan intézkedés született, mely az NS alapelveivel, a gyerekek érdekeit figyelembe vevő igazgatási-szabályozási-finanszírozási elvárással nem egyeztethető össze, illetve egyenesen ellentmond azoknak.

A családi pótlék juttatás jutalmazási-büntetési eszközként való alkalmazása; a segélyekre való jogosultság és a juttatás folyósításának egyre kevésbé humánus feltételei; a tűzoltásként is szakszerűtlen, irreális és hamis helyzetértékelésre épülő országos adományozási akciók és azok szegénységet felszámoló programként definiálása; a közmunkával összefüggő – a hátrányos helyzetű kistélepközségeken – teljesíthetetlen, önkormányzatra hárított felelősségek; az adórendszer kisebb jövedelműeket sújtó módosításai (szja és áfa); a tankötelezettség korhatárának csökkentése; a gyerekjóléti alap- és szakszolgáltatások normatíváinak csökkentése, a gyermekvédelmi szakellátásban élő gyerekek alapvető szükségleteinek (rendszeres és többé-ke-

⁸ Lásd erről részletesebben az Autónia Alapítvány (2010) tanulmányát az óvodáztatási támogatás hatásvizsgálatáról (www.gyerekmonitor.hu), valamint a Haza és Haladás Közpolitikai Alapítvány háttér tanulmányait (Medgyesi, Scharle 2012, http://www.hazaeshaladas.hu/ftp/elso_tanulmany/hattertanulmanyok.pdf).

vésbé egészséges táplálkozás) kielégítetlensége egyaránt a Nemzeti Stratégia alapelveivel és célkitűzéseivel ellentétes következményekkel jár.⁹

B) Mit tehetünk a gyerekszegénység leküzdésére?

A következőkben a Gyerekszegénység elleni Nemzeti Program előkészítését és megvalósítását a 2005 és 2011 közötti időszakban, valamint az MTA Gyerekszegénység elleni Programirodájának (MTA GYEP) működését tekintjük át.

a) a program rövid eseménytörténete a 2005 és 2011 közötti időszakban¹⁰

Az alábbi felsorolásszerű kronológia a politikai döntés deklarálásának időpontjától az NS megszületéséig tartó időszak főbb történéseit, valamint az NS-hez közvetlenül csatlakozó államigazgatási, illetve fejlesztéspolitikai lépéseket rögzíti.

- 2005. október – miniszterelnöki felkérés
- 2005. november – létrejön az MTA Programiroda Ferge Zsuzsa akadémikus vezetésével¹¹
- 2005. november – 2006. március: a gyerekszegénység elleni ún. rövid program kidolgozása¹²
 - a program leírása
 - helyzetkép
 - jogszabályi háttér
 - a kapcsolódó programok köre
 - költségvetési terv az első évre
- 2006. március vége: a program hivatalos miniszterelnöki bemutatása
- 2006. májustól: a gyerekszegénység elleni program a kormányprogram részévé válik, kormányzati (igazgatási) háttér épül – MEH Gyerekesély Iroda¹³, a program megjelenik az Nemzeti Fejlesztési Tervben, megkezdődik az országgyűlési határozat előkészítése

⁹ Számos szakmai és civil szervezet jelezte folyamatosan a tervezett módosításokkal, változtatásokkal kapcsolatos szakmai fenntartásait, megoldási javaslatait. Az MTA GYEP állásfoglalásait és javaslatait lásd a http://www.gyerekesely.hu/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=24&Itemid=74 linken keresztül, külön felhívom a figyelmet 2009. októberében a köztársasági elnökhöz, valamint a parlament elnökéhez eljuttatott nyílt levélre: Szegények elleni hadjárat, szegénység elleni harc helyett.

¹⁰ Gyerekszegénység elleni program/Programiroda/Előzmények, kronológia
http://www.gyerekesely.hu/index.php?option=com_content&view=article&id=2&Itemid=12

¹¹ MTA Gyerekszegénység elleni Programiroda feladatai:
http://www.gyerekesely.hu/index.php?option=com_content&view=article&id=3&Itemid=13

¹² A program és mellékletei megtalálhatók, lásd
http://www.gyerekesely.hu/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=6&Itemid=8

¹³ Miniszterelnöki Hivatal (MEH), illetve 2010 nyarától a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (KIM) Gyerekesély Irodájának munkájáról lásd a www.gyerekmonitor.hu weboldalt.

- 2006. júliustól: elkezdődik az alkalmazási kísérlet a Szécsényi kistérségben¹⁴
- 2006. augusztus: a 2006–2008-as társadalmi befogadásra vonatkozó cselekvési terv kiemelt prioritásként jelenik meg a gyerekszegénység csökkentése¹⁵
- 2006. ősz: az EU-s fejlesztési források felhasználásában kiemelt területként definiálódik a gyerekszegénység elleni küzdelem – Gyerekesély zászlóshajó – és az Európai Bizottság számára készített anyagban is folyamatosan megjelenik, de időközben kiterjedtségéből, hangsúlyaiból sokat veszít¹⁶
- 2007 május – a „Legyen jobb a gyerekeknek!” Nemzeti Stratégia (NS) elfogadása az országgyűlésben¹⁷
- 2007 ősz – az NS-hez kapcsolódó kormányzati cselekvési terv elfogadása¹⁸
- 2007 – a Biztos Kezdet program országos hálózatának és a lokális gyerekesély programok kistérségi kiterjesztésének előkészítését célzó kiemelt TÁMOP-projekt munkájának megkezdése (TÁMOP 5.2.1)¹⁹
- 2008 ősz – az NS kormányzat által összehívott, civil szervezetek képviselőiből álló Értékelő Bizottságának megalakulása, a bizottság elnöke: Ferge Zsuzsa akadémikus, az MTA GYEP vezetője²⁰
- 2009 – a TÁMOP 5.2.3-as pályázat előkészítése öt leghátrányosabb helyzetű kistérségben (Sásdi, Kisteleki, Bátorfyerenyi, Baktalórántházi, Hevesi kistérségek)²¹
- 2009 – 35 Biztos Kezdet Gyerekház kezdi meg működését uniós források felhasználásával²²
- 2010 januárjától – a TÁMOP 5.2.3-as intézkedés második körében résztvevő hat kistérségben elkezdődnek a pályázatot előkészítő munkák (Csengeri, Szigetvári, Jánoshalmi, Sarkadi, Mezőcsáti, Ózdi kistérségek)

¹⁴ A Szécsényi Gyerekesély Programról lásd a www.gyerekesely.hu, jelenéről a www.gyere.net weboldalt.

¹⁵ Nemzeti Stratégiai Jelentés a szociális védelemről és a társadalmi összetartozásról, 2006–2008, http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2006/nap/hungary_hu.pdf

¹⁶ Új Magyarország Fejlesztési Terv (ÚMFT), Magyarország Nemzeti Stratégiai Referenciakerete 2007–2013, az Európai Bizottság döntésének dátuma: 2007. május 7., <http://eupalyazatiportal.hu/umft/>

¹⁷ 47/2007. (V. 31.) OGY határozat a „Legyen jobb a gyermekeknek!” Nemzeti Stratégiáról, 2007–2032, <http://www.complex.hu/kzldat/o07h0047.htm/o07h0047.htm>

¹⁸ 1092/2007. (XI. 29.) Korm. határozat a „Legyen jobb a gyermekeknek!” Nemzeti Stratégiáról, 2007–2032 szóló 47/2007. (V. 31.) OGY határozat végrehajtásával kapcsolatos kormányzati feladatokról (2007–2010.), a 2009-ben módosított határozat szövege: http://biztoskezdet.hu/uploads/attachments/1092_2007Kormhatarozat%283%29.pdf

¹⁹ A TÁMOP 5.2.1 program fő kezdeményezettje a Szociális és Munkaügyi Intézet (SZMI) volt, a programban az MTA GYEP konzorciumi partnerként vett részt, a tevékenységek és feladatok megosztásáról lásd a www.biztoskezdet.hu honlapot.

²⁰ A részletekről lásd a www.gyerekmonitor.hu honlapot.

²¹ A TÁMOP 5.2.3 pályázat 2009-es kiírásáról lásd a <http://www.nfu.hu/doc/1950>, a 2011-es kiírásról a <http://www.nfu.hu/doc/3000> linken elérhető anyagokat.

²² A 2008-as TÁMOP 5.2.2-es kiírás elérhető a <http://www.nfu.hu/doc/1359> linken.

- 2010. május – az EU ún. nyitott koordinációs mechanizmusának részeként működő nemzetközi értékelések részeként valósult meg a Szécsényi Gyerekesély Programot értékelő Peer Review²³
- 2010. ősz – a kistérségi programok és a gyerekház hálózat kiépítése a szaktárca (KIM) döntése alapján közös pályázati konstrukcióba kerül – megkezdődnek a TÁMOP 5.2.3/A konstrukció kialakításának munkálatai
- 2010 vége – 2011 nyara – a lokális programokat megvalósító kistérségek tervezett száma nő, újabb 15 hátrányos helyzetű kistérség pályázatra való felkészítését tűzi ki célként a szakminisztérium (KIM) – megkezdődik az ezt megvalósító TÁMOP 5.2.1 kiemelt program 2011–2012-es időszakának tervezése az SZMI feladatait átvevő Wekerle Sándor Alapkezelő (WSA), az MTA GYEP és az új partnerként belépő Máltai Szeretetszolgálat szakértőinek részvételével
- 2011 ősz – az MTA GYEP megszűnik
- Megkezdődik a TÁMOP 5.2.1 újabb szakasza (a Wekerle Sándor Alapkezelő, a Máltai Szeretetszolgálat, valamint az MTA újonnan alakult kutatócsoportja részvételével)
- 2011. október 25. – az újjáalakult Értékelő Bizottság első ülése – az ÉB 12 kormányzati képviselőből és 12, a civil szervezetek, egyházak, szakmai szervezetek által delegált tagból áll, akikhez állandó meghívottak csatlakoznak. Az ÉB elnöke: Balog Zoltán államtitkár, az ÉB civil delegáltjai által megválasztott társelnöke: Vecsei Miklós, a Máltai Szeretetszolgálat alelnöke²⁴

b) Az MTA Gyerekszegénység elleni Programirodájának (MTA GYEP) működése

Az MTA Gyerekszegénység elleni Programiroda hármassal bírt. Előkészítette és kidolgozta a gyerekszegénység elleni nemzeti programot, kutatásokkal segítette annak megalapozását és az NS elkészítését, valamint megvalósításának nyomon követését. Ugyanennek a feladatnak a keretében az MTA GYEP az Értékelő Bizottság háttérintézményeként is működött, előkészítette annak üléseit, gondozta az ÉB évenként kiadott, gyerekesélyekről szóló jelentését.²⁵ Az MTA GYEP – az előbbi tevékenységekhez tartalmilag szorosan kapcsolódó további két feladata – közvetlen terepmunka és akciókutatás végzése az NS lokális megvalósításának kísérleti programjában (Szécsényi Gyerekesély Program), illetve az azon alapuló – további 11 hátrányos helyzetű kistérségre irányuló – országos kiterjesztés előkészítése és a kistérségi programok szakmai támogatása volt (TÁMOP 5.2.1 és TÁMOP 5.2.3).

Az MTA GYEP működésének pénzügyi hátterét a MEH–MTA Stratégiai Kutatások keretében nyert támogatás, valamint a TÁMOP 5.2.1 kiemelt programban való részvétel biztosította. Az MTA GYEP működéséről,

²³ A peer review részletes anyaga és dokumentációja elérhető a <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2010/promoting-social-inclusion-of-children-in-a-disadvantaged-rural-environment-the-micro-region-of-szeccseny> linken.

²⁴ Az újjáalakult ÉB üléseiről a KIM honlapján találhatóak részletesebb híradások, <http://www.kormany.hu/hu/emberi-eroforrasok-miniszteriuma/tarsadalmi-felzarkozasert-felelos-allamtitkarsag/hirek>

²⁵ A Gyerekesélyek Magyarországon 2010-ben és 2011-ben megjelent kötetei letölthetők a www.gyerekmonitor.hu honlapon.

az ott folyó munkákról, kutatásokról, a lokális programokhoz kapcsolódó tevékenységről, valamint az elkészült szakmai anyagokról részletes információk találhatóak a www.gyerekesely.hu honlapon.

Az MTA GYEP működése 2011. szeptember 15-én megszűnt.²⁶

c) A Szécsényi Gyerekesély Program (SZGYEP) 2006–2011 közötti időszaka és a kistérségi kiterjesztés

Az MTA Gyerekszegénység elleni Nemzeti Programot kidolgozó irodájának (GYEP Iroda) munkatársai a program továbbfejlesztése és a „Legyen jobb a gyermekeknek!” hosszú távú Nemzeti Stratégia jobb megvalósítása érdekében kezdték meg a „Szécsényi alkalmazási kísérletet” program komplex alkalmazását a Nógrád megyei Szécsényi kistérségben, amely 2006-ban még a leghátrányosabb helyzetű kistérségcsoportban volt. A kísérleti program indulása óta együttműködik a kistérség vezetőivel, szakembereivel és egyre több polgárával. A kistérségi munka szervezésében és koordinálásában az időszak alatt folyamatosan nőtt a helyi programiroda (Szécsényi Gyerekesély Programiroda) és a program működési hátterét biztosító Magyar Szegénységellenes Alapítvány (MSZA) szerepe.²⁷

A SZGYEP céljai azonosak az országos célokkal, de a megvalósítás léptéke eltérő. Ez nemcsak mennyiségi, hanem minőségi kérdés is. A cselekvés módszerei szükségképpen mások. Nincs mód jogszabályalkotásra, a források szűkösek, viszont a személyes szolgáltatások, személyes hatások lehetőségei sokkal nagyobbak, és tényleges lehetőség a civil társadalom – érintettek és nem érintettek – cselekvésbe bevonása.

A Szécsényi Gyerekesély Program (SZGYEP) az országos programnak megfelelően számos „cselekvési területen” folyik (5. ábra). E területek azok, ahol a helyi szolgáltatások érdemlegesen segíthetik a szegénységből való kiemelkedést.

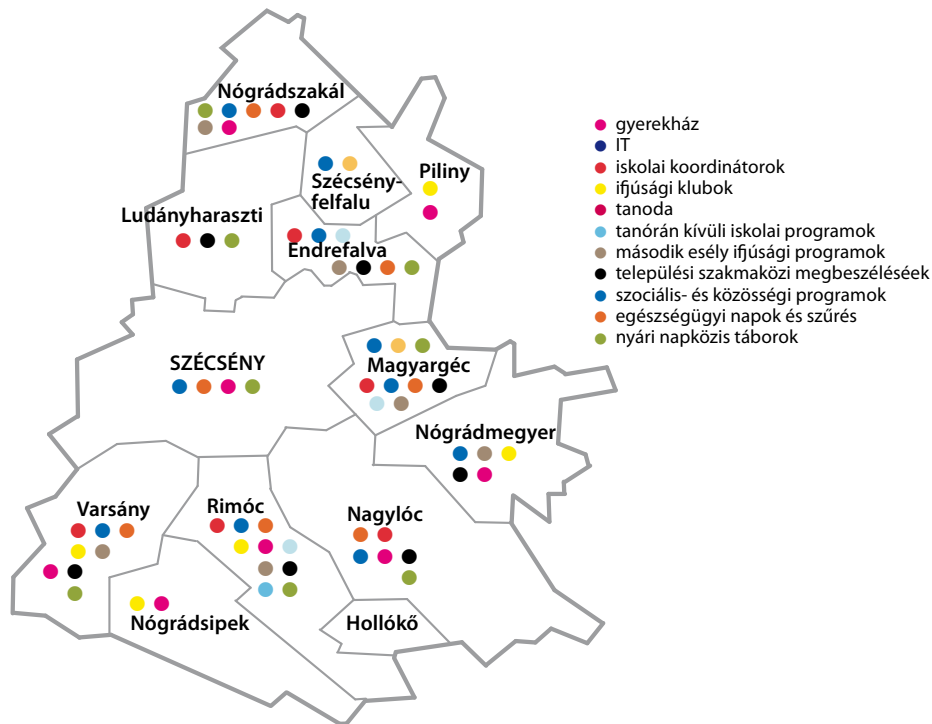
Önálló területek:

- koragyerekkori képességgondozás, a szülői szerepek megerősítése (Biztos Kezdet Gyerekházak);
- a sikerebb iskolai pályafutást segítő szolgáltatások (iskolai koordinátorok hálózata, mestertanítók bevonása, tanórán kívüli szabadidős programok, tanodák, nyári, iskola éven kívüli programok);
- a családi, lakhatási és közösségi feltételek javítása (szociális munka, közösségi ház);
- a szülők foglalkoztatásának elősegítése (szociális szövetkezet, munkaerő-piaci tanácsadás, második esély programok);
- az információs társadalomban való részvételhez szükséges fejlesztések (IT mentorok hálózata, IT-pontok, e-kamion, digitális írástudás tanfolyamok);
- egészségesebb gyerekkor biztosítása (közétkeztetés, szakorvosi szűrések).

²⁶ Ennek okairól és körülményeiről bővebb információk találhatóak a www.gyerekesely.hu honlapon, a GYEP munkatársai által alapított, a műhely szellemiségét fenntartó GYERE Gyerekesély Közhasznú Egyesület tevékenysége a gyere.net weboldalon követhető.

²⁷ A Szécsényi Gyerekesély Program anyagait lásd a www.gyerekesely.hu oldalon, jelenlegi működését a www.gyere.net oldalon

A relatív önálló szakmai programokat összekapcsolják a szakemberek között több módon megvalósuló együttműködési formák, valamint a helyi szakemberek és a helyi civil társadalom együttműködést biztosító, a fejlesztések alapjául szolgáló kistérségi gyerekbizottságok.



5. ábra: A Szécsényi Gyerekesély Program szolgáltatásai a kistérség településein (2011. tavasz)

A komplex fejlesztés, a lehető legkorábbi életkorban kezdődő és a gyerekkori (0–18 év) fejlődést meghatározó intézményeket és szolgáltatásokat egyszerre célzó program, jelentős nemzetközi figyelmet is keltett, a kísérletről szervezett konferencia eredményeként megjelent uniós jelentés példaként állította a többi tagország számára.

„A program bebizonyította, hogy eredményes, és olyan fontos elemeket mutat fel, amelyek potenciálisan átvethetők nemcsak más magyarországi kistérségekbe, hanem az Európai Unió más országaiba is. A projekt erőssége az alulról építkezés, valamint az, hogy alkalmazkodik nemcsak a kistérség körülményeihez, hanem az egyes települések adott realitásához is, köszönhetően a szakpolitikai intézkedések helyi szintű megvalósításának, az érdekeltek bevonásának, a partnerségek kialakításának és minden érintett fél aktív részvételének.” (Fresnoe 2010: 6)

A SZGYEP lényeges ismérvei:

- program, nem pedig projekt jellegű: a szokásos projektkorlátoktól (rövid időtartam, menet közbeni változtatás nehézsége, komplexitás hiánya) mentesen, viszonylag rugalmasan alakítja tevékenységeit, folyamatosan igazodva és reagálva a helyi társadalom változó igényeire;
- kísérleti/modell jellegű: alkalmasnak kell lennie további hasonló programok szakmai, módszertani és képzési alapjainak kidolgozására, a tapasztalatok átadására.

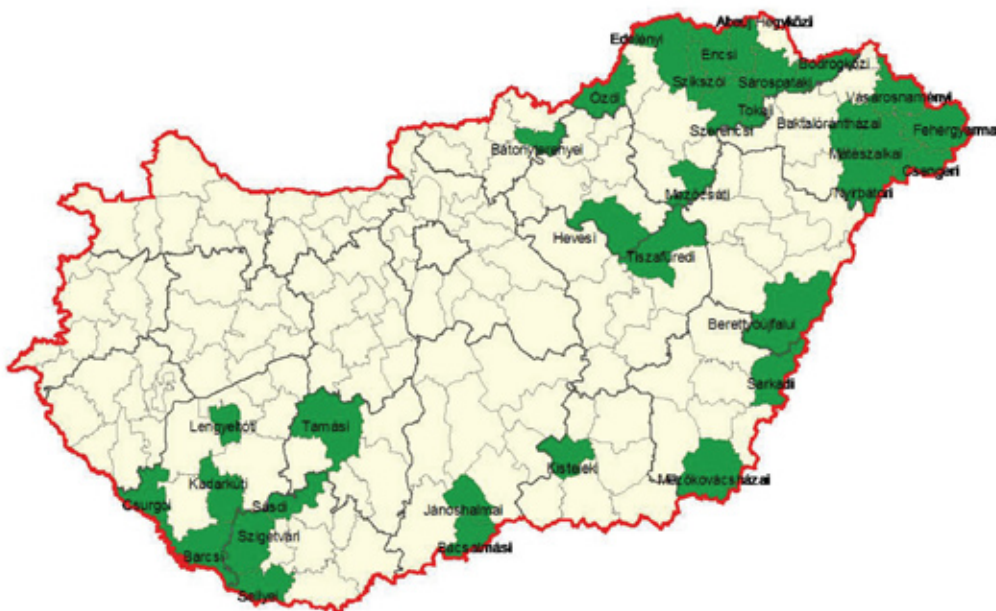
A Szécsényi Gyerekesély Program tapasztalataira építve kezdődött el 2008-ban a TÁMOP 5.2.1 kiemelt projekt keretében az ún. kistérségi kiterjesztés. Az NS-hez kapcsolódó kormányzati cselekvési terv Szécsény mellett további 10 hátrányos helyzetű kistérség bevonását célozta. A „Nem mondunk le senkiről” zászlóshajó programmal²⁸ együttműködésben 2008-ig összesen 11 kistérség (lásd a 6. ábrán az első és második körös kistérségeket) kiválasztása és felkészítése történt meg az MTA GYEP tevékenységének keretében.²⁹ Az első körös kistérségek 2010 végén – 2011 elején kezdték el a projekt megvalósítását. (2011-től újabb 15 kistérség bevonásáról döntöttek – az ún. harmadik körös kistérségek a 6. ábrán, az ő pályázati felkészítésük jelenleg folyik a WSA és a Máltai Szeretetszolgálat szakmai támogatásával.)

A SZGYEP és annak tapasztalatain alapuló, de mindig az adott lokalitás adottságaihoz igazodó kistérségi programok jellegzetességei:

- Lokális programok, melynek során a megvalósítás a kistérség összes települését, a teljes kistérségi társadalmat és annak fejlesztését célozza. A szolgáltatásfejlesztés a helyi (települési) szükségleteket, a kistérségi identitás kialakításának szükségességét és a méretgazdaságossági szempontokat egyaránt figyelembe veszi.
- Komplex programok, melynek során meghatározott területeken jól körülírt fejlesztések történnek, egymásra épülő szolgáltatások jönnek létre. A megvalósítás során folyamatosan bővül a közös célokra irányuló, eltérő szakterületek által közösen, illetve közös terekben megvalósított szolgáltatások köre.
- Jelentős humán erőforrás-bővítés jellemzi a programokat. A szolgáltatási „dömping” alapvető szükséglet a hátrányos helyzetű csoportok helyzetének javítását célzó programok kezdeti időszakában. Az alapszolgáltatásokon és kötelező önkormányzati feladatokon túli szolgáltatások iránti szükséglet (gyerekházak, iskolai koordinátorok, tanodák, szakmaközi műhelyek, közösségfejlesztés stb.) számos külső szakértő folyamatos jelenlétét igényli.
- Akciókutatás-jelleg. A kiindulópontot a gyerekszegénység elleni ún. rövid program képezte. Ennek alapján történt az első beavatkozások megtervezése. A több mint öt éve folyó SZGYEP-et és a további kistérségi programokat is a folyamatos értékelés, újratervezés és a program, ezen belül a szolgáltatások körének és tartalmának ehhez igazított fejlesztése jellemzi. A folyamat része a gyermekek, fiatalok és családjaik helyzetében bekövetkező változások követése.

²⁸ A leghátrányosabb helyzetű kistérségeket célzó fejlesztési programokat lásd a kötet 2.4. alfejezetében.

²⁹ Az MTA GYEP-en belül a TÁMOP 5.2.1 program szakmai vezetője Kun Zsuzsa szociálpolitikus volt.



Első körös kistérségek	Második körös kistérségek	Harmadik körös kistérségek	
Baktalórántházai	Csengeri	Vásárosnaményi	Edelényi
Bátonyterenyei	Jánoshalmi	Fehérgyarmati	Mátészalkai
Hevesi	Mezőcsáti	Abaúj-hegyközi	Szikszói
Kistelki	Sarkadi	Encsi	Nyírbátori
Sásdi	Szigetvári	Bodrogközi	Szerencsi
	Ózdi	Kadarkúti	Berettyóújfalui
		Barcsi	Tiszafüredi
		Sellyei	

6. ábra: TÁMOP 5.2.1 – TÁMOP 5.2.3 Gyerekesély program – komplex kistérségi programok³⁰

A fő eszközök: jogszabályalkotás, a költségvetési források elosztása a kormányzat kezében van, az NS megvalósításának központi kereteit ezek határozzák meg. Helyi szinten is érvényesek a Nemzeti Stratégia céljai, de az egyes célok konkrét tartalma, néha fontossága módosul a lokalitás adottságaihoz igazodva és az eszközök is változóak.

³⁰ A kistérségi programok tervezéséről, előkészítéséről és megvalósításáról bővebb információk, szakmai anyagok találhatóak az MTA GYEP www.gyerekesely.hu, a WSA http://www.wekerle.gov.hu/?oldal_id=1 és a Máltai Szeretetszolgálat <https://sites.google.com/site/523help/kiemelt-program/elozmenyek> weboldalán.

„A gyermekekkel kapcsolatos nézetek korszerűsítése nehéz. A gyermekközpontú és nem kirekesztő gyakorlatokhoz szükséges az intézmények és munkatársaik, illetve minden érintett és az egész társadalmi környezet korszerű, gyerekeket értő és toleráns értékrendje, mentalitása, szemléletmódja, magatartása. Ez a mentalitás Magyarországon sajnos távolról sem általános. Van már sok jó szemléletű, a gyerekek sokoldalú fejlesztéséért és a jó társadalmi együttélésért elkötelezett iskola vagy más szolgáltatás, de a többség még nem ilyen. Ezért van szükség sokféle szemléletformálásra, mentalitások átalakítására. A kistérségi programok fejlesztéseinek lényege, hogy a szemléletmódot segítsen átalakítani. Ha ez megtörténhet, akkor a különböző szolgáltatások a jövőben a külső forrásoktól kevésbé függően is jól működhetnek, ezzel biztosítva a hosszú távú fenntarthatóságot.

A mai működésmód és szemlélet olyan átalakítása, amely a gyerekek érdekeivel azonosul, biztos, hogy hosszú, nehéz, sok módszert és eszközt igénylő folyamat, és sokféle külső forrást és impulzust igényel. A kistérségi gyerekesély programok elindítanak egy olyan folyamatot, ahol a helyi szakemberek, a helyi szolgáltatások elkezdnek felkészülni a szükséges változásra. Segít annak megértésében, hogy megújuló szemlélet nélkül nincs esély a gyerekek sikeresebb fejlesztésére, oktatására, nevelésére, gondozására. A gyerekeknek és a szülőknek nyújtott szolgáltatások pedig égetően hiányzó szükségleteket elégítenek ki, amelyekkel a jövőben is számolni kell. Ugyanakkor ezek a programok időigényesek. A folyamatok még csak épp, hogy elindultak. Ezek a folyamatok jelenleg még nem eresztettek eléggé gyökeret ahhoz, hogy a helyi társadalom mindent megtegyen fenntartásukért, és saját erejéből ezeknek a forrásait előteremtse. Sikeres társadalmi folyamatokhoz szükség van a folyamatosságra, és arra, hogy az emberi erőforrásba annyi energiát fektessünk, hogy képessé tegyünk a helyi szakembereket és közösséget arra, hogy a maguk erejéből vigyék tovább a most még segítséggel nyújtott szolgáltatásokat.”

(Peer Review, 2010)

d) Biztos Kezdet program

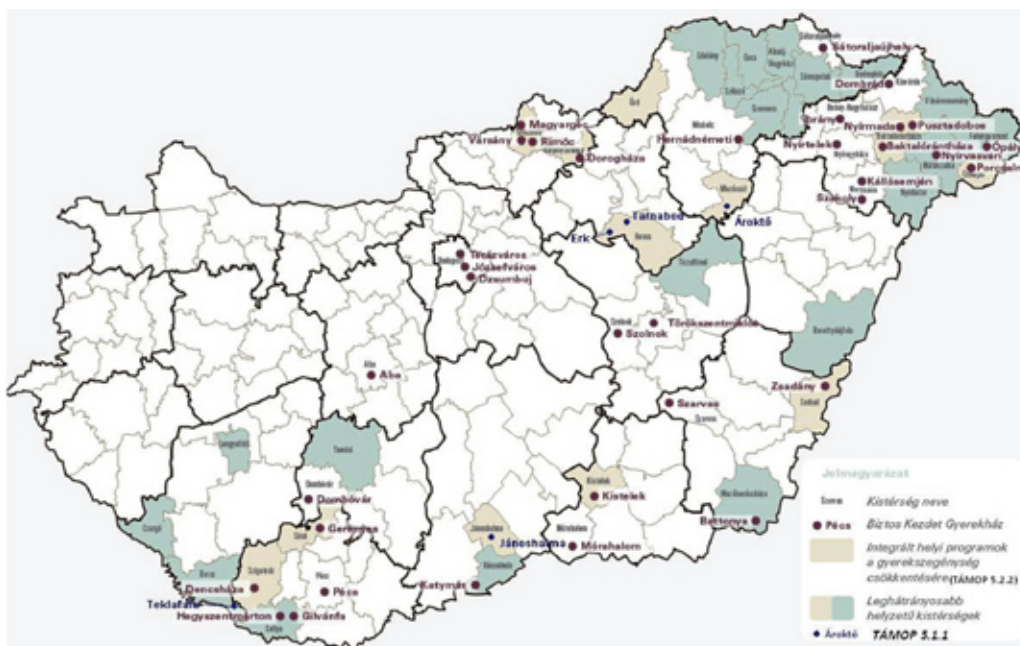
A koragyerekkori körülmények meghatározó jelentőségűek a fejlődésben. Az elmúlt évtizedek iskolai kompenzáló programjainak egyértelmű következtetése: a fejlesztést jóval az iskolába lépést megelőzően, az első életévokban kell megkezdeni. Ami ezekben az években (0–4) megvalósul, az alapozza meg a későbbi lehetőségeket. A Biztos Kezdet program egyszerre célozza a korai években történő képességgondozást, a szülői szerepben való megerősítést és a kisgyerekes családok helyzetének, lehetőségeinek javítását, a kedvezőbb családi működést.

Az angol Sure Start program tapasztalatain alapuló hazai fejlesztés 2003-ban indult el modellprogramok működtetésével. A Nemzeti Stratégiában hangsúlyos szerepet kapó koragyerekkori szolgáltatásfejlesztéshez kapcsolódóan az országos hálózat kiépítése, a Biztos Kezdet filozófia és az ahhoz kapcsolódó szolgáltatások szakmai-módszertani megalapozása és kiépítése az uniós fejlesztések körében valósult meg. A fejlesztést

a TÁMOP 5.2.1 kiemelt program keretében a Szociális és Munkaügyi Intézetben működő Biztos Kezdet Programiroda irányította.³¹

A Biztos Kezdet Gyerekházak létrehozását támogató TÁMOP 5.2.2, valamint részben a TÁMOP 5.1.1 és a Norvég Finanszírozási Alap pályázati forrásainak felhasználásával közel 45 gyerekház kezdte meg működését túlnyomórészt többségben a leghátrányosabb helyzetű kistérségek településein.

Az ország területi egyenlőtlenségeit figyelembe véve a program elsődleges célcsoportját a hátrányos helyzetű kistérségekben, valamint a települési szegregátumokban élő családok jelentik. Ezeken a területeken jellemző leginkább a szociális problémák halmozódása és az erőforrások szűkössége, másrészt itt hiányoznak, illetve hiányosak leginkább a kisgyerekeket célzó szolgáltatások.



Forrás: A térképet a TÁMOP 5.2.1 program keretében Néray Ágnes készítette.

7. ábra: Biztos Kezdet gyerekházak Magyarországon, 2011

„A hazai ez irányú törekvésekben mérföldkő volt a Gyermekszegénység Elleni Nemzeti Program megszületése 2007-ben, amelynek célja a rossz helyzetből indulók esélyeinek javítása az országban zajló különböző intervenciók stratégiáinak összehangolásával. (...) többéves fejlesztőmunkát követve indult útjára 2009-től kezdődően az Új Magyarország Fejlesztési Terv keretében a Biztos Kezdet Gyerekház

³¹ A program szakmai vezetője 2010 decemberéig Szilvási Léna, majd Kovács Erika volt. A program részletes ismertetője és a szakmai anyagai megtalálhatóak a www.biztoskezdet.hu weboldalon.

Program is, melynek tevékenysége egységes szakmai szempontokon alapuló Gyerekházak kialakítására irányul. A program célcsoportját a hátrányos helyzetű településeken, településrészekben élő, 0–5 éves gyereket nevelő családok alkotják, akik ma korlátozottan, vagy egyáltalán nem férnek hozzá a jó minőségű szolgáltatásokhoz, napközbeni ellátáshoz. A Gyerekház esélyt biztosít a gyermekek számára arra, hogy a lehető legkorábbi életkorban megkapják azt a magas színvonalú támogatást, ami segíti képességeik optimális kibontakozását és megalapozza sikeres iskolai pályafutásukat.

Mára úgy tűnik, ez az egyetlen módja a szegénység és a kirekesztettség újratermelődésének megtörésére a leszakadó régiókban, kistérségekben és településeken, a programok fenntarthatóságának, valamint a rendszer folyamatos, országos kiterjesztésének biztosítása így elengedhetetlen eleme egy hosszú távon gondolkodó, preventív szemlélettel rendelkező szakpolitikának. A rendszer költségei hosszú távon pedig megtérülnek a nők munkavállalási lehetőségein, a gyerekek harmonikus fejlődésén, sikeres beilleszkedésén, iskolaérettségén, és az egészségügyi és szociális szolgáltatások iránti csökkenő igényen keresztül.” (Surányi, Danis 2009: 17–18.)

2.3.3. A célok megvalósulása

A Nemzeti Stratégiában foglaltak alapján a célok akkor tekinthetők megvalósultnak, ha az abszolút és a relatív szegénység mutatószámai, valamint a mélyszegénységben élők aránya is érzékelhetően, statisztikailag szignifikáns mértékben csökken, valamint a gyerekek helyzetét leíró egyéb indikátorok mentén is javulás tapasztalható. A változások évről évre követendők, de csak több év tendenciáit elemezve vonható le érvényes következtetés.

A „Legyen jobb a gyermekeknek!” Nemzeti Stratégia 2010 decemberében feloszlott első Értékelő Bizottsága (ÉB) munkacsoportja dolgozta ki azt az indikátorrendszert, amely a gyerekek helyzetében bekövetkezett változások, illetve az NS megvalósításának hatásainak követésére szolgál.³² Az adatokat a KSH biztosítja az indikátorszett folyamatos frissítéséhez. A kezdő adatév 2006 volt, az utolsó rendelkezésre álló adatok a 2010-es évre vonatkoznak.³³ Az alábbi összefoglaló az indikátorrendszer néhány, a gyerekes családok élethelyzetét, a gyerekek életesélyeit markánsan jelző elemére szorítkozik.

1. táblázat: A legfontosabb gyerekszegénység-indikátorok alakulása az országos adatok szerint (2006–2010 és 2009–2010 között)³⁴

³² A részletes indikátorleírások és a 2006–2009 közötti adatok megtalálhatóak a www.gyerekmonitor.hu honlapon.

³³ 2010-re vonatkozó adatokat 2012-ben az MTA GYEP műhely szellemiségét folytató Gyerekesély Közhasznú Egyesület kapta meg a KSH-tól, az elemzést ennek alapján, az Egyesület megjelenés alatt álló gyerekesélyekről szóló ún. civil jelentéséhez készítette Farkas Zsombor.

³⁴ Az indikátorok számozása a táblázatban és a részletes adatsoroknál is az ÉB korábban elfogadott indikátorjegyzékének struktúráját követi (lásd korábbi ÉB-jelentések, www.gyerekmonitor.hu).

Terület/indikátor	Változás az országos adatokban	
	2006–2010 között	2009–2010 között
Foglalkoztatás, munkaerő-piaci helyzet javítása		
A1. Foglalkoztatott nélküli háztartások aránya	≈	≈
A2. Foglalkoztatott nélküli háztartásban élők aránya	X	≈
Gyermekek családot anyagi helyzetének javítása		
B1. Relatív szegénység aránya (a medián 60%-a alatt élők aránya), összesen	✓	≈
Gyermekek háztartások	✓	≈
Gyermekek nélküli háztartások	✓	≈
Gyerekek családot alapvető szükségleteinek kielégítése, depriváció		
C1. Háztartások aránya, akik nagy nehézségek árán tudnak megélni	X	X
C2. Háztartások aránya, akiknek nincs elég pénze élelmiszerre	✓	✓
Lakás, lakhatás feltételeinek javítása		
D1. Fürdőszoba nélküli lakásokban élő személyek aránya	≈	≈
D2. WC nélküli lakásokban élő személyek aránya	X	✓
D3. Zsúfolt lakásokban élő személyek aránya	X	X
A képességek kibontakoztatását, a sikeres iskolai pályafutást segítő intézmények és szolgáltatások		
E1/A. Napközbeni ellátásban részesülő 0–5 évesek aránya	✓	✓
E2. Bölcsődével, óvodával (bölcsődei, óvodai jellegű szolgáltatást nyújtó intézménnyel) nem rendelkező települések száma	X	≈
E3. 25 főnél nagyobb óvodai csoportok aránya	X	X
E7. Integráltan oktatott sajátos nevelési igényű gyerekek aránya	✓	✓
E8. Középfokú tanulók aránya a középfokú oktatásban	X	≈
E9/A. Középfokú oktatásban részt vevő 16 évesek aránya	✓	≈
E10. Korai iskolaelhagyók aránya	✓	✓
A gyermekek családot célzó személyes szolgáltatások és szakellátások fejlesztése		
F4. Gyermekvédelmi szakellátásban részesülő gyermekek aránya ezer azonos korú lakosra	X	X
Egészségesebb gyermekkor biztosítása		
G1. Koraszülöttek (kis súlyú élveszülöttek) aránya	X	X
G2.1. Csecsemőhalandóság (ezrelék)	✓	X
G2.2. Gyermekhalandóság (tízezrelék)	✓	✓
G3. Fiatalkori terhességek aránya	✓	✓

Jelmagyarázat:

✓ Jó irányba mozgó adat.

X Rossz irányba mozgó trend.

≈ Nincs jelentős elmozdulás. (Az adott indikátor bázisévéhez (2006) képest a változás nem nagyobb 2 százaléknál.)

„A KSH adatai szerint a teljes népesség szegénységi rátája 2010-ben 12 százalék, amely 2006-hoz képest 4 százalékpontos javulást jelent. A gyerekek háztartások szegénységi aránya szintén csökkent: a 2006-os 21 százalékról 2010-re 16 százalékra, amely azonban nem jelent közeledést a teljes népesség szegénységi rátájához (a különbség egyaránt 5 százalékpontos). Ezekkel a szegénységi arányokkal egyébként az Európai Unió középmezőnyében állunk, ugyanakkor a Gyerekmonitor kutatás

(2009) – módszertani technikától függően – a gyerekes háztartások 28, illetve 21 százalékos szegénységi arányát mérte; mindkét adat jóval kiterjedtebb szegénységet jelez, mint a KSH adatsorok. Mindezzel párhuzamosan a jövedelmi helyzetet meghatározó foglalkoztatottság nem javult. A foglalkoztatott nélküli háztartások arányában nincs elmozdulás (2006 és 2010 között minimális, 0,6 százalékpontnyi a romlás), illetve a foglalkoztatott nélküli háztartásban élők aránya a vizsgált négy év alatt 1 százalékponttal nőtt. A szegénység fokozatos mélyülésére utal, hogy azoknak a háztartásoknak az aránya, akik szubjektív megítélésük szerint »csak nagy nehézségek árán tudnak megélni«, 2006 és 2010 között 8 százalékponttal emelkedett. Így az utolsó adatévben a háztartások negyede sorolta önmagát ebbe a kategóriába. Másrészt némileg meglepő módon kevesebben vannak azok, akiknek nem jut pénzük élelmiszerre: 2009-ben a háztartások több mint tizede, 2010-ben 8,4 százaléka jelezte ezt. A lakáskörülmények terén nincs jelentős változás, illetve nincs érzékelhető előrelepes: a vizsgált időszakban a népesség 4–4,5 százaléka élt fürdőszoba nélküli, 6–7 százaléka WC nélküli lakásban. A zsúfolt lakásban élők aránya – a KSH »hazai« definíciója szerint – a 2006–2009 közötti csökkenés után 2010-re ismét emelkedett (8,9%); a már hivatkozott Gyerekmonitor adatfelvétel alapján a gyerekes családok 27 százaléka élt zsúfoltan 2009-ben.

A gyerekeket érintő szolgáltatások alakulása – a rendelkezésre álló adatok szerint – felemás. 2006-hoz és 2009-hez képest is több gyerek vesz részt napközbeni ellátásban; 2010-ben a 0–5 éves gyerekek 52,6 százaléka. Az óvodával, iskolával nem rendelkező települések száma 2006 óta jelentősen nőtt. 2010-ben az óvodai csoportok harmada zsúfolt (34%); ez 2006-hoz képest 8 százalékpontos romlást jelent. Nőtt az integráltan oktatott sajátos nevelési igényű gyerekek (2010-ben 62,5%), és csökkent a korai iskola elhagyók aránya (2010-ben 10,5%). Szintén pozitívum, hogy 2006-tól egyre több 16 éves fiatal vesz részt a középfokú oktatásban (2010-ben arányuk 95,4%).

Az egészséges gyerekkor jellemző indikátoraiban nem történt szembetűnő elmozdulás, de aggodalomra ad okot, hogy a csecsemőhalandósági ráta – a 2006–2009 közötti folyamatos csökkenés után – 2010-re nőtt (5,3 ezrelék). A gyermekhalandóság (4,3 tízezrelék) és a fiataalkori terhességek aránya (21,2 ezrelék), ha csak alig érzékelhetően is, de csökkent, a koraszülöttek aránya azonban emelkedett (8,6%).

Regionális egyenlőtlenségek

A KSH adatai regionális, néhol településnagyság szerinti bontásban érhetők el. A magyarországi területi egyenlőtlenségek ezek alapján is nagyon élesek, ugyanakkor tudjuk, hogy a régiókon belül a kistérségek fejlettsége, társadalmi, gazdasági, infrastrukturális helyzete is nagyon eltérő. Mindenesetre a regionális egyenlőtlenségek terén semmilyen javulás nem tapasztalható, sőt bizonyos dimenziók mentén egyes régiók leszakadása egyre súlyosabb. A régiók között a jövedelmi helyzetet meghatározó, illetve az annak következményét jelző mutatók terén a legszélesebb az olló. A foglalkoztatott nélküli háztartások és az ilyen háztartásban élők aránya a legrosszabb helyzetű Észak-magyarországi és az Észak-alföldi régiókban mintegy 6–10 százalékponttal magasabb, mint a legkedvezőbb helyzetű Közép-

magyarországi és Nyugat-dunántúli régiókban. A deprivációs mutatók közül a »csak nagy nehézségek árán megélni képes« háztartások aránya – talán a szubjektív megítélés miatt – változatos képet mutat: miközben az elmúlt években jellemzően Észak-Magyarországon és a Dél-Alföldön volt a legmagasabb az ilyen háztartások aránya, addig a 2010-es adatok szerint, ha csak kevéssel is, de a nem hátrányos helyzetű Közép-dunántúli régióban él a legtöbb »nélkülöző« háztartás (28,6%). Arányuk minden adatévben a Közép-magyarországi régióban a legalacsonyabb. Élelmiszerre három hátrányos helyzetű régióban (Észak-Magyarország, Dél-Alföld, Észak-Alföld) nem jut pénze a legtöbb háztartásnak (2010-ben 11,8–13%). Arányuk kétszer-háromszor nagyobb a három jó helyzetű régióban élő háztartásokénál úgy, hogy utóbbiakban az arányok 2006-2010 között alig változtak, miközben az Észak-magyarországi régióban jelentősen (4 százalékponttal) nőtt, a másik két hátrányos helyzetű régióban 3–4 százalékponttal csökkent az ilyen háztartások aránya.

A szolgáltatások terén szintén láthatók regionális különbségek, de ezek egyrészt nem olyan élesek, másrészt nem feltétlenül követik a »fejlett-leszakadó« régiók felosztást. A napközbeni ellátásban részesülő gyerekek aránya minden régióban javult 2006–2010 között, és mindenhol meghaladja az 50 százalékot. A legtöbben a Dél-alföldi (2010-ben a 0–5 évesek 56%-a) és a Nyugat-dunántúli (54,2%) régiókban vesznek részt napközbeni ellátásban, a legkevesebben pedig az Észak-magyarországi régióban (50,1%) járnak bölcsődébe, óvodába vagy egyéb intézménybe. A települések lélekszáma már jóval erősebb választóvonal: a 3000 főnél kisebb népességű falvakban a korosztály 47,5 százaléka, az 50 ezer főnél nagyobb városokban 56 százaléka részesül napközbeni ellátásban. A Közép-magyarországi régióban 2006-ban mindössze három, 2010-ben négy olyan település volt, ahol nincs bölcsődei és óvodai szolgáltatás (ez a régió összes településének alig 1,5%-a). A legtöbb szolgáltatáshiányos település abszolút értékben és arányaiban is a Nyugat-dunántúli (az összes település 46,3%-a), illetve a Dél-dunántúli (a települések 45,9%-a) régiókban van, amelyet nagymértékben magyaráz az aprófalvas településszerkezet. 2006-ban még ebben a két régióban volt a legalacsonyabb a zsúfolt óvodai csoportok aránya (alig több mint ötödük volt ilyen), 2010-re azonban 30–31 százalékos arányaikkal a régiók középmezőnyébe kerültek. A »végeken« a helyzet ezen a téren sem javult: ahogy 2006-ban, úgy 2010-ben is a két teljes mértékben leszakadó régióban (Észak-Magyarország, Észak-Alföld) a legmagasabb a zsúfolt csoportok aránya (37,3, illetve 41,9%), amely önmagukhoz képest is 5–6 százalékpontnyi romlást jelent öt év alatt. Az iskoláztatást jellemző erős mutató a korai iskolaelhagyók aránya, amely indikátor mentén ismét élesek az egyenlőtlenségek. Az Észak-magyarországi és az Észak-alföldi régiókban némi javulás után is a legtöbb a lemorzsolódó tanulók aránya (2010-ben 15,6 illetve 12,8%), és a hátrány nem látszik csökkenni: 2006-ban és 2010-ben is mintegy kétszer többen hagyták ott idő előtt az iskolát, mint a három legkedvezőbb helyzetű régióban (Nyugat-Dunántúl, Dél-Alföld, Közép-Magyarország). A középfokú oktatásban részt vevő 16 évesek aránya egyedül az Észak-magyarországi régióban nem éri el a 90 százalékot, miközben a három előbb említett régióban arányuk legalább 98 százalék.

Az egészséges gyermekkor főbb mutatói közül a csecsemőhalandósági ráta regionális értékei 2010-re valamelyest közeledtek egymáshoz, illetve 2009-hez képest a sorrend átalakult. Az Észak-magyarországi régió kiugróan magas 2009-es rátája (8,1 ezrelék) – az adatok alapján – 2010-re 5,5 ezrelékre csökkent, így az utolsó adatévben az Észak-alföldi (7,2 ezrelék) és a Dél-dunántúli (6 ezrelék) régiókban a legmagasabb a csecsemőhalandóság. Ezek az értékek 1,5–3 ezrelékpontnyival rosszabbak a kedvezőbb helyzetű régiók adatainál (Közép-Magyarország, Közép-Dunántúl). A koraszülési ráták minden évben az Észak-magyarországi, majd az Észak-alföldi régiókban a legmagasabbak; 2010-ben a gyerekek mintegy tizede született 2500 grammnál kisebb súllyal. Ez jóval kedvezőtlenebb érték a Közép-magyarországi és Közép-dunántúli régiók rátáinál. A település mérete ebben az esetben is meghatározó: 2010-ben az 1000 főnél kisebb községekben 11,3 százalék, az 50 ezer főnél népesebb városokban 7,5 százalék a koraszülött gyerekek aránya. A fiatalkori terhességek égbekiáltó területi egyenlőtlenségei a három legrosszabb helyzetű régió értékeinek javulása ellenére alig csökkentek. Csak a két „szélső” régió adatait tekintve: 2010-ben az Észak-magyarországi (34,9 ezrelék) régióban közel háromszor akora a fiatalkori terhességek aránya, mint a Nyugat-magyarországi (12, ezrelék) régióban. Másként: a legfeljebb 1000 fős kistelepüléseken 32,4 ezrelék, a legalább 50 ezres városokban 13 ezrelék a ráta.” (Farkas 2012)

A „Legyen jobb a gyermekeknek!” Nemzeti Stratégia reális helyzetértékelésen alapul. Komplex beavatkozási szemlélete és a gyakorlati (szabályozásban, igazgatásban, finanszírozásban, szolgáltatásszervezésben) megvalósításra vonatkozó alapelvei, javasolt elosztási módjai összhangban állnak a hazai helyzet jellemzőivel. Ezt több, azóta született dokumentum is közvetve alátámasztja. Az EU Roma Stratégiája, a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia, a Haza és Haladás Közpolitikai Alapítvány mélyszegénység felszámolására irányuló programkerete egyaránt megerősíti a területi célzásnak, a korlátozott források ilyen módon célzott és koncentrált felhasználásának, valamint az ágazatközi együttműködés és a hiányzó szolgáltatási rendszerek (koragyerekkori és közösségi szolgáltatások) kiépítését előtérbe helyező fejlesztések szükségességét.

A probléma, a gyerekszegénység és a gyerekek esélyeinek egyenlőtlenségei, kizárólag komplex és hosszú távú programokkal csökkenthető.³⁵ Ez minden társadalom alapvető kötelessége és érdeke. A gyermek jogainak érvényesítése és a társadalom önérdeke ezt külön-külön, de egymással összefüggésben is indokolja. A hazai helyzethez és szükségletekhez folyamatosan igazodó, időnként azok alapján újratervezett hosszú távon sikeres és hatékony szegénység elleni program az alábbi tényezők együttes megléte esetén valósítható meg:

- valós és egyértelműen kommunikált, a törvényhozásban is megjelenő politikai akarat és ennek terjesztése;

³⁵ A megszűnt MTA GYEP Iroda volt munkatársai jelenleg dolgoznak a Gyerekszegénység elleni Nemzeti Program tapasztalatainak összefoglaló elemzésén. Az Open Society Institute GYERE Gyerekesély Közhasznú Egyesületnek (www.gyere.net) nyújtott támogatása keretében készülő elemzések és összefoglaló anyagok kiindulópontja az alábbiakban megfogalmazott feltételrendszer.

- megfelelő támogatási és szabályozási rendszer (a családtámogatásoktól a lakásmegtartáson keresztül a foglalkoztatáspolitikáig; az egészségügyi, oktatási, szociális szolgáltatások szabályozási-finanszírozási rendszerétől a minőségi szolgáltatási követelményekig);
- a helyi közösségek megnyerése, a cél elfogadtatása, partnerség;
- szolgáltatásdömpinggel folyamatos szakmai jelenlétet biztosító helyi szolgáltatásbővítés és -fejlesztés;
- jogvédelem és -érvényesítés, méltóság helyreállítása.

Kérdések

Hogyan befolyásolja a tartós szegénység és nélkülözés a felnövekvő gyerekek esélyeit?

Milyen szerepet játszanak a szociális transzferek a gyerekszegénység elleni küzdelemben?

Miért van kitüntetett jelentősége a gyerekszegénység elleni küzdelemben a korai életéveknek?

Mi a jelentőségek a társadalmi programok megvalósulását követő indikátoroknak?

Irodalom

- Autonómia Alapítvány (2010): A 2009. január 1-jétől bevezetett óvodáztatási támogatás hatásvizsgálata. In Ferge Zs., Darvas Á. (szerk.): *Gyerekesélyek Magyarországon. A „Legyen jobb a gyermeknek!” Nemzeti Stratégia Értékelő Bizottságának 2009. évi jelentése*. MTA GYEP, Budapest, 183–197.
www.gyerekmonitor.hu
- Bass L., Darvas Á. (2008): *Gyerekszegénység Budapesten*. Készült a HEFOP-2.2.1-06/1.-2007-05-0003/4.0 EMIR azonosító számú projekt keretében, a Fővárosi TEGYESZ megbízásából. Kézirat.
- Bass L., Darvas Á. (2011): A gyermeki fejlődés és a gyermek jóllét társadalmi meghatározottsága. In Danis I., Farkas M., Herczog M., Szilvási L. (szerk.): *Biztos kezdet kötetek I. Génektől a társadalomig: a koragyermekkorai fejlődés szinterei*. Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézet Budapest, 522–547.
- Bass L., Darvas Á., Ferge Zs. (2007): A Gyermekszegénység Elleni Nemzeti Program kimunkálása. A szegénységben élők helyzetének változása 2001 és 2006 között – különös tekintettel a gyermekes családokra. In *Stratégiai kutatások 2006–2007. Kutatási jelentések*. MTA–MeH, Budapest, 7–38.
- Bass L., Darvas Á., Farkas Zs., Ferge Zs. (2008a): A gyermekszegénység elleni küzdelem állása 2008-ban In *Stratégiai kutatások 2007–2008. Kutatási jelentések*. MTA–MeH, Budapest, 7–33.
- Bass L., Darvas Á., Ferge Zs., Simon M. (2008b): A gyerekszegénység csökkentése továbbra is kulcskérdés. *Esély*, 4: 25–52.
- Bass L., Farkas Zs. (2011): A gyerekszegénység alakulása 2009-ben Magyarországon (összefoglaló tanulmány). In Ferge Zs., Darvas Á. (vál. és szerk.): *Gyerekesélyek Magyarországon. A „Legyen jobb a gyermeknek!” Nemzeti Stratégia Értékelő Bizottságának 2010. évi jelentése*. MTA GYEP, Budapest, 87–142.

- Darvas Á., Ferge Zs. (2011): Gyerekek szegénysége. In Takács I., Csillag F., Trencsényi L. (szerk.): *Hogyan szeressük a gyermeket?* UNICEF Magyar Bizottság kiadványa. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 349–358.
- Esping-Andersen, G. (2002): Egy gyermekközpontú társadalmi beruházási stratégia. *Esély*, 5: 28–70.
- Farkas Zs. (2012): *Magyarországi gyermekek és gyermekes családok helyzetét jelző indikátorok, 2006–2010*. GYERE Gyerekesély Közhasznú Egyesület, Kézirat.
- Ferge Zs. (2008): Miért szokatlanul nagyok a magyarországi egyenlőtlenségek? *Esély*, 2: 3–14.
- Ferge Zs. (2009): *Social policies can make a difference: European urban-rural disparities in child poverty*. Combating Poverty and Social Exclusion in Rural Areas Conference organised by the European Commission, Budapest, 11–12 June 2009. www.gyerekesely.hu
- Ferge Zs., Bass L., Darvas Á., Hadházy Á. (2009): A gyermekszegénység elleni nemzeti stratégia sorsa költségvetési megszorítások és válság idején. In *Stratégiai kutatások 2008–2009*. Kutatási jelentések. MTA–MeH, Budapest, 7–30.
- Ferge Zs., Bass L., Darvas Á., Hadházy Á. (2010) A gyermekkutatások tudományos és szakpolitikai jellege. In *Stratégiai kutatások 2009–2010*. Kutatási Jelentések, MEH–MTA, Budapest, 7–28.
- Ferge Zs., Darvas Á. (vál. és szerk.) (2010): *Gyerekesélyek Magyarországon*. A „Legyen jobb a gyermekeknek!” Nemzeti Stratégia Értékelő Bizottságának jelentése 2009. MTA GYEP, Budapest.
- Ferge Zs., Darvas Á. (vál. és szerk.) (2011): *Gyerekesélyek Magyarországon*. A „Legyen jobb a gyermekeknek!” Nemzeti Stratégia Értékelő Bizottságának jelentése 2010. MTA GYEP, Budapest.
- Fresnoe, J. M. (2010): *Szintézisjelentés*. Gyermek Társadalmi Integrációjának Elősegítése Hátrányos Helyzetű Vidéki Térségekben – A Szécsényi Kistérség, Peer Review, 2010. május, <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2010/promoting-social-inclusion-of-children-in-a-disadvantaged-rural-environment-the-micro-region-of-szeccseny>
- Gábos A. (2000): Családok helyzete és családtámogatások a kilencvenes években. In Kolosi T., Tóth I. Gy., Vukovich Gy. (szerk.): *Társadalmi riport 2000*. TÁRKI, Budapest, 99–122. Elektronikus verzió készült 2006-ban: <http://www.tarki.hu/adatbank-h/kutjel/pdf/a845.pdf>
- Gábos A. (2010): Gyermekszegénység az Európai Unióban. In Kolosi T., Tóth I. Gy. (szerk.): *Társadalmi riport 2010*. TÁRKI, Budapest, 82–104.
- Gábos A., Szívós P. (2006): A gyermekszegénység és néhány jellemzője Magyarországon. In Kolosi T., Tóth I. Gy., Vukovich Gy. (szerk.): *Társadalmi riport 2006*. TÁRKI, Budapest, 204–228. Elektronikus verzió készült 2006-ban: http://www.tarsadalomkutatás.hu/kkk.php?TPUBL-A-695/publikaciok/tpubl_a_695.pdf
- Gyermekjövő program*. A Harlem Children’s Zone (HCZ) Program adaptációja Magyarországon. Készítették a Gyermekjövő Adaptációs Munkacsoport tagjai: Bányai E., Csongor A., Csovcsics E., Kende Á., Kóczé A., Szalai J., Szász A., Teller N. Budapest, 2011. január. Kézirat.
- Kovarik E. (szerk.) (2007): *A helyi közpolitikák alakítása*. A tankönyv a regionális fejlesztési operatív program keretében, az Európai Unió Strukturális Alapjainak támogatásával készült, Kormányzati Személyügyi Szolgáltató és Közigazgatási Képzési Központ, ROP 3.1.1 Programigazgatóság, Budapest. www.kszk.gov.hu/data/cms28784/3_HELYI_KOZPOL_tankonyv.pdf

„Legyen jobb a gyermekeknek!” Nemzeti Stratégia, 2007–2032.

<http://misc.meh.hu/letoltheto/LegyenJobbAGyerekeknek.pdf>

Medgyesi M., Scharle Á. (szerk.) (2012): *Felemelkedés közös erővel: a tartós mélyszegénység csökkentése célhoz kötött támogatások révén mélyszegénység kutatásának háttér tanulmányai*. Haza és Haladás Közpolitikai Alapítvány, Budapest. http://www.hazaeshaladas.hu/ftp/elso_tanulmany/tanulmany.pdf

Ortiz, I., Daniel, L. M., Engilbertsdóttir, S. (eds.) (2012): *Child Poverty and Inequality*. New Perspectives. United Nations Children’s Fund (UNICEF), Division of Policy and Practice, New York. http://www.unicef.org/socialpolicy/files/Child_Poverty_Inequality_FINAL_Web_web.pdf

Peer Review (2010): *A Szécsényi Gyerekesély Program*. A Program ismertetése az EU Peer Review résztvevői számára, 2010. március. <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2010/promoting-social-inclusion-of-children-in-a-disadvantaged-rural-environment-the-micro-region-of-szeccseny>

Surányi É., Danis I. (szerk.) (2009): *Családpolitika más szemmel. Eltérő nézőpontok, változó gyakorlatok*. MTA KTI, Budapest, 2009. december, http://haromkiralyfi.hu/wp-content/uploads/2010/07/csaladpolitika_mas_szemmel.pdf

2.4. A leghátrányosabb helyzetű kistérségek felzárkóztatása

KÓRÓDI MIKLÓS

Magyarország 2004. május 1., az Európai Unióhoz való csatlakozása óta közvetlenül részesül a területi egyenlőtlenségek kiegyensúlyozására létrehozott Strukturális Alapokból.¹ A pályázati úton elérhető fejlesztési támogatások egyik fontos célja, hogy az országon belüli területi egyenlőtlenségek csökkenjenek, a hátrányos helyzetű térségek felzárkózzanak. A hazai EU-támogatások, illetve a területfejlesztési támogatások korábbi felhasználásának gyakorlati problémái, egyfelől a leghátrányosabb helyzetben lévő kistérségek súlyos leszákadása, másfelől az EU-támogatások korábbi felhasználásának az a tapasztalata, hogy a támogatások területi megoszlása nem segítette ezen kistérségek felzárkózását, indokolták egy új szemléletű, komplex program elindítását.

Az alábbi tanulmány a kistérségekkel és a kistérségeket, azon belül is a leghátrányosabb helyzetű kistérségeket célzó fejlesztési támogatások tapasztalataival foglalkozik. Először a kistérség mint közigazgatási egység fogalmát, szerepét, funkcióját tisztázom, majd a hátrányos helyzet definiálásának, a hátrányos helyzetű kistérségek lehatárolási módszertanának alakulását és változásait összegzem. Röviden áttekintem azokat a történelmi előzményeket, amelyek az ország leghátrányosabb helyzetű térségeinek kialakulásához vezettek, majd ismertetem ezen kistérségek jellemzőit. Ezt követően bemutatom a 33 leghátrányosabb helyzetű kistérség fejlesztését célzó komplex támogatási programot és annak tapasztalatait.

2.4.1. A kistérség fogalma, kialakítása, története

A Magyarországon jelenleg érvényben lévő kistérségi besorolásról előljáróban elmondható, hogy alapjául a korábbi járási rendszer szolgált, kijelölése viszont statisztikai és nem közigazgatási alapon történt. A statisztikai funkciója mellett azonban elemzésünk szempontjából sokkal fontosabb, hogy a kistérség a területfejlesztés egyik legfontosabb térségi beavatkozási szintje, a települési önkormányzatok együttműködésének, az alulról építkező regionális politika színtere lett. Ahogy a következőkben látni fogjuk, a kistérségi hálózat fejlődéstörténete több, egymással párhuzamos szálon indult, míg elérkezett a mai formájához.

A mai kistérségi besorolás alapjának tekinthető járási rendszer és a kistérségi rendszer között fontos különbség, hogy míg a járásoknak közigazgatási funkcióik voltak, a kistérségeknek nem. Az 1950-es tanács-törvény alapján a megyei és községi tanácsi szintek között járási tanácsok működtek 1971-ig. Ekkor a köztes

¹ A Strukturális Alapokat jelenleg az Európai Szociális Alap (ESZA) és az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) alkotja.

szinten lévő tanácsok járási hivatallá alakultak, és működtek egészen 1984-ig, amikor a községeket „város-környékekbe” sorolták.

A rendszerváltást megelőző időszak járási majd városkörnyéki közigazgatási rendszerét az 1990-es önkormányzati törvény² írta felül, lehetőséget biztosítva többek között a települési önkormányzatok szabad társulására.

Az önkormányzati törvény a **kistérséget** a következőképpen definiálta: „a települések között létező funkcionális kapcsolatrendszerek összessége alapján behatárolható területi egység; egymással intenzív kapcsolatban lévő, önszerveződő, egymással határos települések összessége”.

Az autonóm települési önkormányzatok törvény adta lehetőségükkel élve közös feladatok, személyes kapcsolatok, korábbi vélt vagy valós sérelmek alapján, gyakran megyehatárokon is átnyúló társulásokat hoztak létre. A megyén belüli területek közötti különbségek statisztikai alapú elemzése így szinte lehetetlenné vált, ezért a Központi Statisztikai Hivatal (KSH) az 1990-es évek elején vonzáskörzeteket határolt le, amelyekben a centrumtelepülések és a hozzájuk tartozó perifériatelepülések vonzását vizsgálta az oktatás, foglalkoztatás és a különböző közszolgáltatásokhoz való hozzáférés alapján. Ezek alapján 1994. január 1-jétől történt meg Magyarországon a statisztikai kistérségek lehatárolása.³ A KSH végül 138 – különböző méretű és a települések típusát tekintve sem egységes – statisztikai kistérséget határolt le. Ez a lehatárolás nem egyezett meg azzal a kistérségi társulási hálóval, ami a települési önkormányzatok alulról jövő kezdeményezéseként alakult ki, és amelyben egyes önkormányzatok akár több társuláshoz is csatlakoztak, míg voltak olyanok, amelyek egyhez sem.

A KSH az 1994-es besorolás során alapelveként kezelte, hogy a kistérségi beosztás az ország teljes területét lefedje, független legyen a közigazgatástól, a kistérségi vonzáskörzetben rendszeres vonzáskapcsolat legyen (közlekedés, munkahely, iskola). Szintén alapelv volt, hogy besorolásnál a kistérségek számát nem a városok számához igazították.

Az első kistérségi besorolás azonban rövid ideig tudott fennmaradni változatlan formában. A megyei szinten megszervezett, fejlesztési források felett diszponálós területfejlesztési tanácsokba kistérségi szinten kellett tagokat delegálni, ami rövid időn belül a besorolás átgondolásához, módosításához vezetett. A KSH végül a megyei közgyűlések és a területfejlesztési tanácsok elnökeinek javaslatára 1997-ben módosította⁴ a települések kistérségi besorolását, a kistérségek számát pedig 138-ról 150-re emelte.

A besorolás módosítása azonban nem változtatott azon a helyzeten, hogy a KSH által kijelölt, stabil kistérségek mellett létezett egy másik, állandóan változó, egymást sok esetben átfedő társulási hálózat. A területfejlesztési céllal létrehozott önkormányzati társulások folyamatosan változtak, egyes önkormányzatok pillanatnyi érdekeiktől vezérelve léptek ki egy-egy társulásból. Működési területük véletlenszerűen fedte le egy-egy kistérség teljes területét. 2003-ban mintegy 250 területfejlesztési társulás működött Magyarorszá-

² 1990. évi LXV. törvény az önkormányzatokról

³ 9006/1994 (*Statisztikai Közöny*, 1994/3.)

⁴ 9002/1998. (*Statisztikai Közöny*, 1998/1.)

gon, és a települések 96 százaléka volt legalább egy társulás tagja. A társulások jelentős része szervezetileg kiépítetlenül, megfelelő szakmai és adminisztratív kapacitások nélkül működött (VÁTI 2005).

A statisztikai kistérségek és a területfejlesztési társulások párhuzamos működése hosszú távon fenntarthatatlannak bizonyult, és területfejlesztési szempontból az instabil fejlesztési társulások nem voltak életképes szerveződések. Ezen okok indokolták a kistérségi lehatárolás újabb reformját, ami 2003-tól három lépcsőben valósult meg. Az új kistérségi rendszer kialakításánál már fontos szempont volt, hogy az megfeleljen a statisztika és a területfejlesztés követelményeinek is. Hosszabb távon meg kellett felelnie önkormányzati közszolgáltatások ellátási területének, kistérségi szintű államigazgatási hatáskörök gyakorlásához szükséges illetékeségi területnek. Az új rendszernek hiánytalanul és ismétlésmentesen le kellett fednie az ország területét, és egy-egy kistérségnek olyan településeket kellett átfognia, amelyek összetartozása a gazdasági, igazgatási, közlekedési és intézményi kapcsolatok elemzése alapján igazolt. Az új hálózatban a fenti szempontoknak megfelelően 168 kistérséget jelöltek ki, a korábbihoz képest közel 300 települést csatoltak más kistérséghez. Budapest és Debrecen egyetlen kistérségnek számít.

2.4.2. Hátrányos helyzetű, leghátrányosabb helyzetű kistérségek

A leghátrányosabb helyzetű kistérségek kialakulásának történelmi előzményei

A Trianont követő geopolitikai változások elsősorban a határ menti települések és térségek korábbi gazdasági kapcsolatait elvágó változások ma is tartó negatív folyamatokat indítottak el. Egyes régiók gazdaságföldrajzi egységét szüntették meg a döntést követően meghúzott új határok, új központok alakultak ki, amelyek nem voltak képesek ellátni azt a szerepet, amit az elcsatolt nagyvárosok tölthettek be korábban.

A szocializmus időszakában lezajlott társadalmi folyamatok és az ezeket kísérő és előidéző település-, területfejlesztési koncepciók szintén nagyban hozzájárultak a ma leghátrányosabb helyzetben lévő kistérségek kialakulásához. A '60-as évek elején lezajlott téjeszesítést követően az aprófalvak népessége csökkenni kezdett. Területfejlesztési szempontból az ezer főnél kisebb településeket nem tartották optimális méretűnek, további elnéptelenedésükre számítottak, ezért sokszor a helyi lakosság akarata ellenében is több közszolgáltatást megszüntettek, illetve más településekkel összevontak. Az aprófalvak lakosságszámának csökkenését ugyanakkor végigkísérte a lakosság jelentős cserélődése, társadalmi összetételének drasztikus változása is. A mobilabb, munkaerő-piaci esélyeiket tekintve kedvezőbb helyzetben lévő családok elhagyták az apró településeket, a helyben maradó szegény családok mellé pedig megindult a legelesettebb társadalmi csoportok bevándorlása. Főként a földrajzilag is periferikusan elhelyezkedő településeken az ingatlanok elértéktelenedtek, akik nem tudtak maguknak máshol lakást vásárolni beköltöztek, ami még jobban felgyorsította a tehetősebbek elköltözését. Sok településen a helyben élő szegény, nyugdíjas családok mellé nincstelen cigány családok költöztek, vidéki slumok, gettótelepülések alakultak ki (Ladányi, Szelényi 1997). A '80-as évek végére az aprófalvak lakosságszámának csökkenése lelassult, a perifériára szorult településeken szinte csak azok maradtak, akik képtelenek voltak elköltözni, kialakult egy vidéki 'underclass' – 'társadalom alatti osztály' (uo.).

A rendszerváltást követően az ország térszerkezete jelentősen átalakult. A piacgazdaságra való áttérés, az ezt kísérő társadalmi-gazdasági folyamatok a korábinál is tagoltabbá tették az országot. Az új térszerkezetre alapvetően jellemző a főváros kiugró szerepe az ország többi részéhez viszonyítva, a nyugati térségek növekvő előnye a keleti és az északi régiókkal szemben, a kistérségek fejlődésének növekvő térbeli tagoltsága, a településhálózat erősödő gazdasági tagoltsága (Faluvégi 2008).

A területfejlesztés szempontjából kedvezményezett térségek besorolása

Magyarországon a települések területfejlesztési szempontú lehatárolása először 1985-ben történt meg. A társadalmi, gazdasági szempontból elmaradott települések listáját az Országos Tervhivatal állította össze települési szintű statisztikai adatok elemzését követően.

A Központi Statisztikai Hivatal 1994-ben határozta le a 138 statisztikai kistérséget. Ezt követően már nem(csak) a területfejlesztési szempontból kedvezményezett településekről, hanem **kistérségekről** is beszélhetünk.

A területfejlesztés szempontjából áttörést hozott a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény. A területi fejlettség alapján kedvezőtlenebb helyzetben lévő kistérségek a célterületei azoknak a fejlesztési programoknak, amelyek a helyben meglévő problémákat komplexen próbálják kezelni. A területfejlesztési szempontból kedvezményezett kistérségek lehatárolása egy komplex mutató segítségével történik.

A 61/1995. (V. 30.) kormányrendelet melléklete 1996-tól a hátrányos helyzetű kistérségeket az alábbi négy csoportba sorolta:

- társadalmi- gazdasági szempontból elmaradott térségek,
- jelentős munkanélküliséggel sújtott térségek,
- az ipari szerkezetátalakítás térségei,
- mezőgazdasági vidékfejlesztés térségei.

Egy kistérség több csoportba is tartozhatott, a 138-ból 72 olyan volt, amelyik legalább egyhez tartozott.

1997-ben új elemként országgyűlési határozat mondta ki, hogy a kedvezményezett térségek lakónépessége nem haladhatja meg az ország lakosságának egyharmadát.

A kistérségek besorolása ezt követően 2001-ben változott jelentősen. A területfejlesztési szempontból kedvezményezett kistérségek lehatárolására használt kategóriák közül kikerült a jelentős munkanélküliséggel sújtott és a mezőgazdasági térség („vidékfejlesztés térségei” maradt).

2007-ben történt meg a területfejlesztés kedvezményezett térségeinek besorolása. Az Országgyűlés meghatározta⁵ a 2013. december 31-ig terjedő időszakra a területfejlesztési támogatásokról és a decentralizáció elveiről, a kedvezményezett térségek besorolásának feltételrendszerét.⁶ Az új besorolási feltételrendszer, valamint a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló törvény⁷ alapján újból meg kellett határozni a kistérségek fejlettségét, és ez alapján ismét be kellett sorolni a területfejlesztés szempontjából kedvezményezett térségeket. A kedvezményezett térségek új besorolását a 311/2007. (XI. 17.) kormányhatározat tette közzé. Az országgyűlési határozat az alábbiak szerint alakította ki a kedvezményezett térségek besorolásának feltételrendszerét.

Területfejlesztési szempontból kedvezményezett térség alatt a területi fejlettségi besorolás alapján kedvezőtlenebb helyzetben lévő kistérségeket kell érteni. A területi fejlettség alapján történő besorolásnál egy öt elemből álló komplex mutatót kell alkalmazni, ami a következőket tartalmazza:

- gazdasági,
- infrastrukturális,
- társadalmi,
- szociális,
- foglalkoztatási.

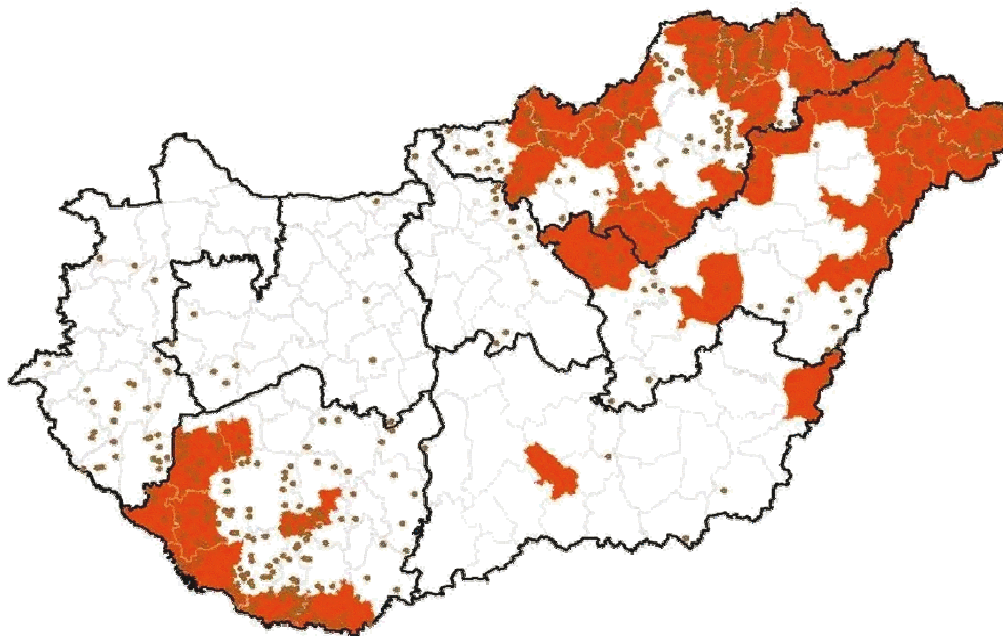
A határozat alapján kedvezményezett kistérségeknek minősülnek a hátrányos helyzetű kistérségek, ezen belül a leghátrányosabb helyzetű kistérségek. **Hátrányos helyzetű kistérségnek** azok minősülnek, amelyeknek a komplex mutatója kisebb, mint az összes kistérség komplex mutatójának átlaga. A hátrányos helyzetű kistérségeken belül azokat a legalacsonyabb komplex mutatóval rendelkező kistérségeket, amelyekben az ország lakónépességének 15 százaléka él, **leg hátrányosabb helyzetű kistérségeknek** kell minősíteni. Azon, legalacsonyabb komplex mutatóval rendelkező leghátrányosabb helyzetű kistérségek felzárkóztatása érdekében, amelyekben az ország lakónépességének 10 százaléka él, alapvetően európai uniós forrásokra építve komplex programot kell kidolgozni, és annak megvalósítását kiemelten kell támogatni. A települések között

⁵ A területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény 6. §-ának e) pontja alapján a területfejlesztési támogatások és a decentralizáció elveinek, a kedvezményezett térségek besorolási feltételrendszerének meghatározása az Országgyűlés hatásköre. A törvény 27. §-ának (1) b) pontja alapján a kedvezményezett térségek besorolása a kormány feladata. A területfejlesztés kedvezményezett térségeinek jegyzékéről szóló hatályos 64/2004. (IV. 15.) Korm. rendelet a területfejlesztési támogatások és a decentralizáció elveiről, a kedvezményezett térségek besorolásának feltételrendszeréről szóló 24/2001. (IV. 20.) OGY határozatban meghatározott feltételrendszer, valamint a kistérségek megállapításáról, lehatárolásáról és megváltoztatásának rendjéről szóló 244/2003. (XII. 18.) Korm. rendeletben meghatározott kistérségi lehatárolás szerint sorolta be a kistérségeket. Ezt a lehatárolást a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló – 2005. január 1-jétől hatályos – 2004. évi CVII. törvény megerősítette.

⁶ 67/2007. (VI. 28.) számú OGY határozat

⁷ 2007. évi CVII. törvénnyel módosított 2004. évi CVII. törvény

Az új lehatárolás alapján a 174 kistérségből 94 minősült hátrányos helyzetűnek, amiből 47 tartozott a leghátrányosabb helyzetű kistérségek közé. A leghátrányosabb helyzetű térségek közül azokban, ahol a népesség aránya az országos átlag 10 százalékának felel meg, felzárkóztatásuk érdekében komplex programot kell/lehet megvalósítani. A 2007. január 1-jei népességszám alapján e kritériumnak 33 kistérség felelt meg, együttes népességszámuk 962 ezer fő volt.



Forrás: VÁTI

2. térkép: A cigány lakosság eloszlása, 2007

Ahogy az előzőekben láttuk, a leghátrányosabb helyzetű kistérségek eloszlása az országon belül meglehetősen egyenetlen. Ha a komplex mutatók szerint egyszerűen hátrányos helyzetűnek, tehát valamivel kedvezőbb helyzetben lévőnek minősített kistérségek régiónkénti eloszlását is vizsgáljuk, hasonló egyenetlenséget tapasztalhatunk (1. táblázat).

A hét magyarországi régió közül a hátrányos helyzetű kistérségek alig több mint 12 százaléka tartozik a Közép-magyarországi, Közép-dunántúli és Nyugat-dunántúli régiókhoz, míg a leghátrányosabb helyzetben lévők közül egy sem. Az összesen 94 hátrányos helyzetű kistérség közül 64, a 47 leghátrányosabb helyzetű közül pedig 38 a Kelet-magyarországi régiókban található.

A kistérségek lakóinak számát vizsgálva (2. táblázat) az egyik legszembetűnőbb adat, hogy a közel hárommilliós lakossággal bíró közép magyarországi régióban alig több mint tízezer ember él hátrányos helyzetű kistérségekben és senki a leghátrányosabb helyzetűekben.

1. táblázat: A hátrányos, a leghátrányosabb és a felzárkóztató programmal támogatható kistérségek száma régiók szerint, 2007

Régió	Kistérség	Hátrányos helyzetű	Leghátrányosabb helyzetű	Leghátrányosabb helyzetű, komplex programmal segített
		Kistérség		
Közép-Magyarország	17	1	0	0
Közép-Dunántúl	26	5	0	0
Nyugat-Dunántúl	25	6	0	0
Dél-Dunántúl	25	18	9	8
Észak-Magyarország	28	21	15	12
Észak-Alföld	28	24	15	8
Dél-Alföld	25	19	8	5
ÖSSZESEN	174	94	47	33

Forrás: KSH

2. táblázat: A hátrányos, a leghátrányosabb és a felzárkóztató programmal támogatható kistérségekben lakók száma régiók szerint, 2007

Régió	Kistérség	Hátrányos helyzetű	Leghátrányosabb helyzetű	Leghátrányosabb helyzetű, komplex programmal segített
		Lakónépesség		
Közép-Magyarország	2 872 678	12 826	0	0
Közép-Dunántúl	1 107 453	108 444	0	0
Nyugat-Dunántúl	999 361	81 106	0	0
Dél-Dunántúl	967 677	543 445	186 637	172 773
Észak-Magyarország	1 251 441	663 323	454 817	346 229
Észak-Alföld	1 525 317	1 018 169	621 379	322 422
Dél-Alföld	1 342 231	724 933	233 150	120 929
ÖSSZESEN	10 066 158	3 152 246	1 495 983	962 353

Forrás: KSH

A lakosság százalékos eloszlása (3. táblázat) Magyarország lakosságának valamivel több mint egyharmada él a hátrányos és közel 15 százaléka a leghátrányosabb helyzetű kistérségekben. De míg az ország középső és nyugati régióiban (kivéve a Dél-Dunántúlt) a lakosság kevesebb mint tíz százaléka él hátrányos helyzetű

kistérségekben, és senki a leghátrányosabb helyzetűekben, addig a Dél-Dunántúlon és a keleti régiókban a lakosság nagyobbik része él ezekben a kistérségekben.

3. táblázat: A hátrányos, a leghátrányosabb és a felzárkóztató programmal támogatható kistérségekben lakók aránya régiók szerint, 2007

Régió	Kistérség	Hátrányos helyzetű	Leghátrányosabb helyzetű	Leghátrányosabb helyzetű, komplex programmal segített
	Lakónépesség, %			
Közép-Magyarország	28,5	0,4	0	0
Közép-Dunántúl	11,0	3,4	0	0
Nyugat-Dunántúl	9,9	2,6	0	0
Dél-Dunántúl	9,6	17,2	12,5	18
Észak-Magyarország	12,4	21,0	30,4	36,0
Észak-Alföld	15,2	32,3	41,5	33,5
Dél-Alföld	13,3	23,0,	15,6	12,6
ÖSSZESEN	100	100	100	100

Forrás: KSH

2.4.4. A leghátrányosabb helyzetű kistérségek felzárkóztatását célzó komplex program

„A 311/2007. (XI. 17.) kormányrendelet 2. sz. mellékletében meghatározott Komplex programmal segített leghátrányosabb helyzetű kistérségek több, egymást erősítő társadalmi-gazdasági problémával küzdenek, melyet gyakran a területi elszigeteltség, a periferikus elhelyezkedés tovább súlyosbít... A kistérségeknek olyan segítségre van szükségük, amely célrendszere válaszol e mélyszegénységgel küszködő kistérségek, települések egymással szorosan összefüggő problémáira. A korábbi programok, fejlesztési források erre nem, vagy csak mérsékelten tudtak megoldást kínálni. Ezért az LHH program célja, hogy a foglalkoztatási, foglalkoztathatósági-oktatási, kulturális, egészségügyi és szociális feltételeinek továbbfejlesztése révén mozdítsa elő a kistérségek felzárkózását.”⁸

⁸ Tervezési felhívás a Társadalmi Megújulás Operatív Program Helyi közösségépítő programok című LHH tervezési felhívásához

Az egyes kistérségek fejlettségbeli különbségeit figyelembe véve a kormány 2007 végén kijelölte a teljes lakosság egytizedét magában foglaló 33 leghátrányosabb helyzetű kistérséget. A különbségek csökkentése érdekében egy összetett fejlesztési program indult, aminek a pénzügyi hátterét az Európai Szociális Alap és az Európai Regionális Fejlesztési Alap biztosította. A két alap forrásaiból a 2009 és 2013 közötti időszakra a program indulásakor mintegy 100 milliárd forint került elkülönítésre, háromnegyed részben beruházásokra, egynegyed részben pedig képzési, foglalkoztatási, egészségfejlesztési programokra (NFÜ). Az egyes kistérségekre jutó összeget népesség és településszám alapján határozták meg.

Az európai uniós források kistérségi szintű célzása újszerű kezdeményezés volt Magyarországon. A 2004 és 2006 között megvalósuló I. Nemzeti Fejlesztési Tervben a területi célzás régiós szinten valósult meg, a regionális operatív programok (ROP-ok) keretösszegének 75 százalékát a négy leghátrányosabb helyzetű régió használhatta fel.

Koncepció, a program céljai

A 33 leghátrányosabb helyzetű kistérség felzárkóztatását célzó komplex program alapelveit a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség az alábbiak szerint határozta meg. A korábbi uniós támogatási programok (I. Nemzeti Fejlesztési Terv és az Új Magyarország Fejlesztési Terv) tapasztalatai alapján rögzítették, hogy a program keretében a leghátrányosabb helyzetű kistérségek mindegyikének részesülnie kell a forrásokból, és az egyes kistérségeken belül a legrászorulóbb településekre is el kell, hogy jusson a támogatás.

Itt fontos megjegyezni, hogy a fejlesztési források megfelelő allokációjának kérdése folyamatosan végigkíséri az uniós támogatások elosztását. Az LHH program tervezése során is hosszas vita előzte meg a végül kialakított koncepció elfogadását. Egyes vélemények szerint a fejlesztési támogatások kistérségi szintű célzása számos, egyébként a program által támogatottaknál is hátrányosabb települést zár ki a fejlesztési források felhasználásából, ezért a közigazgatási határok helyett a problémák térszerkezetéhez igazadó fejlesztéspolitika lehetne a hatékonyabb (Kovács 2009).

A komplex program további alapelvei közül ki kell emelni, hogy a konstrukció explicit célként kezeli a hátrányos helyzetű csoportok, köztük a romák helyzetének javítását, az iskolai és lakhatási szegregáció csökkentését illetve megszüntetését. Kiemelt célként határozta meg a pályázati kiírás a piacképes munkahelyek létesítését, a fejlesztések komplex megközelítését, a helyi erőforrásokra és igényekre alapozott, fenntartható projektek indítását.

A programcsomaghoz a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség által kiadott módszertani útmutató kistérségenként, statisztikai adatok alapján meghatározott olyan fejlesztési prioritásokat, amelyekre az adott térségnek a programcsomag tervezésekor fókuszálnia kellett. A fejlesztési prioritásokat azonban jórészt a 2001-es népszámlálási adatok alapján határozták meg, így fordulhatott elő, hogy több kistérségben olyan prioritások lettek meghatározva, amelyek esetében az elmúlt években már jelentős elmozdulás történt.

A fejlesztési programcsomagok összeállításánál a kistérségenként meghatározott prioritások mellett elsőbbséget kellett élveznie a gyerekesélyt szolgáló, a szegregált telepeken élők élethelyzetét javító és a leghátrányosabb helyzetű településcsoportokban megvalósuló programoknak.

A kistérségi tervezéshez a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség külső szakértői támogatást biztosított, amit minden érintett kistérségnek kötelezően igénybe kellett vennie. A tervezés során esélyegyenlőségi szakértők is közreműködtek, akik minden érintett kistérségben elkészítettek egy kistérségi szintű közoktatási és lakhatás-településfejlesztési esélyegyenlőségi helyzetelemzést. Az elemzéseknek a komplex program alapcélkitűzései közül az iskolai és lakhatási szegregáció elleni küzdelmet kellett megalapoznia, kiemelt cél volt, hogy olyan projektek induljanak, amely ezen tendenciák ellen hatnak.

A 2007–13 közötti időszak elején Magyarország elsőként vezette be az esélyegyenlőség elvű támogatáspolitikát. Az először a közoktatási programok területén alkalmazott közpolitikai eszköz⁹ azt a célt szolgálta, hogy uniós fejlesztési forrásokhoz csak azok az önkormányzatok és intézmények jussanak, akik a támogatásért cserébe vállalják, hogy a helyben feltárt esélyegyenlőségi problémákat kezelik, hosszú távon megszüntetik. A későbbiekben ez a támogatási elv érvényesült a városok számára kiírt városrész rehabilitációs pályázatok esetében is, ahol a fejlesztéshez készülő Integrált Városfejlesztési Stratégia (IVS) kötelező eleme lett egy települési szintű antiszegregációs helyzetelemzés és intézkedési terv. A helyzetelemzés az önkormányzati nyilvántartások és a 2001-es népszámlálási adatok alapján határozta le és jellemezte az adott település szegregátumait, az elemzésre épülő tervben pedig meghatározta azokat a tevékenységeket, amelyekkel rövid, közép- és hosszú távon javítana a szegregátumokban élők helyzetén. A közoktatási és lakhatási programokat követően 2010-ben a feltételes támogatás elvét kiterjesztették az összes önkormányzati fejlesztésre, így minden forrás elnyeréséhez szükséges a települések komplex (a hátrányos helyzetű társadalmi csoportok oktatási, lakhatási, foglalkoztatási, egészségügyi és szociális helyzetét érintő) esélyegyenlőségi tervének elkészítése.¹⁰

A programok előkészítése, tervezése

A programok tervezésekor minden egyes kistérségnek a rá eső támogatási forrás erejéig egy helyi szükségletekre alapozott, a támogatási célokkal, az NFÜ által megjelölt prioritásokkal és az esélyegyenlőségi helyzet-elemzésekkel összhangban lévő projektcsomagot kellett összeállítania.

A fejlesztési programcsomagok összeállításáért és a tervezési folyamat menedzseléséért a többcélú kistérségi társulások munkaszervezete volt a felelős. A tervezési folyamatot segítették a kistérségi koordinátorok, a központilag megbízott tervezési szakemberek és esélyegyenlőségi szakértők. A helyi munkaszervezet delegáltjából és a közreműködő szakemberekből a programcsomag elkészítéséért felelős tervezési munkacsoport alakult. Az érintett szakminisztériumok által delegált közoktatási és településfejlesztő esélyegyenlő-

⁹ A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény 105. §-a értelmében a hazai és nemzetközi forrásokra kiírt közoktatási fejlesztési célú pályázatokon való részvétel feltétele az ún. közoktatási esélyegyenlőségi helyzetelemzés és a közoktatási esélyegyenlőségi intézkedési terv kidolgozása és elfogadása.

¹⁰ A helyi esélyegyenlőségi programról a 2003. évi CXXV. törvény (Ebkty.) 63/A. §-a (2010. május 1.) rendelkezik az alábbiak szerint: A helyi önkormányzat, valamint a többcélú kistérségi társulás öt évre szóló helyi esélyegyenlőségi programot fogad el, melyet 2 évente át kell tekinteni és szükség esetén felül kell vizsgálni.

ségi szakértők feladata egy kistérségi szintű közoktatási és antiszegregációs helyzetelemzés és intézkedési terv elkészítése volt, de munkájukkal segítették a tervezési folyamatot is. A tervezést a helyi önkormányzatok, kisebbségi önkormányzatok, társadalmi szervezetek és vállalkozók képviselőiből alakított kistérségi fejlesztési bizottságok felügyelték. Az elkészült programcsomagokat ezek a bizottságok továbbították a végső jóváhagyást megszavazó többcélú kistérségi társulások tanácsának.

A Nemzeti Fejlesztési Ügynökség által a programhoz készített módszertani útmutató a tervezés során kiemelt fontosságúnak tartotta a partnerség elvét, amit a gyakorlatban szakmai és társadalmi egyeztetésekkel kívánt biztosítani. A programcsomagok összeállítása során minden kistérségben a helyi szereplők bevonásával nyilvános szakmai műhelyeket, kerekasztal-beszélgetéseket kellett szervezni, amelyek lehetőséget biztosítottak mindenki számára, hogy véleményt nyilvánítson a legfontosabb helyi szükségletek és problémák meghatározásában.

Az LHH program eddigi tapasztalatai

A program végső kiírása hosszas előkészítést követően, korábbi hasonló projektek tapasztalatait is alapul véve készült el, és olyan komplex, oktatásra, foglalkoztatásra is reagáló beavatkozásokat ösztönzött, amelyek elérik azokat a leghátrányosabb helyzetű településeket és csoportokat, ahova/akikhez a korábbi támogatásokból megvalósuló fejlesztések nem jutottak el.

A program keretében megvalósuló fejlesztések jelen tanulmány írásának időpontjában még zajlanak, vagy el sem kezdődtek, így ezek hatásait egyelőre nem lehet mérni. A tervezési folyamat és az elkészült programcsomagok elemzése azonban már most is lehetséges és szükséges is.

Alapvető kérdés, hogy a támogatási konstrukció révén **eljutottak-e a fejlesztési támogatások** azokra a településekre, ahol arra a legnagyobb szükség van. Ahhoz, hogy erre választ tudjunk adni, számba kell venni azokat a legfőbb akadályokat, amelyek ezt eddig megakadályozták. Az egyik legfontosabb ezek közül, hogy a leghátrányosabb helyzetű települések általában olyan humánerőforrás-deficitben szenvednek, ami szinte lehetetlenné teszi a hatalmas erőforrásokat igénylő uniós pályázatok megvalósítását. Hasonlóan nagy akadály az uniós programok megvalósításához szükséges pénzügyi erőforrások hiánya, ami a projektek utófinanszírozása¹¹ miatt a száz százalékban vissza nem térítendő támogatások esetén is fontos tényező.

A komplex program a kistérségek számára meghatározott nagyságú fejlesztési támogatást ítélte meg, ezáltal a 33 leghátrányosabb helyzetű kistérségbe garantáltan eljutottak a támogatások, azok eléréséért nem kellett a pályázati rendszerben versenyezniük. Települési szinten azonban nem érte el a kívánt hatást a program. Az egyes kistérségeket alkotó települések között jelentős különbség tapasztalható – méretük, gazdasági potenciáljuk, polgármesterük kapcsolati hálója és politikai súlya befolyásolja a kistérségen belüli pozíciójukat. Az

¹¹ Az uniós programok utófinanszírozása azt jelenti, hogy a támogatási összeget mindig utólag, a projekt előrehaladásának szerződésben rögzített arányában és időszakaiban folyósítják, az egyes szakaszok megvalósulását igazoló dokumentumok alapján, vagyis a támogatásra jogosultnak az önrészből kell megfinanszíroznia a projektet.

LHH program nem biztosított egyszerűsített pályázati eljárást, könnyített feltételeket a fejlesztési projekteket megvalósítók részére, így leginkább a jobb helyzetben lévő, nagyobb települések tudtak élni a lehetőséggel.

Az NFÜ területi forrásallokációs vizsgálata szerint a komplex programmal kezelendő leghátrányosabb helyzetű kistérségek forráshoz jutási képességei alapvetően kedvezően alakultak 2007 és 2010 között, mert a 33 leghátrányosabb helyzetű kistérség a komplex támogatási program keretében megjelölt forrásokon felül is jelentős támogatáshoz jutott (Jablonszky 2010). A vizsgálat ugyanakkor megállapítja, hogy a komplex programból kimaradó leghátrányosabb helyzetű kistérségek abszorpciós képessége jóval gyengébb volt. A kistérségeken belül a központi települések forrásfelszívó erejének vizsgálata során pedig arra jutottak, hogy azt egyértelműen meghatározza a kistérségi központok népességszáma és a központi funkcióik jelenléte: minél nagyobb és minél jelentősebb központi szerepkörrel bír a kistérség központja, annál nagyobb arányban részesül a kistérségbe jutó fejlesztési forrásokból. Országos átlagban a leszerződött támogatások 72,5 százaléka a kistérségi központokban jelenik meg.

A komplex program kistérségi célzásától eltérő koncepcióval került kiírásra 2009-ben a Községi felzárkóztatás a mélyszegénységben élők integrációjáért program (TÁMOP 513). A pályázat keretében akcióterületeket kellett kialakítani, amelyek bázisát a 311/2007. (IX. 17.) kormányrendeletben meghatározott 47 leghátrányosabb helyzetű és a velük szomszédos kistérségek azon települései jelentették, amelyekben a mélyszegénységben élők nagyarányú jelenléte valószínűsíthető a következő három mutató alapján:

1. A rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülők korosztályos aránya a Budapest nélküli (vidéki) átlag százalékában, 2007
2. A rendszeres szociális segély egy lakosra jutó összege a Budapest nélküli (vidéki) átlag százalékában, 2007
3. A regisztrált álláskereső rátája a Budapest nélküli (vidéki) átlag százalékában, 2007

A pályázati kiírás szerint jogosultak csak azok a települések voltak, amelyek esetében legalább két mutató értéke elérte vagy meghaladta a Budapest nélküli vidéki átlag kétszeresét. A szociális és területi szempontok együttes mérlegelése alapján a 47 leghátrányosabb helyzetű és a velük szomszédos kistérségekből csak azok kerültek a célterület bázisát képező kistérségek közé, *amelyekben legalább öt, a fentiekben ismertetett kiválasztási szempontok szerint **halmozott szociális hátránnyal jellemezhető település** volt.*

Az elkészült kistérségi programcsomagok **tartalmát** tekintve sok esetben elmondható, hogy hiányoznak a kistérségen belüli egyenlőtlenségeket, az oktatási és lakhatási szegregáció felszámolását célzó, komplex megközelítésű projektek.

A program tervezési időszakában a korábban gondosan megtervezett külső szakértői szolgáltatások időben összemosódtak, ami azzal járt, hogy az elkészült helyzetelemzések főbb megállapításait, javaslatait nem vették figyelembe. A fejlesztési bizottságok már régen elfogadták a projektlistákat, amíg a külső szakértői helyzetelemzések – amire alapozva tervezni kellett volna – még éppen csak készültek. A tervezési folyamatba az NFÜ és a szakminisztériumok által delegált tervező és esélyegyenlőségi szakértők sok esetben határozott véleményük ellenére sem tudták befolyásolni a tervezési folyamatokat.

A roma integráció kiemelt célként szerepelt a támogatási program kiírásában. A közoktatást érintő programok terén általában ezt a célkitűzést olyan projektekkel teljesítették, amelyek a helyi oktatási intézményeknél tapasztalható esélyegyenlőségi problémák strukturális megoldását nem segítették elő. A programban részt vevő települések és kistérségek többsége az LHH program forrásait igénybe véve sem tervezett közoktatási deszegregációs vagy éppen telepfelszámolási programot. Ez a jelenség azonban nem csak az LHH programokra igaz, amit jól szemléltet az az észak-magyarországi kisváros, ahol 2009-ben először úgy tűnt, hogy a deszegregáció mellett dönt végre a város, majd pár hónappal később mégis mindenből visszalépett.¹²

A kistérségi tervezéseken több szakértői apparátus is dolgozott. Az LHH program kapcsán a vezető tervezők részéről teljesen hiányzott az a típusú szemlélet és érzékenység, amellyel a közoktatási és antiszegregációs szakértők sajátja volt. A fejlesztési dokumentumokba a közoktatási és lakhatási helyzetelemzések fontosabb megállapításai néhány helyen belekerültek, de a projekttervek szintjén általában nem látni nyomát annak, hogy konkrét beavatkozást terveztek volna a feltüntetett legproblémásabb területekre. A vezető tervezők külső szakértőként nem tudták befolyásolni érdemben a kistérségi fejlesztési bizottságok munkáját, amelyek sok esetben politikai alapon döntöttek el a fejlesztések irányát. Ráadásul mire a döntéshozók a helyzetelemzéseket megismerhették volna, addigra a projektcsomag tartalmát már régen eldöntötték.

A kistérségi koordinátorok szintén résztvevői voltak a tervezési folyamatoknak, ugyanakkor jogosítványaik nem voltak alkalmasak arra, hogy bármiben befolyásolni tudják a helyi fejlesztési irányokat. A kistérségi koordinátorok a roma projektek esetében sokszor az első megvalósítható javaslatot támogatták, hogy a roma szervezetek is megjelenjenek a kistérségi tervdokumentumokban. Ennek következtében viszont bekerültek olyan projektek is a tervezés során, amelyek az adott roma szervezett kapacitásait, szakmai és pénzügyi felkészültségét meghaladták.

Összességében elmondható, hogy inkább politikai játszmák során dőlt el a kistérségi fejlesztési források elosztása, ami sem a szükségleteket nem tükrözi, sem nem alkot koherens, egymást támogató, komplex fejlesztést. A tervezők a fejlesztési folyamatban akár a komplexitást, akár a szükségletekre alapozó tervezést érdemben képviselni nem tudták.

A program felépítése a helyi tervezést ösztönözte, ez azonban nem csak a helyi politikai/hatalmi játszmák miatt nem valósult meg optimálisan:

¹² A város három iskolája közül kettő egy jól elkülöníthető városrészben található. Az alig 200 tanulót oktató E iskolában hátrányos helyzetű és cigány tanuló csak elvétve fordult elő az utóbbi években. Az iskola a helyi elitnek volt fontos intézménye, hogy gyermekeiknek ne kelljen a cigány tanulókkal együtt tanulnia. A közeli B iskola épületében több mint ezer tanuló férne el, a gyereklétszámok csökkenése miatt viszont kevesebb mint 700 gyereket oktatnak jelenleg. A város elkötelezte magát, hogy az E iskola tanulóit felmenő rendszerben beintegrálja a B iskolába. A szülői mozgólódásra a kistérségben oktató egyik alapítványi iskola át akarta venni az E iskolát, ahol ezután havi 15 ezer forint tandíj mellett tanulhattak volna a gyerekek. A város polgármesteri médianyilatkozatokkal is megerősítette, hogy teljes mellszélességgel támogatja az alapítványi iskola elindulását. 2009 szeptemberében végül nem kezdődött el az oktatás, később egy egyházi iskola kezdte meg működését a településen.

Néhány kistérségben, főleg a kisebb települések polgármesterei esetében olyan szintű érdektelenséggel és információhiánnyal lehetett találkozni, amin még egy ilyen 'dedikált' program sem tudott áttörni.

Sok esetben hiányzott a **valódi** fejlesztési ötlet. A legtöbb potenciális pályázó nem tud túljutni a „ravatalozóépítésen” és ezen a kistérségekbe telepített fejlesztők sem tudtak változtatni.

A tervezési szakaszban még nem lehetett tudni a projekt pontos menetrendjét, sőt sok esetben az sem volt teljesen világos, hogy milyen típusú projekteket lehet tervezni. A tervezés egyes szereplői (helyi fejlesztők, kulcsszakértők, esélyszakértők, kistérségi koordinátorok stb.) egymásnak ellentmondó információkkal rendelkeztek, néhányan szerepzavarral küzdöttek.

A tervezési folyamat tapasztalatairól összefoglalóan

Az integrációs célú, külső szakértői kontrollal tervezett programok sem hatnak a szegregáció különböző fajtái ellen, és eközben más támogatásokból reszgregációs programok indulnak el vagy erősödnek fel egyes kistérségekben. Ezt a folyamatot nem az LHH program generálja, viszont abszurd helyzeteket idéz elő, amikor roma integrációt érintő programok mellett szegregált cigányosztályokat tart fenn egy kistérség.

Az elkészült programcsomagokba több esetben kerültek olyan projekttervek, amelyek előreláthatóan meghaladják a majdani megvalósítók kapacitásait. A roma integrációs célok felületes, valódi szándékok nélküli teljesítésének eredménye, hogy több esetben szakmai, szervezeti háttér nélküli, „egyszemélyes” cigányszervezetek jutottak nagy összegű fejlesztési forrásokhoz. Több kistérségben a gazdaságfejlesztés-vállalkozásfejlesztés területén bekerültek roma szervezetek a projektlistákra, vagy egy vélhető későbbi politikai támogatás reményében, vagy mert a kistérség egyetlen elérhető roma szervezete került be a listára. A roma fejlesztési célokat a programcsomagok bírálata során több esetben „visszaerőltették” a projektcsomagokba, ennek azonban az lett az eredménye, hogy van ugyan projekt, de sem megvalósító szervezet nincs mögötte, sem kistérségi támogatás. A megvalósítás így akár ellentétes hatást kelthet, vesztes pályázatok, bebukott roma projektek és az e körül kialakuló konfliktusok révén.

Az uniós pályázati rendszer eljárásrendjei által megkövetelt kapacitás (bonyolult pályázati dokumentáció értelmezése, magas szintű menedzsmentelvárások a képzettség/tapasztalat területén, a megvalósítás adminisztrációja stb.) nagyon sok településen teljesen hiányzik. Emiatt ezeken a településeken vagy eleve nem indulnak projektek (mert nem volt, aki értette a kiírást és megírta a pályázatot, nem tudnak megfelelő menedzsmentet felállítani), vagy majd a megvalósítás során jönnek elő ezek a hiányosságok.

A tervezési és pályáztatási folyamat a helyi szereplők nagy részének bonyolult és átláthatatlan volt. A szakértői segédlettel elkészült, majd jóváhagyott projektötletek a legtöbb szereplőben azt az illúziót keltették, hogy a tervezett projektek átgondoltak és megfelelően kidolgozottak, így a támogatást félig már meg is nyerték. A projektcsomagok alapján elkészített pályázatok értékelése során a közreműködő szervezetek az uniós források elosztásánál megszokott szigorú eljárásrendet alkalmazták, aminek eredményeként a benyújtott pályázatok nagy számban nem kaptak támogatást. A folyamat átláthatatlansága nem motiválta a projektgazdákat alapos tervezésre, ami végül sok esetben kudarcot okozott.

A tanoda típusú programok standardizálását követően, az LHH programban települési önkormányzatok pályázhattak hátrányos helyzetű tanulókat segítő tanoda létrehozására és működtetésére. A korábban civil szervezetek által bonyolítható projekteket az elkészült programcsomagok alapján olyan településeken is megvalósítanak, ahol a projektgazda önkormányzat közoktatási intézmények fenntartójaként továbbra is szegregált oktatást folytat.

Az iskolafejlesztések kapcsán elmondható, hogy a XXI. századi iskola és az első NFT program keretében több iskolafejlesztés indokolatlan volt, mert azóta már vagy megszűnt a településen az oktatás, elfogytak a gyerekek, vagy szegregációt erősítő folyamatokhoz járult hozzá a beruházás. Az LHH projektben tervezett iskolai projektek közül több olyan oktatási intézményben valósul meg, ahol az alacsony tanulói létszám miatt az iskola léte hosszú távon nagyon bizonytalan.

* * *

A Magyarországon jelenleg érvényben lévő kistérségi besorolás a korábbi járási rendszeren alapult, kijelölése viszont statisztikai, és nem közigazgatási alapon történt. A kistérségek lehatárolására először 1994-ben került sor.

A kedvezményezett térségek besorolásáról szóló 311/2007. kormányrendelet a 174 kistérséget több kategóriába sorolja. A kistérségek besorolása az összesen 32 társadalmi, gazdasági illetve infrastrukturális mutatót tartalmazó komplex mutató alapján történik. Hátrányos helyzetűnek minősülnek az országos átlag alatti komplex mutatóval rendelkező kistérségek (94 kistérség). A leghátrányosabb helyzetű térségek közül azokban, ahol a népesség aránya az országos átlag 10 százalékának felel meg, felzárkóztatásuk érdekében komplex programot kell/lehet megvalósítani. A 2007. január 1-jei népességszám alapján e kritériumnak 33 kistérség felelt meg, együttes népességszámuk 962 ezer fő volt.

Az LHH kistérségeket célzó komplex program célja szerint az EU támogatásokat újszerű módon, a kistérségek igényeit a korábbiaknál nagyobb mértékben figyelembe véve használja.

A leghátrányosabb helyzetű kistérségeket célzó komplex programok ellenére a kapacitáshiányos településekre, ahol egyébként a roma lakosság nagyobb része él, arányaiban kevés fejlesztési támogatás jut. A fejlesztéspolitika nem tudta érdemben segíteni ezekben a térségekben a hiányzó fejlesztési kapacitások létrejöttét.

- A kövesút végén – A területi egyenlőtlenségek csökkentése és a romák helyzetének javítása – jelentés az LHH Program első szakaszának eredményeiről* (2011. március). Open Society Foundations, Budapest.
- Baranyi B. (2004): Gondolatok a perifériaképződés történeti előzményeiről és következményeiről. *Tér és Társadalom*, 18 (2): 1–21.)
- Egyed K. (2009): *A kistérségek kialakulása, kialakítása hazánkban – NUTS 4, újabban LAU 1 szint az Európai Unióban. Területi Statisztika*, 12 (1): 19–39.
- Faluvégi A. (összeáll.) (2008): *Tájékoztató a kiemelten támogatott kistérségekről*. KSH, Budapest.
- Jablonszky Gy. (2010): *Területi forrásallokációs vizsgálatok*. Tematikus füzetek. NFÜ Központi Monitoring Főosztály, Budapest.
- Kovács K. (2009): *Területi társadalmi problémák és a célterületi lehatárolás kérdései*. Kézirat.
- Kullmann Á., Janza F., Herczeg B. (2010): A leghátrányosabb helyzetű kistérségek célzott támogatásának kísérlete, és első tapasztalatai Észak-Magyarországon. *Észak-magyarországi stratégiai füzetek*, 7 (2): 3–20. http://www.strategiaifuzetek.hu/files/16/2010_VII%20evf_2%20szam.pdf
- Ladányi J., Szelényi I. (1997): Szuburbanizáció és gettósodás – Szociális, etnikai és térszerkezeti változások az ezredforduló Magyarországon és Budapestjén. *Kritika*, 7: 4–12.
- Lunk T., Wächter B. (2010): Tervezési tapasztalatok az LHH térségekben. *Észak-magyarországi stratégiai füzetek*, 7 (2): 21–36. http://www.strategiaifuzetek.hu/files/16/2010_VII%20evf_2%20szam.pdf
- Teller N. (2012): *Roma integrációt szolgáló EU-s fejlesztések értékelése – Értékelési zárójelentés*. NFÜ, Budapest.
- Virág T. (2009): Szegények a kistelepülések fogságában – a szociálpolitika mindennapi gyakorlata egy hátrányos helyzetű térség településein. *Esély*, 4: 38–54.



3. ESÉLYEGYENLŐSÉGI FEJLESZTÉSPOLITIKA: NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

3.1. Az ENSZ rendszere, fejlesztési szervezetei és programjai a világszegénység csökkentésére és az esélyegyenlőség növelésére (MDGs, UNDP, FAO, UNICEF)

KISS KRISZTINA

Tanulmányunkban az alábbi témákat tekintjük át:

- Rámutatunk a fenntarthatóság elengedhetetlen szükségszerűségére, vég nélkül mennyiségileg nem növekedhetünk, a Föld ökoszisztémája határokat szab. A természet egyensúlyát már annyira felborítottuk, mert a téves mohó pénzéhség került a középpontba, hogy a szegénység elleni küzdelem feladata egyre nagyobb és reménytelenebb lesz. A fosszilis üzemanyagok használata óta új geológiai korszakba jutott az emberiség, az elmúlt évtized pedig felszínre hozta a neoliberális gazdasági rendszert, amelyben egyre inkább szétválnak a valós értékek és a pénzteremtés, az egész Földre becsült Gini-koefficiens egyre nagyobb, egy egyre vékonyodó réteg egyre gazdagabb, a luxustermékek forgalma a hosszan tartó és egyre mélyülő pénzügyi gazdasági világválság ellenére nő, míg abszolút értékben egyre több ember éhezik, nem jut tiszta ivóvízhez. Az országok közti különbségek is egyre nőnek. Minden szempontból egyre globalizálódóbb világunkban szükség van globális egyeztetésre és egyetértésre az irányításban. Az ENSZ betölti, betöltheti, betölthetné ezt a szerepet, ha a nagyhatalmak hagyják. Bár nehézkesen, drágán (a végtelenségig újra és újra kimentett bankokhoz képest olcsón) és kis hatékonysággal működik, azonban ha megszüntetnénk, valami hasonlót kellene a Föld országainak felállítani helyette. Az ENSZ létrehozott számos alapvető, életbevágóan fontos társadalmi és környezeti megállapodást: az emberi jogokról, az ózonréteg, a fajok, óceánok, a klíma stb. védelméről. Minden mindennel összefügg, tehát ezek holisztikus harmonizációját is az ENSZ keretén belül kell *coase-i*¹ módon megoldani. Bár erőteljesebb szabályozásra lenne szükség egy teljes paradigmaváltás mellett, valami védelmet a jövő nemzedékek számára azért nyújtanak ezek a megállapodások.

¹ Hivatkozás Ronald Coase Nobel-díjas (1991) közgazdászra és tételére; Coase Theorem and Externalities, amelynek lényege, hogy a jól definiált tulajdonjogok megoldják az externáliák problémáját. – Ki kell terjeszteni a tulajdonjogokat a közös természeti tulajdonra is „a közös tulajdon tragédiája” („tragedy of the commons” problémát elkerülendő. Módszerek: fizetés az ökoszisztémák vagy a Föld által nyújtott szolgáltatásokért (Payment for Ecosystem Services – PES), ökológiai gazdaságtan, az emberi jogok és tulajdonjogok (föld, természet mindannyiunk felbecsülhetetlen értéke, ezért közösen védjük meg).

- Részletesen tárgyaljuk az ENSZ történetét, rendkívül bonyolult rendszerét, szakosított szervezeteit, beleértve a nagyokat, Világbankot és az IMF-et, továbbá az ENSZ programjait. Kitér a hatékonyság, harmonizáció, a helyes irányú együttműködés szükségességére és kritikákra is.
- Bemutatjuk a nyolc Millenniumi Fejlődési Célt (MFC), és megvizsgáljuk, hogy az eltelt 11 év után hol tart a világ az elérésükben, illetve mik a gondok. Feltesszük a kérdést: 2015-re el tudjuk-e érni a célokat? – Igen, a pénzügyi és egyéb erőforrások mind rendelkezésre állnak, de a politikai vezetői akarat hiányzik. A politika prioritásai sajnos mások: hatalmi átrendeződés, a népet nyúzó bankok megmentése, gazdasági kockajáték egy pusztuló Földön.
- Végül az utolsó három pontban foglalkozunk részletesen az ENSZ Fejlesztési Programja, az Élelmezésügyi és Mezőgazdasági Szervezet és az Egyesült Nemzetek Gyermekalapja bemutatásával: milyen eszközökkel próbálnak a szegénység ellen küzdeni általában globálisan, és milyen magyar vonatkozású programjaik vannak?

3.1.1. Az Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ) és a fenntartható fejlődés szükségessége, elősegítése

A fenntartható fejlődés szükségessége a szegénység elleni küzdelemben

*„Meszve jövődövel komolyan vess öszve jelenkort;
Hass, alkoss, gyarapíts: s a haza fényre derül!”
Kölcsey Ferenc: „Huszt” (Cseke, 1831. december 29.)*

A felhívás ráirányítja a figyelmet a **fenntartható fejlődés** (sustainable development) fontosságára, s ahogy az a fenti Kölcsey-idézetből is kitűnik, nem új. Az észak-amerikai őslakosok vagy „indiánok” ezeréves alapelve volt a hétgenerációs szabály, vagyis: mielőtt bármit tennél, komolyan gondold végig, mi lesz a hatása a hetedik nemzedékre, és ha az a hatás is pozitív, akkor megteheted!

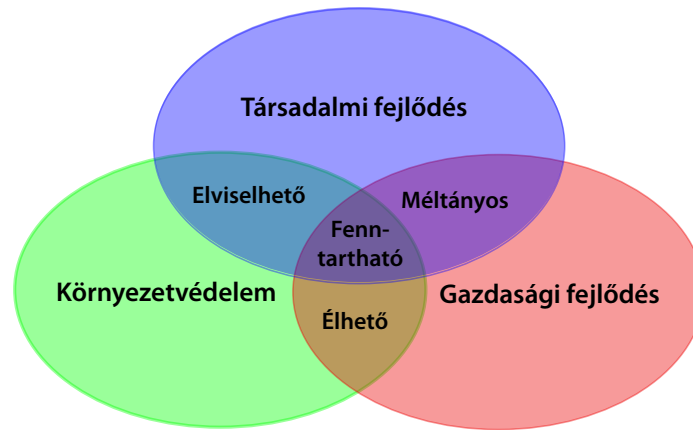
A fenntartható fejlődés olyan, szinte ökológiai evolúciós, revolúciós fejlődési folyamat (földraké, városoké, üzleteké, társadalmaké stb.), ami *„kielégíti a jelen szükségleteit anélkül, hogy csökkentené a jövő generációk képességét, hogy kielégítsék a saját szükségleteiket”,* ahogy az az Egyesült Nemzetek Szervezetének 1987-es Brundtland-jelentésében szerepelt. – Fontos a fejlődés és fejlesztés szavak megkülönböztetése, mert kívülről, az illetékes, érintettek ellenére erőltetni, megváltoztatni nem lehet semmit. – Einstein megfogalmazta, hogy a megoldást a probléma síkjából kilépve találjuk, azonban a megoldás megvalósítása belső elkötelezett folyamat kell legyen. Idővel ezt a Nemzetközi Fejlesztési Intézmények is felismerték, és igyekeznek segély, „hal” helyett a „halászat” elsajátítását elősegíteni, vagyis úgy nyújtanak segítséget, hogy a rászoruló tudjanak saját magukon segíteni, magukat talpra állítani és hosszú távon is folyamatosan fejlődni. Példaképp hozható fel a Világbank „World Development Report” éves jelentésének 2010-es kiadványa, amely a „Fejlődés és klímaváltozás” (Development and Climate Change) összefüggéseivel, ezen a téren lehetséges stratégiákkal

foglalkozik, hangsúlyt fektetve arra, hogy úgy nyújtsunk támogatást, hogy a kedvezményezett saját lábán megéljen és tudjon segíteni magán, legyen választása (WDR 2010). Mert a legszegényebbeknek, gyermekeknek, az árváknak, elesetteknek, öregeknek, de sok helyen még a Földön a nőknek sincs semmi választási lehetősége, egyet tehetnek csak, próbálnak életben maradni.

David Pearce, aki a Világbanknál egyik szerzője volt többek között „A világ vég nélkül” („World Without End”) könyvnek, az ökológiai gazdaságtan alkalmazásában látta a megoldást. Ő és Giles Atkinson, aki a társadalmi jólét és az ökoszisztémák, fajok megvédése összefüggéseiről sokat publikált, három tőketípust különböztetett meg, úgymint az ember által létrehozott tőke (utak, gyárak stb.), a humán tőke (tudás) és a természeti tőke (természeti erőforrások, az élet fenntartásához szükséges természeti folyamatok). A neoklasszikus közgazdaságtan szerint a tőkejavak egymással korlátlanul helyettesíthetők, ami akkor állhat fenn, ha a társadalom rendelkezésére álló tőkejavak értéke időben nem csökken. Ez ma már nyilvánvalóan elavult fenntarthatósági nézet.

A riói 1992-es Föld Csúcstalálkozón megrendezett ENSZ Környezeti és Fejlesztési Konferencia az Agenda 21 környezeti kérdésekkel foglalkozó dokumentumában az alábbiak szerint fogalmaz: *„a fenntartható fejlődés olyan fejlődés, mely nem rombolja le, vagy nem ássa alá azt az ökológiai, gazdasági, társadalmi alapot, amelytől folyamatos fejlődése függ”* (Robinson 1992, idézi Verburg, Wiegel 1997: 250). Az Agenda 21 becslése szerint akkor, 1992-ben mintegy 3000 milliárd USD-re lett volna szükség a Föld környezeti, természeti rendbetételére, a fenntarthatóság biztosítására. Ehhez képest a Világbank ernyője alatt létrehozták a Globális Környezetvédelmi Alapot (Global Environment Facility – GEF) mindössze hárommilliárd USD-t szánva a globális környezeti problémák „megoldására”. Azóta a GEF a Világbanktól függetlenül működik, a GEF segélyalap kezelője azonban változatlanul a Világbank. – A 99% mozgalmá mellett jó lehetőséget nyújt a paradigma-váltásra a valós hosszú távon fenntartható működésünk céljából a 2012 nyarán megint Rióban tartandó Föld Csúcstalálkozó. Minden nemzetközi fejlesztési intézmény készül már rá a köztes 20 év eredményei, problémái értékelésével. Különösen igyekszik értelemszerűen az ENSZ Környezetvédelmi Programja (United Nations Environment Programme – UNEP) többek között a World Environment Organization (Világ Környezetvédelmi Szervezet) felállításának a javaslatával.

A „gyenge” fenntartható fejlődés „egymással összefüggő és egymást erősítő pilléreit” az 1. ábra szerint állapította meg az ENSZ 2005-ös Világtalálkozója: gazdasági fejlődés, társadalmi fejlődés és környezetvédelem – megítélésztő, hogy ezek nem egyenrangúak, hanem egymásba vannak ágyazódva: a gazdaság a társadalom alrendszere, a társadalom pedig az ökoszisztéma alrendszere. Az ökológiai fenntarthatóság döntő, mert adottak a keretei, és mert ez határozza meg a társadalmat, s azon keresztül a gazdaságot. Ugyanakkor a három alrendszer összehangolt kezelése elengedhetetlen az eredményes beavatkozáshoz.



1. ábra: A fenntarthatóság három alrendszere

Az „erős” vagy szigorú fenntarthatóság elve szerint a természeti tőke nem helyettesíthető más tőkejavakkal, s a természeti tőke értéke időben nem csökkenhet. Az erős fenntarthatóságot vallja Herman Daly és Robert Costanza meghatározása is, ők egyébként az „Ökológiai gazdaságtan” első és legnevesebb kidolgozói.

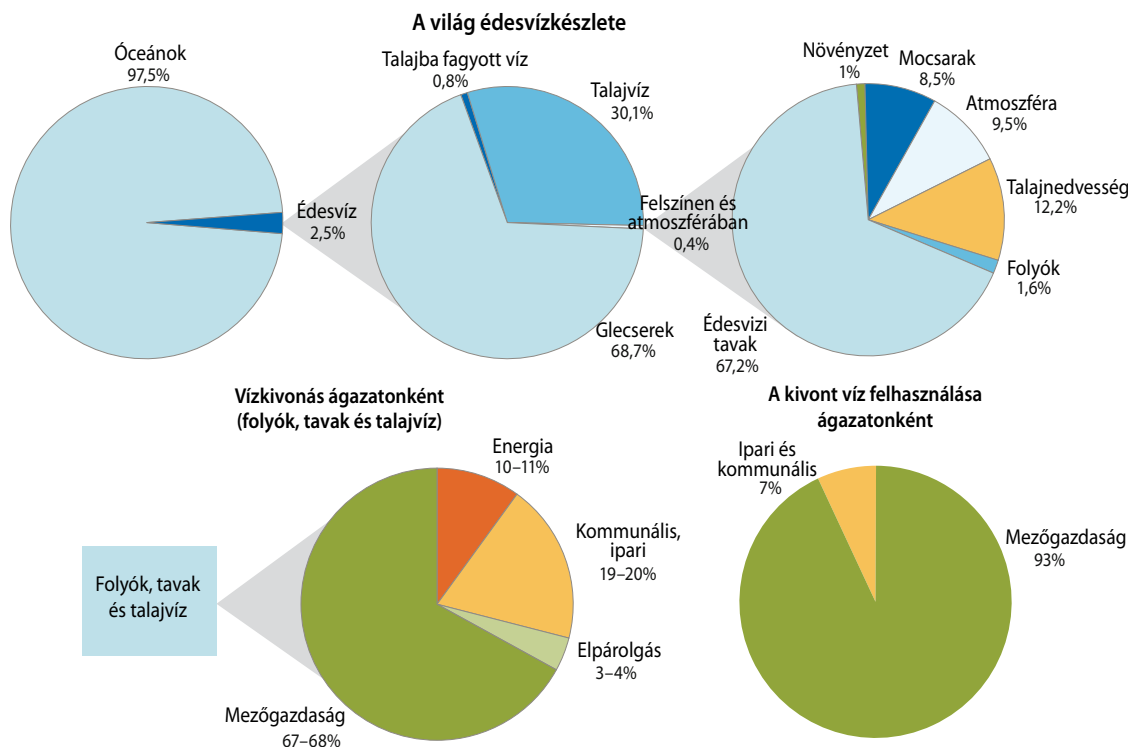
A globális, regionális, nemzeti szintű és helyi, illetve fordított sorrendben többször fel-le és fordítva, iteratív módon kialakított hosszú távú célok érdekében történő fenntartható nemzetközi fejlődés egyre inkább felértékelődik számos nyilvánvaló okból. Egy Földön, egy bioszférán kell osztoznunk emberiségnek,² természetnek – amelynek az ember szerves része –, és oly módon kell osztoznunk, hogy a jövő nemzedékek számára is elfogadható életminőség legyen biztosítható, miközben ma is egyre kevesebben éljenek a szegénységi küszöb alatt. Természetesen a Föld egyéb szolgáltatásait is (ózonréteg, éghajlatunk, óceánok, vizek, talaj,³ ásványkincsek stb. is meg kell óvnunk a fennmaradásunk érdekében. Ez rendkívül nehéz feladat, amikor most (a tanulmány 2011 végén készül) mintegy két és félszer gyorsabban fogyasztjuk a Föld minket eltartó rendszerét, mint ahogy az megújulni képes.⁴ Persze ez a szorzószám más és más, legyen szó fosszilis üzemanyagokról vagy termőföldről, ózonrétegről stb. A neoliberális gazdasági rendszer, illetve szemlélet ma megbukni látszik. Nem a mennyiségen, a minőségen kell, hogy legyen a hangsúly, nem a pénzügyi szférának, bankoknak kellene a mentőcsomagokat nyújtani, hanem a reálszférára kellene összpontosítani: „a végén a pénzt ugyanis majd nem tudjátok megenni” – mondta ezt leigázóinak mintegy kétszáz évvel ezelőtt az irokéz indián nagyfőnök. Közhely, de sajnos egyre igazabb.

² „Csak egy nemzet létezik, emberiség” („There is only one nation, humankind”, Herbert George Wells).

³ Kevesen gondolnak rá, hogy micsoda kincs a termőföld, ugyanis ha a talaj degradációval elvész, hiába van vizünk az öntözésre, ott semmi sem fog teremni. A táptalajon iparosítottan termesztett élelmiszerek nem jelenthetnek megoldást.

⁴ Forrás: Global Footprint Network.

A média is harsogja, hogy mennyire felértékelődött az édesvíz, Jordániában, Izraelben stb. minden cseppjét sokszor is visszaforgatják. Kevesen ismerik az arányokat: Földünk teljes vízkészletének csak 2,5 százaléka édesvíz, annak csak a 0,4 százaléka érhető el számunkra felszíni és atmoszferikus víz formájában, a többi a talajban van, permafrost (talajba fagyott „időzített bomba”, metán, amely 25-szörös CO₂-ekvivalens üvegházgáz) vagy gleccser formában található (utóbbi kettő olvad, és az óceánokba érve sós vízzé válik, továbbá meg is emeli az óceánok szintjét. Tehát a földi víz 2,5 százalékának 0,4 százalékával, mindössze 0,01 százalékkal gazdálkodhatunk, azonban ez az olvadással és az esőerdők irtásával egyre csökken. Ebből a 0,01 százalékból a mezőgazdaság von ki a legtöbbet, 70 százalékot. A 70 százalék kivont vízből a felhasználási aránya pedig 93 százalék (a Világbank „World Development Report 2010” szemléltető összeállításában, amely a 2. ábra alatt látható).



Forrás: Shiklomanov 1999; Shiklomanov, Rodda 2003; Vassolo, Döll 2005.

2. ábra: A folyókban levő édesvíz a bolygó számunkra elérhető vízkészletének rendkívül kis részét teszi ki, és annak felhasználását szinte mértéktelenül a mezőgazdaság dominálja

Jól érthetjük ezek után, hogy miért vagyunk igazi víz- és termőföld-nagyhatalom. Jobban kellene ezzel élnünk, nem élelmiszer-nyersanyagot előállítva, vissza kellene építeni a galád módon szinte teljesen meg-

szüntetett, kitűnő minőséget előállító teljes élelmiszer-feldolgozó és -gyártó iparunkat. Szinte teljesen önellátók lehetnénk, sőt többet exportálhatnánk, több százezer embernek jelentene biztos megélhetést, javulna az egészségünk a nem agyon-feldolgozott, aromásított, színezett, tartósított, szinte csak adalékanyagot tartalmazó „mű”-élelmiszerek fogyasztásával, és a szegénység, hazai éhezés, gyermekéhezés gondjait is szinte teljesen fel tudnánk számolni.

Tudjuk, a GDP nem megfelelő gazdasági teljesítménymérő, alapvetően mennyiségi, pénzügyi mozgásokat összesít, beleértve az ember által okozott környezeti katasztrófák elleni küzdelmekkel kapcsolatos pénzügyi folyamatokat, például a BP tengeri fúrótorony-katasztrófa⁵ után a Mexikói-öbölben kényszerűen működő összesen vagy ezer mentőhajó tevékenysége pozitívan szerepel benne, míg a természeti és környezeti káros hatásokkal nem diszkontáljuk a GDP-t. A gazdasági növekedés minőségét sokkal jobban kellene figyelemmel kísérni az ökológiai gazdaságtan, „zöld elszámolások” alkalmazásával. Különböző alternatív gazdasági mutatók léteznek, például a gazdasági és környezeti elszámolások integrált rendszere (System of Economic and Environmental Accounts, SEEA), a gazdasági jólét mércéje (Measure of Economic Welfare, MEW), a fenntartható gazdasági jólét indexe (ISEW), a valódi fejlődés mutatója (Genuine Progress Indicator, GPI) stb.⁶

Az emberiség többet változtatott a bolygón az utóbbi ötven évben, mint teljes „homo sapiens” 200 ezer éves időszaka alatt. Ha ma minden ember például az USA átlagos életszínvonalán élne (háborúikat nem számítva), hat Földre lenne szükség az eltartásunkhoz, az UAE esetében 11 anyabolygóra. Népesedési előrejelzések szerint (ENSZ) 2050-re kilencmilliárd fölött leszünk, a fenntarthatósággal foglalkozók szerint a népesedés haranggömböt mutat, a mintegy 2050-re tett csúcs után nagy és gyors esés jöhet, amely fájdalmas folyamat lesz, óriási szenvedéssel jár a népesség nagyobb fele számára. Ezt mutatja be a 3. ábra.

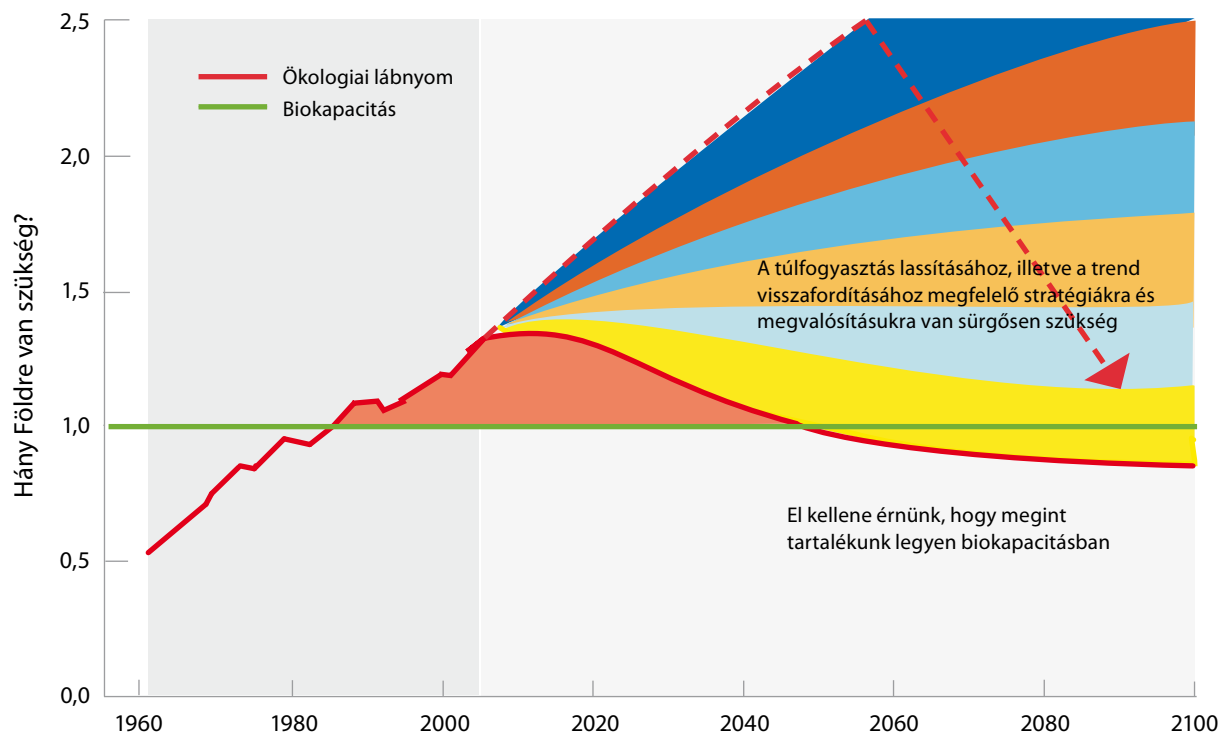
Sok hasonló adatot, ábrát, kimutatást találhatunk a Világbank, a UN Population, a UNDP stb. weblapjain, bár azok érthető okokból (hogy ne keltsenek pánikot) 2100-ra nem prognosztizálnak ilyen nagy esést, hanem elképzelhetőnek tartják, hogy 9 milliárd körül maradhat a Föld emberi népessége, vagy akár fel is mehet a családtervezés hiánya és optimista egyéb forgatókönyvek esetén. – Mindenki elgondolkozhat ezen, hogy hogyan lenne lehetséges a fájdalmas folyamat megelőzése, ő maga mit tehet érte, mit hajlandó áldozni, feladni. Mert minden embernek körülbelül Banglades átlag életszínvonalát kellene vállalnia már ma, és a népesség növekedésével egyre alacsonyabbat, hogy ez lehetséges legyen.

A társadalomra, természetre, környezetünkre káros folyamatokat tehát muszáj lelassítanunk vagy inkább visszafordítanunk a nemzetközi fejlődést elősegítő tevékenységek segítségével, hiszen a kormányok, amelyek négy év politikai ciklusban gondolkodnak, a piacok, a magánszektor a rövid távú haszont⁷ hajszolják, a végtelenül mohó meggazdagodás megszállottjai, míg káros tevékenységeink hatása évtizedektől 50 ezer évre terjed.

⁵ Mintegy 20000 hasonló kút van a Mexikói-öbölben.

⁶ Részletek magyarul az *F1. függelékben* Heltai László szakpolitikus kitűnő összeállításában.

⁷ A haszon, azaz profit szó eredeti jelentése „pro-fit”, vagyis valamely helyes, illeszkedő tevékenység érdekében. A „tisztességes haszon” mint korlátozó tényező alkalmazása is eltűnt.



Forrás: Mathis Weckernagel, President, Global Footprint Network (<http://www.footprintnetwork.org>)

3. ábra: A fenntarthatóság lehetősége egyre csökken, végül a Föld biokapacitásán messze túllövünk

A helyzetet szintén jól szemlélteti az ecoglobe weblap ábrája a népesedés, a fosszilis üzemanyagok (szén, kőolaj, földgáz) és a mezőgazdaság összefüggéseiről.⁸ A kőolaj, földgáz kitermelése 160 éve kezdődött. Ez idő alatt a Föld népessége közel meghétszereződött.

Az ENSZ fenntartható fejlődéssel foglalkozó szervei weblapján is egyértelműen látszik a társadalmi, emberi jogok, esélyegyenlőség, éhezés, szegénység elleni küzdelem, környezetvédelem kérdéseinek összefonódása.⁹

Kiemelendő a Gazdasági és Szociális Ügyek Főosztálya (Department of Economic and Social Affairs – DESA¹⁰): amelyen belül a népesedéssel külön osztály foglalkozik. 2010-ben készült a legutóbbi részletes

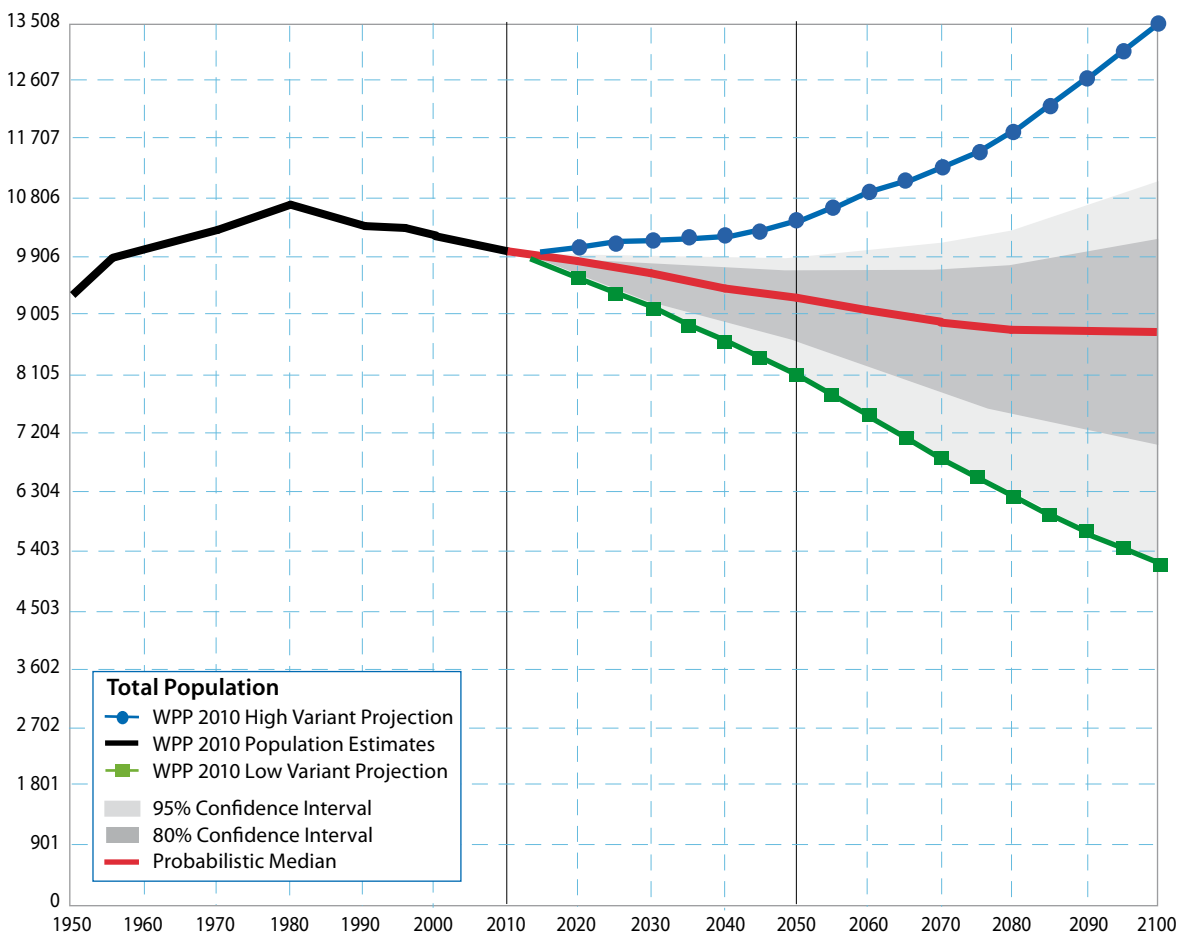
⁸ <http://www.ecoglobe.org/nz/sustain/popfosag.htm> (Meadows, Meadows and Randers 1992) és World Oil Resources (Duncan, Younquist 1998).

⁹ <http://www.un.org/en/development/indx.shtml>

¹⁰ <http://www.un.org/en/development/desa/index.html>

népesedés-előrejelzés 2100-ig,¹¹ országokénti és ötvenkénti korosztálybontásban, alacsony, közepes és magas termékenységi ráták figyelembevételével. A weboldalon bármely ország népesedés-előrejelzési adatai, diagramjai megtalálhatók.¹²

Példaként itt a számunkra legérdekesebb, a Magyarországra vonatkozó előrejelzés látható (4. ábra). A megelőzés, elővigyázatosság, kockázatkezelés fontosságának hangsúlyozására megjegyzendő: Magyarországon évente egy kisebb településnyi (közel ezer ember) hal meg közúti balesetben, a vonatkozó károk 500 milliárd forintra tehetők.



4. ábra: Magyarország népesedési előrejelzése

¹¹ <http://esa.un.org/unpd/wpp/index.htm> (Excel-táblázat CD vagy DVD formában is letölthető.)

¹² http://esa.un.org/unpd/wpp/P-WPP/htm/PWPP_Total-Population.htm

Kapcsolat a szegénység és a környezetvédelem, a természeti és az ember által okozott katasztrófák között

Az eddigiekből is már kitűnt, hogy minden mindennel mennyire összefügg, és mindennek van az elszegényedésre is hatása. Nézzük most meg közelebbről a szegénység, a környezetvédelem, a természeti és az ember által okozott katasztrófák negatív hatása közötti szorosabb összefüggéseket! A szegények, még Magyarországon is, gyakran élnek a szemétből, lomtalanításból, hulladékokból, és nem pusztán a hajléktalanok, hanem a tartós szegények, gyakran a cigányság, vagyis azok a legszegényebb rétegek, akik a szegénységi küszöb alatt élnek. Ezért is fontos: hogyan kezeljük, tároljuk, gazdálkodjunk a szeméttel, hulladékkal, különösen a veszélyes hulladékkal. Persze a hulladékprevenció és -minimalizálás a cél, eleve minek egy eldobandó, sőt nem lebomló, mérgező dolgot gyártani.¹³ [Lásd az „Út a nulla hulladék felé Magyarországon” című érdekes stratégiai dolgozatomat (Kiss 2010)].¹⁴

A természeti és ember által okozott katasztrófák is a szegényeket, azon belül is a gyerekeket, nőket és időseket érintik legjobban. Gyenge épületekben, konyhókban, viskókban laknak, amelyek nem tudnak ellenállni, védelmet nyújtani a katasztrófákkal szemben. Nehezebb költözniük, menekülniük, gyakran nincs is mivel, nincs autójuk, szállítóeszközük, nehezebben tudják riasztani a segítségnyújtó szerveket. Nem vagy később értesülnek a katasztrófák jöttéről, mint a tehetősek, akikhez azonnal eljut a hír, hiszen szinte online élnek a hírekkel összekötve. Egymást is hamarabb és hatékonyabb eszközökkel tudják segíteni.

Nézzünk néhány konkrét példát! 1989-ben a San Franciscó-i 7,1 erősségű földrengésben mindössze 63-an haltak meg, míg a 2010-es 7-es erősségű haiti földrengés áldozatainak a száma közel 300 ezer volt. A katasztrófák mutatnak rá a társadalom gyenge pontjaira, mutatta ki dr. John C. Mutter, a Columbia Egyetem geofizikusa. A Katrina hurrikán is megmutatta, mert áldozatoknak „kiválogatta” a szegényeket. Ezért úgy gondolja, hogy a globális tartós szegénység elleni küzdelem megoldásaira a társadalom- és a kemény tudományok, mint például geológia, geofizika, klímakutatás stb. együttműködését is segítségül kell hívni. A Föld legtöbb részén az emberek a földtől függnek megélhetésükben. Ha jobban megértjük, hogyan él, működik az anyaföld,¹⁵ ráébredhetünk, megtanulhatjuk összefüggéseit az emberek jólétének, megóvásának érdekében.

Amennyire csak lehet, meg kell előznünk a katasztrófákat, illetve fel kell készülnünk a sokszor elkerülhetetlen természeti katasztrófákra, figyelniük kell az időjárást, vizsgálnunk a klímaváltozás helyi hatásait. **A katasztrófák mindig súlyosbítják a társadalmi problémákat, egyenlőtlenségeket. A katasztrófák rávilágítanak a társadalom visszasságaira. A szeizmológus terheléssel vizsgálja, milyen erős egy anyag. A természet is így „teszteli” a társadalmat.**

¹³ Még ma is a 14 éves koromban, osztálykirándulás alkalmával, a moszkvai GUM Áruházban vett NDK konyhai robotgépet használok, amely immáron 42 éves, semmi baja, és alig tud kevesebbet, mint a mai, három év után beépített tönkremenő gépek. – Nem fogyasztói, hanem hulladékgyártó társadalomban élünk.

¹⁴ http://www.mgszt.hu/index2.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=77&Itemid=17

¹⁵ James Lovelock és egyéb tudósok: „Gaia Hypothesis”

Számos példa van arra, hogy a szegény országok és azon belül is a legszegényebbek számára a legveszélyesebb a katasztrófa. A 2010-es pakisztáni földrengés 100 ezer áldozatot követelt. Folytathatnánk a példákat szinte vég nélkül. A szegények lakhelye törékenyebb, összedől, az árvíz, cunami elsodorja. Nálunk is ez volt a szomorú helyzet a Devecsert, Kolontárt és Somlóvásárhelyet ért vörösiszap-katasztrófa kapcsán, amikor a Mal Zrt. Ajka melletti tározója átszakadt. A katasztrófa következtében tíz ember meghalt, több mint százhuszan megsérültek, több száz ház vált lakhatatlanná (1. kép). A Tisza 2000-ben történt cian- és nehézfémzennyezése is a legszegényebbeket tette leghamarabb tönkre. A természet, a víz a mai napig nem állt helyre – egy 100 éves harcsát 100 évbe telik „újratemetni”.



1. kép: Vörösiszap katasztrófa

A szegények gyakran a város szélén, ártéren, folyók mellett kényszerülnek élni, míg a gazdagabbaknak lehetőségük van biztonságosabb fedélre. Továbbá rengeteg dolog védi őket: betartott építési szabványok, fejlett figyelmeztető, korai riasztórendszerek, biztosítás, kéznél levő, azonnali segítségnyújtás stb. **Az alulfejlettség egyik jele, hogy nincs segítségnyújtó rendszer, védőháló.**

A másik mutató a magas halálozási arány a szegények közt. A malibui földcsuszamlásnak nem volt halálos áldozata, míg a Fülöp-szigeteknek volt 1000. Tény, hogy az árvízzel sújtott területek a legszegényebbek. Továbbá árvizek esetén általában a legfiatalabbak és a legöregebbek a legsérülékenyebbek, hálnak meg; a túlélés esélye a jó fizikum.

Hogy működik az összefüggés a globális felmelegedés és a szegénység között? A legszegényebb országok lakosai sérülékenyebbek az időjárás viszontagságai és a klímaváltozás hatásaira, mint a tehetősebb országok lakosai. Már egy fél fok felmelegedés aszályt és éhínséget okoz az egyenlítő környékén élőknek.

1991 és 2005 között a katasztrófák 65 százaléka történt fejlődő országokban. Bár a klímaváltozással összefüggő katasztrófák kevésbé voltak gyakoriak 2008-ban a 2000 és 2007 közötti időszakhoz képest, az áldozatok száma 30 százalékkal mégis nőtt, főleg a téli időjárás viszontagságai miatt. Kínában 77 millióan haltak meg, a szárazság Afrikában 14 millió és Ázsiában 12 millió áldozatot szedett.¹⁶ Muszáj tehát hathatósan tenünk a katasztrófák megelőzése és a károk enyhítése érdekében a szegénység elleni küzdelem kapcsán is.

Minden hetedik, legalább egymilliárd ember tartósan éhezik a Földön; 1,2 milliárdan nem jutnak elegendő vízhez, nemhogy ivóvízhez, miközben csak az EU területén annyi vagy több élelmet pazarolnak el, dobnak ki, mint amellyel a Földön az éhség kérdését meg lehetne oldani. Eleve másképpen kellene a termeléshez, előállításához hozzáállni – erőforrás-racionalizálással, az elosztási és felhasználási rendszerekben paradigmaváltással. Elképesztő, hogy például Magyarország arra kaphatott EU-s pénzeket, hogy kivágja szőlőit, almáit. Az a fontos, hogy néz ki, mekkora a gyümölcs, nem az, hogy milyen az íze, vagy mennyi benne a vitamin-, táp- és ásványianyag-tartalom. Monokultúrákat létesítenek, holott például a Tisza mentén, árterén levő százéves ősgyümölcsösök több száz fajta gyümölcsfa keveredett együttlétét képezik, így rendkívül ellenállóak tudtak maradni mind a kártevőkkel, mind az időjárás viszontagságaival szemben. Az ökológiai földművelő vagy gazdász tudja, hogy a kártevőnek örülni kell, nem kell bántani, mert majd megjelenik a természetes ellensége, amely az ökológiai egyensúlyt helyreállítja. A világegyetem(ek)ben ugyanis minden egyensúlyra törekszik, monokultúrákban pedig ez lehetetlen, olyan nagymértékű a támadás, hogy már csak toxikus vegyszerekkel lehet a kártevők, gyomok ellen küzdeni. A gyomokkal, rovarokkal ez sok csatát jelent – a génmódosítás is már bizonyítottan sokkal többet árt hosszú távon –, de a háborút ők nyerik, például az ázsiai maláriaszúnyog már a DDT-re is rezisztens. Hongkongban szúnyogrendőrség működik, még a beltéri növények alatt levő tálban maradt vízért is büntetnek. Ajánlom mindenkinek a figyelmébe a „Hülyeség kora”, „Élelmiszeripar Rt.”, „Otthonunk”, „11-ik óra” és „Kellemtelen igazság” című filmeket és Naomi Klein frappáns előadását: „Addicted to risk”¹⁷ (Imádunk kockáztatni, vagy szenvedélyünk a kockázat) című előadását)

A fenntarthatóság és az ENSZ szerepe mára szorosan összeforrt a legfontosabb környezet és természetvédelmi megállapodások, egyezmények révén, és kutatómunka is az ENSZ keretein belül folyik: UNEP, WMO, IPCC, Montreal Protocol, Stockholm/Rotterdam/Basel Conventions, Kyoto Protocol és még folytathatnánk a hosszú fontos listát. A szegénység elleni küzdelem és a fenntarthatóság céljai tehát egybeesnek, ezért már szinte minden globális környezeti probléma ügyét a szegénység enyhítése szempontjából mutatják be a nemzetközi szervezetek, például a Világbank (2003): „Nem lebomló szerves toxikus vegyületek és a szegénység” [„Persistent Organic Pollutants (POPs) and Poverty”].

¹⁶ <http://www.cred.be/>

¹⁷ http://www.ted.com/talks/naomi_klein_addicted_to_risk.html

A sérülékenység társadalomdemográfiai hordozói („Socio-demographic conditioners of vulnerability”) (Thouret, D’Ercole 1996). Lényege, hogy a túlélés és helyreállítás lehetősége természeti katasztrófák esetén két tényező függvénye: milyen fizikai erősségű az adott területen a katasztrófa, és mik a társadalomgazdasági feltételek az egyének és különböző társadalmi csoportok számára azon a területen. A sérülékenységet a különböző társadalmi csoportokra külön vizsgáljuk már szinte minden természeti katasztrófa esetén. Mindezt összevetve: a becslések azt mutatják, hogy az áldozatok mintegy 90 százaléka és a gazdasági károk 75 százaléka a fejlődő országokra esik.

Röviden tehát elmondhatjuk, hogy a szegénység a sérülékenység középpontjában álló összetevő. Ennek vizsgálatára feladatcsoportokat is hoztak létre, például az INCAE (Instituto Centroamericano de Administración de Empresas) és a HIID (Harvard University’s Institute for International Development) keretein belül. Arra a következtetésre jutottak, hogy a szegénységi helyzet az alapvető oka a sérülékenységnek a katasztrófák esetén.

3.1.2. Az Egyesült Nemzetek

Rövid történeti áttekintés, általános ismertetés

Az Egyesült Nemzetek előd intézményei, korábbi nemzetközi szervezetek különleges területeken működtek együtt, mint például az 1865-ben alapított Nemzetközi Távíró Egyesület, az 1874-ben alapított Egyetemes Postaegyesület (UPU), amelyeknek mai utódai az Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ) szakosított intézményei.

1899-ben tartották az első Nemzetközi Békekonferenciát Hágában azzal a céllal, hogy eszközöket dolgozzanak ki a válságok békés megoldására, a háborúk megakadályozására és a hadviselés szabályainak rögzítésére. Elfogadták a Nemzetközi Viták Békés Megoldására vonatkozó egyezményt, és létrehozták az Állandó Választott Bíróságot, amely 1902-ben kezdett el működni.

Az ENSZ előfutára a Genfben működő Népszövetség volt, amelyet hasonló körülmények között fogalmaztak meg az első világháború alatt, és a versailles-i szerződés alapján hoztak létre 1919-ben *„a nemzetközi együttműködés elősegítésére és a béke és biztonság elérésére”*.

A Nemzetközi Munkaügyi Szervezetet (ILO) szintén Genfben, a Versailles-i Szerződés alapján hozták létre a Népszövetség társult intézményeként. A Népszövetség, miután nem tudta megakadályozni a második világháború kitörését, beszüntette működését.

Az „Egyesült Nemzetek” elnevezés Franklin D. Rooseveltől származik. Először 1942-ben egy nyilatkozatában használta a második világháború alatt, amikor 26 nemzet képviselői kormányaik nevében kötelezettséget vállaltak, hogy együtt folytatják a harcot a tengelyhatalmak ellen.

A második világháború nemcsak méreteiben, de hatásában is sokkal nagyobb volt az elsónél. A vesztes tengelyhatalmak (Németország, Olaszország, Japán) kiszorultak a nemzetközi politikából. A győztes szövetségesek közül Nagy-Britannia visszasüllyedt középhatalommá, és csupán két nagyhatalom maradt: az Egye-

sült Államok és a Szovjetunió. Bomlásnak indult a gyarmati rendszer, és új, független államok sora alakult. Tehát nemcsak Európa, de az egész világ térképét át kellett rajzolni.

A második világháború végén 1944-ben a Washington melletti Bretton Woods-ban a nemzetközi pénzügyi kapcsolatok rendezésének elveit és határozták el a Nemzetközi Monetáris Alap (IMF)¹⁸ és a Világbank (World Bank) létrehozását, amely „Bretton Woods-i intézmények” szintén az ENSZ szakosított szervezetei. – A tőkés világgazdaság devizáit a USD-hez mint világpénzhez¹⁹ kapcsolták, paritásukat az arany mellett az USD-vel szemben is rögzítették. Az USD aranyra való beválthatósága (1971-ben megszüntette az USA) – a külföldi központi bankok számára – jelentette a rendszer fedezetét.²⁰ A devizák átváltása egymásra rögzített árfolyamon történt. A tagországok devizáinak USD-re és aranyra való átváltási árfolyamát az IMF és az egyes kormányok közötti nemzetközi egyezménynek számító megállapodások alapján határozták meg. Ha egy bizonyos sávától eltért az árfolyam, akkor a kormányok beavatkoztak. Fontos volt a devizák átválthatóságának minél szélesebb körű biztosítása, amit csak a fejlett országok tudtak megvalósítani 1958-ra.

Az ENSZ Alapokmányát²¹ 50 nemzet képviselője dolgozta ki 1945-ben San Franciscóban. A küldöttek a győztes országok javaslatai alapján tanácskoztak, amelyeket az USA, a Szovjetunió, az Egyesült Királyság és Kína dolgoztak ki Dumbarton Oaks-ban, 1944 augusztusa és októbere között. Az Alapokmányt végül 1945. június 26-án 50 ország képviselője írta alá. Lengyelország, amely nem képviseltette magát a tanácskozáson, később írta alá az Alapokmányt, és ezzel az 51 alapító tagállam egyike lett, így az ENSZ Alapokmány hivatalosan 1945. október 24-én léphetett hatályba Kína, Franciaország, a Szovjetunió, az Egyesült Királyság, az Egyesült Államok és a többi aláíró többsége ratifikálásával. E történelmi jelentőségű esemény emlékére minden évben október 24-én ünneplik az ENSZ napját.

Az ENSZ gyakran került olyan helyzetbe, mikor nem teljesítette, illetve nem teljesíthette maradéktalanul kötelezettségeit (pl. a már lezárt izraeli–libanoni háborúk, a II. öbölháború, a szudáni Dárfúr humanitárius katasztrófája vagy a mostani Palesztin állam megalakulásának problémaköre).

¹⁸ Aktuális megjegyzés a könyv írásakor, hogy az eurózána súlyos problémáira hosszú távú válaszként épp folyamatban van az európai IMF, azaz a European Financial Stability Facility (EFSF), Európai Pénzügyi Stabilitási Alap felállítása.

¹⁹ Az USD világpénz-szerepét az USA politikai, gazdasági fölénye biztosította, alapja a külkereskedelem hatalmas volumene, a nagyarányú amerikai tőke kivitel és a nagy amerikai aranytartálékok voltak. 1960-ra azonban már felszínre került, hogy a Bretton Woods-i rendszer nem megfelelő. A felerősödő valutaválság az egész rendszer meggyengülését jelezte.

²⁰ Az USA 1971-ben megszüntette a USD aranyfedezeti rendszerét, vagyis függetlenítette magát az aranytól, így szinte végtelen pénzkibocsátással finanszírozhatja magát – például a Federal Reserve Bank (FED) mennyiségi könnyítései (quantitative easing) – QE1, QE2, és most várható a QE3).

²¹ Az ENSZ Alapokmánya (Charter) a szervezet alapító okirata, amely megállapítja a tagállamok jogait és kötelezettségeit, létrehozza az ENSZ szerveit és ügyrendi szabályzatát. Az Alapokmány nemzetközi egyezmény, törvénybe foglalja a nemzetközi kapcsolatok főbb alapelveit az államok szuverén egyenlőségétől, a nemzetközi kapcsolatokban az erő alkalmazásának tilalmáig stb. <http://www.un.org/en/documents/charter/index.shtml>

A tagországok száma jelenleg 193, beleértve csaknem az összes elismert független államot. A nemzetközi területnek számító New York-i székházából az ENSZ különleges ügynökségei anyagi és közigazgatási ügyekről döntenek.

Az ENSZ négy fő cél érdekében működik:

- világszerte békét tartson fenn;
- a nemzetek között barátságos kapcsolatokat fejlesszen;
- segítse az országokat, hogy működjenek együtt a szegények életkörülményeinek javítására, az éhezés, járványok, írástudatlanság felszámolására, és segítse elő a jogok és szabadság kölcsönös tiszteletben tartását;
- központként szolgáljon a nemzetek ezen célok elérése irányában tett tevékenységei harmonizálására.

Az ENSZ az alábbi alapelveknek megfelelően tevékenykedik:

- a szervezet valamennyi tag szuverén egyenlőségének elvén alapszik;
- a szervezet összes tagja köteles az Alapokmányban vállalt kötelezettségeit jóhiszeműen teljesíteni;
- a szervezet tagjai kötelesek nemzetközi viszályaikat békés eszközökkel, a nemzetközi béke és biztonság, valamint az igazságosság veszélyeztetése nélkül rendezni;
- a szervezet tagjai nemzetközi kapcsolataikban tartózkodnak bármely más állam elleni erőszakkal való fenyegetéstől vagy erőszak alkalmazásától;
- megadnak minden segítséget az ENSZ részére annak minden olyan tevékenységéhez, amelyet az Alapokmánynak megfelelően folytat;
- az Alapokmány egyetlen rendelkezése sem jogosítja fel az ENSZ-t arra, hogy olyan ügyekbe avatkozzék, amelyek lényegileg valamely állam belső joghatóságának a körébe tartoznak.

Az ENSZ legfelső vezetője, igazgatási tisztviselője a főtitkár, aki 2006-tól a dél-koreai Pan Gimun, azaz Ban Ki-moon, és akit 2011-ben újraválasztottak, így 2016-ig marad tisztségében. A főtitkárt a Biztonsági Tanács ajánlására a Közgyűlés nevezi ki. A főtitkári funkció politikai jellegű feladat, amely aktivitást, jó diplomáciai készséget igényel, és egyúttal feltételezi a bizalom meglétét a főtitkár és a tagállamok között.

A szervezet pénzügyi hátterét a tagállamoktól származó kötelező és önkéntes hozzájárulások alkotják, illetve újabban multilaterális vagy egyéb magáncégek is adományoznak forrásokat.

Az ENSZ hivatalos nyelvei: a kínai, az angol, a francia, az orosz és a spanyol. Az arabot a Közgyűlés, a Biztonsági Tanács és a Gazdasági és Szociális Tanács egyik hivatalos nyelveként szintén elismerik.

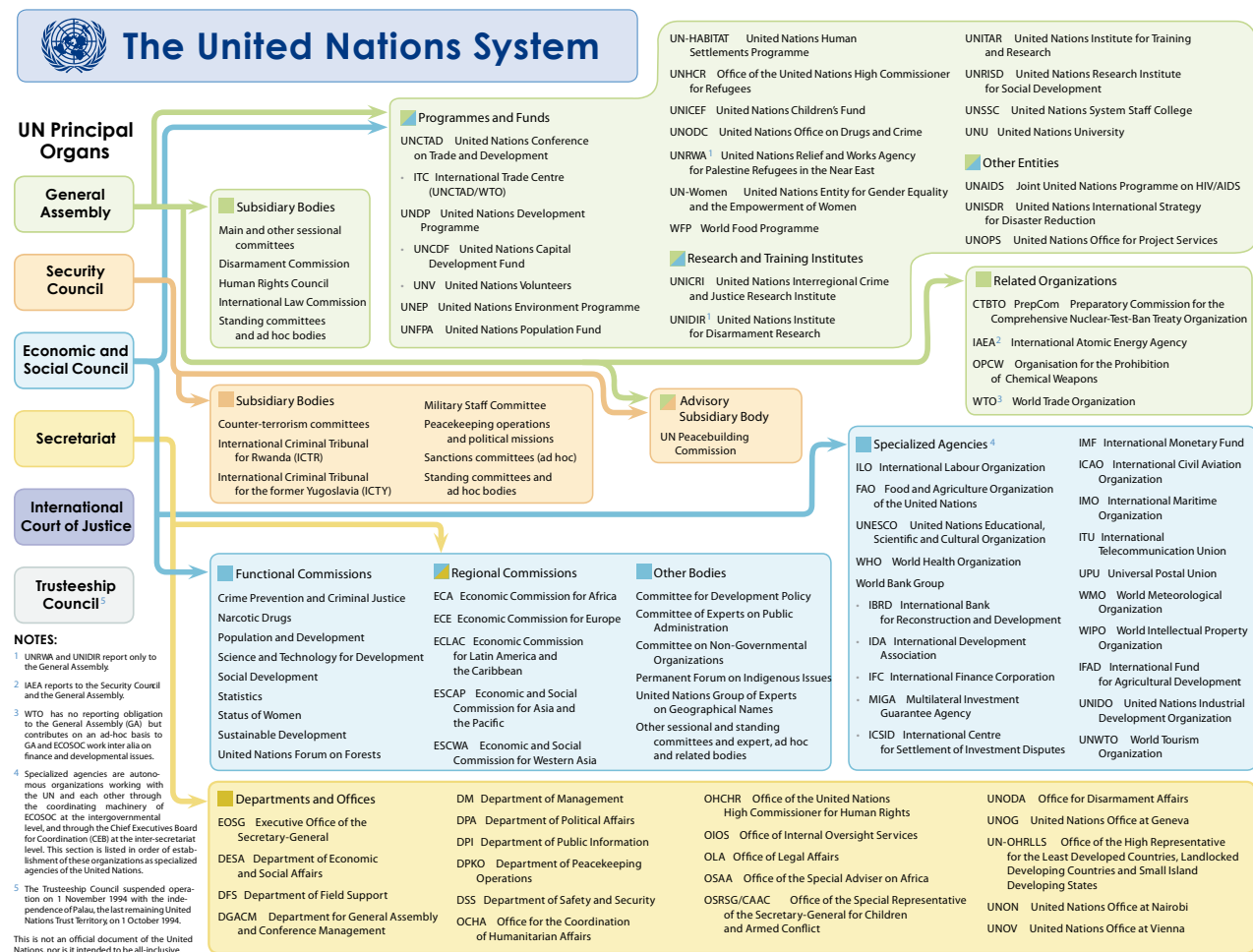
Az ENSZ-tagság az államiság elismerésének egyik jelképe lett, noha hivatalosan ez nem feltétele új államok létrejöttének: az ENSZ-nek a mai napig nem tagja például a vitatott hovatartozású Tajvan, a Vatikán (a Szentszék azonban megfigyelői státusszal rendelkezik), továbbá a nem minden ország által elismert államok [Koszovó, Nyugat-Szahara (Szaharai Arab Demokratikus Köztársaság), Észak-ciprusi Török Köztársaság, a Cook-szigetek, a szintén vitatott státuszú Dnyeszter Menti Köztársaság], de Svájc is csak 2002-ben csatlakozott a szövetséghez. Noha Csehszlovákia az ENSZ alapító tagja volt, Csehország csak 1992, Szlovákia

pedig 1993 óta számít tagországnak. Magyarország – a világháború veszteseként – nem lehetett alapító tagja az ENSZ-nek, így csak 1955. december 14-én csatlakozott. Utolsóként Dél-Szudán csatlakozott, 2011. július 14-én, néhány nappal a függetlensége elnyerése után.

Az EU és az ENSZ kapcsolata

Kevesen figyelnek fel arra, hogy az EU szinte külön intézményként is jelen van az ENSZ-ben a hatékonyabb együttműködés és forrásfelhasználás érdekében, lásd [EU at the UN](#).

3.1.3. Az ENSZ rendszere



Forrás: http://www.un.org/en/aboutun/structure/org_chart.shtml

5. ábra: Az ENSZ rendszere, szervezeti felépítése rendkívül bonyolult

Az ENSZ legfontosabb adminisztratív szervei

A **Közgyűlés** (General Assembly) az ENSZ legfelsőbb fóruma. A jelenleg 193 tagország²² mindegyikének egy szavazata van. Valamennyi tagállamnak legfeljebb öt-öt képviselője lehet. A Közgyűlés vitathatja meg az ENSZ alapelveihez kapcsolódó kérdéseket, ajánlásokat tehet a szervezet tagjainak vagy főszerveinek.

A **Biztonsági Tanács** (BT – Security Council) a békét és biztonságot érintő ügyekben hoz határozatokat, feladata a nemzetközi béke és biztonság fenntartása, amihez végső soron fegyveres erőt is használhat. A BT akkor ül össze, ha a békét bárhol a világon veszély fenyegeti. Ezért talán az ENSZ legjelentősebb szerve, öt állandó [USA, Egyesült Királyság, Oroszország (korábban Szovjetunió), Franciaország, Kína] és tíz nem állandó tagország alkotja, azokat egyenként választják két-két évre. Az öt állandó tagország egyikének a vétója is megghiúsíthat bármely előterjesztést. Például az Egyesült Államok előre bejelentette, hogy megvétózza Palesztina önálló államkénti elismerését. Vagyis az öt világháborús győztes nagyhatalom mindegyike igenlő szavazatával hozhat csak BT határozatot.



Fotó az ENSZ honlapjáról

2. kép: Az ENSZ Biztonsági Tanácsának ülése

²² A világszervezet alapító okmánya szerint tagja lehet minden békeszerető nemzet, amely az Alapokmányban foglalt kötelezettségeket vállalja, és a szervezet megítélése szerint e kötelezettségek teljesítésére képes és hajlandó. A békeszerető kitélt úgy értelmezték, hogy amely állam a csatlakozáskor nem visel háborút, az békeszerető. A kötelezettségek teljesítésére való képesség objektív feltétel. A hadsereggel nem rendelkező törpeállamok például nyilvánvalóan nem képesek hozzájárulni a kollektív biztonság ügyéhez, ezért ezeket az államokat egy ideig nem is vették fel a szervezetbe. Később az egyetemesség került előtérbe, és felvételt nyerhettek. A felvételi kérelem az adott állam kötelezettségvállalásának nyilatkozatával a főtitkárhoz érkezik, ő a BT elé terjeszti. A BT javaslata alapján a Közgyűlés kétharmados többséggel dönt.

Magyar vonatkozás: Magyarország nemrég pályázott nem állandó BT-tagságra, amely globális nyitást jelentene a számunkra. Szlovéniával és Azerbajdzsánnal versenyzett, de sajnos már az első szavazási körben kiesett 2011. október 21-én, holott nemzetközi súlyunk nagyban erősödhetett volna. Magyarország számára az ENSZ fórumain képviselt **legfőbb célkitűzések:**

- A jogállamiság elve és a hagyományos társadalmi érték összeegyeztetése
- A kulturális és vallási sokszínűség értékeinek védelme
- Az emberi jogok védelme, támaszkodva Magyarország tagságára az ENSZ Emberi Jogi Tanácsában, a Magyarországon évente megrendezésre kerülő Budapesti Emberi Jogi Fórum, valamint a budapesti székhellyel megalapítandó Nemzetközi Népirtás Megelőzési Központ felállításának tapasztalataira
- A nemek közötti egyenlőség támogatása a társadalmak kohéziójának fenntartása mellett
- A nagy, kis és közepes méretű országok egyenlősége
- Az ENSZ rendszerének átfogó reformja, egy koherensebb, hatékonyabb és átláthatóbb szervezet létrehozásának a céljával
- A civileket megillető jogok tiszteletben tartásának erősítése, beleértve a tömeges erőszaktól, különös tekintettel a népirtástól való megvédésük elvét
- A leszerelési törekvések támogatása, a területen felhalmozott jelentős magyar tapasztalatra építve
- Konfliktusmegelőzést, békefenntartást, valamint békétámogatást célzó műveletekben hagyományos, illetve olyan újszerű módokon való részvétel, mint például az „Oktatók Oktatása” tanfolyamok szervezése
- Fejlesztési együttműködés a fenntartható fejlődés elvének figyelembevételével
- Az egészség, az oktatás és a sport mint a társadalmi stabilitáshoz és biztonsághoz hozzájáruló elemek szerepének erősítése
- A klímaváltozás okozta kihívások elleni nemzetközi fellépés erősítése, a zöld gazdaság elvének terjesztése

A **Gazdasági és Szociális Tanács** (Economic and Social Council) 54 taggal a nemzetközi gazdaság, a társadalmi összehangolás és a fejlődés kérdéseiben nyújt segítséget, az állandóság és jólét megteremtésén fáradozik. Céljai közé tartozik az életszínvonal emelése, a teljes foglalkoztatás, valamint a gazdasági és szociális haladás és fejlődés feltételeinek megteremtése.

A **Titkárság** (Secretariat) a főtitkárból és a tisztviselői karból áll; tanulmányokkal, információkkal és más, az ENSZ működéséhez fontos anyagokkal látja el a szervezetet.

A **Nemzetközi Bíróság** (International Court of Justice) az elsődleges bírói szervezet 15 bíróval. Az ENSZ mindegyik tagja, mely nyilatkozatával kötelező érvényűnek fogadja el magára nézve a bíróság döntéseit, kötelezi magát, hogy minden olyan jogvitában, amelyben félként szerepelt, alkalmazkodni fog a Nemzetközi Bíróság határozatához. Jelenleg a 194 ENSZ-tagállamból csupán 58-nak van érvényben ilyen nyilatkozata. A Nemzetközi Bíróság székhelye Hágában van, 15 állandó bíró alkotja a testületét, akik mind különböző államok állampolgárai.

Az **ENSZ Gyámügyi Tanácsot** (UN Trusteeship Council) az Alapokmányban megfelelően 1945-ben hozták létre hét tagállam által igazgatott 11 gyámügyi terület nemzetközi felügyeletére, és annak biztosítására, hogy

megfelelő lépéseket tegyenek. a területek önkormányzóvá vagy függetlenné válási folyamatának előkészítésére. Az Alapokmány felhatalmazza a Gyámsági Tanácsot, hogy megvizsgálja és megvitassa az Igazgatási Hatóságtól érkező jelentéseket a gyámsági terület népeinek politikai, gazdasági, szociális és oktatási előrehaladásáról; megvizsgálja a területekről érkező folyamodványokat; és különleges küldetéseket küldjön a területekre.

1994-re valamennyi gyámsági terület önkormányzatra tett szert, vagy független lett, akár mint önálló állam, akár a szomszédos független országhoz való csatlakozás révén. A legutolsó a Csendes-óceáni szigetek gyámsági területe (Palau) volt, amely a 185. tagállam lett.

Munkáját befejezve, 1994. novemberben felfüggesztette működését annak az 1994. májusi Gyámsági Tanács határozatának megfelelően, hogy csak a szükséges alkalmakkor tart gyűlést vagy a tagok többségének kérésére, vagy a Tanács elnöke döntésére, vagy a Közgyűlés, vagy a BT felkérésére.

Szakosított ENSZ-intézmények

Az ENSZ szervezetén belül a különböző területekkel szakosított intézmények foglalkoznak. A globális fenntartható fejlődés elősegítése és annak finanszírozása szempontjából a legfontosabb a [Világbank Csoport](#) és társintézménye, a világ monetáris „rendőre” a [Nemzetközi Valutaalap](#). Az ENSZ szakosított szervezeteinek listája a következő:

FAO	Élelmezési és Mezőgazdasági Szervezet. Feladata a mezőgazdasági fejlesztés, a jobb táplálkozás és az élelmiszer-biztonságra való törekvés – legyen mindenkinek mindenkor az aktív és az egészséges élethez szükséges élelme – támogatásával azon munkálkodik, hogy enyhítse a szegénységet és az éhínséget. Székhelye Rómában található. (Részletesen a 3.1.6. pont alatt.)
ICAO	Nemzetközi Polgári Repülési Szervezet
IFAD	Nemzetközi Mezőgazdaság-fejlesztési Alap
ILO	Nemzetközi Munkaügyi Szervezet
IMO	Nemzetközi Tengerészeti Szervezet
ITU	Nemzetközi Távközlési Unió
UNESCO	Az ENSZ Nevelésügyi, Tudományos és Kulturális Szervezete. Feladata az emberiség intellektuális és erkölcsi szolidaritására alapozva a tartós világbéke építése. Munkaterülete az oktatás, természettudományok, társadalom és bölcsész tudományok, kultúra és kommunikáció. Székhelye Párizs.
UNIDO	Az ENSZ Iparfejlesztési Szervezete. A bécsi székhelyű szervezet a fejlődő országok iparosításának felgyorsítása érdekében jött létre.
WBG	Világbank-csoport
IBRD	Nemzetközi Újjáépítési és Fejlesztési Bank
	IDA Nemzetközi Fejlesztési Szervezet
	IFC Nemzetközi Pénzügyi Társaság
	MIGA Multilaterális Befektetési Garancia Alap

	ICSID Befektetési Vitákat Rendező Nemzetközi Központ
IMF	Nemzetközi Valutaalap. Előmozdítja a nemzetközi pénzügyi együttműködést. Támogatja az árfo-lyam-stabilitást és a szabályozott devizamegállapodásokat. Segíti a multilaterális fizetési rendszer létrehozását és a devizakorlátozások megszüntetését. Átmenetileg a pénzügyi források nyújtá-sával segíti a tagokat a fizetési mérlegük, egyensúlyhiányuk korrigálásban. Továbbá nemzetközi szerződések megszegése esetén gazdaságilag is szankcionálhatja az adott országot, hogy ki-kényszerítse a szerződések hatályát (pl. az Iránnal szemben bevezetett pénzügyi intézkedések).
WTO	Kereskedelmi Világszervezet. Elősegíti a nemzetközi szabad kereskedelmet nemkívánatos mel-lékhatások nélkül, a nemzetközi áruk és szolgáltatások szabad áramlását, a nemzetközi keres-kezelmi tárgyalások lefolytatását, valamint a nemzetközi kereskedelmi viták rendezését. Az <i>IMF</i> -fel közösen és önállóan is szankcionálhat, kereskedelmi korlátozásokat léptethet életbe (lásd a gyógyszer-, áram-, fűtőanyagok-, élelmiszer- stb. embargót Iránnal szemben).
WIPO	Szellemi Tulajdon Világszervezete
WMO	Meteorológiai Világszervezet
UPU	Egyetemes Postaegyesület
WHO	Egészségügyi Világszervezet. Feladatai közé tartozik a világszintű iránymutatás adása az egész-ségügy területén. Együttműködik a kormányokkal a nemzeti egészségügyi programok tervezésé-ben, irányításában és értékelésében. Megfelelő egészségügyi technológia, információ és szabvá-nyok kifejlesztése és átadása. Központja Genf.

ENSZ-programok, autonóm szervek

INSTRAW	ENSZ Nemzetközi Nőügyi Kutató-és Képzőközpontja
UN-HABITAT	Emberi Települések Központja
UNCTAD	Kereskedelmi és Fejlesztési Konferencia. Elsődleges célja a fejlődő országok gazdasági növe-kedésének elősegítése. A szervezet székhelye Genfben található.
UNDCP	Nemzetközi Kábítószer-ellenőrzési Program
UNDP	az ENSZ Fejlesztési Programja (részletesen a 3.1.5. pontban)
UNEP	az ENSZ Környezetvédelmi Programja, környezeti szempontból elfogadható gazdaságpolitika kialakításánál való segédkezést és a fenntartható fejlődés elősegítését célzó ENSZ-szervezet. A központja Nairobiban, Kenyában található.
UNFPA	Népesedési Alap
UNHCR	ENSZ Menekültügyi Főbiztossága
UNICEF	az ENSZ Gyermekalapja, segédszerv. A gyermekek jólétével, egészséges testi, szellemi, lelki fejlődésükhöz szükséges alapellátások (pl. védőoltások, tiszta ivóvíz, oktatás) biztosításával, a gyermekek jogainak érvényesítésével foglalkozik. A világszervezet költségvetéséből nem ré-szesedik, gyermekvédelmi programjait kizárólag önkéntes hozzájárulásokból és adományok-ból finanszírozza. Központja New Yorkban van (részletesen a 3.1.7. pontban).

UNIFEM	az ENSZ Fejlesztési Alapja a Nőkért (nemek közötti egyenlőség)
UNITAR	az ENSZ Továbbképző és Kutató Intézete
UNU	az ENSZ Egyeteme
WFP	Élelmezési Program
UNESCO	az ENSZ Nevelésügyi, Tudományos és Kulturális Szervezete

Ebben a pontban részletesen a UNDP, a FAO és a UNICEF szegénység elleni küzdelmével és a Millenniumi Fejlődési Célok elősegítésével foglalkozom részletesen.

Végül mindenki által ismertek a kéksapkások, az ENSZ békefenntartó erői, akik ma is a világ számos pontján teljesítenek szolgálatot, például: Palesztina, Ciprus, Koszovó, Irak, Afganisztán, Szudán, Szomália, Etiópia, Palesztina, Nyugat-Szahara stb. – sajnos szinte egyre inkább szükség van rájuk a háborús ellentétek megfékezésére.

Az ENSZ és a civil szervezetek

Az ENSZ részese és szemtanúja is a növekvő és szintén globalizálódó civil társadalomnak. Egyre több nem kormányzati (NGO) és más civil társadalmi (CSO) szervezet lép partnerségi viszonyba az ENSZ programjaival, mind a UNDP-nek, UNICEF-nek, FAO-nak, UNEP-nek, de a Világbanknak is számos közös vagy teljesen civil szervezetek által irányított és megvalósított programja van. Több kissegély- (small grants) vagy mikrohitelprogramra kizárólag civil szervezetek vagy nőszövetségek pályázhatnak (pl. a „GEF Small Grants” programja NGO-k számára).

Az ENSZ fejlődést elősegítő minden szervezetének projektjei, programjai kapcsán kötelező a társadalmi részvétel, társadalmi vitára bocsátás és az érintettek bevonása. Ebben a civil szervezetek szerepe általában a legerősebb. Véleményüket egyre inkább magukévá teszik, illetve elfogadják a fejlesztési szervezetek. Erősítik a projekt-előkészítés során készítendő hatásvizsgálatok előírásait, bővítik a körét, hogy csökkentsék a kockázatokat, maximalizálják a projekt pozitív hatásait, illetve minimalizálják a társadalomra, környezetre, természetire káros hatásokat. Esélyegyenlőségi, a nők szerepe erősítése szempontokból külön vizsgálják a projektek hatását.

A civil társadalmi szervezetek kulcsszerepet játszanak, minden fontos ENSZ-konferencián aktívan részt vesznek a globális egyezmények, jegyzőkönyvek szövegének megfogalmazásában. A mai felborult erőviszonyok mellett egyre nagyobb a szerepük globálisan, regionálisan és nemzeti szinteken. Bevonásuk a 99 százalékot érintő folyamatokba kulcsfontosságú.

Az ENSZ fejlesztési szervezetei rendszeresen szerveznek kimondottan NGO-kat képviselők számára találkozókat, konferenciát, tájékoztatót mind a projektek, programok, mind az ENSZ politikai és pozitív hatásokat ösztönző kérdései tekintetében. Az ENSZ minden fejlődési szervezetének megvan a saját programjához akkreditált NGO-köre. Ez honlapjukon külön fel van tüntetve.

Az ENSZ működésével szemben felmerült néhány kritika

Már az 1950-es évektől kritizálták az ENSZ működését; az USA-ban a John Birch Society követelte az ország kilépését az ENSZ-ből 1959-ben, arra hivatkozva, hogy az ENSZ célja egy „világkormány” létrehozása. Richard Nixon az 1967-es elnöki kampányában elavultnak nevezte a szervezetet, amely a hidegháborúval nem képes megbirkózni. Jeane Kirkpatrick, akit Ronald Reagan az USA ENSZ-nagykövetévé nevezett ki, 1983-ban a *The New York Times* hasábjain kritizálta a Biztonsági Tanács működését. George W. Bush 2005-ben John R. Boltont nevezte ki az USA ENSZ-nagykövetévé, aki – többek között – azt állította, hogy nem az ENSZ maga gyakorolja a nemzetközi hatalmat, hanem az egyetlen szuperhatalom, az USA által vezetett nemzetközi közösség – elgondolkodtató, különösen a mai történések, háborús ürügyek, lázítások tükrében.

Néhány visszásság

Az Olajat Élelmiszerért programot az ENSZ 1996-ban indította, hogy Irak – élelmiszerért, gyógyszerért, egyéb hasonló termékekért cserébe, amelyekre a zárlat sújtotta ország lakosságának nagy szüksége volt – értékesíteni tudja olajfeleslegét, ugyanakkor az így megszerzett javakat ne tudja fegyverkezésre használni. Több mint 65 milliárd USD értékű olajat adott el Irak a világpiacon, és hivatalosan 46 milliárd USD értékű élelmiszer, gyógyszer és egyéb jótékonyági termék került Irakba. 2003 után a programot leállították, mert visszaélések és vesztegetés terheltek. Benon Sevan, a program vezetője lemondásra kényszerült, mert az iraki kormány megvesztegette.

Albin Kurti koszovói aktivista – a VETËVENDOSJE! vezetője – azt állítja, hogy a Koszovót 1999 után kormányzó ENSZ tisztviselői politikai okból letartóztatták. Ezt az Amnesty International is megerősítette.

ENSZ-békefenntartókat vádoltak gyermekek megerőszakolásával és egyéb szexuális visszaélésekkel több békefenntartó művelet során 2003 óta, így Kongóban, Haitiben, Szudánban, Libériában, Burundiban, illetve az Elefántcsontparton.

Az ENSZ működését gátló példa

Vajon miért nem erőteljesebb az ENSZ működése? 2011. október végén az UNESCO megszavazta Palesztina elismerését önálló államként. Válaszként az USA bejelentette, hogy megvonja évi mintegy 70 millió USD-s hozzájárulását az UNESCO működéséhez, ami az UNESCO költségvetésének kb. 22 százaléka. Nagy Britannia is csatlakozott a megvonáshoz, pedig az UNESCO rendkívül fontos szerepet tölt be kulturális, művészeti, épített örökségünk megőrzésében, méltó hasznosításában. Például a turizmusnak számos gazdasági sokszorosító hatása van (látjuk ezt hazánk Világörökség példái kapcsán is). Palesztina önálló állammá nyilvánítását egyébként az ENSZ nem is terjesztheti a Biztonsági Tanács elé, hiszen Obama elnök előre bejelentette, hogy az USA meg fogja azt vétózni.

3.1.4. Millenniumi Fejlődési Célok

Az ENSZ Millenniumi Nyilatkozata

Az ENSZ Millenniumi Nyilatkozata a 21. évszázad iránymutatójaként jött létre a 2000 szeptemberében, a New Yorkban tartott Millenniumi Csúcstalálkozón, amely az összes résztvevő aggodalmait tükrözi.

A csúcstalálkozón azon meghatározott célokat tűzték maguk elé, hogy felére csökkentsék a nagy szegénységben élők számát, egészséges ivóvízről, illetve elemi oktatásról gondoskodjanak mindenki számára, visszaszorítsák a HIV/AIDS terjedését, illetve egyéb fejlesztési célokat valósítsanak meg. Felszólították főtthkárt (Kofi Annan) az ENSZ békefenntartó műveleteinek megerősítésére, hogy a sebezhető közösségek számíthassanak rájuk a szükség idején. Továbbá, hogy az ENSZ tegyen meg mindent az igazságtalanság és az egyenlőtlenségek, a terror és a bűnözés ellen és azért, hogy óvjuk meg közös örökségünket, a Földet a jövő nemzedékei számára.

A Nyilatkozatban a világ vezetői világos utasításokat adtak arra vonatkozóan, hogy a Világszervezetet hogyan igazodjon az új évszázad követelményeihez. Végző soron azonban maguk a vezetők alkotják az Egyesült Nemzeteket. Az ő hatalmukban áll, s ezért az ő felelősségük is az általuk felállított célok megvalósítása. Tőlük, valamint választópolgáraiktól, a világ népeitől, kormányaitól, civil szervezeteitől, valójában minden egyes ember cselekedeteitől függ a célok megvalósítása felé haladás és végül elérése.

Az akkor 189 ENSZ-tagállam elkötelezte magát amellett, hogy a következő nyolc hosszú távú Millenniumi Fejlődési Célt (Millennium Development Goals – MDG) elérék 2015-ig.

A nyolc cél

1. Véget vetnek a súlyos szegénységnek és éhínségnek
2. Megvalósítják a mindenkire kiterjedő alapfokú oktatást
3. Előmozdítják a nemek közötti egyenlőséget és segítik a nők felemelkedését
4. Csökkentik a gyermekhalandóságot
5. Javítják az anyai egészségügyet
6. Küzdenek a HIV/AIDS, a malária és más betegségek ellen
7. Biztosítják a környezeti fenntarthatóságot
8. A fejlesztés érdekében globális partnerséget építenek ki

Néhány probléma, kritika a célok meghatározása és elérése tekintetében

Vajon az első cél miért nem lehetett a Béketeremtés? Akkor felszabadulhatna mérhetetlen sok, pénzben számolva, több ezer trillárd (billiószor milliárd, a billió pedig milliószor millió) USD, szinte felfoghatatlan összeg, továbbá idő, energia, források és a felmérhetetlen emberi, természeti, társadalmi és környezeti értelmetlen pusztítástól, szenvedéstől kímélnénk meg magunkat, de főleg a szegényeket, az elesetteket, akik sajnos a fő áldozatai a háborúknak, erőszakos cselekményeknek. Csak a háborús csatatér napi közvetlen költsége

6 milliárd USD, ami nagyságrendileg megfelel például a UNDP éves teljes költségvetésének. A béketeremtés céljával azonnal sikeresebbek lehetnénk a nyolc cél elérésében.

Felmerül az a kérdés is: ki döntötte el a nyolc célt, a legilletékesebbek, a legérintettebbek, a fejlődő, leg-szegényebb országok mennyire szólhattak bele, vagy egyáltalán beleszólhattak-e a megfogalmazásukba? A célokat a nemzetközi közösség és azon belül a fejlődő államok szeretnék elérni. Az elsődleges döntési szerv természetesen az ENSZ Közgyűlése, amely demokratikus módon megtárgyalta és megszavazta azokat. A célok kijelölésének technikai részét azonban az ENSZ Titkársága végezte el, együttműködésben az IMF, a Világbank és az OECD szakértőivel. Ez volt az egyik első kritika a célokkal kapcsolatban.

A programok és a végrehajtás is elsődlegesen az ENSZ szakosított szervezetei és az OECD kezében van; egymással együttműködve ők készítik a cselekvési terveket, majd fogadtatják el, hagyatják jóvá az érintettekkel. A tényleges megvalósításhoz a szükséges pénzek nagy részét ők nyújtják, és ők felügyelik a tervek pontos megvalósítását, egyeztetve – sokszor csak formálisan – a privát és civil szektorral, helyi közösségekkel.

Komoly gond és szinte mindenfajta erőforrás pazarlása, elaprózása, hogy nincs megfelelő koordináció a tervek és megvalósításuk harmonizálására sem a fejlett, sem a fejlődő országok, sem pedig a nemzetközi szervezetek között általában sem, ahogyan a Millenniumi Fejlődési Célok (MFC) irányába haladás érdekében sem. Bár a Világbank és a UNDP az utóbbi időben szinte minden projektjét, tevékenységét felülvizsgálja, monitorozza, értékeli, hogy az MFC szempontjából pozitív legyen a hatás. A rengeteg kétoldalú segélyprogram terén pedig szinte semmifajta koordinációról nem beszélhetünk. Már 2003-ban olvastam a norvég kormány javaslatát: minden segélyprogramot a leghatékonyabban, leggyorsabban működő és a minőség javításában érdekelt Világbank koordináljon, és a pénzeket is a szervezet folyósítsa. Neki van a leghatékonyabb és leg-átláthatóbb ilyen célú rendszere, amely például Wolfovitz Világbank-elnök visszasságait is rögtön ki tudta mutatni, így eltávolították őt a Világbank éléről. Részesem voltam egy rendkívül hatékony, rendkívül intelligens működtetésű szoftverrendszer kialakításának 2000-ben (így jött létre a SAP a Világbank igényeire átalakítva hároméves kemény munkával). A mátrixrendszerű teljes szervezeti átalakítás során a mátrixban a területi igazgatóságok lettek az oszlopok és a globálisan működő ágazatok a sorok. Az átlátható rendszer lehetőséget nyújtott az erőforrások lehető legjobb kihasználására. 2006-ban Kofi Annan is meghirdette a „One-UN Reform” („Egy ENSZ”) programját, amely szerint a Világbankhoz hasonló mátrixrendszert kellett volna kialakítani a rengeteg ENSZ-szervezet egyesítésével a szinte felférhetetlenül sok párhuzamosság, átfedés megszüntetésével. Óriási volt az ellenállás, különösen a régi nagyok, mint az ILO, FAO részéről. Gondoljuk el, most mindegyik ENSZ-szervezetnek saját pénzügyi, adminisztrációs, HR stb. „vízfeje” van. Persze nem lehetett ebből a reformból sem több, mint hogy a UNDP, a leglokálisabban mindenhol jelen levő és a legátfogóbb emberi fejlődést elősegítő programjaival próbálja a régiókban és az országokban a különböző egyéb ENSZ-szervezetek munkáját koordinálni és összefogni a „Delivering as One” („Teljesítsünk egyként”, vagyis azonos célok mentén egyeztetve, párhuzamosságokat elkerülve) program keretében. A One-UN reform óriási pénzt igényelt volna, akár több tízezer ENSZ-es munkája fölöslegessé vált volna, és a beoladással szinte minden külön szervezet elvesztette volna a kvázi hatalmát. A Világbanknál az évi mintegy 20 milliárd USD kihelyezéséhez képest ezek a segélyek nem jelentettek volna nagy pluszösszeget. A GEF (Global Environment Facility)

Globális Környezetvédelmi Segélyalap 3–5 milliárd USD összegű forrását is könnyedén tudja kezelni a Világ-bank. A norvég kormány kitűnő javaslatából sem lett semmi, holott azt is felhozták érvként, hogy egy fejlődő ország pénzügyminisztere kénytelen szinte állandóan a repülőtérré járni a sok különböző segélyt nyújtó ország vagy szervezet magas rangú delegációit fogadni. Így nekik maguknak végképp nincs kapacitásuk, hogy koordinálják a feléjük érkező segélyprogramokat, különösen, ha nem ők diktálnak. Minden segélyt nyújtónak, finanszírozónak van saját önös érdeke is. Egyébként még 2006-ban is sok afrikai fejlődő ország egy-egy minisztériumában mindössze egy-két internetvonal volt, ahogy magam is tapasztaltam misszióim során. Mára már ezen a téren jobb a helyzet, de az egyéb kapacitások terén nem igazán. A nemzetközi vagy bilaterális segélyt nyújtó szervezetek az általuk adott adományok és alacsony kamatú vagy kamat nélküli, hosszú futamidős hitelek feltételeként olyan intézkedéseket (teljes piacnyitás, liberalizáció, privatizáció, a szociális szolgáltatások leépítése, makroszintű és ágazati szerkezetátalakítások, kiigazítások) követelnek meg, amelyekkel a fejlődő országok legtöbb esetben nem értenek egyet (pl. most a fejlett Görögország sem, és hiába engedték el adóssága felét, a maradék fele sem visszafizethető), és amelyek nyilvánvaló okokból ma már bizonyítottan aláássák akár az MFC, akár az egyéb fejlesztési programok által elérni kívánt eredményeket.

Az is érdekes, hogy a tervek és programok finanszírozása miből, ki által és hogyan történik. Említettem a bilaterális és multilaterális fejlődési támogatásokat és az olcsó hiteleket. De ott vannak továbbá a legeladódottabb, legszegényebb államok adósságainak elengedése; a kereskedelem és magánbefektetések által megteremtett lehetőségek; a költséghatékonyabb segélyfelhasználási mechanizmusok, esetleg innovatív források (pl. nemzetközi adók kivetése a repülőjegyekre) és a korrupció mindenfajta formájának megszüntetése²³ (még Németországban sem megy), illetve megfékezése járulhatna hozzá az MFC eléréséhez. A nyolcadik cél foglalkozik ezzel a gonddal, amely így elsősorban a fejlett országok „kötelezettségeit” tartalmazza, azonban világos határidők és célok megjelölése nélkül. A legtöbbet tárgyalt témák a segélyek nagyságát, a visszafizethetetlen adósságokat és a nemzetközi kereskedelem jelenleg egyenlőtlen rendszerének átalakítását érintik.

Szintén a nyolcadik cél kapcsán: a segélyek összege tekintetében a fejlődő országok és a fejlődésben részt vállaló civil szervezetek követelése, egyben az ENSZ ajánlása is azok radikális növelése. A donor államok erre kötelezettséget is vállaltak Monterrey-ben 2002-ben, megígérve, hogy bruttó nemzeti bevételük (GNI) 0,7 százalékát ún. „hivatalos fejlesztési támogatás” (Official Development Assistance – ODA) keretében a fejlődő országok rendelkezésére bocsátják. Így ez a hozzájárulás a 2004-es 78 milliárd USD-ről 2015-re becslések szerint akár 130 milliárd USD-re nőhet – azonban az reálértéken messze nem fog annyit érni. Fontos tény az ígéretek szempontjából, hogy a 0,7 százalékos határ elérését az ENSZ Közgyűlésén már 1970-ben felvállalták a fejlett tagállamok. Úgy jött ki akkor ez a százalékhatar, hogy felbecsülték az igényeket, megnézték, hogy azok mekkora arányt képviselnek az összes fejlett ország GNI-értékéhez képest, és az eredményt viszszaosztották az érintett országokra. Tehát megalapozott szám volt akkor. A határidő (1980) azonban 26 éve lejárt már, és ugyan voltak periódusok, amikor a folyósított segélyek a GNI arányában magasabbak voltak

²³ Tény, hogy a legátláthatóbban működő és legkisebb társadalmi egyenlőtlenségeket mutató skandináv országok kerültek el a legjobban a 2008-as pénzügyi, gazdasági válságot és az utána következő, ma is egyre súlyosabb krízist.

(a '60-as években a mai arány kétszerese), a fejlett államok igen messze állnak a fenti vállalás teljesítésétől. A 2005-ben folyósított segélyek csak a GNI kb. 0,25 százalékát jelentik. Újabb időszérű igényfelmérés pedig nem készült. 2008 óta szinte csak a népnyzó, átláthatatlanul működő, egymásban sem bízó bankok és a csődben, csőd közeli helyzetben levő országok (szintén a bankok miatt kerültek oda) kapnak óriási pénzügyi mentőcsomagokat, aztán a legtöbbet újra és újra ki kell menteni a dominóeffektus elkerülése érdekében. Mert a cél lényege, hogy a gazdagabbak, hatalmasok legyenek még gazdagabbak, nehogy elveszítsenek valamit is a pénzügyi, hatalmi vagyonukból. Ez a folyamat tengerbe vízhordás, sakkozás a süllyedő hajón, szűklátókörűség, értelmetlen egy megfelelő paradigmaváltás, az egész alapvető érték- és működési rendszer megváltoztatása nélkül.

További általános kritika, hogy a nem megfelelő programmal nyújtott segélyezés sokszor károsabb, mint a segítségnyújtás hiánya, az elengedett adósságok, a programok vezetése, felülvizsgálata, adminisztrációja, előkészítő tanulmányai (amelyek során egyébként jól felmérhető egy ország minden zuga, hozzáférhető minden adat, ásványkincsekről stb. Egyes becslések szerint az ODA-ból nettó csak 39 százalék marad valós javító, fejlesztő és segítő programokra. Csökkentő tényezők a kötött segélyek is, amelyek esetében a kedvezményezett államok a segélyt nyújtó ország (gyakran már elavult) termékeit kötelesek megvásárolni, legtöbbször jóval a helyi áraknál drágábban. A fent már említett probléma ebből a szempontból is megjelenik, nevezetesen hogy a donorok nem koordinálják egymással fejlesztési tevékenységüket, így rengeteg a kétösség, átfedés vagy az elhanyagolt, senkit sem érdeklő, ám fontos terület. A segélyek folyósítása rengeteg felesleges pluszköltséggel, óriási bürokráciával jár, a rendszer nem átlátható, tiszta és kiszámítható. Egyes országoknak akár 40 különböző donor „játékszabályainak” kell megfelelniük a segélyhez jutáshoz, megbénítva a fogadó ország kormányzatának munkáját. Gyakran kötik a segélynyújtást különböző társfinanszírozás biztosításához, amelynek fedezete nem áll az ország rendelkezésére, vagy drága kölcsönfelvételt jelent. A segélyek, világbankos pénzek ugyanis csak az inkrementális költségeket fedezik (amelyek a projekt vagy az MFC céljainak közvetlen elérésére szükségesek). Példaképp: egy meglevő épület iskola céljából való átalakítása kapcsán azokat a költségeket, amelyek olyan tevékenységekre, anyagokra vonatkoznak, amelyeket az épület alapcélú hasznosítása érdekében mindenképp, ezen projekttől függetlenül is meg kellett volna tenni, nem inkrementális költségnek számítandók.

Nincs megoldva a harmonizált, egységesített rendszeres monitorozás és értékelés. Hiányoznak továbbá a megfelelő mechanizmusok mind a donor országok, mind a befogadó államok elszámoltathatóságára, ami sok esetben a segélyösszegek egy részének „eltűnéséhez” vezet.

A célok felé haladásban óriási különbségek mutatkoznak az egyes régiók és az egyes országok esetében. Az indikátorok szerint a legnagyobb előrehaladást Ázsia érte el, ott is leginkább India és Kína fejlődése javítja a képet. Ha belegondolunk, látjuk, hogy ez nagymértékben saját gazdasági intézkedéseiknek, szorgalmuknak, önfeláldozásuknak köszönhető, mintsem a beáramló segélyeknek vagy kölcsönprojekteknek. De még ebben a régióban sem várható, hogy a célok mindegyike teljesül 2015-re.

A legriasztóbb a helyzet a Szaharától délre eső afrikai országokban. Bár bizonyos célok esetében pozitívak a fejlemények, a legtöbb mutató tekintetében vagy nagyon lassú, a célok eléréséhez semmiképpen sem ele-

gendő előrelépés a jellemző, vagy stagnálás, számos tekintetben pedig a helyzet rosszabbodása következett be. A százalékos adatok pedig sokszor félrevezetők. Például az éhezők aránya a Föld teljes lakosságához viszonyítva csökkent, ugyanakkor az éhezők száma abszolút értékben nőtt; 2011. október végén haladtuk meg a 7 milliárd főt. Az alapvető iskolai oktatást többnyire tudja teljesíteni majdnem mindegyik régió, ugyanakkor a lányok beiskolázása sokkal lassabban halad a vártnál az ösztönző csomagok ellenére. A legrosszabb a helyzet az egészségügygel kapcsolatos célok esetében, a megemlíthető szerény eredmények mellett is.



Fotó az ENSZ honlapjáról

3. kép: Millenniumi falufejlesztés projekt

Ennek fényében nem csoda, hogy az ENSZ a nyolcadik fejlesztési cél részeként egyebek mellett a segélyek mennyiségének nagyarányú növelését, a donor országok vállalásaihoz konkrét ütemtervek kidolgozását és a nemzetközi rendszer, azon belül pedig az ENSZ intézményi reformját szorgalmazta már a 2005-ös ENSZ Közgyűlésen. A fejlett államok ismét csak megerősítették korábbi vállalásaikat, de nem születtek olyan döntések, melyek a fejlett országok elszámoltathatóságát tennék lehetővé, és az intézményi reform felvetése sem hozott áttörést. Ez a fejlődő országokon és a nemzetközi civil szervezeteken kívül magának az ENSZ főtitkárának, Kofi Annannak is óriási csalódást okozott. Később mégis úgy fogalmazott, hogy a „*pohár még így is legalább félig tele van*”. Mások azonban az eddigi eredmények és a nemzetközi közösség leginkább csak szavakban megmutatkozó elkötelezettsége láttán azt a poharat inkább félig üresnek látják.

A célok teljesíthetők lehetnek, eredmények

Az nem kérdés, hogy a célok teljesíthetők lennének, ha a fent említett problémákat, hiányosságokat megoldjuk, átfedéseket megszüntetünk, a pénzt a bankok, a gazdagok megsegítése vagy háborúk szítása, fegyverkezés, rombolás, rövid távú profithajhászás (pl. az esőerdők értelmetlen irtása) helyett az MFC-re, a klímaváltozás enyhítésére, természetvédelemre csoportosítanánk át. Pénz, politikai szándék, akarat megléte mellett a célok igenis teljesíthetők lennének. A fejlesztési célokat kritikával illető civil szervezetek is egyetértenek azzal, hogy a szükséges források rendelkezésre állnak. Példaként: csak az európai polgárok körülbelül annyit költenek cigarettára, mint az egész világ ODA-ra. 2008 óta már vagy húszezer milliárd USD-t költöttek a bankok és

a gyenge kormányok által a banklobbinak engedett dereguláció miatt „bail-out” programokra. A 0,7 százalékos, de nettó hozzájárulás elegendő lenne.

Hiányzik azonban a megfelelő politikai akarat, állandóan a pénz körül *l’art pour l’art* folyik a vita, a spekuláció, hogy a gazdagok ne bukjanak, sőt még nagyobb vagyona tehessenek szert (lásd a PIIGS-országok adósságválságát) és sorolhatnánk..., vagy az olajháború, Irak és Líbia megtámadása (mert aranyért, nem dollárért adta olaját, mint például Szaúd-Arábia, aki a nyomtatott, illetve már nyomtatni sem kell, elektronikusan kibocsátott inflálódó dollárért is hajlandó adni). A politika sajnos mindig rövid és szűklátókörű. Tönkretesszük élőhelyünket, mert a Föld beteg, lázas lett. Mi tettük azzá. A fennmaradásunkhoz egészséges óceánokra, sztratoszférára, egyben tartott és megóvott esőerdőkre, a Föld tejes flórájára és faunájára, vagyis egészséges természetre, ökoszisztémákra²⁴ van szükség. Mi borítottuk fel az egyensúlyt. Pazarolunk, robbantunk, szennyezzünk, írtunk, rombolunk. Ideje, irány a 180 fokos fordulat!

Joseph Stiglitz, Nobel-díjas közgazdász, a Világbank volt főközgazdásza rámutatott: *„A 2008-as válság előtt az USA-ban a bankok az ország összes nyereségének 40%-át képviselték, ami azt jelenti, hogy a társadalom 40%-os tranzakciós költséget fizetett pluszban a bankoknak a pénzek rossz kihelyezéseért és a kockázatok nem kezeléséért.”* – A nyereséghez hozzájönnek a banki felsővezetők óriási bónuszai, fizetése, juttatások. És őket kell a végtelenségig kimenteni, hogy ez a gátlástalan rablás, még a középosztály tönkretétele is folytatódhasson.

Látjuk a jelenleg, 2011 novemberében is zajló krízisfolyamatokat (euró, EU egyben tartása, a világgazdaság lassulása, a bankokkal szembeni „foglaljuk el a Wall Streetet” 99% mozgalma stb.), a G8, G20 szinte tehetetlen, mit tud vagy akar ezenközben érdemben politikai szinteken foglalkozni a MFC elérésével. A WTO-tárgyalások is inkább a kételyeket erősítik meg, mint az optimista szemléletet. Ez nemcsak a támogatások mértékére (0,7 %/GNI) vonatkozik, hanem a sokkal lényegesebb nemzetközi gazdasági, pénzügyi és kereskedelmi rendszer egyenlőtlen viszonyaink reformjára is, amelyre a célok tartalmaznak ugyan utalásokat, de nem eléggé határozottak.

A fenntartható fejlődés, a káros környezeti folyamatok visszafordítására vonatkozó cél kapcsán legnagyobb a lemaradás, miközben a klímaváltozás – aszályok, árvizek, földcsuszamlások, vizek elszennyezése, ózonlyuk (idén volt az Északi-sark fölött rekordméretű), nem lebomló szerves toxikus vegyületek alkalmazása, fajok kipusztulása, életterük tönkretétele stb. terén erős romlás következett be, amely romló környezeti körülmények egyrészt egymással mind összefüggenek, másrészt megnehezítik a MFC elérését, különösen az

²⁴ A kitűnő előrelátó, Robert Zoellick, a Világbank jelenlegi elnöke, felismerve, hogy a veszélyeztetett csúcsragadozók, például a tigris (ernyő faj, umbrella species) védelme automatikusan megóvja a felségterületének teljes ökoszisztémáját, segít az egyensúly és egészség fenntartásában. Ezért egy éve el is indította a Világbank szárnyai alatt és vezetésével a Globális Tigrisvédelmi Kezdeményezés (Global Tiger Initiative – GTI) programot: (<http://www.globaltigerinitiative.org/>), amely Észak-Koreán kívül 13 vadon élő tigrisország védelmi tevékenységét koordinálja. Lehangelő, hogy pár ezer tigris maradt csak a vadonban, holott szerepük rendkívül fontos. Csak az USA-ban magánháznaknál több tigris szenved fogságban, mint amennyi a világon vadon létezik. – A GTI pilótaprogramnak tekinthető, más veszélyeztetett csúcsragadozó (pl. cápa) összehangolt védelmi programja szintén rendkívül sürgető lenne.

élelmezésre, vízre, a szennyvízelvezetésre vonatkozókat. Láttuk a politikai akarat hiányát a 2009-es Koppenhágai Klíma Csúcstalálkozó sikertelensége kapcsán. – Csodára várunk?²⁵

Az MFC eredményeit és esetleges pozitív vagy káros hatásait nehéz napjainkban megítélni. Ezek a kérdések a fejlesztési tevékenység és a teljes nemzetközi rendszer alapjait feszegetik. Mindenképpen akkor fognak csak működni, ha nem pusztán a számszaki eredmények hajszolását jelentik, ha a célok, indikátorok és általában a fejlesztési tevékenység felülrértékelése folyamatos és rugalmas, folyamatosan javuló, a tanulságokat, legújabb körülményeket figyelembe vevő. A már jóváhagyott, aláírt projektszerződéseket ugyanis rendkívül körülményes és hosszú időbe telik módosítani. A legjobb persze az lenne, ha nem lenne szükség ilyen célok megfogalmazására.

Nemzetközi szervezetek értékelése szerint az elmúlt időszak visszaeséseinek ellenére a világ jó úton van, hogy a szegénység csökkentésére irányuló célt elérje, sőt még jobban állna, ha nem jött volna közbe a globális pénzügyi, gazdasági válság.

Pozitív eredmény, hogy az alapfokú oktatásba²⁶ beiratkozottak száma növekszik. Ugyanakkor még mindig 10 százalék hiányzik ahhoz, hogy arányukat egyetemesnek mondhassuk. A költségtérítéses oktatás eltörlése némely országokban (pl. Burundiban) megháromszorozta az iskolába járók számát. Jelentős siker a malária okozta halálok csökkentése, és éppígy a gyermekhalandóság lefaragása is. Míg a HIV terjedése stabilizálódott, az új fertőzöttek száma továbbra is szélesebb körű, mint a gyógyszerek elterjedtsége.

A tiszta ivóvízhez a világon még mindig 1,2 milliárd ember nem jut hozzá. A klímaváltozás hatása a vonatkozó MFC elérését nehezíti – aszály, ártárterek, földcsuszamlás, melyek hatására a vízhálózat elszennyeződik, járványok alakulnak ki.

A világ lakosságának közel fele nem jut alapvető egészségügyi szolgáltatáshoz sem; míg – ahogy arra az ENSZ egyetem felmérése rámutatott – Indiában többen férnek hozzá mobiltelefonhoz, mint mosdóhoz.

A szolgáltatásokhoz való hozzáférésben is óriási egyenetlenségek mutatkoznak, kiemelendők a városi és vidéki rétegek, illetve a nők és férfiak, szegények és gazdagok között mutatkozó különbségek.

Az MFC nagy része szociális cél, a gazdasági növekedést csak néha említik. Előretekintve a legfőbb cél a fejlődő országok fenntartható gazdasági növekedésre való kapacitásának növelése. Így saját maguk fizethetnek szociális szektorukért, mint amilyen az egészségügy és az oktatás (sikeres példák Dél-Ázsia, valamint néhány afrikai ország).

A UNDP által korábban kiadott jelentés „Nemzetközi összesítés – mibe kerül majd az MFC elérése 2015-ig?” tartalmazott olyan gazdaságpolitikai eszközöket, mint az országvezérelt fejlődés, az inkluzív gazdasági

²⁵ „Azoknak, akik csodákat kívánnak, sejtelmük sincs arról, hogy a természettől csodáinak félbeszakítását kívánják” (Rivarol).

²⁶ Azt javaslom, hogy már elemi iskolában tanítani kellene a pénzügyi és bankrendszer működését: hogyan teremtenek a semmiből pénzt, adósságot, és sokszorozzák meg a semmiből teremtett pénzt, valójában mit jelentenek a kamatos kölcsönök. Továbbá az ökológiai egyensúlyt befolyásoló alapvető tényezők (az adott faj egyedszáma, élőhely-területe, paraziták/ellenségei és rendelkezésre álló táplálékforrása) összefüggéseit.

növekedés támogatása, a nyilvános oktatási, egészségügyi, víz- és közegészségügyi, valamint infrastruktúrális befektetések növelése, a célzott beavatkozások arányának növelése (beleértve a társadalmi védelmet, a foglalkoztatási programokat), a nők és lányok fel- és kiemelését, az alternatív energiaforrásokhoz való hozzáférés növelését és az alacsony szénfogyasztású fejlődést. Szükséges továbbá a nemzeti, helyi erőforrások mobilizálásának gyorsítása az MFC elérése érdekében, az ODA-ígéret betartása, a valós igények felmérése, az elszámoltathatóság és átláthatóság, a hatékonyság növelése és a (zöld) munkahelyteremtés.

A UNDP Európáért és a FÁK-államokért felelős Regionális UNDP Központ (Pozsonyban van) szegénységnyhítási programjának igazgatója, Horváth Balázs hangsúlyozza, hogy a kölcsönös, összefüggésekre és a végeredményre (nyolc célra) koncentráls széles körű, emberközpontú fejlődést jelent. Az MFC elérésére irányuló politikai akarat elengedhetetlen és rendkívül sürgős feltétele a sikerességnek. Hosszú távon azonban még sokkal tovább kell tekintenünk, hogy mi fog történni 2015 után, hogyan tovább, ha lejár az MFC remélhető elérésének határideje.

A régióban (Közép- és Délkelet-Európa, a FÁK-országok és Grúzia) a fejlődés számos fajtája megtalálható. A Szlovéniához hasonló országoktól, ahol az életszínvonal az ausztriaival vetekszik, egészen Tádzsikisztánig, amely leginkább a szubszaharai Afrikához hasonlítható. A régiót igen súlyosan érintette a globális pénzügyi válság – jobban, mint a világ bármely más régióját, a következmények pedig jó néhány évig eltartanak majd.

A szegénység és az egyenlőtlenség szintjei növekedtek a régióban, ennek pedig szociális vonatkozásai is vannak. Az élelmiszer-biztonság egyes közép-ázsiai országoknak komoly kihívás, nekünk pedig növelnünk kell a mezőgazdasági termőképességet, foglalkoznunk kell a földbirtoklás rendszerével, és figyelemmel kell lennünk a vízhozzáférés akadályainak megoldására.

Az országoknak koherens, helyes elsődleges célokat megfogalmazó, ahhoz illeszkedő költségvetésű nemzeti fejlődési tervekkel kell rendelkezniük. Nem valószínű, hogy a segélyek mennyisége jelentősen nőni fog a mai pénzvilágban 2015-ig, ezért rendkívül fontos, hogy a segélypénzt hatékonyabban használják fel az adományozók erőfeszítéseinek jobb összehangolásával és új adományozók keresésével a magánszektorban és a közepes bevételű országokban, mint amilyen Kína, Oroszország, India vagy a kistigris államok.

A 2000-es célok nem voltak túl magasak! Egy éhezőnek, szomjazónak stb. nem lehet türelme. A fejlett országoknak be kell tartani ígéreteiket, erőforrásokat kell biztosítaniuk a fejlődő országoknak, míg utóbbiaknak gondoskodniuk kell a megfelelő kormányzatról és vezetésről. Ezzel párhuzamosan a segélyek hathatosságának növelése mellett szükség van a korrupció és a pazarlás megszüntetésére is. Ezáltal biztosítani lehet, hogy a segélyeket jobban használják fel. Holisztikus megközelítésre van szükség, ami lehetővé teszi, hogy lássuk: a célok és az elérésükre tett minden lépés összefügg.

A magánszektor és az NGO-k szerepe is fontos, például a tisztességes kereskedelemre törekvésben. A szegényeket aránytalanul sújtotta a globális pénzügyi válság, és ők voltak a legkiszolgáltatottabbak, mára már nincs szociális háló. Ezért nekik sokkal hosszabb időt vesz igénybe, amíg talpra tudnak állni.

A kolonializmus örökségének hatásaként még számos országban jelentkeznek negatív és megosztó hatások. Számos konfliktus, például az, ami Ruandát 1994-ben borította el, úgy tekinthető, mint ennek az örökségnek a része. Ugyanakkor fontos, hogy most előretekintsünk, és tanuljunk Ruanda pozitív példájából. Az

ország, dacára a rettenetes csapásoknak, csodálatos fejlődést tanúsít. Érdeemes megnézni, miért is működnek ott jól a dolgok, majd figyelembe venni a jó kormányzást és irányítást.

Az MFC elérésének mérésére kialakított indikátorok

A nyolc hosszú távú cél 21 mérhető célra bontható, amelyek teljesülését a UNDP 60 indikátorral mér.

- Logikai keretterv analízis mátrix (Logical Framework Analysis/Matrix) módszere: hosszú távú célok vagy célok, célkitűzések és teljesítést mérő indikátorok (goals, objectives, target performance monitoring indicators) a különböző szinteken. Helyes az ambiciózus célkitűzés, van egy olyan mondás: *„ha pap akarsz lenni, pápa akarj lenni, és akkor biztos, hogy pap leszel”*.
- A Világbank sokkal részletesebb monitorozó és analízis munkát végez, tevékenysége mérésére 7000 indikátort alkalmaz (előrehaladást, eredményt mutató mérőszámok), lásd <http://data.worldbank.org/indicator/all>

A UNDP által az MFC-k re kidolgozott 60 indikátort mutatjuk be magyarra lefordítva az *F3. függelékben*. Ezek az ENSZ hivatalos nyelvein megtalálhatók az UNDP honlapján: <http://www.undp.org/mdg/goal1.shtml>.

A UNDP MFC-t monitorozó indikátorai után térjünk rá a UNDP bemutatására, tevékenységére!

3.1.5. Az ENSZ Fejlesztési Programja (UNDP)

Az ENSZ Fejlesztési Programja (United Nations Development Programme; **UNDP**) az Egyesült Nemzetek Szervezetének világméretű fejlesztési hálózata. Jelenleg 177 országban van helyi irodája, képvislete, továbbá regionális irodákat is működtet. A mi régióink (Európa és a FÁK-országok) irodája Pozsonyban működik mintegy 130 fővel. A UNDP az emberi fejlődés, élet javítása mellett kötelezte el magát, a jó irányú változtatásért lép fel, igyekszik összekötni e téren az országok tevékenységét, folyamatosan dolgozza fel a tapasztalatok során nyert jó gyakorlatokat, és osztja meg más országokkal a tudást világszerte. A helyi kormányokkal együttműködve próbál segíteni a problémák megoldásában, szintetizálva azok globális, regionális és helyi vonatkozásait az emberek választási lehetőségeinek bővítésében, a demokratikus irányítás terjesztésében, és támogatást nyújt a társadalmi fejlődés elősegítésére is.

A UNDP az ENSZ Közgyűlés egyik legfontosabb végrehajtó szerve. Élén az adminisztrátor áll (jelenleg Helen Clark), aki az ENSZ harmadik legmagasabb rangú tisztségviselője az ENSZ-főtitkár és a főtitkárhelyettes után. Központja New Yorkban van, a szervezet a tagállamok önkéntes hozzájárulásaiból, adományaiból fedezi tevékenységét. Az országirodák vezetője (Resident Representative) egyben az ENSZ összes fejlesztési tevékenysége helyi koordinátora. Így feladata az ENSZ hatékonyságának növelése és a segélyprogramok harmonizálása, a „Delivering as One” teljesítése.

A UNDP elismert szakértőket alkalmaz, akik tanácsadással, képzésekkel segítik a fejlődő országok kormányait, anyagi segítséget nyújt, és tevékenységét egyre növekvő mértékben a legelmaradottabb országok támogatására összpontosítja. Az előbbieken már részleteztük az MFC elérésére tett erőfeszítéseit, hogy

elősegítse a globális fejlődést, a UNDP leginkább a szegénység csökkentésére, a HIV/AIDS ügyekre, a demokratikus igazgatás kialakítására, az energia- és környezetvédelem kérdéseire, a krízishelyzetek megelőzésére és a katasztrófák utáni helyreállításra összpontosít, rendkívül fontos feladatának tartja az emberi jogok védelmét, valamint minden programjában kiemelt helyet kap a nők esélyegyenlőségének, társadalmi, politikai, munkában betöltött szerepének növelése. Továbbá mindenhol felméri az előrehaladáshoz, fejlődéshez szükséges kapacitásokat és azok kiépítésén együttműködik az illető országgal.

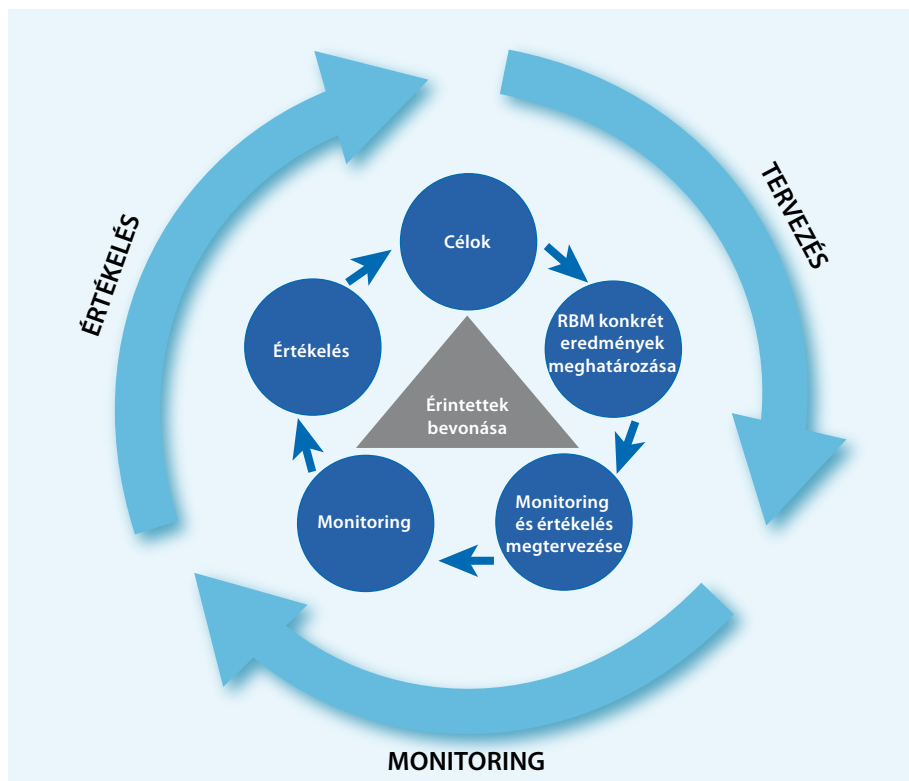
A UNDP minden évben közzéteszi a [Human Development Reports](#) (Jelentés az emberiség fejlődéséről) című kiadványt, amely a világban végbemenő fejlődést méri és elemzi minden évben más különleges szempontból (migráció, klímaváltozás stb.). A 2011-es jelentés különösen a témánkba vág: [Sustainability and Equity](#) „Environmental Trends Threaten Global Progress for the Poor”, vagyis Fenntarthatóság és a tőkénk, amivel gazdálkodhatunk. Az irányvonal, amit a környezeti folyamatok mutatnak, veszélyeztetik a globális előrehaladást, különösen a szegények számára. A világjelentés mellett a UNDP készít minden évben regionális, nemzeti és helyi jelentéseket is, ez utóbbiakat igény szerint és stratégiai szemlélettel, ahogy a Világbank készíti a „Country Assistance Strategy” és „Poverty Reduction Strategy Paper” stratégiai jelentéseket ([CAS and PRSP](#) – Országot támogató stratégia és Szegénységennyhítő stratégia).

[Regional and National Trends in the Human Development Index 1980–2011 \(Az emberi fejlődés index regionális és nemzeti szintű trendjei\)](#)

A multidimenziós szegénységi index (MPI) magában foglalja az életszínvonal, az oktatás és az egészségügyi indikátorokat. A UNDP felmérése szerint 109 országban létezik még multidimenziós szegénység, ez minden esetben szorosan összefügg környezeti hátrányokkal, nélkülözéssel, úgymint az ivóvíz hiánya, a főzéshez szükséges energia stb. Ráadásul a klímaváltozás és a természeti erőforrások, területek csökkenése konfliktusokhoz vezet, ami pedig a legrosszabb hatású a fejlődésre.

[A UNDP Eredményalapú Irányítás technikája](#)

A UNDP kifejlesztett egy kézikönyvet az eredmény-központú fejlődés tervezésére, monitorozására és értékelésére (*Handbook on Planning, Monitoring and Evaluating for Development Results*). Letölthető a teljes kézikönyv az ENSZ minden hivatalos nyelvén, itt az angol verzió: <http://www.undp.org/evaluation/handbook/documents/english/pme-handbook.pdf>



6. ábra: Az eredményalapú projekt életciklus-irányítási modellje

A lényegét tükrözi 6. ábra, amely bemutatja az eredménycentrikus projekt életciklus-körforgását, hogyan épül be minden tanulság, jó gyakorlat, eredmény a következő ciklusba a folyamatos javulás és javítás érdekében. Fontos észrevennünk, hogy az egész folyamat középpontjában az érintettek vannak, mert ők a lényeg, nekik kell végső soron minden eredménycentrikus változást meglépniük, a projekt és annak résztvevői csak támogatást, iránymutatást, specifikus erőforrásokat biztosíthatnak ehhez. Ahogy az angol mondás szól, „*a lovat csak el tudod vinni a vízhez*” – inni nem tudunk helyette. Persze ma már mindennek van kihatása a bolygó összességére, ezért valamilyen szinten mindannyian érintettek vagyunk. Rendkívül fontos ezért az érintetti körök helyes és iteratív meghatározása (vertikális: helyi-regionális-globális és vissza; horizontális: a közvetlenebbül érintettek többször oda-vissza egyeztetve; továbbá mindezt időszerűen felújítva a projekt különböző ciklusai folyamán).

A bevezetésben a fenntarthatóság és szegénység kapcsolatában is rámutattunk, hogy a középpontban a szegénység, szegények, elesettek, éhezők stb. állnak, mint a leginkább érintettek egy fenntarthatatlan világban.

Esélyegyenlőség – a UNDP globális stratégiája az esélyegyenlőség elősegítésére

Miután 17 éven át dolgoztam ENSZ-munkatársként, megélt tapasztalataim alapján megdöbbenő, hogy több-diplomás felnőttek, fiatalok is összekeverik, összemoszák a feminizmust a női esélyegyenlőséggel, és felháborodottan kérdezik még a lányok is, hogy minek ezzel foglalkozni, ezt tanítani stb. A tankönyv olvasóinak nem kell magyarázni a különbséget. A nők a világ nagyobb felén, de mondhatni, hogy valamilyen szempontból mindenhol háttérbe szorulnak, vagy el vannak nyomva. Példák saját tapasztalataimból: Indiában lányok számára ingyenes, ösztönzött beiskolázás ellenére nem küldik a családok lánygyermeküket iskolába, inkább dolgoztatják őket; Afrikában és az arab országokban szörnyű körülmények közt kimetszenek egy részt a kislányok nemi szervéből, sokan belehalnak; nem ismert a fogamzás folyamata, tehát nem tudják a gyermekek jöttét tervezni, időzíteni; nem ismert, hogyan védekezzenek a nemi betegségek, a HIV/AIDS-szel szemben az óriási tudatformáló, eszköz- és gyógyszerosztó kampányok ellenére sem (majd a sámánjuk ad nekik egy derékszalagot, ami megvédi őket); nők egyedül maradnak sok, gyakorta több apától származó gyerek nevelésével, dolgozniuk is kell, hogy el tudják tartani gyermekeiket és magukat, az apa többnyire csak azért tér vissza, hogy erőszakkal elvegye keresetüket; gyakorlatilag nőközösségek együtt nevelik egymás gyermekeit; a nők dolgoznak a földeken, hordják a vizet, látják el a családot élelemmel; rajtuk múlik a család egészsége, mert például még mindig gyakran rovarirtó szerrel fújják be a húst, halat a piacon, hogy ne menjenek rá a legyek, ezért külön kell tanítani őket, hogy azt a halat vegyék, amelyik tele van léggel; küzdeni kell olyan hiedelmek ellen, hogy a családi gumikerék-égetés elűzi a rossz szellemeket – rendkívül toxikus dioxin és furán kerül ilyenkor nagy mennyiségben a levegőbe; a nők figyelmén múlik az is, hogy a malária ellen az ingyen osztott ágyháló az ágy felett maradjon, különben elviszik a férfiak, hiszen kiválóan alkalmas halászhálónak; rendkívül gyakori a nők verése, megerőszakolása, meglopása és egyéb erőszakos cselekmény; gyakran nőket egyáltalán nem alkalmazznak munkára, nemhogy hivatali vagy kormányzati szintű munkára. Mindezek ellenére, vagy épp ezért, a nők hálózata, szövetsége, összefogása rendkívül erős, és a projektek hamarabb célt értek tapasztalataim szerint, ha a nőszövetségeket, nők hálózatát vontuk be, megértettük velük a valós ok-okozati összefüggéseket. Fontos továbbá, hogy a nők megegyezésre, békés megoldásra törekednek, figyelmük a látszólag kicsinyes, ám lényegi kérdésekre is ki kell hogy terjedjen, elszámoltathatóbbak. Ezért is van, hogy sok mikrosegélyt vagy mikrohitelt csak nőknek vagy nőhálózatoknak nyújtanak. Sorolhatnánk még a rengeteg okot és érvet, miért oly fontos a fenntarthatóság és a szegénység elleni küzdelemben a nők szerepe.

A UNDP a nemek közötti egyenlőségre és a nők érvényesülésére nem csupán az azonos emberi jogok biztosítása céljából koncentrál, hanem azért is, mert a Millenniumi Fejlesztési Célok közvetlenül és közvetve magukban foglalják az esélyegyenlőség biztosítását, sőt a nők felemelése, kiemelt oktatása, védelme, családvédelmi, családtervezési, egészségügyi, a megújuló energia felhasználásával (pl. napenergia-tűzhelyek) kapcsolatos tájékoztatás stb. egyértelműen és nagymértékben segíti elő, illetve gyorsítja fel a MFC elérését, mind a 8 cél vonatkozásában.

A UNDP koordinálja a globális, regionális és nemzeti szintű erőfeszítéseket a nemek közötti egyenlőség integrálására és a nők érvényesülésére, szerepük növelésére a szegénység csökkentése, a demokratikus kormányzás, a katasztrófák megelőzése, katasztrófák utáni helyreállítás, a környezet és a fenntartható fejlődés

dés érdekében. A UNDP globális hálózatot hozott létre, dolgozik azon, hogy a nők megfelelő hangot, munkát kapjanak kormányzati intézményekben, az igazságszolgáltatásban, közszolgálatban, valamint a magánszektorban és a civil társadalomban annak érdekében, hogy a férfiakkal egyenrangú partnerként tudjanak nyilvános párbeszédet folytatni, részt venni a döntéshozatal folyamatában és döntések meghozásában, amelyek meghatározzák családjuk és országuk jövőjét.

A UNDP tevékenységébe integrálja az ENSZ a nők bevonására, védelmére, érvényesülésre vonatkozó minden döntését, határozatait. Ezekből néhány fontosabbat kiemelünk a *F4. függelék*ben.

A UNDP összefoglaló weblapja a nők érvényesülésére a következő: <http://www.beta.undp.org/content/undp/en/home/ourwork/womenempowerment/overview.html>

A UNDP iránymutató segédlete a gender és klímaváltozás összefüggéseire: <http://iklim.cob.gov.tr/iklim/Files/Gender&ClimateC.pdf>.

A UNDP magyarországi programjairól

Magyarország kapcsán a UNDP több mint 30 millió USD technikai segítségnyújtás projektet bonyolított le 1997-től 2009-ig a Magyarországi Iroda közreműködésével. 2005-től 2009-ig magam voltam az Iroda vezetője. A fontosabb projektek a következők voltak:

- Nemzetközi Fejlesztési Együttműködés, NEFEFO és HUNIDA...;
- 4,6 millió USD (Global Environment Facility) plusz társfinanszírozás energiahatékonysági projekt. 1300 energiaaudit készült el 1300 önkormányzati intézménynél az energiahatékonyság növelése céljából;
- a Tisza árterületén fajok védelme – eredménye a nagyon sikeres, példaértékű Élő Tisza Szövetség munkája; Az öt Tisza menti ország integrált vízgyűjtőkezelés projektje (demonstrációs projektek);
- a Balaton vízgyűjtő területén klímaváltozásra felkészítés, globális pilótaprojekt;
- romaprogramok, szegénységi tanulmány, mikrohitelprogram az Autonómia Alapítvánnyal, Cserehát mint elmaradott régió felzárkóztatása;
- az ENSZ Globális Megállapodás ([UN Global Compact](#)) keretében a Magyar Hálózat felállítása és működtetése;
- vállalati társadalmi felelősségvállalás (Corporate Social Responsibility – CSR) projektek a régió nyolc országában;
- regionális emberi fejlődésről szóló tanulmányok.

Kiemelendők az e-tankönyv témája szempontjából:

1. A CSR²⁷ projekt kapcsán készített stratégiai javaslat a magyar kormány számára a CSR felgyorsítására és ösztönzésére. A javaslat nyugat-európai példákra, nyolc kelet-közép-európai ország, köztük Magyarország regionális mintaprojektjeinek tapasztalataira, valamint közel ötven magyar szakértő hozzájárulására épült. A javaslat célja volt, hogy segítsen elindítani egy olyan változást, melynek eredményeképpen Magyarország élhetőbb, kiegyensúlyozottan és fenntartható módon fejlődő, polgárai számára jobb életminőséget és a tisztességes boldogulást lehetővé tevő ország lesz. Az elemzések hozzá kívántak járulni ahhoz, hogy az életünket meghatározó legfőbb érték a felelős cselekvés legyen, egyéni és közösségi szinten is, a vállalkozók, az alkalmazottak, a politikai élenjárók és a családok körében egyaránt. A felelősebb gondolkodás, az átlátható üzleti és állami működés, a gazdasági, társadalmi és környezeti szempontok jobb összehangolása akkor érhető el, ha őszintén szembenézünk mindazokkal a tényezőkkel és főbb gondokkal, amelyek ma akadályozzák a felelős gondolkodás és cselekvés megerősödését. A javaslat a Magyar Köztársaság kormányának készült, mert a jogi/szabályozási feltételrendszer, ösztönzők kialakítása kulcsfontosságú, hogy a felelős működésmód kialakításában kulcsszerepe van a mindenkori kormánynak. Sokan vitatják a kormány szerepét a CSR elősegítésében, hiszen a CSR meghatározás szerint *önkéntes* tevékenység. A jogi szabályozásnak való megfelelés, illetve az átlátható, korrupciómentes működés azonban önmagában még nem CSR. A kormányoknak nagy szerepe van a CSR felgyorsításában, elősegítésében. Ezért a nyolc országról szóló alaptanulmány 11 fő javaslata²⁸ közül is öt közvetlenül a nemzeti

²⁷ „A vállalati társadalmi felelősség fogalom jelentése, hogy a vállalatok önkéntesen társadalmi és környezeti szempontokat érvényesítenek üzleti tevékenységükben és az érintettekkel fenntartott kapcsolataikban” (EC 2001). „...a vállalati társadalmi felelősség (CSR) kulcsszerepet játszhat a fenntartható fejlődésben, miközben javítja Európa innovációs potenciálját és versenyképességét” (EC 2006). Az uniós irányelvek szerint a felelős vállalatok a jogi, szabályozási előírásokon túlmutató vállalatokat tesznek a fenntarthatóság érdekében, az érintett partnerekkel együttműködve.

²⁸ A regionális alaptanulmány javaslatai a következők voltak:

1. Az alaptanulmány megállapításainak megfelelően építeni a jövőbeli stratégiát
2. A kormány építsen ki egyetértést országos szintű teljesítmény indikátorok tekintetében, vezesse be az ökológiai lábnyom-indikátort
3. Kölcsönös megértés kialakítása a jövőbeli fejlesztési prioritások vonatkozásában
4. A CSR szempontjából használható további indikátorok alkalmazása
5. A nemzeti kormányok nevezzék meg a CSR ügyekben illetékes minisztériumot
6. A nemzeti kormányok széleskörűen konzultáljanak CSR politikák kialakítása során
7. A nemzeti kormányok alakítsanak ki CSR országstratégiát
8. A nemzeti kormányok mutassanak példát – kormány szintű jelentésekkel, a CSR-ügyek integrálásával a közbe szerzésben és a releváns jogszabályok elfogadásával
9. A projekt kezdeményezői (EU, UNDP) segítsék a civil társadalom szervezeteinek további fejlődését a régióban
10. A projekt kezdeményezői segítsék a fenntarthatósági/CSR jelentések megfelelő gyakorlatának fejlődését a régióban.
11. A projekt kezdeményezői segítsék a helyes menedzsmentgyakorlatok fejlődését a régióban

kormányok számára fogalmaz meg ajánlásokat, és a további javaslatok megvalósítása sem lehetséges a kormányzat megfelelő szervezeteinek tevékeny közreműködése nélkül.

A magyar stratégiai javaslat központjában az ökológiai lábnyom számítása áll, a kormány számítsa ki és tegye a GDP-számítás és a költségvetés-készítés mellé. Az ökológiai lábnyom *„lehetővé teszi, hogy felbecsüljük egy meghatározott emberi népesség vagy gazdaság erőforrás-fogyasztási és hulladékfeldolgozási szükségleteit termékeny földterületben mérve”* (Wackernagel, Rees 1996). Ha bevezetnénk nemzeti mérőszámként²⁹ a GDP mellett, gyakorlatilag ezen túlmenően azt is tudnánk, hogy mire költöttük a jövedelmünket és milyen áron, nem csak azt, hogy mennyi keletkezett!

Az ökológiai lábnyom-indikátor bevezetése és a foglalkoztatás növelése az esélyegyenlőség elvei mentén – ez a kormánynak szóló, társadalmi felelősségvállalást ösztönző stratégiai javaslat két legfontosabb ajánlása. Az ökológiai lábnyom-indikátor bevezetésével hazánk vállalná, hogy a GDP-vel egyenértékű mutatóként használja az ökológiai lábnyom-számítást. Emellett 2010-re minél pontosabban meghatározza az egyes régiók ökológiai lábnyomát, kistérségi szinten pedig 2013-ra teszi meg ugyanezt. A UNDP által kezdeményezett, a vállalatok társadalmi felelősségvállalását ösztönző stratégiai javaslat készítői azt tanácsolják, hogy az ökolábnyom-indikátort az államigazgatás szervezeteire és a vállalatokra is vezessék be. A mutató – bizonyos türelmi idő után – az éves adatszolgáltatási kötelezettség része lenne. Ezzel párhuzamosan az állami és magánszféra egyaránt vállaljon kötelezettséget ökológiai lábnyomának csökkentésére.

A szakértők szerint az előbbihez hasonlóan fontos követelmény a foglalkoztatás növelése az esélyegyenlőség elveinek érvényesítésével. Ennek része a befogadó munkahelyek arányának növelése, a munkaerőpiacról kiszorultak integrációja, a rugalmas és családbarát foglalkoztatás, valamint egészséges és biztonságos munkahelyek létrehozása.

A fenntartható fejlődés minden szervezet világképének része kell legyen, amely az emberekről, a bolygóról és a termelésről összetartozó egységként gondolkodik. Ez a szemlélet azonban sehol a világon nem válik magától általánossá – a UNDP kezdeményezte stratégiaalkotás éppen ebben kívánta segíteni a kormányok munkáját.

2. [A UNDP támogatja az ENSZ Globális Megállapodás](#) dokumentumában foglaltakat. A megállapodást 2002-ben Kofi Annan indította el, melynek keretében a csatlakozó entitások tíz alapelvet vállalnak, továbbá kétévente jelentést készítenek a társadalmi, környezeti felelősségvállalásban tett fejlődésükről az ajánlott [Global Reporting Initiative](#) útmutatói alapján.

A globális megállapodás magyar hálózatának elősegítője és irányítója voltam UNDP színekben három éven át. A hálózat munkája keretében készült [a romák munkaerő-piaci részvételének felmérése és ajánlások a romák erősebb társadalmi, munkába való bevonás erősítésére](#). A romák foglalkoztatásával kapcsolatos

²⁹ Lásd [Ökológiai lábnyom honlap, számítási modell](#)

kérdések inkább a nem kormányzati szervezetek, akadémiai intézmények és szociális munkások tárgykörébe tartoztak; az üzleti világ nem volt a képben. A UNDP úgy döntött, hogy megtöri e hagyományt.

3. A UNDP megbízásából az Ernst & Young cég a roma munkanélküliségről készített jelentést az üzleti vállalkozások szemszögéből. Holcim Hungaria biztosította a tanulmány magyar nyelvű fordítását, a Szerencsejáték Zrt. pedig a nyomtatását. A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (International Labour Organization ILO), a UNDP-vel és további partnerekkel együtt, mint az Autonómia Alapítvány, hozzájárult a tanulmány széles körű ismertetéséhez a lakosság körében.

Mi található a jelentésben?

- Az üzleti világban jelenleg nem túl gyakori a romák foglalkoztatásával kapcsolatos párbeszéd, és útbaigazítás sem létezik azon vállalatok számára, amelyek pozitív módon szeretnének cselekedni. A széles körű hit az, hogy a roma foglalkoztatás több kiadást igényel, mint hasznot hoz, és kevés kutatási felmérés vállalta mélyebben felderíteni ezt a kérdést.
- A tanulmány eme rés betöltéséhez kívánt hozzájárulni. Az Ernst & Young cég 14 vállalatnál készített interjúkat Magyarországon, Szlovákiában és Csehországban, 18 munkaadó és ugyanennyi roma származású munkavállaló részvételével. A cég az interjúk alapján kívánta felkutatni, hogy a vállalatok miként vélekednek a romák foglalkoztatásával kapcsolatos akadályokról és az abból származó előnyökről. Egy esettanulmány felhívja néhány olyan gyakorlati lépésre a figyelmet, melyeket egy spanyol cég valósított meg a munkakép-telen munkavállalók alkalmazásában.
- Bár a vizsgálatba bevont cégek száma nem túl nagy, de a kapott információk alapján mégis kidolgozható egy előzetes tájékoztató a cégeknek a romaellenes diszkrimináció kezelésére.

Fő megállapítások

A kulcs a nagy kép – A roma lakosság a munkaerő-piaci bevonása termelési törekvésük alapján, fellendíti a növekedést és a fogyasztást.

A diverzifikálás politikája fontos, de nem elégséges – Az esélyegyenlőség vagy diverzifikálás politikája egymagában csak keveset jelent, ha nem támogatja közös implementációs program.

A felső vezetés nélkülözhetetlen – Ha a cég vezetői nem adják meg a hangot az dolgozók körében, nagyon kicsi az esélye annak, hogy a romák elleni előítéletek ténylegesen megváltoznak.

Innovatív partnerség szükséges – A cégek növelhetik a hírnevüket, valamint képzetesebb és motiváltabb dolgozókat nyerhetnek a roma szervezetekkel való kapcsolatok kiépítésében.

A szerepmodellek támogatása – Az alkalmas jelöltek azonosításával és megfelelő vezetői pozíciókba helyezésével a cégek megmutathatják: valóban bíznak abban, hogy roma dolgozók kemény munkával vezetői pozíciókba juthatnak, és lehetőséget adnak a romák számára, hogy megváltoztassák a róluk kialakult képet és bebizonyítsák képességeiket.

Hatékony kormányzati politika – A kormányzati politika serkenetheti a roma foglalkoztatást Roma gazdasági ösztönzési eszközökkel a magánszektorban.

Nemzetközi példákból való tanulságlevonás – Foglalkoztatási politikák megvalósításából való tapasztalat a munkaképtelenek körében értékes példákat kínál.

3.1.6. Élelmezésügyi és Mezőgazdasági Szervezet (Food and Agriculture Organization – FAO)

Az ENSZ Élelmezésügyi és Mezőgazdasági Szervezete (Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO) ahogy már említettük, az ENSZ szakosított szervezete (létszámát és projektjei számát tekintve az egyik legnagyobb), amelynek küldetése az élelmezésbiztonság megvalósítása, aminek szerves része az éhezés, különösen a tartós éhezés visszaszorítása. A szervezet 1945. október 16-án alapították Rómában, ahol 1951 óta a székhelye is van. A FAO semleges fórumként szolgál a fejlett és fejlődő országok közötti egyenlő tárgyalásoknak. Együttal tudás és információ forrása a tagországok számára mezőgazdaságuk, halászatuk, erdőgazdálkodásuk fejlesztésében, élelmiszer-ellátásuk biztosításában. Latin jelmondata (Fiat panis) magyarul annyit tesz: „Legyen kenyér.” 191 ország a tagja, 2 ország társult tagja és az EU az egyetlen tagszervezete.

Regionális irodái:

- Afrikai területi iroda – Accra, Ghána
- Latin-amerikai és Karib-térségi területi iroda – Santiago de Chile, Chile
- Ázsiai és Csendes-óceáni területi iroda – Bangkok, Thaiföld
- Közel-keleti területi iroda – Kairó, Egyiptom
- Európai területi iroda – Budapest, Magyarország (ahol az alregionális iroda és globális háttér iroda is működik)

A FAO Alapokmánya (Basic Text) rögzíti az alapítók szándékait, a szervezet küldetését. E szerint az alapító államok együtt és egyenként kötelezettséget vállalnak arra, hogy mindent megtesznek a táplálkozás és az életszínvonal emelése, a termelés hatékonysága és az élelemelosztási rendszer javítása, valamint a vidéki lakosság életfeltételeinek jobbítása céljából, hogy ily módon járuljanak hozzá a világgazdaság gyarapodásához, az emberiség éhezéstől való megszabadulásához.

Tevékenysége, működési formája, irányítása

Gyűjti, rendszerezi, feldolgozza és teríti a világ mezőgazdaságára vonatkozó információkat, adatokat. A „mezőgazdaság” itt széles körben értelmezendő, magában foglalja a halászatot, erdőszetét, az elsődleges faipari termelést és a nem ipari jellegű élelmiszer-előállítás, valamint a vízgazdálkodás egyes elemeit is.

A tagországok kormányainak kérésére (FAO-projektek keretében) segítséget nyújt a mezőgazdasági termelés fellendítésében, a feldolgozás, elosztás és értékesítés megszervezésében, a természeti erőforrások

megőrzésében és az erre vonatkozó intézmények felállításában. Agrárpolitikai és tervezési tanácsadást nyújt a kormányok részére.

A kormányközi együttműködés keretében fontos és nélkülözhetetlen vitafórumot biztosít ebben az életbevágóan fontos témában, ahol a fejlett és fejlődő (gazdag és szegény) országok egyenlőként találkozhatnak és vitathatják meg a legfontosabb agrárpolitikai, nemzetközi gazdasági együttműködés időszerű és hosszú távú kérdéseit.

Működési formáját tekintve a szervezet legfontosabb döntéshozó testülete a Konferencia, amely üléseit kétévenként a páratlan években tartja. A Konferencián részt vevő delegációkat általában miniszterek vezetik. A Konferencia a plenáris ülés mellett – több bizottság keretén belül – megvitatja a FAO munkaprogramját, költségvetését, és dönt minden fontos kérdésben az „egy ország, egy szavazat” rendszerben. A Konferenciák közötti időszakban a FAO-t a Tanács (Council) vezeti, amely évente több alkalommal is összeül. 2011-ben a Konferencia mintegy hétmilliárd USD összegű költségvetést hagyott jóvá, ami a korábbi évekhez képest növekedést jelent, a megoldandó problémák, elvégzendő feladatok azonban összemérhetetlenül jobban nőttek.

A fontosabb állandó FAO-bizottságok, amelyeknek Magyarország is tagja, és ülésein rendszeresen részt vesz, a következők: a Mezőgazdasági Főbizottság (COAG), Halászati Bizottság (COFI), Erdészeti Bizottság (COFO), Világélelmiszer Biztonsági Bizottság (CFS), Árukkal Kapcsolatos Problémák Bizottsága (CCP), ez utóbbi fogja össze a különböző kormányközi csoportok tevékenységét, mint a hús, a gabona, olajos magvak, bor, rizs, citrusfélék stb.

A FAO élén a főigazgató (Director General) áll, jelenleg a nemrég megválasztott Graciano da Silva, brazil állampolgár,³⁰ akit a Konferencián a tagországok szavazatai alapján választanak meg. Megbízatása általában 6 évre szól, de ez meghosszabbítható újabb periódusokra. Da Silva főigazgató folytatja elődje politikáját a FAO decentralizációját tekintve, amelynek keretében jött létre Budapesten a Regionális és Szubregionális Iroda és Globális Szolgáltató Központ³¹ is. Novemberben Budapestre látogat, hogy a FAO-irodákat hogyan bővítsé, tegyen át további feladatokat Rómából, a központból.

A főigazgató további prioritásai: (1) az élelmiszer-termelés fokozása az alacsony jövedelmű, elsősorban afrikai, élelmiszerhiánnyal küszködő országokban modern technológiák bevezetésével és a kormányok, farmerek, pénzügyi intézetek, nem kormányzati szervezetek és a magánszektor együttműködésével; (2) megelőző program a határokon túlnyúló állati és növényi kártevőkre és betegségekre, mint például a sivatagi sáska, a marhavész, sertéspestis stb. terjedésének korai megállítására; (3) a klímaváltozás és mezőgazdaság, ha-

³⁰ Előtte 1993 óta Jacques Diouf szenegáli állampolgár volt a főigazgató.

³¹ A nemzetközi szervezetek, így a FAO munkáltatási politikája az, hogy hivatásos (professional) alkalmazott nem dolgozhat abban az országban, ahonnan származik, amilyen nemzetiségű, elkerülendő az esetleges érdekütköztést vagy a nem független hozzáállást. Ez alól a szabály alól kivételt szerezni rendkívül nehéz. A Budapesten működő három FAO-iroda tehát sajnos azt jelenti a számunkra, hogy csak adminisztratív tisztviselő vagy gyakornok lehet magyar állampolgár annak ellenére, hogy a FAO-nak már nincs kifejezetten projektje Magyarországon. Tehát az itteni irodák összes „P” vagy vezető szintű dolgozója nem magyar állampolgár. Ez sajnálatos munkáltatási korlátozó tényező a számunkra, és kevesen tudnak erről. A FAO külsős szakértőként természetesen vehet fel magyarokat.

lászati, erdőszeti kapcsolatában az előnyök érvényre juttatása (a növények nettó szén-dioxid-elnyelők, adaptáció és a klímaváltozásból adódó esetleges előnyök kihasználása, hátrányok esetén a kockázatok, sérülékenység csökkentése).

A „World Food Day” (Világélelmezési nap) 1981-től minden évben a FAO alapításának napján, október 16-án van az egész világon, és büszkéek lehetünk, mert magyar kezdeményezésre született meg. Célja, hogy ily módon is felhívják a világ figyelmét a jelenkori történelmünket nyomasztó szegénység és éhezés megszüntetésének fontosságára.

A FAO működésére vonatkozó legfontosabb alapelv, amely egyébként az ENSZ más intézményeire is vonatkozik az, hogy a FAO csak azt teheti, amit a tagországok kívánnak. Ebből következik, hogy a FAO csak olyan projekteket valósíthat meg, amire a tagországok kormányai felkértek, valamint a FAO által kiadott szakértői vélemények, agrárpolitikai javaslatok, tanácsok kizárólag ajánlásként értelmezhetők.

[Aktuális kampánya már majd egy éve folyik az egymilliárd tartós éhező szenvedései megszüntetéséért, enyhítéséért.](#)

Ebben is kulcsszerepük van a nőknek. Az élelmiszer-biztonság és -termelés javulna, ha a női gazdálkodók hozzáférése ugyanolyan lenne a termelő erőforrásokhoz, úgymint föld és hitel, mint a férfiaknak. A FAO becslése szerint 100–150 millióval több szájat lehetne etetni.

Fontos megjegyezni, hogy más ENSZ-szervezetek is foglalkoznak mezőgazdasági és élelmezési kérdésekkel, közülük a legfontosabbak: a Világélelmezési Program (World Food Programme) az ENSZ legnagyobb élelmiszer-segélyező szervezete, a Nemzetközi Mezőgazdasági Fejlesztési Alap (International Fund for Agricultural Development – IFAD), a Világbank és pár éve már a UNDP is. A FAO mandátuma alá tartozó feladatok szorosan összefüggenek, regionális és vidékfejlesztés, klímaváltozás (aszály, szárazság, árvíz, földcsuszamlás, édesvíz csökkenése, ahogy a gleccserek beleolvadnak az óceánokba), a Föld rendkívül törékeny vízháztartása, vízminőségi kérdések, környezetszennyezés, fajok kipusztulása, tudományos vitatott kérdések, mint GMO-k, gyakorlatilag minden más fejlődést elősegítő tevékenységgel. Ezért is lett olyan aktív a Világbank és a UNDP az agrárium területén is. A WTO-értekezletek pedig óriási viták színterei a fejlődő országok rendkívül hátrányos helyzete miatt (vámok, versenyképtelenség a gépesítés, nagygazdaságok hiánya és a G20-ak óriási agrárszubszevenciói miatt, a szállításban szintén hátrányt szenvednek stb.) A élelmezéssel, mezőgazdasággal, halászzattal és erdőszettal foglalkozó ENSZ-szervezetek és az EU ezért hangolják jobban össze tevékenységüket, hogy megszüntessék az átfedéseket és kiaknázzák a szinergia összes lehetőséget.

A FAO és Magyarország

[A FAO Magyar Bizottsága \(Hungarian National FAO Committee\)](#)

A FAO-val való együttműködésünket a kezdeti időszakban (tehát a 70-es évek elején) élénk aktivitás, aktív politizálás jellemezte, s ennek következtében a szervezettel kialakított kapcsolataink elősegítették agrárpolitikai céljaink megvalósítását. Számunkra előnyös volt, hogy a fejlődő országok tömeges megjelenése és politikai fellépése a nemzetközi szervezetekben akkor még nem változtatta meg az erőviszonyokat. Így Magyarország kedvezményezett (FAO-terminológiával élve: recipiens) országként, a FAO által hazánkban megvalósított

UNDP (1967-ben kötöttünk szerződést a UNDP-vel) projektek, valamint a Világélelmezési Program rendkívüli segélyei útján mintegy 8–10 millió USD értékű technikai segítségnyújtási támogatásban részesülhetett 1969–76 között. E fejlesztési programok sikeresek, és a FAO hivatalos véleménye szerint más kedvezményezett országok számára is jó példaként szolgáltak. Az egyik program volt Magyarországon az „Öntözéses mezőgazdaság a Tisza folyó völgyében”), amelynek keretében jelentős ismeretanyagot szereztünk és adaptáltunk az akkor korszerűsödő mezőgazdasági üzemszervezés, öntözés és vízelvezetés, állattartás, korszerű vetés-szerkezet és talajelemzésen alapuló műtrágya-felhasználásban hét mezőgazdasági nagyüzem részvételével. Két további FAO-projekt segítségével építettük ki és fejlesztettük a ma is elismert magyar belvízi halászatot. A szarvasi Haltenyésztési Kutató Intézet és a százhalombattai Temperált-vízű Halszaporító Gazdaság korszerű technológiája, kutatási és laboratóriumi felszerelése és kiinduló ismeretei e projektek révén áramlottak be hazánkba. A belvízi halászat területén ismereteinket szervezett formában továbbadtuk az érdekelt fejlődő országoknak.

A hetvenes évek elején kirobbant élelmezési világválság, a fejlődő országok súlyos gazdasági helyzete a világ közvéleményének és ezen keresztül a nemzetközi szervezeteknek a figyelmét is a harmadik világ országai felé fordították. A fejlődő országokat tömörítő 77-ek Csoportja (G-77), melynek ma már százon jóval felül van a taglétszáma, valós problémáikat és számszerű többségüket felhasználva új stratégiák és munkaprogramok elfogadására kényszerítették a FAO-t is. Ennek következtében a FAO, a Világélelmezési Program és a később létrehozott IFAD fejlesztési segélyprogramjainak túlnyomó része ezen országok régióiba irányult, és irányul ma is. Ezen új irányvonallal és az időközben kedvezően alakult gazdasági növekedésünk eredményeként a '70-es évek végén Magyarország kedvezményezett helyzete megszűnt, így a FAO-val való együttműködésünk a korábbi időszakhoz hasonló azonnali és kézzelfogható pénzügyi/gazdasági előnyt nem biztosított. A hetvenes évek végétől tehát hazánk az adományozó (donor) országok kategóriájába került a FAO esetében. Ez felemás helyzetet teremtett, hiszen pénzügyileg és anyagi eszközökkel számottevően nem tudtunk és ma sem tudunk a harmadik világ megsegítésében közreműködni. Tapasztalatainkkal, ismereteinkkel, szakmai tudásunkkal azonban mindig is rendelkezésre álltunk, és segítettük a szervezetet, és ez ma egyre inkább így van. Az elmúlt évtizedek során sok magyar szakember dolgozott a fejlődő országokban FAO-konzultánsként. A magyar szaktanácsadókat leginkább az öntözés, édesvízi halászat, virológia, parazitológia, gyümölcstermesztés, trópusi haltenyésztés, növényvédőszer-vizsgálat, kukoricatermesztés, mezőgazdasági oktatás témákban vették igénybe a legkülönbélebb afrikai, ázsiai fejlődő országokban. Mintegy 150–200 ösztöndíjast is fogadtunk agráregyetemeinkben és kutatóintézeteinkben a néhány hetes tanulmányutaktól kezdve a másfél éves posztgraduális egyetemi képzésig az agrárágazat legkülönbözőbb szakterületein.

Magyarország térségünkben elismerten az egyik legaktívabb FAO-tagország. Ezzel kapcsolatos megnyilvánulásokkal, elismerésekkel nap mint nap találkozhatunk. Aktivitásunkat az elmúlt hét évben sikerült számunkra is hasznossá tenni. A korábbi donori pozícióból az egyformán fontos donori-recipient helyzetbe kerültünk. Ez azt jelenti, hogy továbbra is donorként jelenünk meg a szellemi javaink átadásában, viszont a piacgazdaság kialakításához hatékony segítséget is kapunk a szervezettől. Ez a technikai segítségnyújtás a FAO számára nemegyszer az ún. „learning by doing” (oktatva tanulás) helyzetet teremti, hiszen az érintett

országokhoz hasonlóan a FAO sem rendelkezik tapasztalatokkal a központi irányítást felváltó piacgazdaság kialakításában. Az együttműködés számos esetben az együtt gondolkodás és közös tapasztalatszerzés formáit ölti.

Magyar kezdeményezésre a több mint kétszáz ország határozott arról, hogy hét és fél milliárd dollárra emelik a szervezet költségvetését, amellyel alapvetően a föld éhezőinek élelmiszer-ellátását szeretnék javítani.

(Összefoglalás a Magyar Bizottság honlapjáról a szerző szerkesztésében)

3.1.7. Az Egyesült Nemzetek Gyermekalapja (UNICEF)

Az ENSZ Közgyűlés 1946. decemberi ülésén hozták létre a szervezetet (eredeti nevén United Nations International Children's Emergency Fund – az Egyesült Nemzetek Nemzetközi Gyermek Gyorsségélyalapja), majd 1953-ban fogadták el az ENSZ állandó szerveként, és rövidítették a nevét United Nations Children's Fundra (az Egyesült Nemzetek Gyermekalapja), de máig is az eredeti betűszaváról ismerik. A szervezet létrehozására Herbert Hoover elnök tett javaslatot, hogy a világháború borzalmai alatt és után a gyermekek rettenetes szenvedéseit enyhítsék.

Az UNICEF a gyermekek fejlődését elősegítő alap, jelenleg 191 országban folytat aktív gyermekvédelmi munkát. A Végrehajtó Tanács a legfőbb döntéshozó szerve, amelyet a Gazdasági és Szociális Tanács választ, és amelynek élén a főigazgató áll, jelenleg (2010 óta az ENSZ-főtitkár öt évre szóló kinevezésében) Anthony Lake. New Yorkban van a központja, de regionális igazgatóságai és területi irodái is működnek. Saját irodát működtet még Genfben, Koppenhágában, Firenzében, Brüsszelben és Tokióban. Regionális irodát Panama Városban (Dél-Amerika és a karibi területek), Genfben (Közép-és Kelet-Európa), Bangkokban (Kelet-Ázsia és Csendes-óceáni területek), Kenyában (Kelet- és Dél-Afrika), Ammanban (Közel-Kelet és Észak-Afrika), Katmanduban (Dél-Ázsia) és Dakarban (Nyugat- és Közép-Afrika). Gyermekek fejlődését, védelmét elősegítő programja 150 országban van.

Nem részesedik az ENSZ költségvetésből, kizárólag önkéntes hozzájárulásokból (állami, magán) és adományokból működik. Természetbeni hozzájárulásokból és vásárolható promóciós termékei, kiadványai (UNICEF képeslapok, karácsonyi és egyéb üdvözlőlapok) értékesítéséből finanszírozza misszióját –, nemrég épp a két hercegi pár, a brit és a dán együtt vitt több mint 40 ezer tonna orvosi ellátmányt Kenyába az éhség és aszály sújtotta szomáliaiak menekülttáborába, és hívták fel jelenlétükkel a világ figyelmét a legsérülékenyebbekre, a gyerekekre. Az UNICEF éves költségvetése változó, mintegy 3 milliárd USD. Bevételeinek több mint 90 százalékát közvetlenül gyermekprogramjaira költi. A szükséges pénzügyi támogatás megszerzésében fontos szerepet játszanak a fejlett országokban működő nemzeti bizottságok (36 van), köztük az UNICEF Magyar Bizottsága (lásd később).

Az UNICEF célkitűzése a gyermekek és az ifjúság helyzetének javítása az egészségügy, a táplálkozás, a szociális gondoskodás, az oktatás és a szakképzés területén. Elősegíti a helyi közösségek fejlesztését, erősítését, hangsúlyt fektet a lányok oktatására. Programjai a legszegényebb országok legrászorultabb gyer-

mekeit segítik. Csak az érintett kormányok beleegyezésével nyújthat segítséget. Részt vesz – más ENSZ-szervezetekkel, például a UNDP-vel, FAO-val együtt – a fejlődő országok nemzeti fejlesztési programjaiban. Az UNICEF a gyermekek jogainak szószólója, fontos szerepet játszik a gyermek jogairól szóló, 1989-ben elfogadott és 1990-ben hatályba lépett ENSZ-egyezmény végrehajtásának ellenőrzésében. Jelenleg 193 ország részese, [Magyarország 1991-ben ratifikálta a Gyermejjogi Egyezményt](#).

Megbízása fő területei a gyermekoktatás, különös hangsúlyt fektet a lánygyermekek oktatására, az esélyegyenlőség biztosítására, a HIV/AIDS elleni és a gyermekek életben maradásáért folyó küzdelmekre, gyermekvédelemre és olyan gazdaságpolitikai vagy partnerség építő programokra, amelyek például a migráció, krízishelyzet vagy konfliktus kapcsán a gyermekek különösen nehéz helyzetén hivatottak javítani.

Munkáját jószolgálati nagykövetek támogatják és népszerűsítik. Közülük a legismertebbek [Audrey Hepburn](#) és [Peter Ustinov](#) voltak; ma olyan népszerű személyiségek támogatják a szervezet munkáját, mint [Roger Moore](#), [Whoopi Goldberg](#), [Susan Sarandon](#), [Mia Farrow](#), [David Beckham](#), [Lionel Messi](#), [Liam Neeson](#), [Shakira](#), a [Berlini Filharmonikusok](#) zenészei, de az UNICEF logója látható az [FC Barcelona](#) mezén is az UNICEF népszerűsítésére, figyelemkeltésre, továbbá 2006-ban vállalták, hogy évi 1,5 millió USD összeggel támogatják a gyermekmentő és védő szervezetet.



Fotó: UNICEF

4. kép: Gyermekek tárnak fel egy szétbombázott fegyverraktárt Tripoliban, 2011. október

A Gyermekjogi Egyezmény Fakultatív Jegyzőkönyvei

A gyermekkatonák világszerte hatalmas számban való alkalmazásának problémájára „reagálva” fogadta el 2000. május 25. napján az ENSZ Közgyűlése a Gyermekek fegyveres konfliktusba való bevonásáról szóló Fakultatív Jegyzőkönyvet, amely 2002-ben lépett hatályba. Csak azon állam csatlakozhat az egyezményhez, amelyik a Gyermekjogi Egyezménynek részese, de legalábbis aláírta azt. A gyermekek kizsákmányoltságának és a velük való kereskedelem elleni tiltakozás eredményeként született meg a Gyermekek eladásáról, a Gyermekprostitúcióról és Gyermekpornográfiáról szóló Fakultatív Jegyzőkönyv, amelyek szintén 2002-ben léptek életbe.

Az államok kötelezettsége általában a gyermekek jogainak védelmében

Az Emberi Jogi Bizottság A gyermekek jogairól szóló 17. számú Megjegyzésében hangsúlyozza azt a gondolatot, hogy az államok már a Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmányának aláírásával is azon kötelezettségnek vetették alá magukat – elismerve a gyermek védelemhez való jogát, amelyet a család, a társadalom és az állam kell, hogy biztosítson –, hogy az Egyezmény 24. §-ának megfelelően védelmet nyújtanak a gyermeknek, csupán e mivoltára tekintettel. E paragrafus átültetése a nemzeti jogba azt jelenti, hogy az adott állam speciális intézkedések megtételével védelmezi a gyermekek jogait.

A UNICEF és a Millenniumi Fejlődési Célok kapcsolata

A nyomor és az éhínség családok elszegényedéséhez és széthullásához vezet. A gyermekek az utcára kerülnek, s így a legkülönbözőbb veszélyeknek és kizsákmányolási formáknak lesznek áldozatai. Kimaradnak az iskolából, még az általános iskolai oktatáshoz sem jutnak hozzá. Az államok, amelyekben a gyermekek elleni erőszak kérdésével nem foglalkoznak, vagy nem fordítanak rá kellő figyelmet, ahol a vallási és kulturális szokások miatt gyermekkorú lányokat házasságba kényszerítenek, ahol a kiskorúak fegyveres konfliktusban való részvétele természetes, és azt még a törvény sem tilalmazza, a HIV/AIDS, illetve az egyéb nemi betegségek viharosan terjednek, mely folyamat a gyermekkorúak korai halálozásához vezet. Az előbbiek további káros eredménye, hogy a mai becslések szerint 126 millió gyermek dolgozik veszélyes környezetben, embertelen körülmények között; 250 ezren szolgálnak hadseregben és 2,3 millióra rúg a HIV/AIDS fertőzött kiskorúak száma.

A UNICEF 2006-os éves jelentése is a kormányok és a társadalom együttműködését hangsúlyozza a Millenniumi Célok elérése érdekében. Nagyon fontos helyi kutatások, vizsgálatok folynak a hiányosságok feltérképezésére. Az UNICEF szerint a médiának is igen nagy szerepe lehet a visszaélések felszámolásában, hiszen a nyilvánosság az egyik legnagyobb fegyver: nemcsak a visszaélésekre, jogsértésekre világíthatnak rá, hanem a helyes intézményi gyakorlatot is közvetítheti. Az UNICEF a kormányokat és a társadalmi szervezeteket arra ösztönzi, hogy együttesen dolgozzanak ki hatékony programokat a gyermekekkel kapcsolatos problémák megoldására, tapasztalt szakértők igénybevételével és összefogásával.

Az UNICEF programokat és stratégiákat dolgoz ki és kutatásokat végez, amelyekbe az MFC elérését szervesen beépíti. A gyermekek iskoláztatása érdekében például a természeti katasztrófák által sújtott te-

rületeken ideiglenes oktatási pontokat hoz létre, és a gyermekeknek taneszközt biztosít; a gyermekvédelem körébe tartozó kérdésekre vonatkozóan felvilágosító kampányokat szervez a kormányok, szakemberek, civil szervezetek, családok és gyermekek számára.

Visszásságok, gondok

Az UNICEF németországi szervezetét 2008-ban komoly kritika érte az adományok felhasználásával, az átláthatósággal és az elszámoltathatósággal kapcsolatban. A szervezet vezetője is elismerte a hibákat.

A kritikák nyilvánosságra kerülése után több ezer törzsadakozó fordult el az UNICEF németországi szervezetétől, amely ezért többmillióos pénzvesztést szenvedett. A viták során lemondott tisztségéről Heide Simonis, a szervezet elnöke, aki 2006 januárja óta töltötte be ezt a posztot. Ugyancsak búcsút vett a szervezettől Sandra Völker úszó, aki az UNICEF jószolgálati nagykövete volt. A tartományi szervezetek is nehezen tudták motiválni azt a 8000 embert, aki országszerte társadalmi munkában segíti az UNICEF munkáját; a niederrheini munkacsoport például fel is oszlatta magát a vádak hallatán.

A szervezetet átvilágító KPMG nemzetközi könyvvizsgáló cég megállapította, hogy a szervezet működésében több szabálytalanság (aláírási, szerződések alaki hibái, titoktartási kötelezettségek alkalmazása) is van. Az UNICEF német szekciójának vezetője, Dietrich Garlichs szintén belátta, hogy fellelhető bizonyos „gondatlanság” a működésben, például túl nagy honoráriumokat fizettek különböző külső tanácsadóknak, és erről ő maga is tudott.

Az ügy rávilágított a német jogi szabályozásban meglévő résekre is, nevezetesen arra, hogy az országban bejegyzett egyesületeknek nem kell elszámolniuk a beérkezett adományok felhasználásával, ami világviszonylatban inkább kivétel, mint bevett gyakorlat. Ráadásul az adományok útjának nyomon követése szinte teljesen lehetetlen.

A német UNICEF egyébként a szervezet egyik legfontosabb adománygyűjtője, és ez a visszásság már önmagában jelentősen megnyirbálta a szervezet tekintélyét, hitelességét.

A *Die Welt* 2008-as németországi internetes, nem reprezentatív közvélemény-kutatása szerint a válaszolók 37 százaléka egyébként is szívesebben ad más segélyszervezeteknek; 10 százalék pedig kizárja, hogy jövőben az UNICEF-nek adományoz, mivel nem tudja, mi történik a pénzével. 17 százalék mondta azt, hogy továbbra is támogatja az ENSZ gyermekalapját, mivel az fontos feladatokat lát el.

Az UNICEF Magyar Bizottsága

Magyarországon 1975 óta működik az UNICEF Magyar Bizottsága.

Fő célkitűzései a következők:

- Hozzájáruljon az UNICEF mandátumának megvalósításához.
- Tájékoztassa a magyar közvéleményt a világ gyermekeinek helyzetéről, különösen a legnehezebb körülmények között élők problémáiról.

- Támogassa az UNICEF-et azon törekvésében, hogy a legrosszabb helyzetű országokban segítséget nyújtasson a leghátrányosabb körülmények között élő gyermekeknek alapvető szükségleteik kielégítéséhez és a képességeik teljesítéséhez szükséges lehetőségek megteremtéséhez.
- Anyagi források mozgósításával hozzájáruljon az UNICEF nemzetközi gyermekprogramjainak megvalósításához, valamint a természeti és az ember által okozott katasztrófák gyermek áldozatainak megsegítéséhez.
- Közreműködjön a Magyar Köztársaság nemzetközi fejlesztési politikáját támogató kedvező politikai és társadalmi légkör kialakításában.
- Szorgalmazza, hogy a magyar segélyezési tevékenységben érvényesüljön az UNICEF által meghirdetett „gyermekek mindennek előtt” elve.
- Fellépjen a gyermekek jogainak védelme érdekében, közreműködjön a gyermekek jogainak népszerűsítésében, a jogok hazai érvényesülésének elősegítésében, információkat nyújtson a gyermekek jogaival kapcsolatos nemzetközi gyakorlatról.

Az UNICEF Magyar Bizottság munkáját a pártatlanság és a megkülönböztetéstől való mentesség jellemzi.

A Bizottság a tevékenységét az UNICEF-fel kötött együttműködési megállapodás alapján végzi. Ebben a nemzetközi szervezet a Magyar Bizottságot ismerte el az UNICEF érdekeinek kizárólagos magyarországi képviselőjeként, olyan, az UNICEF munkájához kapcsolódó, de független szervezatként, amely tevékenységét és pénzügyi gazdálkodását az UNICEF politikájával és előírásaival összhangban folytatja, alapszabályát bemutatja az UNICEF főigazgatójának.

Az UNICEF Magyar Bizottság 2011. július 1-jétől alapítványi formában működik. Honlapja: <http://unicef.hu/>

Az UNICEF magyarországi jószolgálati nagykövetei 2003 óta [Halász Judit](#) és [Presser Gábor](#). 2006 decemberében további jószolgálati nagykövet kinevezésére került sor, három évre a [Nemzeti Filharmonikusok](#) is megkapták ezt a címet. 2010 júliusában pedig [Kovács Ágnes](#) olimpiai, világ- és Európa-bajnok úszó megkapta az UNICEF magyarországi sportnagykövete címet. A szervezet tevékenységét 1965-ben Nobel-békedíjjal ismerték el.

1998-ban – nemzetközi program keretében – a [Magyar Nemzeti Bank](#) UNICEF emblémával, A világ gyermekeiért felirattal, ezüst emlékérmét bocsátott ki.

Az UNICEF Magyar Bizottsága meghonosította Magyarországon a Bababarát Kórház programot, a Szoptatás Világnapját (augusztus 1.) és a Kézmosás Világnapját (október 15.).

3.1.8. Következtetések, javaslatok

Feltehetjük a kérdést, hogy lehetséges-e globalizáció és fejlődés „kéz a kézben” egymással párhuzamosan? A jelenlegi értékrend, pénz- és hatalomszerzési, támogatási rendszer alapján nyilván nem. A fejlődés közép-pontjában pedig a szegénység felszámolása kellene, hogy álljon.

A globalizáció minden téren érezhetően jelen van, de fejlődés nincs; az alulfejlett országoknak fel kellene zárkózni a fejlett országokhoz, azonban nyersanyaguk, természeti erőforrásaik kifosztása, tönkretétele, a fejlett országok igényeit szolgáló alapanyag-termeltetés és iparosítás (pl. bányák) és infrastruktúra-fejlesztés (pl. vasút a bányáktól a kikötőig) nem fejlődés. Az olyan „eszközök”, mint a segély, a kereskedelemélénkítés és a politikai kapcsolatok erősítése általában egyoldalú és egyirányú. Ez a globalizációs „fejlődés” azt jelenti, hogy az országoknak egy irányított piacba kell belépniük; a Washingtoni Konszenzusnak megfelelően meg kell nyitni gazdaságukat, melyben neoliberais recepteket alkalmaznak, vagyis: privatizálnak, megnyitják pénzügyi közvetítő rendszerüket, nem szabályoznak, és eközben az állam szerepe, a nemzetközi szolidaritás és igazságosság eszméi és eszközei háttérbe szorulnak, a környezetre, klímaváltozásra gyakorolt hatásokat pedig hanyagolják.³²

Kína hasznára tudta fordítani a globalizációt azzal, hogy nem a neoliberais recepteket alkalmazták, viszont hetente két széntüzelésű erőművet nyit meg.

A globalizáció olyan rendszerré vált, amelyben a Világbank és az IMF a neoliberais gazdaságpolitikát erőltetik a világra. Amikor mintegy húszszor annyi pénz (spekulatív, adósság, hitel stb. formában) van forgalomban, mint amennyi valós érték a Földön, ez már akkora inerciával bír, hogy a rossz rendszer rövid távú fenntartása a cél a dominószerű összeomlás elkerülésére. A fejlődés nem egyenlő a GDP-vel, sőt! és már bebizonyosodott, hogy például a szegénység, az életminőség emelkedése vagy akár a várható élettartam a GDP növelésével nincs kapcsolatban. A fejlődés nem gazdasági növekedés, a gazdaság pedig nem a piac.

Egyértelműen alacsonyabb költségű és kevésbé fájdalmas korlátozni az üvegházgáz-kibocsátást, mint várni addig, amíg visszafordíthatatlanná válik a klímaváltozás. Egyre inkább a „halogatók” és a „nem halogatók” ellentéte a jellemző a Dél-Afrikában zajló nemzetközi klímakonferenciára. Az előbbiek csak 2015 után kezdenének el egyáltalán tárgyalni új klímavédelmi egyezményről. A globális felmelegedés az emberiséget fenyegető veszélyekkel és kiterjedt költségekkel jár, a szén-dioxid-kibocsátás féken tartása számos előnyt hordoz – fejtette ki az IPCC elnöke. Az üvegházhatású gázok kibocsátásának korlátozására elköltött pénz sokszorosan megtérülne az egészségügy csökkenő kiadásai, a javuló energiabiztonság és élelmiszer-ellátás révén, hiszen a légkörben a szén-dioxid-koncentráció stabilizálása a globális GDP növekedését csupán évi 0,12 százalékkal fogná vissza.

³² Felhívom a figyelmet nemrég megjelent könyvekre, mindkettő „Globalizáció és fejlődés” címmel jelent meg. Az egyik, „Az élet a kapitalizmus után” téma szerzőpárosa Boda Zsolt és Scheiring Gábor, a másik szöveggyűjtemény neves közgazdászok, mint a Nobel-díjas Amartya Sen és Joseph Stiglitz, illetve többek között Dani Rodrik, Giovanni Arrighi és David McNally a témáról válogatott írásaiból Boda Zsolt és Scheiring Gábor szerkesztésében.

Általában a szegénység, éhezés, de különösen a tartós szegénység és éhezés enyhítése, felszámolása áll az emberi fejlődés középpontjában.

Ehhez integrált szegénységscsökkentő stratégiákat kell készíteni helyi, országos, regionális, globális szinten, hisz minden szinten léteznek szükséges intézkedések, cselekvések, amelyek csak azon a szinten tehetőek meg a szegénység felszámolása hosszú távú cél érdekében. Ha a fejlettebb régiók (pl. a flamand–belga ellentét miatt) mindig külön szeretnének válni, hogy ne kelljen a szegényebb területet támogatniuk, végül oly nagy szakadékok lesznek, hogy az egyenlőtlenségek visszaütnek a fejlett, gazdag régiókra is. Mindig arra a végkövetkeztetésre jutunk, hogy egy Föld erőforrásain, tőkéjén kell osztoznunk.

1. Készítsünk szegénységi helyzetfelmérést és trendanalízist!
2. Vizsgáljuk meg ezek viszonyát az egyenlőtlenségi helyzethez és trendekhez képest! Szinte kivétel nélkül mindig együtt mozognak, ha a szegénység nő, nőnek az egyenlőtlenségek.
3. Vizsgáljuk meg a különböző lehetséges sokkok (élelmiszerbiztonság, környezetbiztonság, klímaváltozás, pénzügyi és gazdasági krízis) hatását, különös tekintettel a szegényekre, elesettekre!
4. Vizsgáljuk meg, hogy milyen eszközök állnak rendelkezésre a szegénység csökkentésére: helyi, helybeni azonnali „win-win-win”, költség nélküli vagy alacsony költségű megoldások a gyors orvoslás és a hatékony erőforrás-felhasználás céljából; valós értéket teremtő vagy zöld munkahelyteremtés; minőségi gazdasági fejlődés, növekedés; ösztönző intézkedések; monitorozás, értékelés, visszacsatolás stb.

Magyarországon is a regionális, térségi és társadalmi rétegek közötti egyre növekvő egyenlőtlenségek, társadalmi igazságtalanság, a korrupció enyhítése, felszámolása kell legyen a cél a szegénység megszüntetése mint gól (célba érés) elérése érdekében. Ehhez a középosztály jelenleg folyó leszakítása, leszakadása helyett a megerősítését is célkitűzésként kell kezelnünk.

Az ENSZ Közgyűlése 1992-ben nyilvánította október 17-ét a Szegénység Elleni Küzdelem Világnapjának. A világnap jelentősége, hogy ráirányítja a figyelmet a szegények súlyos gondjaira, ugyanis érdekérvényesítő képességek hiányában a nélkülözők hangja egyre halkabb. Magyarországon a gyermekek, az idősek, az alacsony iskolázottsági szintűek, a kistelepüléseken élők, a romák, a betegek és a fogyatékkal élők a szegénység szempontjából legveszélyeztetettebb csoportok. Magyarországon 1996-tól emlékeznek meg róla október 17-én. Az egy nappal szemben az év minden egyes napján ugyanúgy, mint azon az egy napon, kellene célirányos szegénységet felszámoló rendezvényeket tartani, tevékenységet folytatni, az üggyel megfelelő módon foglalkozni minden szükséges szinten az érdekelték és érintettek bevonásával a folyamatos javulás érdekében.

- Costanza, R., Graumlich, L. J., Steffen, W. (eds.) (2007): *Sustainability or Collapse? An Integrated History and Future of People on Earth*. Dahlem Workshop Report 96. MIT Press. Cambridge, MA.
- EC (2001): *Green Paper – Promoting a European framework for Corporate Social Responsibility*. Commission of the European Communities, Brussels, COM(2001) 366 final, http://ec.europa.eu/enterprise/csr/official_doc.htm
- EC (2006): A növekedési és munkahely-teremtési partnerség megvalósítása: Európa mint kiválósági központ a vállalatok társadalmi felelőssége terén. Az Európai Közösségek Bizottsága, Brüsszel, COM(2006) 136 végleges, http://ec.europa.eu/enterprise/csr/official_doc.htm
- General Comment No.17.* (1979): Rights of the Child. (Art. 24): 07/04/89. Office of the High Commissioner for Human Rights, Geneva. [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/cc0f1f8c391478b7c12563ed004b35e3?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/cc0f1f8c391478b7c12563ed004b35e3?Opendocument) {2009.12.01.}
- Heltai László (1998a): A GDP és az öko-logika hiánya. *Eszmélet*, 10 (39): 111–125. http://epa.oszk.hu/01700/01739/00024/eszmelet_EPA01739_39.item731.htm
- Heltai László (1998b): Alternatív gazdasági mutatók. *Eszmélet*, 10 (39): 157–167. http://epa.oszk.hu/01700/01739/00024/eszmelet_EPA01739_39.item733.htm
- Kiss Krisztina, dr. (2010): *Út a nulla hulladékképzés felé Magyarországon zöld gazdaságélénkítéssel*. Lélegzet Alapítvány, Budapest. http://www.mgszt.hu/index2.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=77&Itemid=17
- Klein, N. (2010): *Addicted to risk* [Online.] http://www.ted.com/talks/naomi_klein_addicted_to_risk.html
- Martine, G., Guzman, J. M. (1999): *Population, poverty and vulnerability: Mitigating the effects of natural disasters*. Part 1. FAO, Mexico.
- Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the involvement of children in armed conflicts. [Online.] <http://www2.ohchr.org/english/law/crc-conflict.htm>
- Prugh, T., Costanza, R. et al. (2000): *The local politics of global sustainability*. Island Press, Washington, D.C.
- Tanoss Zs., dr. (2010): Az ENSZ és a gyermekjogok érvényesítése, intézményrendszere. <http://gyermek.joghaz.hu/?Page=gyermekjogi-dokumentumok>
- Thouret, J-C., D'Ercole, R. (1996): Vulnérabilité aux risques naturels en milieu urbain: Effets, facteurs et réponses sociales (Vulnerability to natural risks in urban milieux: Effects, factors and social responses). *Cahiers Sciences Humaines* 32 (2): 407–422. <http://jeaneudeslaurent.free.fr/New/GEO/L1/Documentation/vulnerability%20of%20the%20natural%20risk.pdf>
- UNDP (2009): *Handbook on Planning, Monitoring and Evaluating for Development Results*. UNDP, New York. <http://www.undp.org/evaluation/handbook/documents/english/pme-handbook.pdf>

- UNDP (2011): *Environmental Trends Threaten Global Progress for the Poor*. Human Development Report: Sustainability and Equity. UNDP, New York. http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/HDR/2011%20Global%20HDR/English/HDR_2011_EN_Complete.pdf
- UNICEF (2005): *The State of the World's Children 2006 – Excluded and Invisible*. UNICEF. http://www.unicef.org/publications/index_30398.html {2009.12.01.}
- UNICEF (2006): *Child Protection Information Sheets*. UNICEF. [http://www.unicef.org/protection/files/Child_Protection_Information_Sheets_\(Booklet\).pdf](http://www.unicef.org/protection/files/Child_Protection_Information_Sheets_(Booklet).pdf) {2009.12.01.}
- UNICEF (2012): *Child protection from violence, exploitation and abuse*. [Online.] http://www.unicef.org/protection/index_action.html {2009.12.04.}
- UNICEF (n. d.): *Back to School Campaigns*. Basic education and gender equality. UNICEF. http://www.unicef.org/girlseducation/index_44908.html {2009.12.05.}
- Wackernagel, M.; Rees, W. (1996): *Our Ecological Footprint. Gabriola Island, BC and Stony Creek*. New Society Publishers, CT.
- World Bank (2003): *Persistent Organic Pollutants (POPs) and Poverty*. The World Bank, Washington D.C.
- World Bank (2010): *World Development Report 2010: Development and Climate Change*. The World Bank, Washington D.C. <http://siteresources.worldbank.org/EXTCC/Resources/407863-1219339233881/DCCS-FTechnicalReport.pdf>

F1. függelék: Alternatív gazdasági mutatók³³

1. Gazdasági és Környezeti Elszámolások Integrált Rendszere (SEEA)

1.1. Javaslatok a nemzeti elszámolások rendszerének módosítására

A gazdaság és hatásai szűk értelmezési körének feloldására az egyik lehetséges út a meglévő mutatók korrigálása és kiegészítése környezeti, illetve társadalmi hatásokat jelentő tételekkel, illetve mutatókkal. Erre a nemzeti elszámolások megalkotása és elterjedése óta több próbálkozás is született.

Nordhaus és Tobin voltak az elsők, akik javasolták és ki is dolgozták a nemzeti jövedelem egy átalakított változatát, melyet a „gazdasági jólét mércéjének” (Measure of Economic Welfare, MEW) neveztek. A szerzők szándéka az volt, hogy a nemzeti jövedelmet úgy egészítsék ki, hogy a teljes gazdasági jólétet tükrözze. Három ponton javasoltak kiegészítést:

A számba vett állományok határait kiterjesztették, és a kiadásokat új kategóriák szerint sorolták be, úgy, hogy az egészségügyi kiadásokat és az oktatást a humán tőkébe fektetett beruházásnak vették, és bizonyos kiadásokat – mint a rendőrség fenntartását – „köztes” kiadásként értelmeztek, mely önmagában nem generál jólétet. Olyan tételeket foglaltak bele, mint a tulajdonos által lakott lakás vagy a tartós fogyasztási javak szolgáltatásai, a szabadidő értéke és a nem piaci termékek egyes fajtái. Az urbanizáció bizonyos költségeit levonták.

A kapott adatok alapján a szerzők – fenntartva azt, hogy a GDP mint a jólét mutatója nem pontos – a GDP és a MEW közötti nagymértékű korreláció miatt ez utóbbi bevezetését nem tartották feltétlenül szükségesnek. (A mutatót az 1926–1965 közötti időszakra számolták ki.) Ezt a megállapítást azóta már vitatták, mert rövidebb időintervallumokra kiszámolva a korreláció egyre inkább gyengül. J. Lintott szerint a korreláció nagyrészt az alkalmazott módszernek volt köszönhető.

Az első módosító javaslat, mely a környezeti változásokat is megpróbálta a rendszerbe vagy egy mutatóba foglalni, Samuelson és Nordhaus által kidolgozott Net Economic Welfare volt. Az alapproblémát számukra is az jelentette, hogy a GNP sok olyan elemet tartalmaz, amely nem járul hozzá nyilvánvaló módon az egyének jólétéhez, emellett viszont kimaradnak belőle a jólét egyes kulcsfontosságú elemei. A következő módosításokat javasolták:

Pluszok: a szabadidő, „csináld magad” munkák és a fekete-/szürkegazdaság.

Mínusz: környezeti károk.

³³ *Forrás:* Heltai László (1998) írása. <http://eszmelet.freeweb.hu/39/alternativ39.html> Vonatkozó ajánlott olvasmány: Heltai László (1998): *A GDP és az Öko-logika hiánya*. <http://www.freeweb.hu/eszmelet/39/heltai39.html>

A nemzeti elszámolások bírálatainak a nyolcvanas évek közepéig nem sok gyakorlati eredménye volt. Ezen a területen is mérföldkőnek számít a Brundtland-jelentés. A Brundtland Bizottság a fenntartható fejlődés elérése érdekében hívott fel kormányzati politikák alapjául szolgálható mutatók megalkotására. Ezt a felhívást ismételte meg 1992-ben a Föld Csúcson elfogadott Agenda 21 is, mely explicit módon egy integrált környezeti és gazdasági elszámolási rendszer megalkotását tűzte ki célul, mintegy a hagyományos SNA-t kiegészítendő. Ennek hatására több nemzeti kormánykutatásokat indított a fenntartható fejlődést mérő mutatók kidolgozására, főképp a környezeti szempontok valamiféle beépítését szem előtt tartva. Az ún. zöld elszámolások kidolgozásában olyan országok jártak az élen, mint Brazília, Franciaország, Hollandia, Kanada, Németország és Norvégia.

1.2. Az SNA 1993-as rendszere: a szatellitmutatók és az EDP

1993-ban az ENSZ Statisztikai Osztálya, az UNSTAD (United Nations Statistical Division) felülvizsgálta a nemzeti elszámolások rendszerét, és a hagyományos elszámolások mellett létrehozott egy olyan „kísérő elszámolásokból” (satellite accounts) álló rendszert, mely az SNA makromutatóinak környezeti érzékenységet volt hivatva növelni. Ez az új adatcsoport kapta az „Integrated System of Economic and Environmental Accounts” (SEEA) nevet.

Ennek az új rendszernek a kezdetei még a nyolcvanas évek közepére nyúlnak vissza: ekkor hozott létre közös munkacsoportot az SNA környezeti szempontú módosítására az ENSZ Környezetvédelmi Programja (United Nations Environment Programme, UNEP) és a Világbank. A SEEA végül (mint maga az új SNA is) egy széles körű nemzetközi kooperáció nyomán született meg: az Európai Közösségek Tanácsa, az IMF, az OECD, az ENSZ és a Világbank bábáskodtak fölötte.

A SEEA rendszere, mint az SNA kiegészítése, változatlanul hagyja a hagyományos nemzeti elszámolás elveit és alapjait. Elemei a különböző természeti állományokról („tőkékről”) vezetett számlák, melyeken az adott év változásait tüntetik fel, és céljuk a természeti erőforrások kimerülésének és a környezeti degradációnak a nyomon követése.

A szatellit elszámolások rendszere tulajdonképpen úgy tekinthető, mint a nemzeti elszámolások hatókörének kiterjesztése, mely az eredeti elszámolási rendszert érintetlenül hagyja, és aköré szerveződik. A definíciók, az elszámolási elvek, a termelés határai stb. konzisztensek a kiegészítő mutatókon belül az SNA eredeti rendszerével. Ez a kompromisszumos megoldás egyrészt jó arra, hogy az SNA hagyományos alkalmazási területeit nem érinti, csak egy pluszt ad – de emiatt a számba vett jelenségek köre is szűkebb a lehetségesnél.

A SEEA rendszere abból a szempontból is szűkebb tartományon értelmezhető, hogy csak környezeti kérdésekkel foglalkozik (bár más hasonló, pl. társadalmi mutatók kidolgozásának lehetőségét is felvetették az ENSZ statisztikusai). Célja az, hogy a környezet gazdasági szerepét valamilyen formában mérhetővé téve annak fontosságát jelezze. Kompromisszum volta azonban abban is megnyilvánul, hogy ennek ellenére szemlélete duális: a gazdaság és a környezet két külön rendszer, melyek bizonyos pontokon kapcsolódnak.

2. A Fenntartható Gazdasági Jólét Indexe (ISEW)

1989-ben Caracasban tartottak konferenciát az alternatív gazdasági mutatókról. A tanácskozás fő üzenete az volt, hogy az egysíkú, GDP-ben mért gazdasági fejlődést egy többmutatós, komplex mutatórendszerrel kell felváltani: gazdasági, környezeti és társadalmi mutatók csoportjaival. Ugyanakkor az olyan mutatókat, mint a GDP, melyek használata mélyen beleágyazódott a mai gazdasági és politikai életbe, nem lehet egy csapásra többmutatós rendszerrel felváltani. Egyrészt, mert ezeknek az aggregált mutatóknak megvan az az előnyük, hogy könnyen megragadható eredményeket közölnek, alkalmasak térbeli és időbeli összehasonlításra. Másrészt éppen elterjedtségük, nemzetközi „kodifikáltságuk” miatt, hiszen a világ pénzügyi szervezetei – nem utolsósorban a Világbank és az IMF – is nagyrészt ezen „ortodox” gazdasági mérőszámok alapján ítélik meg a támogatandó országok, régiók gazdasági fejlődését.

Hasonló gondolatok alapján döntött úgy Hermann Daly, a Világbank (most már volt) közgazdásza és a teológus John Cobb, hogy megpróbálkoznak egy átfogó, aggregált gazdasági jóléti mutató kidolgozásával. Bár könyvükben gyakorlatilag a Caracasi Jelentés elméleti alátámasztását adják, ezt mégis lehetségesnek és szükségesnek tartották, főleg azért, mert egy ilyen mutató a GDP-vel párba állítva „látványos” összehasonlításokra ad módot. Ezt a mérőszámot nevezték el a fenntartható gazdasági jólét indexének (Index of Sustainable Economic Welfare, ISEW).

2.1. Az ISEW felépítése

Az ISEW a lakossági fogyasztást veszi alapul, és ehhez adja hozzá vagy ebből vonja ki a különböző tételeket. A lakossági fogyasztás tartalmazza mind a saját jövedelem, mind a társadalmi juttatások – legyenek azok pénzben vagy természetbeni juttatások – által finanszírozott, mind a saját termelésű javak fogyasztását.

A mutató alapja tehát a lakossági fogyasztás, pontosabban a jövedelemegyenlőtlenség indexével korrigált lakossági fogyasztás. Ehhez adódik 1. a háztartási munka értéke; 2. a tartós fogyasztási cikkek éves szolgáltatásainak értéke; 3. az utak, országutak nyújtotta szolgáltatások értéke; és 4. az egészségügyi és oktatási közkiadások. Ebből vonják ki azután a következő tételeket: 5. a tartós fogyasztási cikkek vásárlására fordított éves összeg; 6. a jóléthez hozzá nem járó egészségügyi és oktatási magánkiadások; 7. az országos szintű reklámkiadások; 8. az ingázás – munkába járás – közvetlen költségei; 9. az urbanizáció költségei; 10. a motorizált közlekedés baleseteinek költsége; 11. a vízszennyezés költségei; 12. a légszennyezés költségei; 13. a zaj okozta károk; 14. a mocsarak és lápok elvesztéséből fakadó károk; 14. a mezőgazdasági területek csökkenéséből fakadó károk; 15. a nem megújítható erőforrások kimerüléséből eredő költségek; és 16. a hosszú távú környezeti károk költsége. Végül hozzászámolnak a mutatóhoz két változó előjelű tételt is: 17. a nettó tőkenövekedést, és 18. az ország nettó nemzetközi tőkepozíciójának változását.

2.2. Az ISEW értékelése

A fenntartható gazdasági jólét indexe tehát láthatóan nagyobb részt becslésekre, mint pontosan mérhető adatokra támaszkodik. (Ez nem meglepő, hiszen ezek a tételek éppen nehezen mérhető vagy számszerűsíthető voltak miatt nem részei a nemzeti elszámolásoknak.) Ennek Daly és Cobb is tudatában volt. Ők ma-

guk különösen bizonytalanoknak és vitathatónak tartották a kimerülő erőforrásokból származó költségekre és a hosszú távú környezeti károkra vonatkozó becsléseiket. Ezért kiszámolták az ISEW-et e két tétel kihagyásával (ISEW*). Az eredmény azonban azt mutatta, hogy a kettő között az Egyesült Államokban a trendet tekintve nincsen lényeges különbség.

3. A Valódi Fejlődés Mutatója (GPI)

3.1. A GPI felépítése

Az ISEW-et megalkotása után sok kritika érte, sok közgazdász, ökológus és más elemző írta meg véleményét erről a mutatóról. Ezek után a „Redifining Progress” nevű kutatócsoport a kritikák alapján átdolgozta, illetve tovább fejlesztette az indikátort. Ezt az új, átdolgozott mutatót Genuine Progress Indicator (a valódi fejlődés mutatószáma) lett a neve. Az, hogy a Genuine Progress Indicator tulajdonképpen az ISEW-nek a továbbfejlesztése, abban is megmutatkozik, hogy az egyik kidolgozója, Clifford Cobb az ISEW-nek is társszerzője volt. A GPI-t Ted Halsteaddel és Jonathan Rowe-val együtt 1995 szeptemberében alkották meg, de csak az Egyesült Államokra számolták ki.

Ugyanúgy, mint a GDP (és az ISEW is) a GPI is a személyes fogyasztásból indul ki. Ezt a személyes fogyasztást a jövedelemegyenlőtlenségekkel kiegyenlítik, és ezután adják hozzá vagy vonják ki azokat az elemeket, melyek társadalmi vagy környezeti károkat, illetve hasznokat képviselnek. Ezek három kategóriába tartoznak:

- defenzív kiadások (a múltbeli károk kompenzálása),
- társadalmi költségek,
- a környezeti tőke és a természeti erőforrások leértékelődése (amortizációja).

A GPI az ISEW-hez képest több új tételt tartalmaz: öt társadalmi és két környezeti kárral bővült a lista. Marc Breslow szerint azonban a GPI sok esetben még mindig alulbecsüli a társadalmi károkat és túlbecsüli a természeti károkat.

4. Az Emberi Fejlődés Indexe (HDI)

4.1. A HDI felépítése

Az Emberi Fejlődés Mutatója (Human Development Index, HDI) az Egyesült Nemzetek Fejlesztési Programja által 1990-ben kidolgozott mutatószám. Megalkotásának célja az volt, hogy a GDP által nem mért fontos értékek alapján rangsorolhatóvá tegye az egyes gazdaságokat. Számos olyan hiányosságra keres megoldást, amelyek a 2. részben is szerepeltek. Ezek:

- a GDP abszolút értékének helyettesítése egy a változás irányát mutató, korábbi értékhez képesti viszony-szám segítségével;
- a nemzeti valuta USD árfolyama segítségével történő torz egységesítés elkerülése az egy főre jutó GDP adott gazdaságon belüli vásárlóerejének összehasonlításával;
- az oktatás és a közegészségügy, mint érték beemelése a mutatóba.

Az új mutató két módszertani újdonságot tartalmazott a hagyományos GDP kiszámolásához képest. Először is a jövedelem megítélésén változtat, főleg a csökkenő határhozadék alkalmazásával (ami a jövedelem logaritmusának alkalmazását jelenti). Másodszer az így módosított jövedelmet két humán fejlődési mutató értékével összegezi, az élettartam és a tudás mérése céljából, ahol a három aspektus azonos súlyt kap.

A fentieknek megfelelően a HDI három részből áll össze:

- az egy főre jutó GDP, vásárlóerő-paritáson számolva;
- az iskolázottság szintje (a felnőtt lakosság olvasási aránya kétharmados, az iskolában eltöltött évek átlagos száma is egyharmados súllyal);
- a születéskor várható élettartam.

A fejlett ipari országok jó eredményei arra késztették az alkotókat, hogy folyamatosan finomítsák a mutatószám érzékenységét, bővítsék annak tartalmát, ezzel fenntartva annak rangsoroló képességét.

A mutató további finomításának lehetőségére az alkotók több utat is felsorolnak, elsősorban a fejlett országok vonatkozásában. Ez olyan egyéb statisztikák beemelését jelenti, amelyek a lakosság jólétének lehetnek mutatói (hajléktalanság-, kábítószerfüggés elterjedtségét mutató, öngyilkossági, bűnözési statisztikák).

Ahol a rendelkezésre álló adatok ezt lehetővé teszik, mód van többféle HDI kiszámítására, egyes csoportokra vonatkoztatva: a népesség lakhely, vagyoni helyzet, nem stb. alapján való rétegezése útján. A legfejlettebb országokban el is készült egy, a nemek alapján számított mutató a következők szerint. Kiszámolták, hogy a nők adataiból számolt HDI hány százaléka a férfiakénak. Ezzel az arányszámmal megszorozzák az eredeti HDI értéket. (Az országok így kapott módosított HDI alapján történt újrarangsorolása érdekes eredményt mutatott. A szerzők közlik néhány ország eredeti (E) és módosítás utáni (M) helyezését: Japán: E:3 M:19, Kanada: E:1 M:9, Svájc: E:2 M:17, Hong-Kong: E:22 M:30, Svédország: E:4 M:1, Dánia: E:15 M:4, Finnország: E:16 M:3, Új-Zéland: E:18 M:8.

5. Többdimenziós alternatív mutatórendszerek

Az eddig ismertetett alternatívák központi gondolata az volt, hogy a GDP-t korrigálva egy másik, valószerűbb mutatóhoz jussanak. De a jólét méréséről szóló vitákban van egy másik elmélet is, mely szerint bármivel egészítjük ki a GDP-t, az eredetileg pénzértékkel nem rendelkező dolgok monetizálása miatt az eredmény szükségszerűen annyira torz lesz, hogy az ilyen mutatók alig használhatók valamire, kormányzati politikák alapjául pedig egyáltalán nem (ami az eredeti SNA-rendszernek is az egyik fő célja volt). Ennek a nézőpontnak a képviselői az egyetlen GDP mutató alternatívájaként egy természetes mértékegységekben kifejezett mutatócsoportot javasolnak.

1989-ben, a caracasi kongresszuson ebből a szempontból vizsgálták a lehetséges hatékonyabb fejlődési indikátorokat. Megállapították, hogy a fejlődési mutatókat úgy kellene megválasztani, hogy egyszerűek, alacsony költséggel megállapíthatók, nem, életkor, földrajzi terület, gazdasági és társadalmi csoportok szerint lebonthatók legyenek, kifejezve így a fejlődés megoszlásának dimenzióit.

A kongresszus egyik résztvevője, Victor Anderson is ajánlásokat fogalmazott meg, felvázolva az alternatív gazdasági mutatók kívánt fejlődési irányát:

- Fel kellene ismerni a mutatók mindhárom fajtája – pénz-, társadalmi, környezeti és erőforrás-indikátorok – használatának fontosságát.
- Arra kellene törekedni, hogy a kormányzati és egyéb politikák kidolgozásánál a súlypont áthelyeződjön a pénzbeli indikátorokról a humán és természeti világ „valódi” mutatói felé.
- Az egy mutatószámra való egyre több információ sűrítésének célját fel kellene váltania a mutatószám-csoportok koncepciójának.

Anderson később meg is határozta, hogy milyen feltételeknek kellene megfelelniük azoknak a mutatóknak, melyek alkotóelemei lehetnek egy jobb mutatórendszernek. Feltételei a következők voltak:

- Egy mutatónak nem szabad automatikus értékítéletet hordoznia: vagyis emelkedése vagy csökkenése nem feltétlenül jelenti azt, hogy javult a helyzet vagy romlott a helyzet. Egyszerűen csak közölnie kell egy dolgot, amelyet fontosnak tartunk. Egy indikátornak a realitásokat kell tükröznie, nemcsak a valóság könnyen értékelhető részét.
- Egy mutatónak nem szabad egy politikai eszközhöz kötődnie. A legjobb eszköz kiválasztása az indikátor által mért problémára sokszor igen nehéz lehet, de ezt nem lehet megkerülni.
- Egy mutatónak nem kell újnak lennie. A lehetséges mutatók megvizsgálása és átrostálása olyan indikátorok kiválasztásához is vezethet, melyek nagyon is ismerősek (bár lehet, hogy nem a közgazdászoknak), mint pl. a csecsemőhalandóság.
- Az eddigi javaslatok a jobb fejlődési mutatócsoportokra általában a gazdasági, társadalmi és emberi fejlődés meghatározott elméletein nyugodtak. Ezek nagyon sok ellenvetést és vitát gerjesztettek, főleg ha az adott elméletek olyanok voltak, melyek a fejlődésnek csak egy járható útját ismerték. Az ilyen nézetek túl szűkek ahhoz, a mai gazdasági és emberi fejlődés sokszínűségével megbirkózzanak.
- Magának a mutatónak, illetve az alapjául szolgáló információnak könnyen és olcsón elérhetőnek kell lennie.
- A mutatónak viszonylag könnyen érthetőnek kell lennie. Az olyan indikátorokat, melyek bonyolult matematikai számítások eredményeképpen születnek, sokkal nehezebb értelmezni, és kevesebb hasznuk lesz, mint egy, csak a „csupasz tényeket” közvetítő indikátornak.
- A mutatónak, hogy egyáltalán működjön, valami mérhető dolgot kell mérnie (pl. nem lehet a „közösség leromlását” közvetlenül mérni, hanem csak bizonyos jelekből – öngyilkossági arány, elvándorlások stb. – következtetni rá).
- Talán nyilvánvaló, de a mutatónak valami olyasmit kell mérnie, ami önmagában fontos, vagy egy ilyen dolog mögött álló tényezőket méri. Ez különbözteti meg a mutatószámot az egyszerű statisztikától.
- A mért állapot és a mutató elérhetővé válása között minél rövidebb az idő, annál hatékonyabb lehet a felhasználása.

- Hasznos: a mutató olyan információkon nyugszik, melyek földrajzi, társadalmi vagy más eloszlása megállapítható, és lehetőséget biztosít az összehasonlításra.
- A nemzetközi összehasonlítás lehetősége kívánatos, bár elég nehéz kérdés a környezet és a társadalmi intézmények különbözőségei miatt.

Anderson ezek alapján két, egy társadalmi és egy környezeti mutatórendszerre tett javaslatot. A javasolt társadalmi mutatók voltak:

- a beiskolázott lányok aránya,
- a beiskolázott fiúk aránya,
- a női analfabetizmus aránya, a férfi analfabetizmus aránya,
- munkanélküliségi ráta,
- az átlagos kalória-ellátás a szükséges százalékában,
- az egészséges ivóvízhez hozzájutó lakosság aránya,
- ezer emberre jutó telefonok száma,
- a háztartások leggazdagabb húsz százaléka által kapott jövedelem és a legszegényebb 20 százalék jövedelmének aránya,
- csecsemőhalandóság,
- öt év alatti halandóság.

A környezeti mutatók:

- évi erdőpusztulás hektáronként,
- CO₂-kibocsátás a fosszilis tüzelőanyagok elégetéséből, millió tonnában,
- a népességnövekedés évi átlagos mértéke,
- a működő nukleáris erőművek száma,
- energiafelhasználás (olajegyenértékben) per GDP millió USD-ban.

F2. függelék: ENSZ-szervezetek képviselete Budapesten

ENSZ Élelmezésügyi és Mezőgazdasági Szervezete (FAO) Európai és Közép-ázsiai Regionális Hivatal
www.fao.org/world/regional/reu

FAO Szubregionális Hivatala Közép- és Kelet-Európa Régióra
<http://www.fao.org/regional/seu>

ENSZ Élelmezésügyi és Mezőgazdasági Szervezete (FAO) Közös Szolgáltató Központ
www.fao.org

ENSZ Menekültügyi Főbiztosság (UNHCR) Közép-európai Regionális Képviselet
www.unhcr-budapest.org

ENSZ Menekültügyi Főbiztosság (UNHCR) Globális Szolgáltató Központ
www.unhcr.org

ENSZ Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) Közép és Kelet-európai Szubregionális Hivatal
www.ilo-ceet.hu

Egészségügyi Világszervezet (WHO)
www.euro.who.int

Nemzetközi Valutaalap (IMF)
www.imf.org
www.imf.org/external/country/hun/rr/index.htm

Az ENSZ Fejlesztési Programjának 2009-ig 11 éven át volt képviseleti irodája Budapesten, a programok kifizetéséig, vezetője a Szerző volt www.undp.org

F3. függelék: Az MFC elérése felé tett előrehaladás indikátorai

A nyolc hosszú távú cél 21 mérhető célra bontható, amelyek teljesülését a UNDP 60 indikátorral mér.

- **Logikai kereterv analízis mátrix** (Logical Framework Analysis/Matrix) módszere: hosszú távú célok vagy gólok, célkitűzések és teljesítést mérő indikátorok (goals, objectives, target performance monitoring indicators) a különböző szinteken. Helyes az ambiciózus célkitűzés, van egy olyan mondás, ha pap akarsz lenni, pápa akarj lenni, és akkor biztos, hogy pap leszel.
- A Világbank sokkal részletesebb monitorozó és analízáló munkát végez, tevékenysége mérésére 7000 indikátort alkalmaz (előrehaladást, eredményt mutató mérőszámok). Lásd <http://data.worldbank.org/indicator/all>

A UNDP által az MFC-k re kidolgozott 60 indikátort itt mutatjuk be magyarra lefordítva, amelyek az ENSZ hivatalos nyelvein megtalálhatóak: <http://www.undp.org/mdg/goal1.shtml>

A nyolc elérendő MFC-t nevezzük az érthetőbb megkülönböztetés kedvéért itt góloknak, vagyis célba érésnek, mérésére a UNDP 21 mérhető célt és összesen 60 célkitűzés indikátort alkalmaz – míg a Világbank több mint 80 indikátor alkalmazásával követi az MFC előrehaladását, fejlődést a célok, gólok elérésére. A UNDP 21 cél illetve 60 cél felé haladás indikátora a következő

Gól 1: Véget vetnek a súlyos, tartós szegénységnek és éhínségnek

Cél 1a: A napi egy USD-nál kevesebből élők arányát felére csökkentik

- 1.1. A népesség aránya 1 USD vásárlóerő paritás alatt napra vetítve
- 1.2. A szegénységi küszöb alatt élők aránya
- 1.3. A legszegényebb réteg részvétele a nemzeti fogyasztásban

Cél 1b: Az éhínségtől szenvedők arányát felére csökkentik

- 1.8. Az ötéves kor alatti alul-súlyos gyermekek száma
- 1.9. A népességben a minimum szükséges kalória fogyasztói megoszlása

Gól 2: Megvalósítják a mindenkire kiterjedő alapfokú oktatást

Cél 2a: Biztosítják, hogy minden fiú és lány befejezze az általános iskolát

Az elemi oktatásba bevontak nettó aránya

- 2.2. Az első osztályosokhoz képest az elemi iskola utolsó évét elérők aránya
- 2.3. A 15-24 évesek között az írástudók aránya nőkre és férfiakra lebontva

Gól 3: Előmozdítják a nemek közötti egyenlőséget és segítik a nők felemelkedését

Cél 3a: Kiküszöbölik a nemek közötti beiskolázási különbségeket az alap- és középfokú oktatásban lehetőleg 2005-ig, valamennyi szinten pedig 2015-ig

- 3.1. A lányok és fiúk aránya az elemi, közép és felsőoktatásban
- 3.2. Bérből élő nők részesedése a nem mezőgazdasági ágazatokban
- 3.3. A parlamenti képviselők közt a nők aránya

Gól 4: Csökkentik a gyermekhalandóságot

Cél 4a: Kétharmadával csökkentik az öt év alatti gyermekhalandóság arányát

- 4.1. Öt év alattiak halálozási aránya
- 4.2. Gyermekhalálozási arány
- 4.3. A bárányhimlő ellen beoltott 1 éves gyermekek aránya

Gól 5: Javítják az anyai egészségügyet

Cél 5a: Háromnegyedével csökkentik a gyermekágyi halandóság arányát

- 5.1. Szülésben meghaltak aránya
- 5.2. Képzett egészségügyi dolgozók által felügyelt szülések aránya
- 5.3. Fogamzásgátlók alkalmazásának a rátája
- 5.4. Serdülőkori szülések aránya
- 5.5. Terhesgondozás (legalább egy, illetve legalább négy látogatás)
- 5.6. Családtervezés hiányának a mértéke a szükségeshez képest

Gól 6: Küzdenek a HIV/AIDS, a malária és más betegségek ellen

Cél 6a: Megállítják és elkezdik visszafordítani a HIV/AIDS terjedését

- 6.1. HIV fertőzöttek aránya 15–24 éves kor között
- 6.2. Kondom használat a magas kockázatú szex esetén
- 6.3. A 15–24 évesek közt a HIV/AIDS-ről átfogó helyes tudással rendelkezők aránya
- 6.4. Árvák iskolába járása aránya a nem árvák iskolába járásához képest a 10-14 éves korosztályban
- 6.5. A népességben az előrehaladott, de antiretro/vírusellenes gyógyszerekhez hozzájutó HIV-fertőzöttek aránya

Cél 6b: Megállítják és elkezdik visszafordítani a malária és más súlyos betegségek terjedését

- 6.6. A maláriás megbetegedettek halálozási rátája
- 6.7. A rovarriasztóval impregnált ágynemű alatt alvó 5 év alatti gyermekek aránya
- 6.8. Malariálázban szenvedő, de megfelelő maláriaellenes gyógyszerekkel kezelt 5 év alatti gyermekek aránya
- 6.9. Tuberkulózis előfordulása, a megbetegedések és halálozás száma
- 6.10. A tuberkulózisban olyan megbetegedettek aránya, akiket közvetlen megfigyelés alatt kezelnek

Gól 7: Biztosítják a környezeti fenntarthatóságot

Cél 7a: A fenntartható fejlődés elveit beépítik a nemzeti politikákba és programokba, visszafordítják a környezeti erőforrások csökkenését

- 7.1. Az erdővel borított terület aránya a szárazföldi területhez képest
- 7.2. CO₂-kibocsátás, összes, egy főre vetítve és a GDP vásárlóerő-paritásához képest
- 7.3. Ózonkárosító anyagok használata
- 7.4. A biztonságos biológiai határon belül a halállomány aránya
- 7.5. Teljes vízhasználat aránya a vízforrásokhoz viszonyítva
- 7.6. Védett szárazföldi és tengeri területek aránya
- 7.7. A kihalással fenyegetett fajok aránya

Cél 7b: Felére csökkentik azoknak az arányát, akik tartósan nem jutnak egészséges ivóvízhez

- 7.8. Tiszta ivóvízzel ellátott lakosság aránya
- 7.9. Csatornával, szennyvíztisztítással ellátott lakosság aránya

Cél 7c: 2020-ra jelentősen javítják legalább 100 millió nyomornegyedben lakó életkörülményeit

- 7.10. Városi szegénynegyedekben lakók aránya a városi lakossághoz képest

Gól 8: A fejlesztés érdekében globális partnerséget építenek ki

A 8a, 8b, 8c és 8d kapcsán elkötelezettség a helyes irányítás (governance), fejlődés és szegénység elleni küzdelem mellett mind nemzeti, mind nemzetközi szinteken

Néhány indikátort a legkevesbé fejlett országokra (LDCs) külön kísérnek figyelemmel.

Cél 8a: Továbbfejlesztik a szabályozott, kiszámítható és megkülönböztetésmentes, nyílt kereskedelmi és pénzügyi rendszert. Ez magában foglalja a jó kormányzáshoz, a fejlődéshez és a szegénység csökkentéséhez való elkötelezettséget mind nemzeti, mind nemzetközi szinten

Cél 8b: Vámtarifa- és kvótamentes exporthoz hozzájárítás a legfejletlenebb országok számára; adósság-elengedés fejlett programja a HIPC-országok (heavily indebted poor countries – súlyosan eladósodott szegény országok) és a bilaterális adósságok hivatalos törlése; és még nagyvonalúbb ODA az olyan országok számára, amelyek elkötelezték a szegénység csökkentése mellett

Cél 8c: Foglalkoznak a legkevesbé fejlett országok sajátos szükségleteivel. Idetartozik ezen országok exportjára vonatkozó illeték- és kvótamentesség; a súlyosan eladósodott szegény országok adóssága mérséklésének a fokozása; a hivatalos kétoldalú adósság elengedése; és bőségesebb hivatalos fejlesztési segítségnyújtás azoknak az országoknak, amelyek elkötelezték magukat a szegénység csökkentése mellett

Cél 8d: Nemzeti és nemzetközi intézkedéseken keresztül átfogóan foglalkoznak a fejlődő országok adósság problémáival, hogy az adósságot hosszú távon elviselhetővé tegyék

ODA

8.1. Nettó ODA, teljes és a LDC-knek nyújtott segély összege, OECD/DAC donorok által nyújtott összeg százaléka; GNI százaléka

8.2. A teljes bilaterálisan nyújtott összeg viszonyítva az ágazati OECD/DAC ODA kihelyezésekhez – szociális szolgáltatások (alapoktatás, alapfokú egészségügyi ellátás, étkeztetés, tiszta víz, szennyvízelvezetés)

8.3. A bilaterális OECD/DAC ODA aránya a nem megkötésekkel rendelkező donorokéhoz képest

8.4. Fogadott ODA szárazföldi fejlődő országoknak a GNI-uk arányában

8.5. Fogadott ODA a fejlődő kis szigetállamoknak GNI-uk arányában

Cél 8d: A fejlődő országokkal együttműködve tisztességes és termékeny munkát teremtenek a fiatalok számára

Piachoz jutás

8.6. A teljes fejlődő és legkevésbé fejlett országokból származó import (érték szerint, fegyvereket nem számítva) a fejlett országokba vámmentesen

8.7. Átlag vámtarifa, amit a fejlett országok vetnek ki a fejlődő országokból származó mezőgazdaság termékeire, textilre és ruhaneműre

8.8. Mezőgazdasági támogatás az OECD országokban GDP-jük százalékában

8.9. A kereskedelmi kapacitásfejlesztésre szánt ODA aránya

Adósságszolgálat fenntarthatósága

8.10. Összes olyan ország, amely már elérte a HIPC-szintet, és azok száma, amelyek megfeleltek a HIPC-kritériumoknak (kumulatív)

8.11. Adósságelengedés elkötelezettségek a HIPC és MDRI (Multilateral Debt Relief Initiative) kezdeményezések alatt

8.12. Adósságszolgálat az exportált termékek és szolgáltatások százalékában

Cél 8e: A gyógyszeripari vállalatokkal együttműködve elérhetővé teszik a megfizethető alapvető gyógyszereket a fejlődő országokban

8.13. A fenntartható módon megfizethető lényeges gyógyszerekhez jutó népesség aránya

Cél 8f: A magánszektorral együttműködve hozzáférhetővé teszik az új technológiák – különösen az információs, és kommunikációs technológiák – előnyeit.

8.14. Telefonvonalak száma 100 főre vetítve

8.15. Mobil-előfizetők száma 100 főre vetítve

8.16. Internethasználók 100 főre vetítve

F4. függelék: Az ENSZ a nők érvényesülése, védelme érdekében

Az ENSZ Nők Elleni Diszkrimináció Bizottsága 1982 óta működik. Még olyan fejlett országokban is, mint Svájc vagy Hollandia, komoly gond a nők, gyermekek elleni erőszak. Az ENSZ IV. Nőügyi Világkonferenciájának (1995-ben Pekingben volt) záródokumentumából idézünk:

„A nők elleni erőszak kifejezés magában foglal minden olyan nemi alapú erőszakot, amelynek eredménye vagy valószínű eredménye a nők fizikai, szexuális vagy pszichológiai sérülése vagy szenvedése; ide tartozik az ilyen cselekményekkel való fenyegetés, a kényszerítés vagy a szabadság önkényes korlátozása, akár a nyilvánosságban, akár a magánszférában történik. A nők elleni erőszak a férfiak és a nők közötti hatalmi viszonyok történelmi egyenlőtlenségének manifesztációja, amely ahhoz vezetett, hogy a férfiak uralkodnak a nők felett és diszkriminálják a nőket, és a nők nem haladnak előre képességeiknek megfelelően.”

Az ENSZ 1997-es Közgyűlésének határozata a képzésekkel kapcsolatosan az alábbi javaslatot teszi a modellértékű stratégiákról és a gyakorlati intézkedésekről a bűnmegelőzés és az igazságszolgáltatás területén:

„A tagállamokat felszólítjuk, hogy együttműködve a helyi civil szervezetekkel, beleértve a nők egyenlőségéért dolgozó szervezeteket, valamint a releváns szakmai szervezeteket:

- Készítsenek kötelező kultúráközi és nemekről szóló, a téma iránt érzékennyé tevő képzőanyagokat a rendőrség és az igazságszolgáltatásban dolgozók részére, illetve segítsék elő ilyen létrejöttét. A képzések foglalkozzanak a nők elleni erőszak elfogadhatatlanságával, hatásaival és következményeivel, és segítsék elő a nők elleni erőszak problémájának megfelelő megoldását;*
- Biztosítsák a rendőrök és az igazságszolgáltatás területén dolgozók megfelelő képzését, a téma iránt érzékennyé tevését és oktatását minden vonatkozó emberi jogi eszközzel.*
- Támogassák a szakmai szervezeteket, hogy dolgozzanak ki megvalósítható, a nők egyenlőségét és az igazságos bánásmódot elősegítő gyakorlati és viselkedési standardokat az igazságszolgáltatásban dolgozók számára.”*

Az ENSZ új struktúrát dolgoz ki a nők érvényesülésére

BÉCS, 2011. július 2. (ENSZ Információs Iroda) – Az Egyesült Nemzetek Közgyűlése ma történelmi jelentőségű szavazást tartott: egyhangú szavazással eldöntötte, hogy új globális struktúrát teremtsen, ami gyorsítja a nők és lányok szükségének kielégítését.

Az ENSZ szerve a Nemi Egyenlőségért és a Nők Érvényesüléséért – a továbbiakban ENSZ Nők – az ENSZ tagállamai és a nemzetközi nőmozgalmak képviselői között évek óta zajló tárgyalások eredménye. Része az ENSZ azon reformterveinek, amelyek az erőforrások és a feladatok nagyobb hatású kooperációját célozzák.

A főtitkár, Ban Ki Mun a döntést üdvözlő nyilatkozatában leszögezte: „Hálás vagyok a tagállamoknak, hogy megtették e jelentős lépést a világ asszonyai és lányai érdekében. Az ENSZ Nők világszerte jelentős mértékben előrelendítik majd az ENSZ erőfeszítéseit a nemek közti egyenlőség fejlesztésére, a lehetőségek kihasználására, és a diszkrimináció kezelésére.”

Az ENSZ Nők épít az ENSZ szervezetében korábban kizárólag a nemek közötti egyenlőséggel és a nők érvényesülésével foglalkozó szervezetek jelentős munkájára, és összefogja azokat. Ezek a szervezetek:

A Nők Előrehaladásáért részleg (DAW, alapítva 1946-ban)

- A Nők Előrehaladásával Foglalkozó Nemzetközi Kutató és Oktató Intézet (INSTRAW, alapítva 1976-ban)
- A Nemi Ügyekért és a Nők Előrehaladásáért Felelős Különleges Tanácsadó Hivatal (OSAGI, alapítva 1997-ben)
- Az Egyesült Nemzetek Fejlesztési Alapja a Nők Számára (UNIFEM, alapítva 1976-ban)

Ban főtitkár elmondta:

„Dicséret illeti a DAW, az INSTRAW, az OSAGI és az UNIFEM vezetőségét, és munkatársait a nemi egyenlőség ügyének való elkötelezettségükért. Számítok további támogatásukra, miközben új korszakba lépünk az ENSZ nőkkel kapcsolatos munkájában.”

A főtitkár megjegyezte:

„A nemek közötti egyenlőség és a nők érvényesülése nálam elsőbbséget élvez – attól fogva, hogy tennünk kell a nők elleni szegyenletes erőszakosságok ellen, azon át, hogy több nőt kell vezető pozícióba helyoznünk, egészen addig, hogy csökkentenünk kell az anyasági halandóságot.”

Évtizedek alatt az ENSZ jelentős eredményeket ért el a nemek közötti egyenlőség elősegítésében, beleértve az olyan, mérföldkönek számító egyezményeket, mint a Pekingi Nyilatkozat és Akcióplatform, vagy a Nőkkel szembeni diszkrimináció minden formáját ellenző megállapodás. A nemek közötti egyenlőség nemcsak alapvető emberi jog, de elérése óriási szocioökonomiai előrelépést is jelentene. A nők érvényesülése üzemanyag a fejlődő gazdaságoknak, ami ösztökéli a produktivitást és a növekedést.

Ám a nemek közötti egyenlőtlenségek mélyen gyökereznek minden társadalomban. A nők a világ minden részén szenvednek az erőszaktól és a diszkriminációtól, és mindenhol alulreprezentáltak a döntéshozatali folyamatokban. Az anyasági halandóság magas aránya továbbra is szegyenkezésre ad okot világszerte. Éveken át – ha a nemek közötti egyenlőséget kívánta népszerűsíteni – az ENSZ világszerte komoly kihívásokkal

nézett szembe: elégtelen támogatással, és egyetlen, olyan, elismert vezérelv nélkül, ami az ENSZ nemek közötti egyenlőséggel kapcsolatos munkáját irányíthatta volna.

Az ENSZ Nőket – ami 2011 januárjától kezdi meg működését – a Közgyűlés hozta létre azért, hogy efféle kihívásokkal nézzen szembe. A szervezet a nők és lányok ügyeinek dinamikus és erős képviselője lesz, hangoztatja a nők igényeinek globális, regionális és helyi szinten egyaránt. Fokozni, nem pedig helyettesíteni fogja az ENSZ-szervezet más részeinek (mint az UNICEF, UNDP és az UNFPA) erőfeszítéseit, amelyek továbbra is felelősséget vállalnak a nemek közötti egyenlőség és a nők érvényesülésének ügyéért saját szakterületükön.

Az ENSZ Nőknek két fontos feladata van: támogatni fogja a kormányközi szerveket, mint például a Biztonság és a Nők Helyzetéről nevűt azok nemzetközi eljárás-, alapelv- és normaalkotó mechanizmusában, és segíteni fogja a tagállamokat ezen eljárások alkalmazásában. Emellett állandó készenlétben áll, hogy megfelelő technikai és pénzügyi segítséggel lássa el azon országokat, amelyek ezt kérik, valamint hogy hathatós partneri viszonyt alakítson ki a civil társadalommal. Továbbá abban is segíteni fogja az ENSZ rendszerét, hogy felelősséget vállaljon saját, nemek közötti egyenlőséggel kapcsolatos vállalásaiért, beleértve a rendszer egészét illető előrehaladás rendszeres felülvizsgálatát.

Ban főtitkár ki fog nevezni egy főtitkárhelyettest az új szervezet élére, és jelenleg is várja a tagállamok és a civil szférán belüli partnerek javaslatait. A főtitkárhelyettes tagja lesz az ENSZ minden felsőbb szintű döntéshozó szervének, és a főtitkárnak adja majd le jelentéseit.

Az ENSZ Nők akcióit önkéntes felajánlásokból fedezik majd, míg a hagyományos ENSZ költségvetés a szervezet előírt munkáját fedezi majd. A tagállamok véleménye szerint a szervezet működéséhez minimum szükséges a DAW, az INSTRAW, az OSAGI és az UNIFEM jelenlegi költségvetésének kétszerese, azaz 500 millió USA-dollár.

Asha-Rose Migiro főtitkárhelyettes elmondta:

„Az ENSZ Nők éppen azt az erős, egységes hangot fogja megadni a nőknek és lányoknak, amire a világ színpadán szükségük van. Alig várom, hogy működésében lássam ezt az új szervezetet, hogy mi – nők és férfiak – képesek legyünk együtt előrehaladni az egyenlőség, a fejlődés, és a béke céljának elérése érdekében folytatott, minden nőre és lányra, a világ minden pontján vonatkozó törekvésünkben.”

A Közgyűlésnek az ENSZ Nőket megteremtő határozata értelmében a szervezet olyan szélesebb körű ügyekkel is foglalkozik majd, amelyek az ENSZ-rendszer egészének együttműködését érintik. Új megközelítést fogalmaz majd meg az ENSZ fejlesztési akcióinak támogatására, az ENSZ szervezetei munkájának akadálytalan működését biztosítandó és a reformtörekvések értékelésének módszereit fejlesztendő.

3.2. A fejlett országok nemzetközi segélyezése¹

DR. KISS JUDIT

3.2.1. A nemzetközi segélyezés alapfogalmai

A nemzetközi segélyezés keretében a fejlett országok és egyes nemzetközi szervezetek (pl. az ENSZ, a Világbank vagy az EU) vissza nem térítendő támogatást nyújtanak a kevésbé fejlett országoknak fejlődésük elősegítése érdekében. Az adományt nyújtókat **donornak**, a kedvezményezetteket **recipiensnek** hívjuk.

Fejlett országok alatt a világ legfejlettebb országait tömörítő szervezet, az **OECD** (*Organisation for Economic Co-operation and Development*, Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet), valamint az EU tag-országait értjük. Az OECD-n belül egy külön bizottság, az ún. **DAC** (*Development Assistance Committee*, Fejlesztési Támogatási Bizottság) foglalkozik a segélypolitikával. Ugyanakkor nem minden OECD-tagország DAC-tag, csupán azok, amelyek mindenkor GNI-juk (*Gross National Income*, bruttó nemzeti jövedelem) 0,25 százalékát nyújtják segélyként. Vagyis habár Magyarország 1996-tól OECD-tag és 2004-től az EU-tagja, a DAC-ban csupán megfigyelői státusszal rendelkezik, mivel Magyarország GNI-jának kevesebb mint 0,1 százalékát nyújtja segélyként a kevésbé fejlett országoknak.² A DAC tagjai tehát az EU-15-ök, valamint Ausztrália, Dél-Korea, Japán, Kanada, Norvégia, Svájc, Új-Zéland és az USA (összesen 23 ország). Ugyanakkor nemcsak az OECD tagjai nyújtanak bilaterális segélyt, de olyan nem OECD-országok is, mint például egyes gazdag arab országok (Szaúd-Arábia, Kuvait) vagy Venezuela, s az utóbbi években Kína.

A fejlett országok segélyeiket két csatornán keresztül nyújtják. **Bilaterális** segélynek azt nevezzük, amikor a donor ország kormánya közvetlenül nyújt támogatást a recipiens ország kormánynak. A **multilaterális** segély esetében a donor ország a különböző nemzetközi szervezeteken keresztül, ezen szervezetek költségvetéséhez való hozzájárulás vagy tagdíjfizetés formájában nyújtja a segélyt.

A fejlett országok, illetve a nemzetközi szervezetek által nyújtott segélyek **kedvezményezettjei** a világ legkevesbé fejlett országai az egy főre eső GNI alapján. A DAC rendszeresen közzéteszi azon országok listáját, amelyek nemzetközi segélyek recipiensei lehetnek.³ A lista érdekessége, hogy a világ első számú exportőre és második számú gazdasági hatalma, Kína a recipiensek között szerepel, mivel az egy főre eső GNI alapján közepes jövedelmű országnak számít. Így Kína nemcsak donorként vesz részt a nemzetközi segélyezés-

¹ A tanulmányban a segélypolitikát, a nemzetközi támogatáspolitikát és a nemzetközi fejlesztési együttműködést szinonimaként használjuk, annak ellenére, hogy habár az egyes kifejezések közel azonos tartalmat takarnak, konnotációjuk eltér. A segélyezés és a támogatás sokkal inkább egy egyirányú, alá-fölérendeltségi viszonyt takar, míg a nemzetközi fejlesztési együttműködés inkább partneri viszonyt fejez ki, holott aligha azt takar.

² Erről részletes lásd az e-tankönyv 3.3. alfejezetét.

³ A legutóbbi listát tartalmazza a 3.3. alfejezet. *F1. függeléke*.

ben, de recipienseként is. (Itt jegyezzük meg, hogy a magyar nemzetközi támogatások 4. legfőbb célországa Kína.)

A DAC nemcsak azt határozza meg, hogy kik lehetnek a segélyek kedvezményezettei, de azt is, hogy *mi számít segélynek*. E szerint **hivatalos fejlesztési segélynek** (*Official Development Assistance, ODA*) az a fejlett és fejlődő országok közötti többnyire pénzbeli transzfer számít, amit a donor országok állami szervei közpénzekből a recipiens ország állami szerveinek nyújtanak, amelynek célja a recipiens fejlődésének elősegítése, és amely legalább 25 százalékos vissza nem térítendő (adomány)elemet tartalmaz. Ebből a definícióból további két dolog fakad. Egyrészt segély nem csak pénzbeli, de természetbeni transzfer is lehet: gondoljuk csak az élelmiszersegélyre vagy a humanitárius okokból szállított gyógyszerre, takarókra, sátrakra stb. Másrészt a segély nemcsak adományból áll, hanem lehet olyan eleme is, amit vissza kell fizetni: ilyen lehet az ún. concesszionális hitel, amikor a hitelező a piacinál kedvezőbb feltétellel (alacsonyabb kamattal, hosszabb lejáratú és türelmi idővel) nyújt hitelt.

A DAC nemcsak azt határozza meg, hogy mit tekint segélynek, de azt is, hogy *mit nem*. Nem lehet ODA-ként elszámolni például a katonai segélyt, a fegyverszállítást, az antiterrorista tevékenység és a békefenntartás költségeit vagy a kulturális programokat.⁴ Vita tárgya a donorok és a civil szervezetek között, hogy az adósságelengedés, az ösztöndíjasokra fordított kiadások és a menekültek költségei segélynek számítanak-e. Jelenleg a DAC az első két tételt ODA-ként számolja el, míg a menekültek esetében csak az első évben felmerülő költségeket. Ténylegesen sem a DAC, sem pedig a civil szervezetek nem kérdőjelezik meg, hogy a segélynyújtás adminisztratív költségei elszámolhatók-e segélyként; így fordulhat elő, hogy a külföldre küldött „segélymunkások” fizetése – amelynek jelentős része el sem hagyja a donor ország területét – az állomáshelyül szolgáló országnak nyújtott segélyként kerül elszámolásra. Akárcsak az ottani irodák, villák, gépkocsik stb. költségei.

Habár sem a DAC, sem az EU részéről nincs kötelezettség arra nézvést, hogy az egyes donorok milyen mennyiségű támogatást nyújtsanak, a nemzetközi segélyirodalmat olvasók igen gyakran találkoznak egy 0,7 százalékos arányszámmal. Ez azt jelenti, hogy a donoroktól – egy 1970-es ENSZ-határozat értelmében – azt várják el, hogy **mindenkori** (eredetileg GNP-jük, most pedig) **GNI-jük 0,7 százalékát fordítsák ODA-ként a kevésbé fejlett országok támogatására**.⁵ Ez az a sarokszám, amelyet minden donortevékenységet vizsgáló szerv (pl. a DAC) elsőnek néz meg, s amely összehasonlíthatóvá teszi a különböző donorok segélytevékenységét.

⁴ Definition of ODA, www.oecd.org

⁵ Az eredetileg 0,75 százalékos arányszám kikalkulálása Jan Tinbergen, Nobel-díjas közgazdász nevéhez fűződik, majd pedig a világbankos Pearson Bizottság vitte tovább az ajánlást, amelyet végül is az ENSZ Közgyűlés 1970-ben határozatba foglalt.

3.2.2. A nemzetközi segélyezés rövid története

A mai értelemben vett nemzetközi segélyezés több mint fél évszázados múltra tekint vissza. A második világháború után történtek azok a politikai és intézményes változások, amelyek életre hívták a segélyezés szükségességét és megteremtették lehetőségét. Ekkor, illetve az ezt követő évtized(ek)ben vívták ki politikai függetlenségüket a volt gyarmatok, s elindultak a gazdasági függetlenség felé vezető hosszú és rögös úton. Azt remélték, hogy igen rövid időn belül és volt gyarmattartóik segítségével sikerül gyors gazdasági növekedést és mihamarabbi felzárkózást elérniük. Optimizmusukat az USA által finanszírozott Marshall-segély európai sikerére alapozták. Ráadásul 1946-ban Bretton Woods-ban létrejöttek azok a nemzetközi szervezetek (IMF, Világbank), amelyek ugyancsak a volt gyarmatok gazdasági fejlődését voltak hivatva előmozdítani. S emellett egy másik világfórumon, az ENSZ-en belül is megnőtt ezen országok (érdek)képviselete.

A hidegháború kirobbanása és a két vilárendszer versengése újabb lendületet adott a nemzetközi segélyezésnek, hiszen mind a szovjet blokk, mind pedig az USA vezette ún. tőkés világ a segélynyújtást is felhasználta saját befolyási övezetének kiterjesztéséhez. Magyarország is ebben az időben építette ki kapcsolatait az ún. szocialista orientációt folytató fejlődő országokkal (mint Etiópia, Jemen, Tanzánia, Vietnam stb.).

A '70-es évek eleje újabb megrázkódtatást jelentett a fejlődő országok legtöbbje számára. Az 1973-as olajárrobbanás, majd az azt követő adósságválság erőteljesen megnövelte a nem olajexportőr fejlődő országok finanszírozási igényét. A donorok, s különösen a nemzetközi szervezetek egyre inkább [feltételekhez kötötték](#) a további finanszírozást. (Ezt nevezi a segélyirodalom feltételelességnek.) Így lettek a 80-as évek az ún. strukturális kiigazítási programok évei, amikor is a Világbank, de igen sok donor is bizonyos feltételekhez (privatizáció, dereguláció, liberalizáció) kötötte a segélyek folyósítását. Sajnos sem az ilyen feltételekkel nyújtott segélyek, sem pedig a megkívánt feltételek teljesítése nem vezetett a remélt eredményhez, a recipiensek felzárkózásához. Ugyanakkor kétségtelen tény, hogy egyes ázsiai fejlődő országoknak, az ún. kistigriseknek (Dél-Korea, Hong Kong, Szingapúr, Tajvan) sikerült jelentős gazdasági növekedési ütemet és exportorientált gazdaságpolitikájuk révén világgazdasági térnyerést elérniük, s ebben jelentős szerepet játszottak a külföldi pénzügyi eszközök (tőke + segély) beáramlásai.

A rendszerváltás és a globalizáció felgyorsulása aligha hatott kedvezően a nemzetközi segélyezésre. Egyrészt a bipoláris világrend megszűnte csökkentette a segélyversenyt, ami ténylegesen a segélyek mennyiségének esését jelentette.⁶ Ráadásul igen sok korábbi donor (pl. a kelet-európai országok) recipienssé váltak. A globalizáció pedig tovább növelte azt a fejlődési szakadékot, amelynek csökkentése a nemzetközi segélyezés egyik legfőbb feladata lenne, és megnövelte azon globális problémák számát, amelyek nemzetközi együttműködés és finanszírozás nélkül nem orvosolhatóak. S ez volt az az időszak is, amikor igen sok korábban lelkes donor – csalódván a segélyezés hatékonyságában – csökkentette a támogatásokat. (Ezt a jelenséget nevezi a segélyirodalom „*aid fatigue*”-nak). Ugyanakkor ez az az időszak, amikor új donorok jelennek meg

⁶ Míg 1990-ben a fejlett országok GNI-juk 0,33 százalékát költötték segélyezésre, addig 1997-ben már csak 0,21 százalékát.

a segélypalettán: például Kína vagy India, vagy Venezuela. Ezen országok támogatásvolumene azonban még korántsem tudja ellensúlyozni a korábbi kieséseket.

A segélytörténelem legújabb fejezetét a 2008-as pénzügyi és gazdasági válság írja. Kétségtelen, hogy a válság sokkal kevésbé érintette a világ gazdaságba kevésbé integrálódott országokat (pl. a segélyre nagymértékben rászoruló afrikai országokat), ugyanakkor erőteljesen megkurtította a korábban meghatározó donorok segélyköltségvetését.⁷ S a válságnak még koránt sincs vége, mint ahogy azt a legutóbbi európai események is mutatják. Hogy ez milyen hatással lesz a segélyezés alakulására, az kiderül, ha áttekintjük, hogy mi motiválja a nemzetközi segélyezést.

3.2.3. A segélyezés motivációi

Kétségtelen, hogy egyetértés van a segélyezés szereplői között abban, hogy a nemzetközi támogatáspolitikának legfőbb célja a kevésbé fejlett országok gazdasági és szociális fejlődésének elősegítése, az ún. fejlődési szakadék csökkentése kell, hogy legyen. Ezt a konszenzust fejezi ki az ENSZ 2000. szeptemberi közgyűlésén elfogadott ún. *Millenniumi Fejlesztési Célók* (*Millennium Development Goals*, MDGs),⁸ amelyek azokat a problémákat fogalmazzák meg, amelyekkel a kevésbé fejlett országok küzdenek, s amelyek megoldása az egész emberiség érdeke. Ilyenek például a szegénység, az éhezés, az analfabetizmus, a betegségek, a nemek közötti diszkrimináció, a gyerekhalandóság, a környezeti fenntarthatóság stb. Ezért igen előremutató, hogy az egyes donorok segélyhatékonyságának értékelésekor külön hangsúlyt helyeznek arra, hogy az illető donor tevékenysége mennyiben járul hozzá az MDG-k megvalósításához, különösen a szegénység és az éhínség csökkentéséhez.

S az előbbieken bemutatott világproblémák segély általi kezelésének mértéke is attól függ, hogy az mennyiben érinti, esetleg sérti a donor ország érdekeit. A migráció kérdése például mindaddig nem nyert kellő figyelmet, amíg csupán más országokat érintett, s nem a donor országokat. Ráadásul ebben az esetben azt sem lehet tudni, hogy milyen segélypolitikával kerülhető el a nem kívánt mértékű bevándorlás. Ha nem támogatják a küldő országot, és nő a nyomor, akkor valószínű, hogy többen szeretnének emigrálni, nő a migrációs hajlandóság. Ha azonban támogatják az országot, s mondjuk, egyes rétegek oktatási és életszínvonala meg-nő, akkor elképzelhető, hogy megnő ezen réteg migrációs lehetősége.

Habár ma már valamennyi donor a fenti célokat tűzi zászlajára, azért ez nem azt jelenti, hogy a donorok segélytevékenységének legfőbb motivációja – néhány altruista és humanitárius akciót leszámítva, illetve a gyarmatosításért érzett felelősséget felvállalva – ne a donor ország politikai, külpolitikai, gazdasági, külgazdasági, kereskedelmi, biztonsági, biztonságpolitikai és ideológiai érdekeinek érvényesítése lenne. Ez nyilvánul meg például a partnerválasztásban: nem véletlen, hogy a korábbi gyarmattartók továbbra is korábbi gyarmataikkal

⁷ Erről részletesen lásd Kiss (2010) írását.

⁸ Ezekről részletesen lásd az e-tankönyv 3.1. alfejezetét.

tartják fenn a legintenzívebb kapcsolatokat, kihasználván a múltban kiépített kapcsolatból fakadó előnyöket. Természetes, hogy a recipiensek politikai berendezkedése meghatározó a kapcsolattartásnál.

A gazdasági érdekek közvetlen érvényesítésének eszköze például az ún. kötött segély (*tied aid*), aminek értelmében a nyújtott segély mértékéig a donortól kell árut vásárolnia a recipiensnek, vagyis ez az eszköz egy bűjtatott exporttámogatási mód, ami a donor exportjának növelését, a gazdasági pozíciószerezést segíti elő.

Az 1. táblázat összefoglalóan adja közre azokat a rövid és hosszabb távú érdekeket, amelyek alapvetően motiválják a bilaterális segélyezést.

1. táblázat: A donor országok nemzetközi segélyezéssel kapcsolatos érdekeinek egy lehetséges csoportosítása

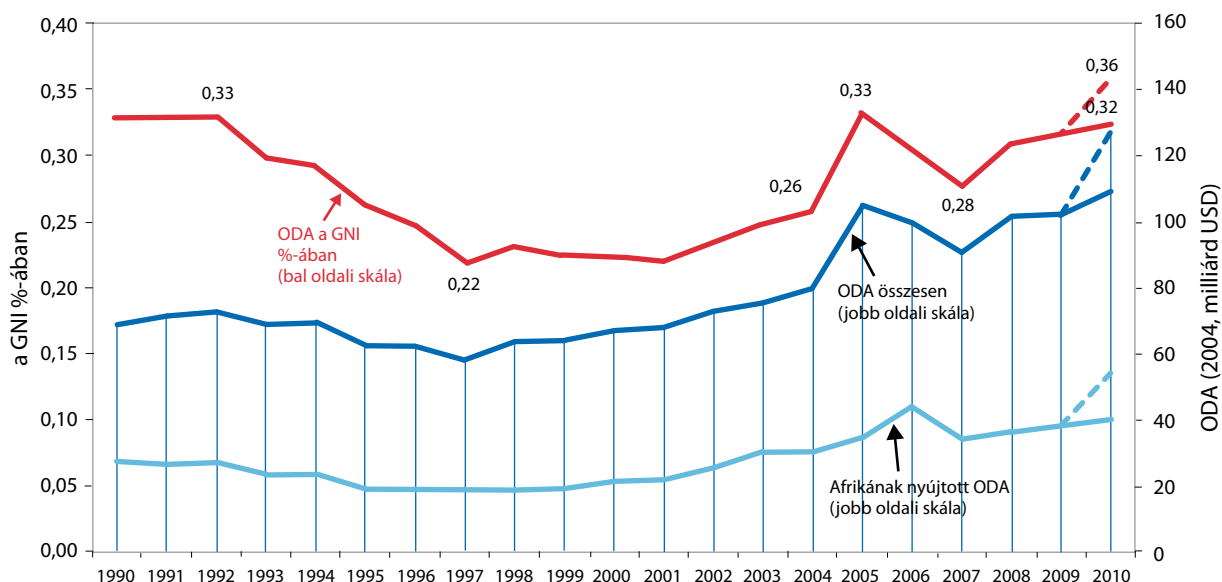
Az érdek jellege	A haszon realizálásának várható időtávja	
	Rövid-/középtávú	Hosszú távú
Külgazdasági/ kereskedelmi	Export növelése Gazdasági pozíciószerezés Partnerország hiteltörlesztő képességének fenntartása	Piacméret növelése a lakosság életszínvonalának emelésén keresztül
Külpolitikai	A partnerország kormányzatának befolyásolása Bizonyos csoportok (pl. saját etnikai vagy vallási kisebbségek, ellenzéki mozgalmak) támogatása	Stratégiai külpolitikai célok érvényesítése Nemzetközi presztízs növelése
Biztonsági	Regionális stabilitás fenntartása (költségvetési összeomlás, valutaválság stb. elkerülése)	Szegénység és a gyenge államok által közvetetten generált biztonsági kihívások felszámolása (terrorizmus, járványok, tömeges és ellenőrizetlen migráció, környezeti degradáció, regionális konfliktusok)
Ideológiai	Ideológia terjesztése a segélyezés révén (politikai, vallási stb.)	Szegénységcsökkentés humanitárius és szolidaritási megfontolásokból

Forrás: Szent-Iványi 2011.

3.2.4. Segélyezés a számok tükrében

Mennyi segítyt nyújtanak a donorok?

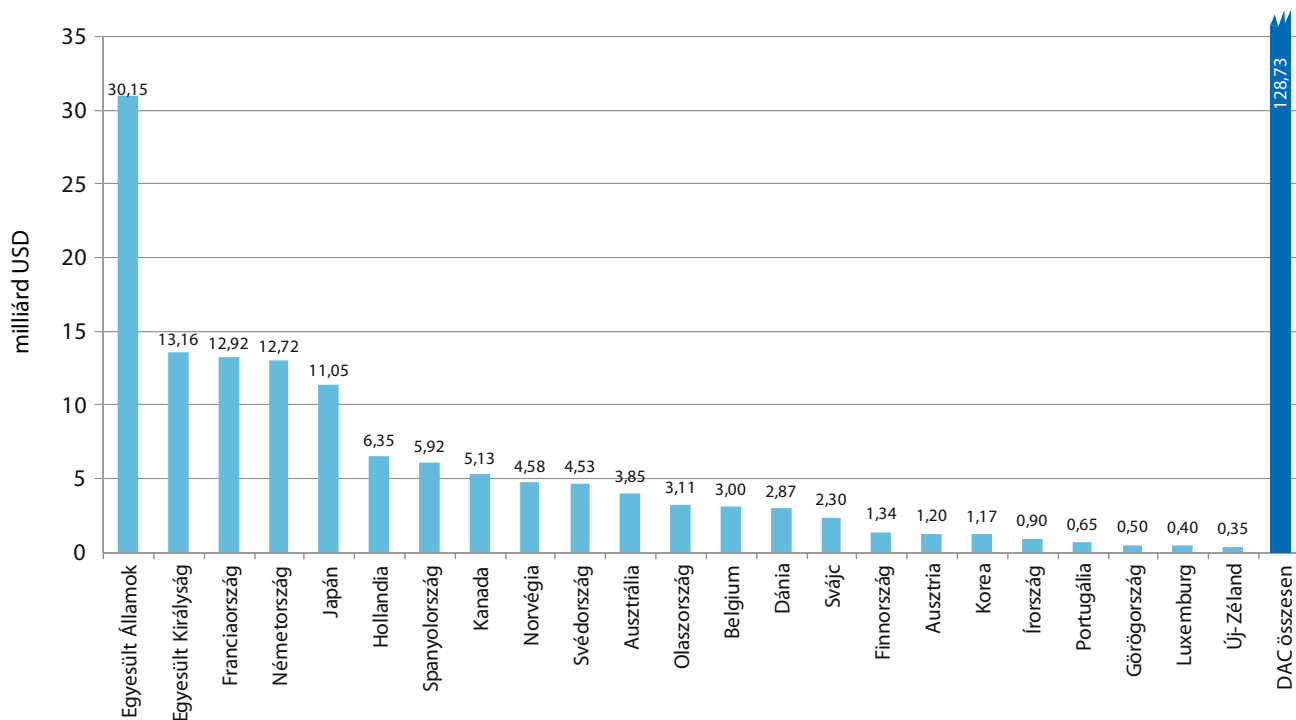
Az 1. ábra tanúsága szerint a fejlett DAC-országok nettó hivatalos fejlesztési támogatásai⁹ az 1990-es bázis-adathoz képest csak csekély mértékben nőttek az ezredfordulóig. 2000-től – részben az MDG-k elfogadásának eredményeképpen – egészen 2005-ig dinamikus növekedést mutattak a segélyáramlások, ami részben a nagyarányú és segélyként elszámolt adósságleírásoknak tudható be. 2005-től egészen a válság kitöréséig csökkent az ODA, majd pedig növekedésnek indult. Míg az 1. ábrán 2004-es árakon számolt ODA alakulását mutatja, addig a folyó áras adatok ettől kissé eltérnek: ezek szerint például 2008-ban a nettó ODA 122,359 milliárd dollár volt, és 2009-re 120 milliárd alá csökkent. Ugyanakkor egyetértés van a tekintetben, hogy 2010 rekordév lesz, hiszen az előzetes adatok szerint ebben az évben a nettó ODA 128,728 milliárd dollárt tesz ki (a bruttó ODA pedig 141,32 milliárd dollárt). Vagyis mintegy 6,5 százalékos növekedést mutatna a nettó ODA az előző évhez képest, ami jelentős emelkedés, s talán azt sejteti, hogy megindult a kilábalás a (segély)válságból. (Az ODA donorok közötti megoszlását a 2. ábra mutatja.)



Forrás: Development aid...2010, http://www.oecd.org/document/35/0,3746,en_2649_34447_47515235_1_1_1_1,00.html

1. ábra: A nettó ODA alakulása, 1990–2010

⁹ Nettó ODA = Bruttó ODA – segélyként nyújtott hitelek törlesztése



Forrás: Development aid...2010 adatai alapján: http://www.oecd.org/document/35/0,3746,en_2649_34447_47515235_1_1_1_1,00.html

2. ábra: A nettó ODA alakulása donoronként 2010-ben (milliárd USD)

Teljesítik-e a DAC-országok a 0,7 százalékos célt?

A már látott 1. ábra igen jól ábrázolja azt, hogy míg a segélyek mennyisége az eltelt 20 év alatt nőtt, addig a fejlett országok gazdasági gyarapodása ettől jelentősebb támogatást is lehetővé tett volna. Míg a 90-es évek elején a fejlett országok GNI-juk 0,33 százalékát nyújtották segélyként, addig ez az arány 1997-re 0,22 százalékra esett vissza, s csak 2005-ben érte el újra a 15 évvel azelőtti szintet. S habár 2007 óta ismét nőtt a segély mennyisége, a 2. táblázat adatai szerint 2009-ben a fejlett országok GNI-juk 0,31, 2010-ben pedig – a rekordmennyiségű segély mellett – 0,32 százalékát nyújtották ODA-ként, vagyis ott tartunk, mint 20 évvel ezelőtt! Ráadásul még mindig csak közel félúton járunk a '70-es évek elején kitűzött 0,7 százalékos cél teljesítését illetően.

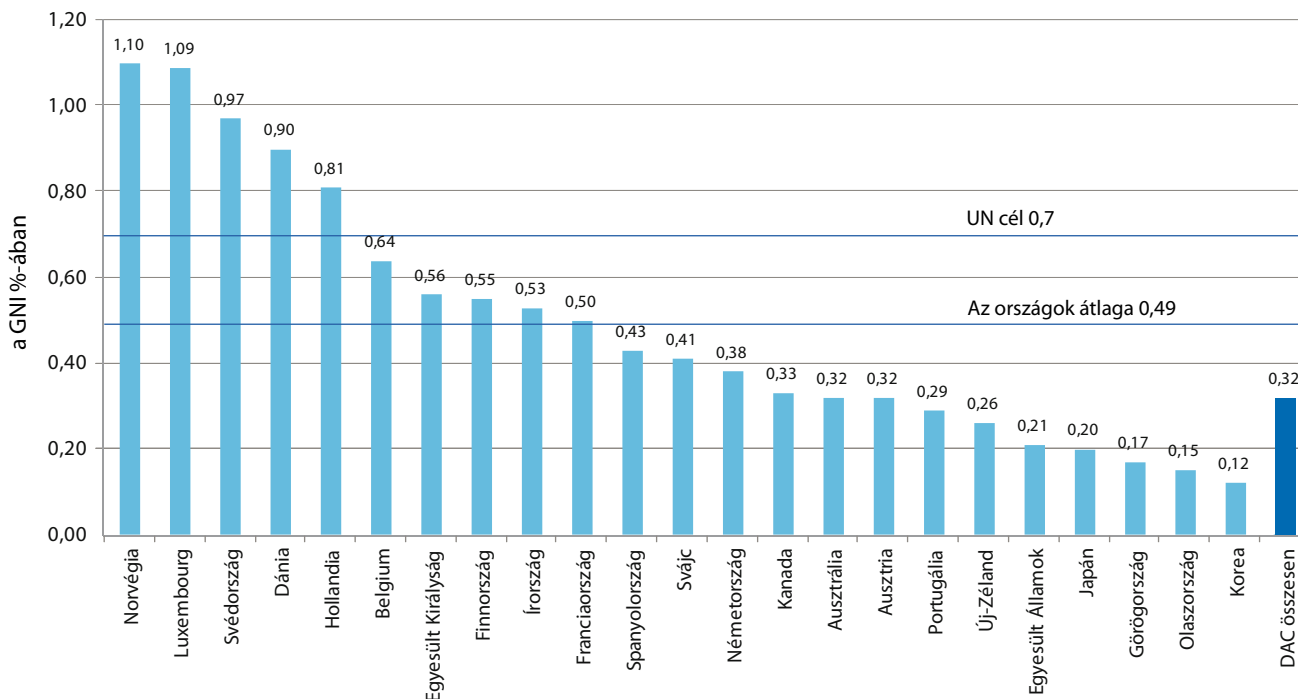
2. táblázat: A DAC-országok által folyósított nettó ODA alakulása (millió dollár)

DAC-országok	2010		2009	
	ODA, millió USD folyó áron	ODA/GNI, %	ODA, millió USD folyó áron	ODA/GNI, %
Ausztrália	3 849	0,32	2 762	0,29
Ausztria	1 199	0,32	1 142	0,30
Belgium	3 000	0,64	2 610	0,55
Dánia	2 867	0,90	2 810	0,88
Finnország	1 335	0,55	1 290	0,54
Franciaország	12 916	0,50	12 600	0,47
Görögország	500	0,17	607	0,19
Hollandia	6 351	0,81	6 426	0,82
Írország	895	0,53	1 006	0,54
Japán	11 045	0,20	9 457	0,18
Kanada	5 132	0,33	4 000	0,30
Korea	1 168	0,12	816	0,10
Luxemburg	399	1,09	415	1,04
Nagy-Britannia	13 763	0,56	11 283	0,51
Németország	12 723	0,38	12 079	0,35
Norvégia	4 582	1,10	4 086	1,06
Olaszország	3 111	0,15	3 297	0,16
Portugália	648	0,29	513	0,23
Spanyolország	5 917	0,43	6 584	0,46
Svájc	2 295	0,41	2 310	0,45
Svédország	4 527	0,97	4 548	1,12
Új-Zéland	353	0,26	309	0,28
USA	30 154	0,21	28 831	0,21
Összes DAC	128 728	0,32	119 781	0,31

Forrás: Development aid...2010, http://www.oecd.org/document/35/0,3746,en_2649_34447_47515235_1_1_1_1,00.html

Ami az ODA *donorok közötti megoszlását* illeti (vö. 2. ábra), a legtöbb segílyt továbbra is az USA nyújtja, mintegy 30 milliárd dollárt, vagyis az összes DAC-segély 23 százalékát. A második legfőbb donor az Egyesült Királyság (13,763 milliárd dollár, az összes DAC-segély 10,7%-a). Őket Franciaország, Németország és Japán követi évi 11–13 milliárd dollárnyi segílyel. Az öt legfőbb donor között nem véletlenül találjuk a két legfőbb gyarmattartó országot. A nyújtott segíly donorok közötti koncentrációját mutatja, hogy fentiekben hivatkozott öt donor adja a DAC-segély 62 százalékát, és a fennmaradó 38 százalék 18 ország között oszlik meg.

Természetesen nem mindegyik donor marasztalható el, hiszen a 23 DAC-ország közül öt (a skandináv országok, illetve Luxemburg és Hollandia) nemcsak a DAC-átlag felett teljesít, de már a 0,7 százalékos célt is régóta elérte, sőt közülük kettő (Norvégia és Luxemburg) már 1 százalék felett teljesít (3. ábra). Ugyanakkor a legnagyobb donor, az USA GNI-jának csupán 0,21 százalékát adja segélyként, vagyis ha az USA teljesítené a 0,7 százalékos célt, akkor jelenlegi GDP-jét feltételezve mintegy 100 milliárd dollárnyi ODA-t kellene, hogy folyósítson a jelenlegi 30 milliárd helyett!



Forrás: Development aid...2010, http://www.oecd.org/document/35/0,3746,en_2649_34447_47515235_1_1_1_1,00.html

3. ábra: A nettó ODA alakulása a GNI százalékában kifejezve, 2010

Mire nyújtanak segítyt a fejlett országok?

Mint már korábban utaltunk rá, a fejlett országok annak érdekében, hogy hatalmi, politikai, gazdasági, biztonságpolitikai érdekeiket minél inkább érvényesíteni tudják segélypolitikájukban, támogatásuk zömét, mintegy 70 százalékát bilaterálisan (2008-ban 71%-át, 2009-ben 70%-át és 2010-ben 71%-át) nyújtják (3. táblázat). S kevesebb mint 30 százalékát multilaterálisan, vagyis a különböző nemzetközi szervezetekhez (ENSZ, EU, Világbank, IDA, regionális fejlesztési bankok) történő befizetéseiken keresztül teljesítik.

3. táblázat: A DAC-országok által nyújtott nettó ODA jogcímek szerinti megoszlása (folyó áron, millió USD)

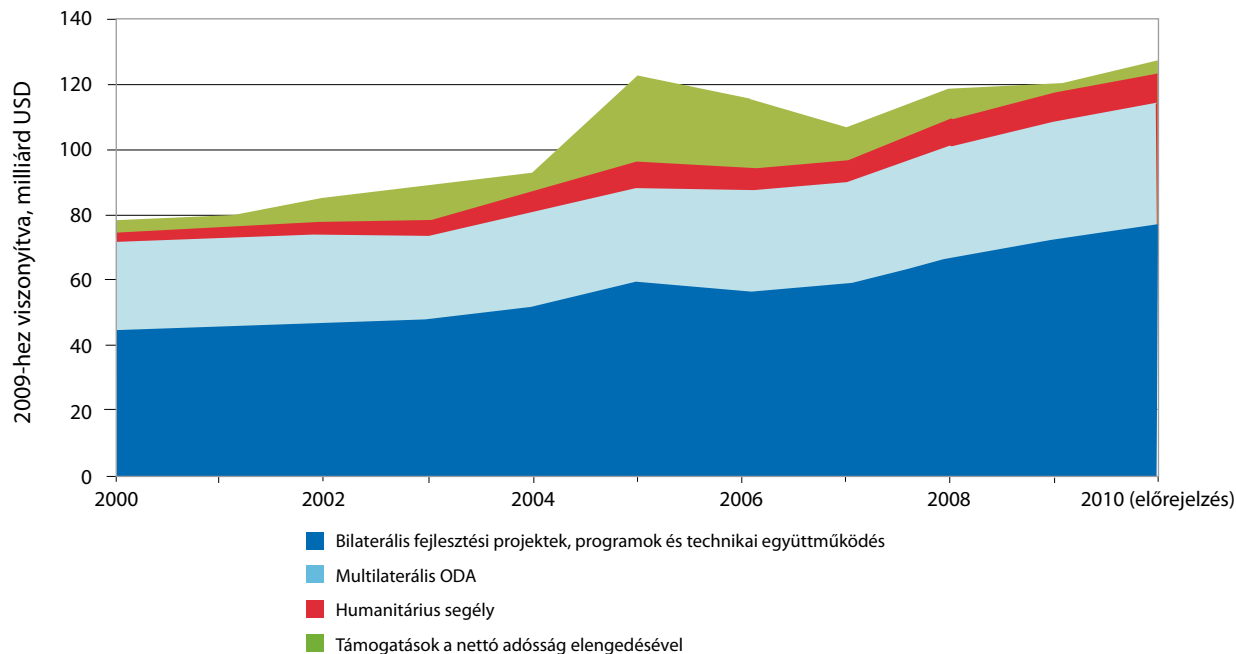
A segély típusa	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
I. ODA (I.A + I.B)	69432,5	79854,5	107837,7	104814,3	104206,1	121954,3	119781,0	128728,3
I.A. Bilaterális ODA segélytípusonként	49982,2	54634,5	82895,3	77268,3	73378,5	86991,2	83502,5	91500,0
NGO-k és kutatóintézetek támogatása, PPP-k	2006,9	2604,5	2739,7	2995,4	2937,0	3190,6	2889,8	...
Projekt típusú akciók	...	...	...	...	...	...	5400,6	24809,0
Beruházási projektek	3154,8	4938,8	8811,3	6430,6	4290,3	8319,8	9198,4	...
Ösztöndíjasok költségei	1616,6	1858,0	2086,7	2268,2	2567,2	2293,8	2268,7	...
Adósságelengedés	8437,5	5208,0	23911,7	19164,6	9022,7	8850,2	2944,7	...
Adminisztratív költségek	3557,6	4049,6	4134,7	4275,4	4649,6	5399,2	5294,8	5746,0
A donorok egyéb kiadásai	2027,0	2362,5	2326,7	2093,6	2195,9	2832,8	3495,8	...
– segélytudatosság	166,9	216,5	258,0	270,3	288,6	324,4	349,6	...
– menekültek költségei	1860,1	2146,0	2068,6	1823,3	1907,2	2508,4	3146,2	...
Memo: technikai segítségnyújtás	18389,3	18725,4	20812,1	22358,9	15036,5	17231,0	17546,0	...
Memo: magánszervezeteken keresztül nyújtott ODA	2437,8	2859,1	3768,3	3701,4	4389,9	4970,9	4598,4	
Memo: élelmiszersegély	1908,1	1524,1	2161,9	1848,0	1573,8	2991,5	2820,3	
I.B. Multilaterális ODA	19450,3	25220,0	24942,4	27545,9	30827,5	34963,1	36278,5	37228,3
1. Multilaterális hozzájárulás az alábbi intézményekhez:	19450,3	25220,0	24942,4	27545,9	30827,5	34963,1	36278,5	...
1.1 ENSZ	4852,8	5151,6	5507,4	5287,4	5871,8	5870,4	6202,0	5956,3
1.2 EU	6943,4	8905,6	9216,3	9877,1	11714,2	13039,5	13788,6	13125,9
1.3 IDA	3133,2	5733,7	4942,8	6784,1	5691,1	8150,3	7175,4	...
1.4 Egyéb Világbanki int. (IBRD, IFC, MIGA)	446,2	645,1	390,1	416,3	498,4	444,7	411,0	...
1.5 Regionális fejlesztési bankok	1758,0	2291,4	2211,4	2509,3	2407,7	3208,3	3105,4	2890,3
GNI	28462964	31602070	33198422	35057497	38227032	40438100	38482578	40308624
ODA/GNI (%)	0,24	0,25	0,32	0,3	0,27	0,3	0,31	0,32

Forrás: OECD-DAC statisztika alapján készített összeállítás.

A bilaterális fejlesztési támogatások legfőbb formái (4. ábra):

- a bilaterális fejlesztési és beruházási projektek (2010-ben ezek tették ki a bilaterális ODA 27%-át);
- a technikai együttműködés, ami szakértők küldését és ösztöndíjasok fogadását jelenti (ez a tétel adta a bilaterális ODA 24%-át 2009-ben);

- a humanitárius segély; valamint
- az adósságelengedés.



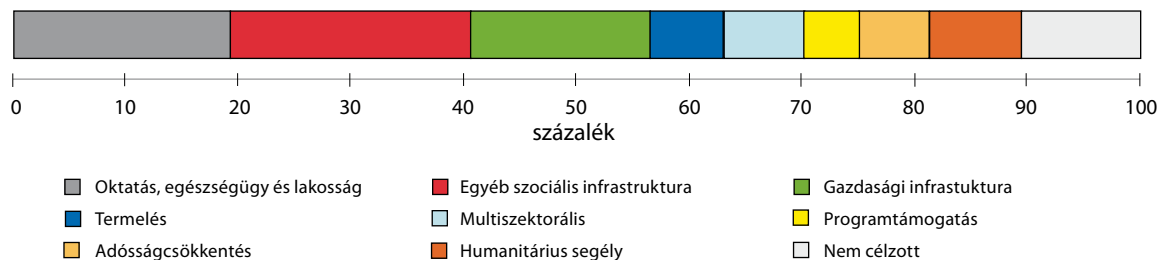
Forrás: Development aid...2010, http://www.oecd.org/document/35/0,3746,en_2649_34447_47515235_1_1_1_1,00.html

4. ábra: A DAC-országok ODA-jának legfőbb tételei

Az adósságelengedés különösen a 2000-es évek közepén növelte meg jelentős mértékben a segélyek nagyságát: 2006-ban például az összes bilaterális ODA közel 25 százaléka volt adósságelengedés. A nemzetközi szakirodalomban komoly viták forrása, hogy az adósságelengedés segélynek számít, avagy nem. Kétségtelen, hogy az adósság leírása komoly könnyebbséget jelent az adósnak. Az esetek többségében azonban olyan adósságok elengedésére kerül sor, amelyet a hitelt felvevő úgysem fizetett volna vissza, mivel nem rendelkezett megfelelő fedezettel. Ugyanakkor az, hogy egy ország adósságát vagy annak egy részét elengedik, nem juttatja friss pénzügyi eszközhoz a kedvezményezettet. Vagyis szép és sok esetben szükség-szerű gesztus az adósságelengedés, de ezt segélyként elszámolni több mint vitatható.¹⁰

¹⁰ Itt jegyezzük meg, hogy Magyarország is több esetben engedett el fejlődő országoknak nyújtott adósságot, és ezzel szépen „feltornázta” segélystatisztikáját: 2006-ban Magyarország annak következtében nyújtotta GNI-ja 0,13 százalékát ODA-ként, hogy Irak Magyarországgal szemben fennálló 229,324 millió dollárnyi adósságát elengedtük s az összeg 60 százalékát ODA-ként számoltuk el (Kiss 2011).

A segélyek jogcímei szerint megoszlásánál sokkal fontosabb, hogy mik a támogatások *célterületei*. Ez dönti ugyanis el, hogy a segélypolitika mennyiben szolgálja a Millenniumi Fejlesztési Célok megvalósulását. Igen előremutató, hogy a támogatások közel 40 százaléka a szociális infrastruktúra (egészségügy, oktatás, népesedéspolitika) fejlesztésére irányul, közel 15 százaléka pedig a gazdasági infrastruktúra fejlesztésére.



Forrás: Development aid...2010, http://www.oecd.org/document/35/0,3746,en_2649_34447_47515235_1_1_1_1,00.html

5. ábra: A DAC-országok bilaterális segélyeinek szektorok szerinti megoszlása (%)

Kik kapják a segélyt?

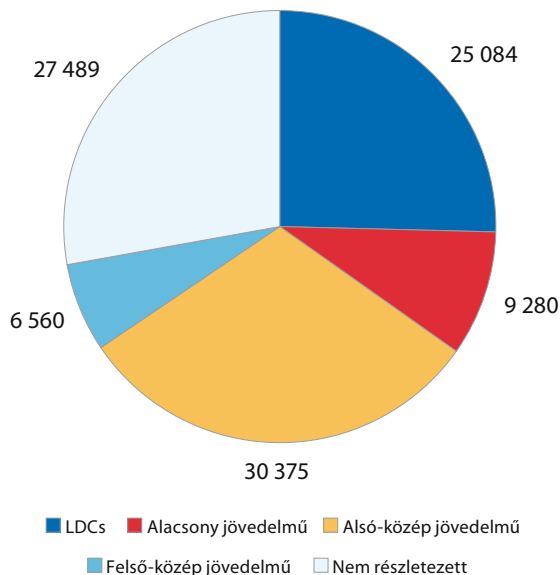
A DAC-országok által nyújtott bilaterális segélyek meglehetősen koncentráltak, hiszen 20 százalékát öt ország (Irak, Afganisztán, Indonézia, Kína és India) kapja, közel 30 százalékát 10 ország és 40 százalékát pedig 20 ország (4. táblázat).

4. táblázat: A DAC-segélyek legfőbb kedvezményezettjei

Kedvezményezett	Millió USD	Részesedés a bruttó ODA-ból	%
1. Irak	6278	Első 5 kedvezményezett	19
2. Afganisztán	4442	Első 10 kedvezményezett	28
3. Indonézia	2851	Első 20 kedvezményezett	40
4. Kína	2654		
5. India	2554		
6. Vietnam	2133		
7. Szudán	1881		
8. Etiópia	1838		
9. Elefántcsontpart	1735		
10. Palesztin adminisztráció	1554		

Forrás: Development aid...2010, http://www.oecd.org/document/35/0,3746,en_2649_34447_47515235_1_1_1_1,00.html

A fenti megoszlás nemcsak a nagyfokú koncentráció miatt aggályos, hanem azért is, mert a fő recipiensek politikai okokból váltak azzá, s nem rászorultsági alapon. Ezt támasztja alá a 6. ábra, amely a segélyek *jövedelemkategóriák* szerinti megoszlását mutatja be. E szerint a bilaterális segélyeknek csupán 35 százalékát kapják a leginkább rászoruló országok, vagyis a legkevésbé fejlett fejlődő országok és az alacsony jövedelmű országok. S idetartozik Afganisztán is, holott aligha szegénység okán részesül évi 4,4 milliárd dollárnyi segélyben. Hasonló arányban (37%) részesülnek a közepes jövedelmű országok, ahová olyan recipiensek tartoznak, mint Irak, Indonézia, India és Kína.



Forrás: Development aid...2010,

http://www.oecd.org/document/35/0,3746,en_2649_34447_47515235_1_1_1_1,00.html

6. ábra: A DAC-segélyek megoszlása a recipiensek jövedelemszintje szerint

Ami a segélyek *régiók* szerinti megoszlását illeti, jó hír, hogy a támogatások több mint egynegyede Fekete-Afrikába megy (Szudán, Etiópia, Elefántcsontpart), 13–13–13 százalék pedig Dél- és Közép-Ázsiába (Afganisztán, India), valamint a Közel-Keletre és Észak-Afrikába, illetve más ázsiai országokba (5. táblázat és 7. ábra).

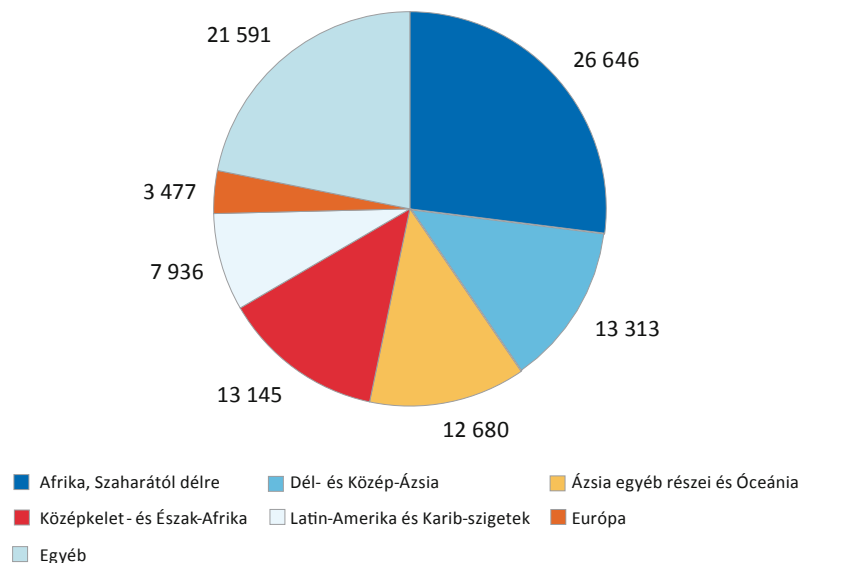
5. táblázat: A fejlődő országokba irányuló nettó ODA megoszlása
fejlődő régiók szerint (millió USD, folyó áron)

Ország	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Összes fejlődő ország	49981,9	54634,7	82895,2	77268,6	73378,4	86991,5	83502,9
Európa, összes	2275,0	1918,3	2370,4	3135,6	2163,5	2982,1	2970,5
Afrika, összes	19160,5	19362,2	24628,0	31537,9	24601,4	27313,2	28155,8
Afrika, összes	Észak-Afrika, összes	1539,8	2114,5	1582,4	1690,3	2209,3	1971,0
	Fekete-Afrika, összes	17241,8	16747,1	22417,9	29190,7	21508,5	23940,1
Amerika, összes	4579,8	5133,7	4854,9	5276,0	4831,7	7007,8	6572,7
Amerika, összes	Észak és Közép-Amerika, összes	1805,0	2357,1	2333,1	2316,1	2145,6	2902,3
	Dél-Amerika, összes	2516,8	2476,9	2165,6	2559,0	2267,2	2977,9
Ázsia, összes	13858,7	15687,1	38172,8	22571,4	24626,1	29153,3	23523,8
Ázsia, összes	Távol-Kelet, összes	4554,9	4470,8	6763,1	4628,6	4916,1	4544,9
	Dél- és Közép-Ázsia, összes	4979,5	5047,6	7150,4	6861,1	8072,4	10710,6
Közel-Kelet, összes	4170,0	6006,7	23543,8	10440,1	11001,6	13128,2	5824,9
Óceánia, összes	747,7	834,7	974,4	1073,2	1176,8	1313,0	1351,6
Nem részletezett fejlődő országok	9360,1	11698,7	11894,8	13674,4	15978,9	19222,1	20928,5

Forrás: 50 years of official development assistance,

http://www.oecd.org/document/41/0,3746,en_2649_34447_46195625_1_1_1_1,00.html

A recipiensek, vagyis a fejlődő országok nemcsak a segélyek elosztásával, de azok mennyiségével és minőségével sincsenek megelégedve (Farkas 2008). Minden fórumon követelik a 0,7 százalékos cél legkésőbb 2015-re történő teljesítését, a segélyáramlás kiszámíthatóságát, a kötött segélyezés gyakorlatának megszüntetését, az adományelem, vagyis a vissza nem térítendő segélyek emelését, a segélyek feltételeességének eltörlését, a szabadon felhasználható pénzügyi eszközáramlás növelését, a támogatásoknak a millenniumi fejlesztési célokra, mindenekelőtt a szegénységcsökkentésre való fókuszálását.



Forrás: Development aid...2010,

http://www.oecd.org/document/35/0,3746,en_2649_34447_47515235_1_1_1_1,00.html

7. ábra: A DAC bilaterális segélyek régiók szerint megoszlása

3.2.5. Az Európai Unió nemzetközi fejlesztéspolitikája

Az Európai Unió a világ legjelentősebb donorközössége, a fejlesztési segélyek több mint 55 százaléka származik a Közösségtől vagy valamelyik tagállamtól. Az Európai Unió külső fejlesztéspolitikája ténylegesen az EU olyan belső értékeinek a közvetítését szolgálja, mint a szolidaritás, az esélyegyenlőség vagy a demokrácia. Habár az EU nemzetközi fejlesztéspolitikája is céljának tekinti a fejlődő országok gazdasági és társadalmi fejlődésének elősegítését, a szegénység csökkentését és az MDG-k megvalósítását, célrendszere jóval túlmegegy ezen. Olyan stratégiai célokat is szolgál, mint az EU és tagállamai kereskedelmi kapcsolatainak fejlesztése, a fejlődő országok piacaihoz való korlátlan hozzájutás, a volt gyarmatokkal való kapcsolattartás, a nemzetközi biztonság és stabilitás biztosítása, a migráció kezelése, az EU világ gazdasági és világpolitikai szerepének megerősítése. Következésképpen az EU nemzetközi fejlesztéspolitikája a fejlesztési segélynyújtáson túl kiterjed a kedvezményezett fejlődő országokkal való kereskedelmi együttműködésre, a politikai párbeszédre, a technikai együttműködésre, az élelmiszersegélyekre és a humanitárius segítségnyújtásra (Szent-Iványi 2010).

Az EU nemzetközi fejlesztéspolitikájának döntő többségét (több mint 80%-át) a – régi és új – *tagállamok* önálló, szuverén, bilaterális *fejlesztési tevékenysége* teszi ki, amely azonban figyelembe veszi az EU irányelveit, alapelveit, és megpróbál a segélykoordináció kívánalmainak eleget tenni. A tagállami segélyezés domi-

nanciájának magyarázata, hogy a tagországok nem szeretnék lemondani a segélyezés közvetlen érdekérvényesítési lehetőségéről. Következésképpen az EU fejlesztéspolitikája csak részben közösségi politika.

Az EU nemzetközi fejlesztéspolitikájának második pillére a *közösségi szintű fejlesztéspolitika*, amelynek keretében az Európai Bizottság saját hatáskörében a közös költségvetésből, valamint a tagállamok hozzájárulásából finanszírozott Európai Fejlesztési Alapból nyújtott fejlesztési célú támogatást a fejlődő országoknak. Az EU közösségi szintű nemzetközi fejlesztéspolitikája három elemet foglal magában: (1) a közös költségvetésből finanszírozott ún. *külső akciókat* (external actions); (2) a tagországok által finanszírozott *Európai Fejlesztési Alapból* (European Development Fund, EDF) nyújtott támogatásokat; valamint (3) az *Európai Beruházási Bank* (European Investment Bank, EIB) fejlesztési, beruházási hiteleit. A Közösség által nyújtott támogatások háromnegyedét a közös költségvetésből finanszírozzák, míg egynegyedét pedig az 1957 óta funkcionáló EDF-ből, illetve EIB-ből.

Az EU fejlesztéspolitikáját az Európai Bizottság (European Commission) kezeli az Európai Tanács irányvonalainak és stratégiájának megfelelően. A Bizottság Fejlesztési Főigazgatóságának (DG Development) feladata a fejlesztéspolitika stratégiai kérdéseinek és a fejlődő országokkal kiépített partneri kapcsolatoknak a kezelése, míg az EuropeAid (DG EuropeAid) feladatai a gyakorlati megvalósítás, a pályázatadás stb. (*Az Európai Unió közös fejlesztéspolitikája... 2007*).

Míg 2010-ben az EU DAC-tagjai, vagyis a régi EU-s tagállamok 70,15 milliárd dollárnyi ODA-t adtak segélyként, addig az EU intézményei közel 13 milliárdnyit, vagyis elég egyértelmű a bilaterális akciók dominanciája a közösségi jellegű akciók ellenében. Már csak ezért is először az EU segélypolitikájának bilaterális elemét tekintjük át, majd pedig a közösségi segélyezés legfőbb elemeivel foglalkozunk.

A régi tagállamok (az EU-15-ök) nemzetközi fejlesztési támogatásainak alakulása

Az EU azon oknál fogva is a világ legjelentősebb donora, hogy a DAC által folyósított összes ODA több mint felét (2010-ben 55%-át, mintegy 70 milliárd dollárt) az EU régi tagállamai (az EU-15-ök) nyújtják. A legfőbb donorok a két nagy volt gyarmattartó – Nagy-Britannia és Franciaország –, illetve Németország (*6. táblázat*).

A DAC-országok legtöbbjéhez hasonlóan az EU régi tagállamai zöme sem teljesíti a 0,7 százalékos célt, kivéve két skandináv országot (Svédország és Dánia), illetve két Benelux országot (Luxemburg és Hollandia). 2010-ben az EU-15-ök GNI-juk 0,46 százalékát nyújtották segélyként, ami magasabb az OECD-DAC 0,32 százalékos átlagánál, de az EU-15-ök teljesítménye nemcsak a 0,7 százalékos céltól marad el, hanem az EU által 2010-re maga elé tűzött 0,51 százalékos céltól is (*8. ábra*) (*Challenging Self-Interest... 2011*). 2010-ben a 0,51 százalékos célt 9 ország teljesítette, míg a két legnagyobb donor, Németország és Franciaország nem. Szintén nem teljesítették a 0,51 százalékos célt a válság sújtotta EU-s tagországok, az ún. PIGS-ek (Portugália, Olaszország, Görögország és Spanyolország) (*9. ábra*). Ahhoz, hogy a 0,51 százalékos célt 2010-re teljesítsék az EU-15-ök, 15 milliárd eurós támogatásnövelésre lett volna szükség. Az összegeket tekintve a leginkább lemaradó országok Olaszország, Németország, Spanyolország, Görögország és Ausztria (*10. ábra*). Ahhoz, hogy 2015-re az EU elérje a 0,7 százalékos célt, igen jelentős támogatásnövelésre lenne szükség. (Lásd később a 13. ábrát.)

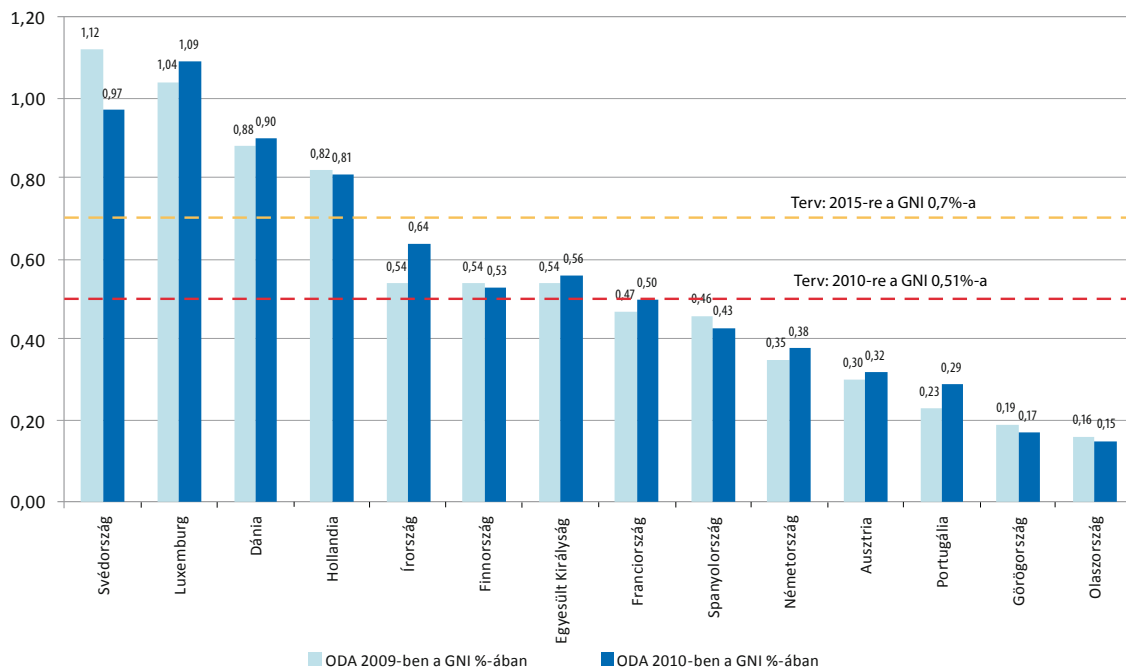
6. táblázat: Az EU által nyújtott nettó ODA alakulása 2010-ben

Ország	2010		2009		2010	Változás, % (2010/2009) ⁽¹⁾
	ODA, millió USD folyó áron	ODA/GNI, %	ODA, millió USD folyó áron	ODA/GNI, %	ODA, millió USD ⁽¹⁾	
					2009-es árakon és árfolyamon	
Ausztria	1 199	0,32	1 142	0,30	1 242	8,8
Belgium	3000	0,64	2610	0,55	3 109	19,1
Dánia	2867	0,90	2810	0,88	2931	4,3
Finnország	1335	0,55	1290	0,54	1380	6,9
Franciaország	12916	0,50	12600	0,47	13523	7,3
Görögország	500	0,17	607	0,19	509	−16,2
Hollandia	6351	0,81	6426	0,82	6570	2,2
Írország	895	0,53	1006	0,54	957	−4,9
Luxemburg	399	1,09	415	1,04	413	−0,3
Nagy-Britannia	13763	0,56	11283	0,51	13475	19,4
Németország	12723	0,38	12079	0,35	13272	9,9
Olaszország	3111	0,15	3297	0,16	3248	−1,5
Portugália	648	0,29	513	0,23	674	31,5
Spanyolország	5917	0,43	6584	0,46	6197	−5,9
Svédország	4527	0,97	4548	1,12	4225	−7,1
EU-15	70150	0,46	67210	0,44	71726	6,7
Összes DAC	128728	0,32	119781	0,31	127518	6,5
EU-15/összes DAC	54,5		56,1		56,2	

⁽¹⁾ Az inflációt és az árfolyamváltozást figyelembe véve.

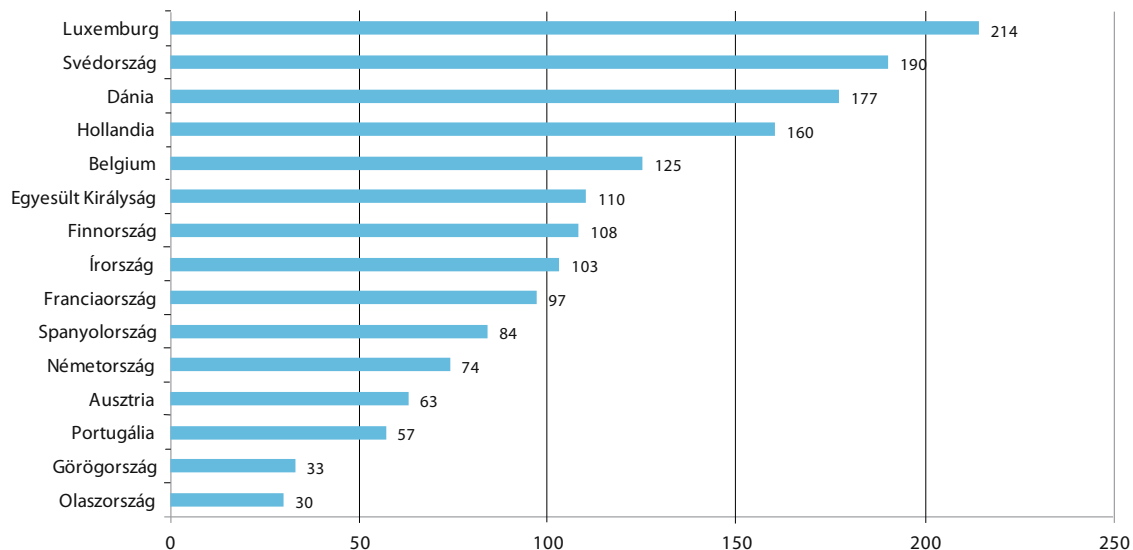
Megjegyzés: A 2010-es adatok csak előzetek. A végleges adatokat 2011 decemberében teszik közzé.

Forrás: Development aid...2010, http://www.oecd.org/document/35/0,3746,en_2649_34447_47515235_1_1_1_1,00.html



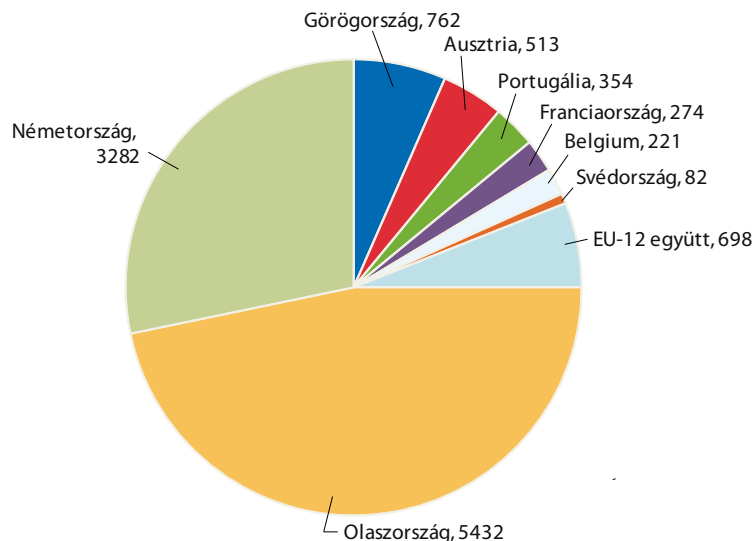
Forrás: Challenging Self-Interest (2011: 12). http://aidwatch.concordeurope.org/static/files/assets/802f0784/CONCORD_2011.pdf

8. ábra: A célok teljesülése (EU-15)



Forrás: Challenging Self-Interest (2011: 12). http://aidwatch.concordeurope.org/static/files/assets/802f0784/CONCORD_2011.pdf

9. ábra: Az EU-15-ök teljesítménye 2010-ben a 0,51 százalékos célhoz képest



Forrás: Challenging Self-Interest (2011: 11).

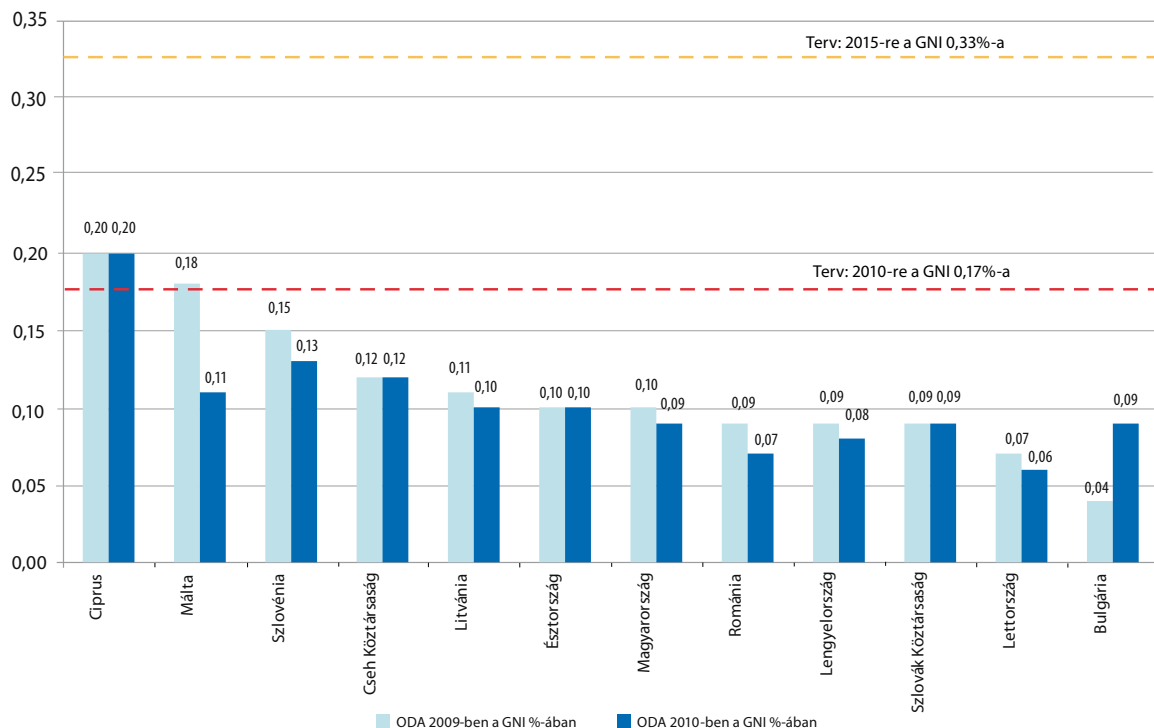
http://aidwatch.concordeurope.org/static/files/assets/802f0784/CONCORD_2011.pdf

10. ábra: Az egyes tagországok elmaradása a 2010-es céltól (millió euró)

Az új tagországok (EU-12) nemzetközi fejlesztési támogatásainak alakulása

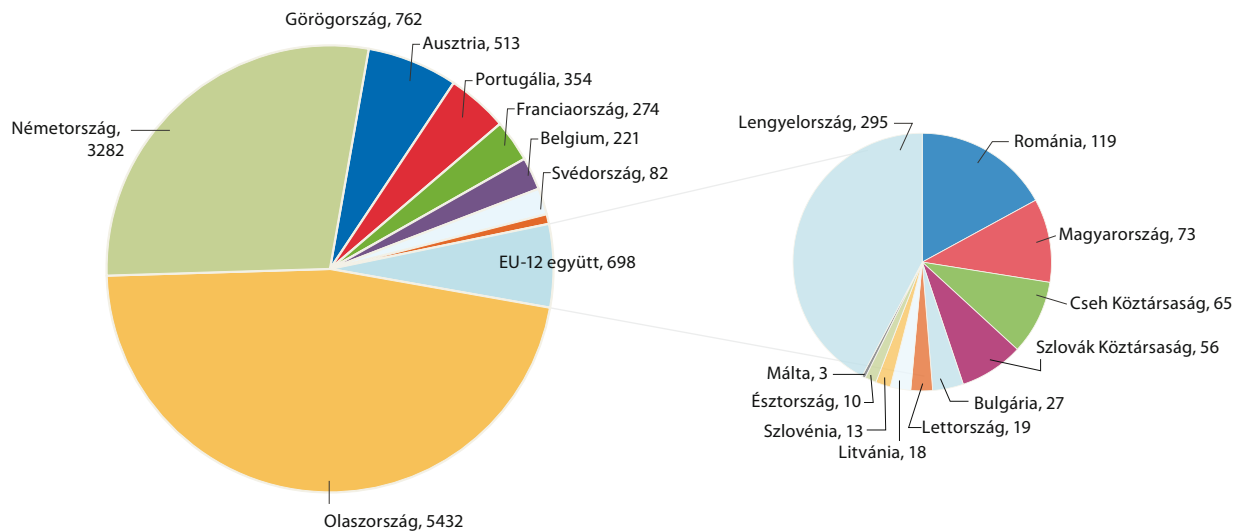
Az EU 12 új tagállama fejlesztéspolitikájának specifikus vonása, hogy a 10 kelet- és közép-európai ország a rendszerváltástól egészen a 2004-es, illetve 2007-es EU-csatlakozásig ténylegesen a segélyek, köztük az EU-s támogatások kedvezményezettjei voltak (gondoljunk csak a PHARE-programra, az ISPA-ra vagy a SAPARD-ra), s csak a csatlakozást követően kezdték (újra) a fejlődő országokba irányuló támogatáspolitikájukat. Velük – mint feltörekvő donorokkal – szemben természetesen nincs érvényben a 0,7 százalékos cél elérésének kívánalma. Az uniós elvárás az, hogy az új tagországok 2010-re GNI-juk 0,17 százalékat és 2015-re pedig 0,33 százalékat nyújtsák ODA-ként.

Mivel a 2010-es céldátumot már elértük, sajnálattal kell megállapítani, hogy a 12 új tagország közül egyedül Ciprus teljesítette a 0,17 százalékos célt (11. ábra). A leginkább alulteljesítő országok a következők voltak: Lettország (a célnak csak 35%-át teljesítette), Románia, Lengyelország (49%), Szlovákia, Bulgária és Magyarország, amely utóbbi a cél 53 százalékat teljesítette, és segélynyújtása 73 millió euróval maradt el a céltól (12. ábra). A 12 új tagország közel 700 millió euróval kevesebb segélyt nyújtott, mint amit a 0,17 százalékos cél elérése kívánt volna.



Forrás: Challenging Self-Interest (2011: 13). http://aidwatch.concordeurope.org/static/files/assets/802f0784/CONCORD_2011.pdf

11. ábra: A célszámok teljesülése (EU-12)



Forrás: Challenging Self-Interest (2011: 11). http://aidwatch.concordeurope.org/static/files/assets/802f0784/CONCORD_2011.pdf

12. ábra: Az egyes donorok elmaradása a cél teljesítésétől (millió euró)

Az Európai Fejlesztési Alap

Az *Európai Fejlesztési Alapot* (European Development Fund, EDF) 1957-ben a Római Szerződés hozta létre. Legfőbb célja az EU-tagországok korábbi gyarmataiból függetlenné vált *afrikai, karibi és csendes-óceáni* (African, Caribbean and Pacific, ACP) fejlődő országok, valamint a tengerentúli országok és területek (TOT) támogatása. Jelenleg 48 afrikai, 16 karibi és 15 csendes-óceáni ország,¹¹ valamint 21 tengerentúli terület (pl. Grönland, Francia Polinézia, Aruba, Falkland-szigetek, Szent Ilona stb.) tartoznak a kedvezményezettek közé.

A támogatások folyósításának jogi alapját az országokkal megkötött partnerségi megállapodások képezik. Az első partnerségi megállapodást 1964-ben a kameruni Yaoundéban írták alá, a legutóbbit pedig 2000-ben a benini Cotonouban. A két időpont között általában ötévente – az EDF költségvetési periódusához igazodva – került sor újabb partnerségi megállapodások aláírására. 1969-ben írták alá a második yaoundéi konvenciót, amelyet 1975 és 2000 között négy, a togói Loméban aláírt konvenció követett. A partnerségi megállapodásokról és az EDF ciklusairól és költségvetéséről ad összefoglalást a *7. táblázat*.

A partnerségi megállapodások keretében egyrészt – többnyire vissza nem térítendő – támogatásokat (adományokat) nyújtanak és beruházásokat finanszíroznak, elsősorban az alábbi szektorokban: kereskedelem és regionális integráció; környezetvédelem, infrastruktúra, kommunikáció és közlekedés; víz és energetika; vidékfejlesztés, mezőgazdaság és élelmiszerbiztonság; kormányzás, demokrácia, emberi jogok; egészségügy, oktatás, kultúra; társadalmi kohézió és foglalkoztatás; makrogazdaság.

7. táblázat: A partnerségi megállapodások kronológiája és az EDF ciklusai és költségvetése

EDF-ciklus	Időpont	Partnerségi megállapodás	EDF nagysága (millió EUA/ECU/euró)
1. EDF	1959–1964	nincs	581
2. EDF	1964–1970	I. Yaoundéi Egyezmény	666
3. EDF	1970–1975	II. Yaoundéi Egyezmény	828
4. EDF	1975–1980	I. Loméi Egyezmény	3 072
5. EDF	1980–1985	II. Loméi Egyezmény	4 742
6. EDF	1985–1990	III. Loméi Egyezmény	7 400
7. EDF	1990–1995	IV. Loméi Egyezmény	10 800
8. EDF	1995–2000	IV. Loméi Egyezmény és annak felülvizsgált változata	12 967
9. EDF	2000–2007	Cotonoui Megállapodás	13 500
10. EDF	2008–2013	Felülvizsgált Cotonoui Megállapodás	22 682

Forrás: saját összeállítás az EU közlése alapján.

http://europa.eu/legislation_summaries/development/overseas_countries_territories/r12102_hu.htm

¹¹ Ezek listáját tartalmazza a 3.3 fejezet *F2. függeléke*.

Másrészt a partnerségi megállapodások kereskedelmi intézkedéseket is tartalmaznak. A 2000-ig megkötött 8 partnerségi megállapodás keretében az ACP-országok ún. kereskedelmi preferenciákat kaptak az EU-tól, vagyis termékeik alacsonyabb vámok, esetleg vámkvóták keretében, bizonyos esetekben pedig kvóta- és vámmentesen tudtak kedvezményes feltételek mellett az EU piacára bejutni. Ráadásul ezek a kedvezmények aszimmetrikusak voltak, vagyis egyoldalú előnyt biztosítottak a kevésbé fejlett partner számára, azokat nem kellett viszonzni. A loméi egyezményekben pedig egy speciális stabilizáló eszköz került bevezetésre, a STABEX, illetve a SYSMIN. Ennek keretében az ACP-országok legfőbb exporttermékei (a mezőgazdasági termékek és az ásványkincsek) esetében a világgiazi áreséséből fakadó jövedelemkiesést kompenzálták ezekből az alapokból, amit az EDF finanszírozott.

A fenti, nem viszonzóságon alapuló aszimmetrikus kereskedelmi preferenciák rendszerét alapjaiban változtatta meg a 2000-ben aláírt *Cotonoui Megállapodás*. Ennek értelmében 2008-tól az EU és az ACP-országok között megkötött gazdasági partnerségi megállapodások (EPAs) keretében a kétoldalú kereskedelem fokozatosan, viszonzóságon alapuló kereskedelemmé alakul, és 12 év alatt liberalizálódik. A STABEX és SYSMIN megszüntetésre kerül. A kereskedelem liberalizációja nemcsak az ipari termékekre és az agrártermékekre terjedne ki, de a szolgáltatásokra is. Ugyanakkor a 49 legkevésbé fejlett fejlődő ország esetében továbbra is fennmarad a 2001. március 5. óta érvényben lévő ún. *Everything but Arms* (EBA) reguláció. Ennek értelmében a kedvezményezett fejlődő országok a fegyvereket kivéve valamennyi termék esetében vám- és kvótamentes bejutást élveznek az EU piacára.

A Cotonoui Megállapodás specifikuma a feltételeesség (conditionality) megjelenése, vagyis az, hogy a támogatások nyújtását olyan feltételekhez kötik, mint az emberi jogok tiszteletben tartása, a demokratizálás irányába tett lépések, a jó kormányzás, a korrupció elleni harc stb. Ha ezek nem tartatnak be, akkor akár felfüggesztésre is kerülhet a támogatások folyósítása.

Az EDF jelenleg nem része az EU költségvetésének, bár éles viták folynak a közös költségvetésbe való beépítéséről,¹² de erre 2013 előtt aligha fog sor kerülni. A EU tagállamai a megkötött szerződések időtávjához igazodva kormány szinten döntenek az EDF feltöltéséről, abba külön, ad hoc alapon fizetnek be. Az EDF független pénzügyi eljárásokkal és szabályokkal, valamint saját irányító bizottsággal (EDF Bizottság) rendelkezik. Ebben a bizottságban valamennyi befizető tagállamnak egy képviselője van, szavazati súlyaik megfelelnek országuk hozzájárulási arányának. A 2008–2013-as évekre szóló 10. Európai Fejlesztési Alap előirányzata 22,682 milliárd euró. Ehhez Magyarország 124 751 millió euróval járul hozzá, hozzájárulási kulcsa 0,55 százalék.¹³ A hozzájárulás teljes egészében ODA-ként elszámolható. A 22,682 milliárd euróból 21,966 milliárdot az ACP-országok támogatására szánnak, 286 milliót a tengerentúli országok és területek

¹² Ez az ún. budgetisation.

¹³ A legfőbb hozzájárulók: Németország (20,50%), Franciaország (19,55%), az Egyesült Királyság (14,82%) és Olaszország (12,86%).

támogatására és 430 milliót a programok előkészítésére, nyomon követésre, ellenőrzésre, kutatásra, tanulmányok készítésére stb.¹⁴

Az EU külső akciói

Míg az EDF nem az EU közös költségvetéséből finanszírozza az ACP-országok támogatásait, addig az EU nemzetközi segélypolitikájának van egy olyan része, amit a közös költségvetés finanszíroz. Idetartoznak például:

- az ACP-országokon kívüli fejlődő országoknak nyújtott támogatások, például Észak-Afrikának, Ázsiának, Latin-Amerikának vagy Dél-Afrikának a DCI keretében adott támogatások;
- a mediterrán térséggel kötött MEDA megállapodás;
- a rendszerváltó kelet-közép-európai országoknak, a FÁK-térségnek vagy a Nyugat-Balkánnak a PHARE, a TACIS, illetve a CARDS keretében adott támogatások;
- az EU-s tagjelölteknek adott támogatások (SAPARD, ISPA, IPA);
- a mediterrán, illetve a keleti EU-s szomszédoknak az ENPI keretében nyújtott támogatások; valamint
- az EU humanitárius segélyei. Ennek kezelésére hozták létre az ECHO-t (European Commission's Humanitarian Office), amely igyekszik ezt a támogatástípust a politikától semleges és diszkriminációmentesen folyósítani az arra rászorulóknak.

A 2007 és 2013 közötti pénzügyi perspektíva értelmében az EU 50 milliárd eurót fordít az ún. külső akciókra, vagyis az EU költségvetésének 5,7 százalékát. Ennek megoszlásáról ad tájékoztatást a 8. táblázat.

8. táblázat: A közösségi költségvetésből finanszírozott külső akciók
legfőbb eszközei a 2007–2013-as időszakban

Eszköz neve	Összeg (2007–2013), milliárd euró
DCI (<i>Development Cooperation Instrument</i> , fejlesztési együttműködési eszköz)	16,9
ENPI (<i>European Neighbourhood and Partnership Instrument</i> , európai szomszédsági és partnerségi eszköz)	11,2
IPA (<i>Instrument for Pre-accession Assistance</i> , előcsatlakozást támogató eszköz)	11,5
IS (<i>Instrument for Stability</i> , stabilitási eszköz)	2,1
EIDHR (<i>European Instrument for Democracy and Human Rights</i> , a demokráciát és az emberi jogokat támogató eszköz)	1,1
INSC (<i>Instrument for Nuclear Safety Cooperation</i> , nukleáris biztonsági együttműködési eszköz)	0,525

Forrás: Szen-Iványi 2010.

¹⁴ Az EDF működéséről, a pályázati rendszerről, a közbeszerzési eljárásokról nyújt hasznos információt: *Az Európai Unió közös fejlesztéspolitikája és az Európai Fejlesztési Alap működése* (2007) című szöveggyűjtemény.

A fejlesztéspolitika továbbfejlesztésének irányai

Mint láttuk, az EU közösségi szintű fejlesztéspolitikája egy hosszú fejlődési folyamat eredménye: 1957-ben indították el az első EDF-t; 1992-ben hozták létre az ECHO-t; az 1993-as Maastrichti Szerződés jogi alapra helyezte az EU fejlesztéspolitikáját, deklarálta, hogy a közösségi fejlesztéspolitika kiegészíti a tagállami fejlesztéspolitikát, és legfőbb célja a fenntartható gazdasági és társadalmi fejlődés. Ebben a szerződésben jelennek meg a közösségi segélyezés olyan feltételei, mint például az emberi jogok tiszteletben tartása, a jog uralmának biztosítása, a jó kormányzás (good governance) és a demokrácia erősítése. S itt fektették le a közösségi fejlesztéspolitika hatékonysága növelésének olyan alapelveit, mint a **3C**, vagyis a koordináció (co-ordination), a komplementaritás (complementarity) és a koherencia (coherence). A **koordináció** a különböző donorok segélypolitikáinak összehangolását jelenti a párhuzamosságok elkerülése érdekében. A **komplementaritás** azt a kívánalmat fejezi ki, hogy az egyes donorok szakosodjanak bizonyos területekre komparatív előnyeik alapján, és tevékenységük kiegészítse egymást. A **koherencia** pedig az EU egyes szakpolitikáinak a fejlesztéspolitikával való összhangját jelenti, vagyis azt, hogy például a kereskedelempolitika ne akadályozza a fejlesztéspolitika megvalósítását, hanem segítse azt elő.

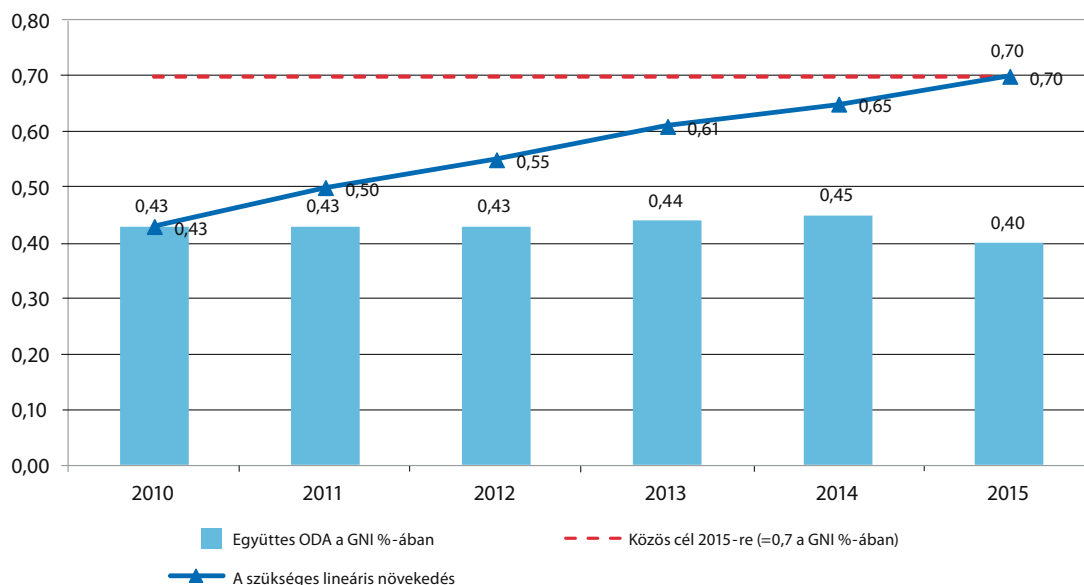
2000-ban írták alá a Cotonoui Megállapodást, és 2000. május 18-án fogadták el az EU új fejlesztéspolitikáját,¹⁵ amely a szegénység elleni küzdelmet helyezte a támogatáspolitikai fókuszába, s az EU-s fejlesztéspolitika legfőbb erényének a segélyezés, a kereskedelem, a fejlesztési együttműködés és a politikai dialógus közötti szinergiát tartotta. 2005-ben pedig az *Európai konszenzus a fejlesztéspolitikáról* címmel tettek közvé egy szaknyilatkozatot a közösségi fejlesztéspolitika elveiről, céljáról és stratégiájáról (Szent-Iványi 2010). A célok közül kiemeli a szegénységcsökkentést, az elvek sorát pedig a korábbiakon túl a partnerség elvével egészíti ki, azt sugallván, hogy a korábbi egyoldalú kapcsolatrendszert az egyenjogú partnerek kapcsolatává alakítják át. A jövőben az EU fejlesztéspolitikáját hat olyan területre szűkszerű koncentrálni, ahol a közösségnek komparatív előnye van a tagállami támogatáspolitikához képest. Ezek: (1) a segélyezés és a kereskedelem közötti kapcsolat; (2) a regionális integráció és kooperáció; (3) a makrogazdasági politikák támogatása; (4) a közlekedés; (5) az élelmezésbiztonság és a fenntartható vidékfejlesztés; (6) az intézményépítés. Az új fejlesztéspolitikája elfogadása ellenére, még igen sok megoldandó feladat előtt áll az EU fejlesztéspolitikája (Kiss 2007).

Az EU fejlesztéspolitikája továbbfejlesztésekor az egyik eldöntendő kérdés a *kül- és biztonságpolitika* és a *fejlesztéspolitika* viszonya, vagyis hogy melyiket melyiknek hajlandó alárendelni, amennyiben a kettő között konfliktus van. Valószínű, hogy a jövőben is fennmarad a béke és biztonsági szempontok primátusa és az a gyakorlat, hogy a támogatásokhoz való hozzájutás feltétele, illetve a folyó támogatások felfüggesztése politikailag kondicionált marad. Ugyanakkor ezek a kondíciók a korábbiaknál tágabb értelmezést kaphatnak, vagyis nemcsak külpolitikai, biztonságpolitikai elemeket fognak tartalmazni, de kibővülnek az emberi jogok tiszteletben tartásának, a jogállamiság kiépítésének, a demokratizálódási folyamat erősödésének, a korrupció elleni harcnak és az ún. good governance követelményének a kérdésével is (Richelle 2004).

¹⁵ Development Policy... (2000) http://europa.eu/legislation_summaries/other/r12001_en.htm

Annak érdekében, hogy az EU a jelenleginél jobban hallassa hangját a nemzetközi közösségen belül, szükséges, hogy fejlesztéspolitikája olyan célokat (is) kövessen, amit a *nemzetközi* szervezetek magukénak vallanak, illetve ami a fejlődő országok égető problémáit közvetlenül érinti. Itt elsősorban az ENSZ Millenniumi Fejlesztési Célkitűzéseire (*Millennium Development Goals*, MDGs) gondolunk, ezen belül is a *szegénységre*, illetve a szegények és a szegényebb régiók preferálására a támogatások nyújtásában.

A fenti célok elérését nagyban elősegítené, ha az EU a jelenleginél *több pénzügyi eszközt* bocsátana a fejlődő országok rendelkezésére, vagyis közelítené a 0,7 százalékos célt. Ennek teljesítését az EU – a többi fejlett donorhoz hasonlóan – az ENSZ 2002-es monterrey-i fejlesztésfinanszírozási konferenciáján 2015-ig vállalta teljesíteni (13. ábra). Ettől azonban – mint láttuk – legalább olyan messze van (jelenleg félúton), mint az, hogy a fejlődő országokban 2015-ig felére csökken a szegények száma.



Forrás: *Challenging Self-Interest* (2011: 16). http://aidwatch.concordeurope.org/static/files/assets/802f0784/CONCORD_2011.pdf

13. ábra: Az EU-s ODA 2015-ig való várható alakulása

Amennyiben nem emelkedik drasztikusan a fejlesztésre fordítható összeg, akkor felmerül, hogy a jelenleg rendelkezésre álló összeget hogyan lehetne *hatékonyabban* felhasználni. Az első dilemma, hogy az Európai Unió négy forrásból nyújt fejlesztési támogatást. A legfőbb forrás a tagállamok bilaterális segélynyújtásai. A többi három – a European Development Fund (EDF), a European Investment Bank (EIB), valamint az EU közös költségvetéséből finanszírozott „külső akciók” – az EU multilaterális segélynyújtásának forrásai. A fő probléma a *bilaterális*, vagyis a tagállami szintű és a *multilaterális*, a közösségi szintű fejlesztéspolitikák összehangolása (co-ordination), de legalább is a komplementaritás valamilyen fokának kialakítása (complementarity).

Ehhez azonban a tagállami és közösségi érdekek összehangolására lenne szükség és arra, hogy a fejlesztéspolitikát közösségi szintre delegálják a tagállamok. Természetesen egyetlen tagállam sem hajlandó saját gazdasági és politikai érdeke érvényesítésének ezen eszközéről lemondani.

Holott a segélyezésnek a *multilateralizmus* felé való elmozdulása több előnnyel is járna: általa jobban megmutatkozna az EU arculata, a méretgazdaságosság növelné a segélyek hatékonyságát, csökkentené a tranzakciós költségeket, jobban koncentrálná az erőforrásokat adott célokra, illetve célországokra, hatékonyabbá tenné a közbeszerzést, csökkentené a politikai feltételeességet, kiszámíthatóvá, tervezhetővé tenné a támogatásokat a recipiens országok számára. A jelenlegi rendszer továbbélése esetén marad az erőforrások szétforgácsoltsága, összehangolatlansága, esetlegesen egyes programok duplicitása.

Egyetlen reformtörekvésként felmerült a fejlesztéspolitikai eszközök költségvetésítése (*budgetisation*) az 2007/08-as időszaktól fogva, vagyis, hogy az EDF-on keresztüli támogatás az EU közös költségvetésén keresztül bonyolódjék. Kérdés, hogy ez jobban szolgálná-e a recipiensek érdekét, vagyis azt, hogy a támogatásokat inkább a szegényebb országok és régiók kapják. Az eddigi gyakorlat ugyanis azt mutatja, hogy az EU mint közösség a támogatásait az integrációs céloknak rendeli alá, következésképpen nő a mediterrán, a kelet- és közép-európai, a nyugat-balkáni és a posztsovjet térség támogatása. Az sem biztos, hogy a tagállamok örülnének ennek a változásnak, hiszen a költségvetéshez és az EDF-hez való hozzájárulásuk nem azonos mértékű. Mindenesetre 2005-ben a Bizottság elhatározta, hogy 2007/08. január 1-jéig kidolgozza a „budgetisation” feltételeit, s a bevezetésre a 2008–2011 közötti átmeneti időszakban kerülne sor. Mivel ez eddig nem történt meg, így legközelebb csak a 2013-mal induló pénzügyi időszakban valósulhat meg.

A fejlesztési források felhasználásának hatékonyságát növelheti a fejlesztéssel foglalkozó *intézményrendszer* átalakítása, korszerűsítése, az átfedések megszüntetése, az eljárások egyszerűsítése. Ugyanakkor amennyiben a tagállami segélyezés fennmarad, akkor csak a közösségi szintű intézményrendszer reformjára lehet számítani, például a fejlesztési kérdések egyetlen DG alá helyezése által, ami eddig nem sok sikerrel járt, kivéve azt, hogy 2001-ben létrehoztak egy valamennyi régióra kiterjedő segélyvégrehajtó szervezetet *EuropeAid* néven, és kísérletet tettek a fejlesztési tevékenység dekoncentrálására, nagyobb függetlenséget adva a terepen működő képviselőknek; országstratégiai dokumentum (Country Strategy Paper) készült mintegy 120 ország esetében.

Ugyanakkor további bonyolító tényezőként kell számolni az új tagok donorként való megjelenésével. Egyrészt az ő esetükben a segélyösszegek még a GDP 0,1 százalékát is alig érik el, vagyis jelentősen rontják az EU-átlagát és a közösség megítélését. Másrészt ezek az országok segélyeiknek csak egy részét nyújtják a klasszikus értelemben vett fejlődő országoknak, másik részét többnyire a szomszédos és/vagy rendszer-váltó országoknak juttatják. Ráadásul ezen országok segélynyújtó intézményrendszere csak most van (újra) felépítés alatt, prioritásaik és célországaik is eltérnek az EU-étól.

Az EU fejlesztéspolitikájának fejlődő régiók szerint megoszlását vizsgálva szembeűnő az *ACP-dominancia*¹⁶ (már csak az EDF jelentős szerepe okán), valamint a mediterrán és kelet-európai országok növekvő súlya.¹⁷ Amennyiben az EU fejlesztéspolitikájának homlokterébe a szegénység elleni küzdelem kerül, akkor nagyobb figyelmet kell fordítani a nem ACP szegény térségekre, például Dél-Ázsiára (India, Pakisztán, Banglades stb.), valamint a legkevésbé fejlett országokra. Persze egy másik kérdés, hogy az ACP mennyiben fogja irányítani, illetve túlélni az EU fejlesztéspolitikája további reformját. Elképzelhető, hogy a gazdasági partnerségi megállapodások (az EPA-k) – a viszonyosság igénye miatt – már nem lesznek olyan vonzóak az ACP-országok számára, illetve hogy a gombamód szaporodó kétoldalú megállapodások szétdarabolják az ACP-t.

Ugyancsak az EPA vonzását és az EU-val való dialógust gyengíti az afrikai országok 2001-ben útjára bocsátott *NEPAD* (New Partnership for Africa's Development) kezdeményezése,¹⁸ amelyet az Afrikai Unió (African Union, AU) és az ENSZ, valamint a G8-ak is támogatnak. A NEPAD nemcsak társadalmi és gazdasági kérdésekkel, de a kormányzást is érintő politikai kérdésekkel is foglalkozik, például az African Peer Review Mechanism (APRM) keretében. Kérdés, hogy ezt az egyébként előremutató kezdeményezést az EU mennyiben fogja afrikai „befolyása” csökkenéseként és mennyiben az afrikai egység- és önállósodási törekvések megnyilvánulásaként megélni?

Mindenesetre kívánatos lenne a recipiensek körének, a súlyponti országoknak, régióknak az újragondolása olyan módon, hogy regionálisan kiegyensúlyozottabbá válják az EU fejlesztéspolitikája, nagyobb hangsúlyt lehessen helyezni a szegényebb országokra és régiókra, ugyanakkor el lehessen kerülni az igen heterogén fejlődő országcsoport megosztását és a segélyezés további fragmentálódását. Talán ezt szolgálta az, hogy 2005 októberében az Európai Bizottság egy *Afrika-stratégiát* terjesztett be,¹⁹ amely Afrikát egységként kezeli, és megpróbálja az EU, a Bizottság és a tagállamok különböző Afrika-stratégiáját és -politikáját egységessé és koherenssé tenni.

¹⁶ 2001-ben az EU összes fejlesztési célú támogatásainak 36,6 százalékát, 2006-ban pedig 40,5 százalékát kapták az ACP-országok (Szent-Iványi 2010).

¹⁷ Míg 2001-ben a mediterrán országok az EU fejlesztési célú támogatásainak 9,9 százalékát kapták, addig 2006-ban már 17,6 százalékát.

¹⁸ A kezdeményezést öt ország (Algéria, a Dél-afrikai Köztársaság, Egyiptom, Nigéria és Szenegál) államelnökei tették.

¹⁹ *EU Strategy for Africa* (2005).

3.2.6. A nemzetközi fejlesztéspolitika kihívásai

Áttekintvén a nemzetközi fejlesztéspolitika legfőbb irányait, donorait, recipienseit, formáit, több olyan kérdés is felvetődik, amely komoly kihívás elé állítja a fejlett országok segélyezési politikáját.

- a) Az egyik mindenképpen a **finanszírozás** kérdése. Mint láttuk, már a '70-es évek elején a fejlett országok ígéretet tettek arra, hogy mindenkori nemzeti jövedelmük legalább 0,7 százalékát a kevésbé fejlett országok támogatására fordítják. Azóta mintegy 40 év telt el, s meglehetősen messze van a cél teljesítése a donorok legtöbbje esetében. Ráadásul az időközben kijelölt (alacsonyabb) interim célokat sem sikerült teljesíteni, gondoljunk csak az EU-15-ök 2010-re vállalt 0,51, illetve az új EU tagállamok 0,17 százalékos céljára. Tényleg nincs pénz a célok teljesítésére?

Éppen a sokat hivatkozott 2008-as világgazdasági válság adja meg a választ a fenti kérdésre. A válság kirobbanását követően mintegy 20 ezer milliárd dollárt, az összes OECD-DAC segély több mint 150-szeresét(!) fordították a bajba jutott bankok megsegítésére. Az EU-s bankok megsegítésére 4600 milliárd eurót költöttek, az összes EU-segély 66-szorosát(!). A gazdaságélénkítő programokra további 3000–4000 milliárd dollárt költöttek a fejlett országok, amiből 25–33-szorosára lehetett volna a segélyeket emelni. S a legújabb fejlemény: az EU válságmenedzselésére létrehozott eszközök, az EFSF, vagyis az Európai Pénzügyi Stabilitási Alap (European Financial Stability Fund), amelynek egyedül a garanciakerete (440 milliárd euró) az EU-s segélyek több mint hatszorosa, valamint az ESM, az Állandó Stabilitási Mechanizmus (European Stability Mechanism), amelynek garanciakerete 700 milliárd euró, az EU-s ODA pontosan 10-szerese. Vagyis pénz van, de politikai akarat és gazdasági érdekelttség nincs, hogy ezt a kevésbé fejlett országok megsegítésére fordítsák.

- b) A nemzetközi fejlesztéspolitikai kritikák másik axiómája, hogyha nincs elég finanszírozási forrás, akkor legalább a segélyezés **hatékonyságát** kellene javítani. Eme elvárás mibenlétét fogalmazta meg a 2005-ben elfogadott ún. Párizsi Deklaráció,²⁰ amely 13 célban fogalmazta meg, hogy hogyan lehetne a nemzetközi segélyezés hatékonyságát növelni. Ilyen célok voltak az alábbiak: a recipiensek maguk határozzák meg fejlesztési céljaikat; a donorok igazodjanak a kedvezményezettek céljaihoz; a donorok hangolják össze segélytevékenységüket; kerüljön sor az eredmények független értékelésére stb. Amit a fenti deklaráció elfelejtett megfogalmazni, az az, hogy kinek a szempontjából kell a hatékonyságot értelmezni: a segélynyújtók oldaláról, vagyis hogy elérték-e a támogatásokkal megvalósítandó céljaikat,²¹ vagy pedig a segélyezettek oldaláról, hogy a támogatásokkal sikerült-e olyan célokat, elérni, amiket ők fontosnak ítélnek, például a szegénység csökkentését.

²⁰ *Paris declaration...* (2005).

²¹ Például járt-e kereskedelemnövelő hatással a segélyezés?

Bárhogyan is értelmezzük az elfogadott segélyhatékonysági kritériumokat, szomorú fejlemény, hogy 2010-re – amikor is sor került a 2005-ben megfogalmazott célok elérésének értékelésére²² – a 13 célból csupán egy teljesült, az ún. koordinált technikai együttműködés, aminek mibenléte nem teljesen egyértelmű.

Jelenleg (2011. november 29. és december 1. között) a dél-koreai Busanban tartják mintegy 2000 delegált részvételével azt a 4. Magas szintű Fórumot (4th High-Level Forum on Aid effectiveness), amelynek legfőbb célja a segélyek minőségének és hatékonyságának vizsgálata és javítása (<http://www.aideffectiveness.org/busanhl4/about/about-busan.html>)

c) A nemzetközi fejlesztés területén a **legnagyobb elmaradás** az alábbi területeken mutatható ki:

- **Kiszámíthatóság:** a recipiensek számára nincs garancia arra, hogy az elkövetkezendő években milyen mértékű támogatásokra számíthatnak. Még abban az esetben is, ha sor kerül a támogatások csökkentésére, ez könnyebben elfogadható, ha előre számíthatnak rá. A kiszámíthatóságot – és a segélyezés hatékonyságát növelné –, ha a donorok áttérnének az évesről a többéves tervezésre. Ez különösen a nagy összegű fejlesztési projektek esetében lenne fontos.
- **Fragmentáció:** a segélyek összegének csökkenésekor, megkurtításakor komoly veszély a segélyek fragmentációja, vagyis az, hogy bizonyos országok, illetve szektorok, projektek esetében olyan kis összegű támogatások kerülnek elfogadásra, amelyek nem járnak komolyabb hatással a recipiens országra.
- **Donorkoordináció:** a fenti problémát segíthet feloldani a donorkoordináció, amelynek megvalósulása azonban azért halad meglehetősen vontatottan, mivel mindegyik adományozó szeretné saját érdekeit közvetlenül és minél hamarabb érvényesíteni, így ténylegesen némileg ellenérdekelt a koordinációban.
- **Segélykötöttség:** a recipiensek szerint a segélyhatékonyságot nagyban növelné, ha – az akár csökkenő – segélyösszeget is kötöttségektől mentesen használhatnák fel a kedvezményezettek, vagyis nem kellene például abból a donortól árukat vásárolni.
- **Feltételeesség:** a recipiensek ugyancsak szeretnék elérni, hogy a segélynyújtás minél kevesebb feltételhez köthessék, vagyis minél több támogatáshoz jussanak hozzá anélkül, hogy ehhez bármilyen feltételnek eleget tettek volna.
- **Inflálódás:** ugyancsak a segélyezés hatékonyságát növelné, ha a támogatások olyan jogcímenen keresztül realizálódnának, amelyek nem foglalják magukban azokat a tételeket, amelyeket a civil szervezetek és a recipiensek többsége nem tekint tényleges segélynek (ilyenek az adósságelengedés, az ösztöndíjak nyújtása és a menekültek hosszú távú költségeinek az elszámolása).
- **Transzparencia:** minden donorral szemben elvárható követelmény, hogy lehessen tudni, hogy mikor, kinek, mire és milyen feltétellel nyújtott támogatást.

²² Aid effectiveness... (2011).

- d) A recipiensek részéről egyre inkább növekvő elvárás, hogy a nyújtott segélyek járuljanak hozzá az MDG-k teljesüléséhez, különösen a szegénység és az éhezők számának csökkentéséhez, valamint, hogy a legfőbb recipiensek a *legkevesbé fejlett országok* legyenek. Ahogy távolodunk a 2000-es MDG célkitűzés dátumtól, és közeledünk a 2015-ös céldátumhoz, úgy nő a kétkedés, hogy sikerül-e a célokat teljesíteni. Nagy az egyetértés, hogy: ALIGHA. 2010-ben még mindig 925 millió ember – a Föld lakosságának 16 százaléka – éhezett a világban, több mint 2000-ben. De ha még meg is valósulna az első számú Millenniumi Fejlesztési Cél, és a Föld lakosságának tíz százalékára sikerülne csökkenteni az éhezők arányát, akkor is 730 millió ember éhezne!!! Ettől aligha lehetnénk elégedettek!

Irodalom

- 50 years of official development assistance*, http://www.oecd.org/document/41/0,3746,en_2649_34447_4619_5625_1_1_1_1,00.html
- Aid effectiveness 2010*. Survey on Monitoring the Paris Declaration, Overview of the Results, OECD, Paris, 2011.
- Challenging Self-Interest*. Getting EU aid fit for the fight against poverty (2011). CONCORD, Aidwatch, Brussels. http://aidwatch.concordeurope.org/static/files/assets/802f0784/CONCORD_2011.pdf
- Development aid reaches an historic high in 2010*. http://www.oecd.org/document/35/0,3746,en_2649_34447_47515235_1_1_1_1,00.html
- Development Policy Statement* by the Council and the Commission, 2000 November, European Community. http://europa.eu/legislation_summaries/other/r12001_en.htm
- Az Európai Unió közös fejlesztéspolitikája és az Európai Fejlesztési Alap működése*. Szöveggyűjtemény, 2007. Magyar Külügyminisztérium – Corvinus Egyetem, Budapest.
- EU Strategy for Africa* (2005). http://europa.eu/legislation_summaries/development/african_caribbean_pacific_states/r12540_en.htm
- Farkas, P. (2008): A kedvezményezettek kritikái a fejlesztési (ODA) segélypolitikákról. In Kiss J. (szerk.): *Milyen legyen Magyarország nemzetközi fejlesztéspolitikája?* MTA VKI – MeH, Budapest, 265–304.
- History of the 0.7% ODA target*. <http://www.oecd.org/dataoecd/16/38/45539274.pdf>
- Kiss, J. (2007): Development Policy Dilemmas in the European Union. *Development and Finance*, 1: 40–49.
- Kiss, J. (2008) (szerk.): *Milyen legyen Magyarország nemzetközi fejlesztéspolitikája?* MTA VKI – MeH, Budapest.
- Kiss, J. (2010): *Hungary's international development co-operation policy in the times of crisis*. Policy Brief, HAND.
- Kiss, J. (2011): *A magyar NEFE a válság éveiben*. HAND Szövetség, Budapest.
- Paragi B., Szent-Iványi B., Vári S. (2007): *Nemzetközi fejlesztési segélyezés*. Tankönyv. TeTT Consult Kft., Budapest.

Paris Declaration on Aid Effectiveness, Ownership, Harmonisation, Alignment, Results and Mutual Accountability. High Level Forum, Paris, February 28–March 2, 2005.

Penalty Against Poverty. More and better EU aid can score Millennium Development Goals (2010), CONCORD, Aidwatch, Brussels.

Richelle, K. (2004): Europe's Common Foreign and Security Policy and Europe's Development Co-operation Policy, *CDS Development Research Briefings*.

Szent-Iványi B. (2010): Az Európai Unió nemzetközi fejlesztési politikája. In Kengyel Á. (szerk.): *Az Európai Unió közös politikái*. Akadémiai Kiadó, Budapest.

Szent-Iványi B. (2011): *Nemzetközi fejlesztés – segélydiplomácia*. Kézirat. Budapest.

www.aidwatch.concordeurope.org

www.oecd.org/dac/stats

3.3. Magyarország nemzetközi fejlesztési támogatáspolitikája

DR. KISS JUDIT

Magyarország rendszerváltás utáni nemzetközi fejlesztéspolitikáját (továbbiakban NEFE) csak 2003-ban kezdte el, miután 1996-ban tagja lett az OECD-nek és 2004-től az Európai Uniónak, s így hazánk kötelezettségévé is vált a nála kevésbé fejlett országok támogatása. A magyar nemzetközi fejlesztéspolitikának sokféle nemzetközi és hazai elvárásnak kell megfelelni. A nemzetközi donorközösség (mindenekelőtt az EU, illetve az OECD fejlesztéssel foglalkozó bizottsága, a DAC) azt várja el Magyarországtól, hogy 2010-re GNI-jának (bruttó nemzeti jövedelmének) 0,17 százalékát, illetve 2015-re 0,33 százalékát hivatalos fejlesztési segélyként, ODA-ként nyújtsa a DAC recipiens listáján szereplő országoknak.¹ A recipiensek ugyanakkor azt várják el Magyarországtól – és a többi donortól –, hogy olyan prioritásokat kövessen fejlesztéspolitikájában, amelyek elősegítik az ún. Millenniumi Fejlesztési Célok (Millennium Development Goals, MDG) megvalósulását, mindenekelőtt a szegénység csökkentését. Ezzel párhuzamosan a magyar fejlesztéspolitikának a hazai elvárásoknak is meg kell felelnie. A magyar kormány, az adófizetők és az üzleti világ azt várja a magyar segélypolitikától, hogy szolgálja az ország politikai, biztonságpolitikai és gazdasági érdekeit. Mindezen túl az egyre aktívabb civil szervezetek (NGO-k) olyan donornak szeretnék látni Magyarországot, amely segélypolitikájában hangsúlyt helyez a humanitárius, a szociális és a környezeti szempontokra, s nemcsak a segély mennyiségét növeli, de hatékonyságát is növeli.

Ezek után lássuk, hogy a magyar fejlesztéspolitika mennyiben tud a fenti szempontoknak megfelelni.

3.3.1. Mennyi támogatást nyújtunk?

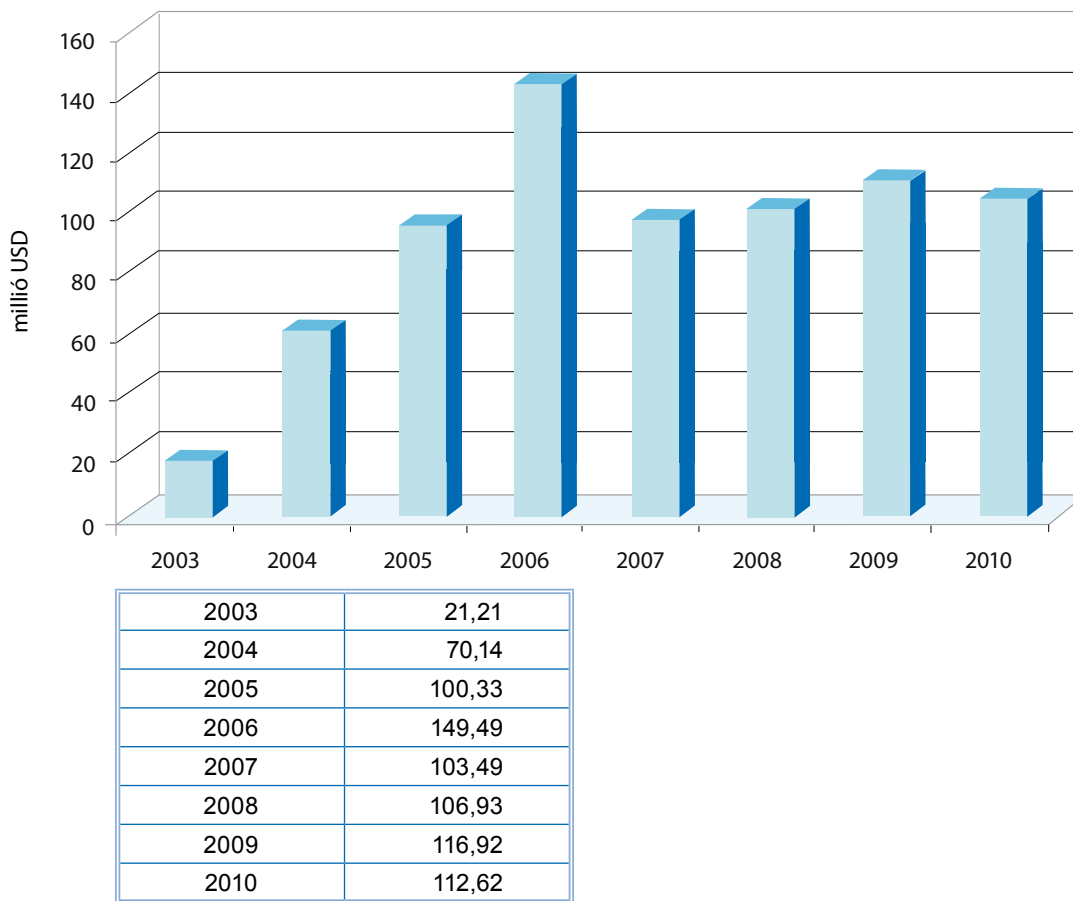
Magyarország, illetve bármelyik donor által nyújtott támogatás nagyságát az adott évben folyósított ODA (hivatalos fejlesztési segély) volumenével szokták kifejezni, amit a donorok többsége az OECD DAC-nak évente lejelent. A DAC pedig az OECD honlapján közzéteszi az adatokat.² Az OECD DAC nemcsak az adatokat összesíti, de azt is meghatározza, hogy mi számolható el ODA-ként: általában azok a költségvetésből finanszírozott támogatások, amelyek minimum 25 százalékos vissza nem térítendő adományelemet tartalmaznak, és fejlesztési, szegénységcsökkentési célokat szolgálnak.

Ami a magyar ODA alakulását illeti, 2003 és 2010 között 21,21 millió dollárról 112,62 millió dollárra nőtt (1. ábra), vagyis több mint ötszörösére emelkedett, ami önmagában igen jelentős növekedés ilyen rövid időn

¹ Ezen országok listáját tartalmazza az F1. függelék.

² www.oecd.org/dac/stats

belül. A kedvező képet azonban némileg beárnyékolja az alacsony induló bázis, valamint a növekedés ütemének megtorpanása és egyenetlensége. Míg 2006-ig töretlenül nőtt a nyújtott segély nagysága, addig 2007-ben már jelentős visszaesés következett be, s habár 2009-ig némileg nőtt az ODA, de 2010-ben már ismét a megelőző év alatt volt a szintje. Ez annál is inkább sajnálatos, mivel a többi donor vonatkozásában 2010-ben már növekedés volt észlelhető az ODA nagyságát illetően: az OECD-DAC országai 2010-ben már 6,5 százalékkal, azaz 129 milliárd dollárra emelték az ODA nagyságát az előző évihez képest, míg az EU esetében 9,2 százalékkal nőtt az ODA, (4,5 milliárd euróval), vagyis a 2009-es 49,3 milliárd euróról 53,8 milliárd euróra emelkedett. Úgy tűnik, hogy a fejlettebb donorok már túl vannak a pénzügyi, a gazdasági és „segélyezési” válságon, míg mi még mindig „befelé” tartunk.



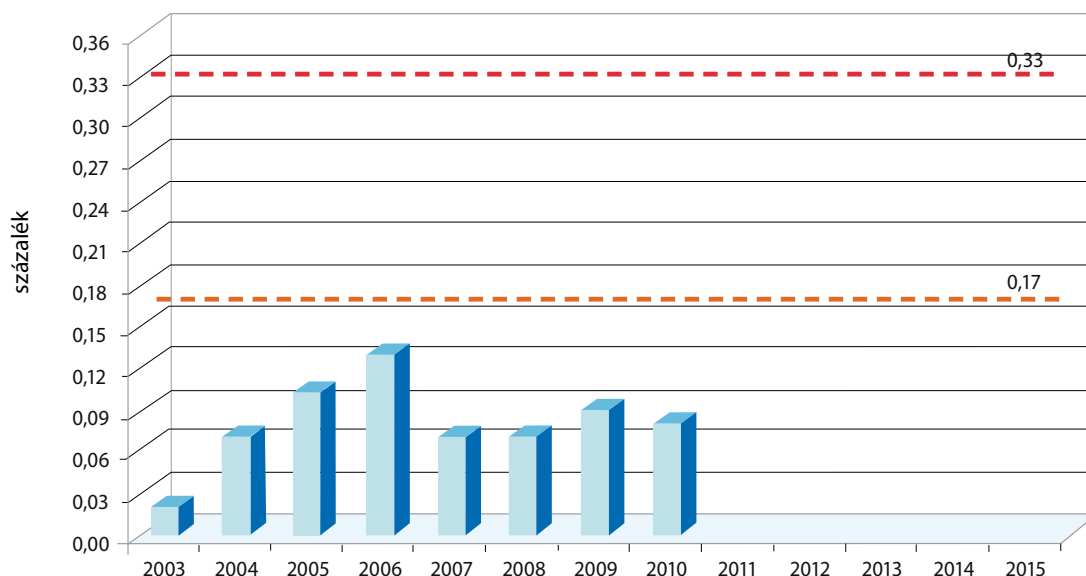
Forrás: saját összeállítás az OECD-DAC adatai alapján.

1. ábra: A magyar hivatalos fejlesztési segély (ODA) alakulása
(millió dollár, folyó árakon számolva)

3.3.2. Sikerül(t)-e az ODA/GNI célt teljesíteni?

EU-csatlakozásunk egyben az EU fejlesztéspolitikájával való azonosulást is jelenti, ami azt az uniós elvárást foglalja magában, hogy az új tagországok mindenkor GNI-juk 0,17, illetve 0,33 százalékát fordítsák fejlesztésre 2010-ben, illetve 2015-ben. Míg a 2015-ös céldátum 4 év messzeségben van, addig 2010 már mögöttünk. Kérdés: sikerült-e Magyarországnak a 0,17 százalékos célt teljesíteni?

A 2. ábra adatai szerint míg 2006-ban akár úgy is tűnhetett volna, hogy 2010-re sikerül a 0,17 százalékos célt teljesíteni, azóta csak távolodunk a cél teljesítésétől, s jelenleg a magyar Külügyminisztérium (KüM) szerint a magyar GNI 0,091 százalékát fordítjuk segélyezésre. Ahhoz, hogy 2010-re a 0,17 százalékos célt teljesítsük, 153 millió eurónyi ODA kellett volna, a ténylegesnél 73 millióval több, vagyis közel félúton járunk, 53 százalékot teljesítettünk.



2003	0,030
2004	0,070
2005	0,110
2006	0,130
2007	0,080
2008	0,080
2009	0,095
2010	0,091

Forrás: saját összeállítás az OECD-DAC, illetve 2010-re a KüM adatai alapján.

2. ábra: A magyar hivatalos fejlesztési segély (ODA) alakulása (a GNI %-ában)

Aligha menti a hazai helyzetet, hogy a donorok legtöbbje sem teljesíti a számukra kitűzött célt: az EU egésze 2010-ben GNI-jának 0,43 százalékát nyújtotta ODA-ként, vagyis 14,559 milliárd euróval kevesebbet, mint a 0,56 százalékos célnak megfelelő 68,376 milliárd euró.³ Az új tagok közül pedig Ciprust kivéve egyetlen ország sem teljesítette a 0,17 százalékos célt: a leginkább lemaradó országok Litvánia (a 2010-es célnak csak 35%-át teljesítette), Románia (41%), Lengyelország (49%), Szlovákia (50%) és Bulgária voltak. Magyarország 53 százalékát teljesítette a célnak, vagyis míg öten rosszabbul, hatan jobban teljesítettek nálunk. Ugyanakkor az összegbeli lemaradás esetében Magyarország – Lengyelország és Románia után – a harmadik leginkább lemaradó ország a maga 73 millió eurójával.⁴

3.3.3. A segélyek megoszlása: a bi- és multilaterális segélyek aránya

A donorok általában kétféle csatornán keresztül juttatják el segélyeiket a recipienseknek. A bilaterális segély esetében a donor kormánya közvetlenül (bilaterálisan) nyújtja a támogatást a recipiens ország kormányának,⁵ míg az ún. multilaterális segély esetében a különböző nemzetközi szervezeteken (pl. ENSZ, Világbank, IMF) keresztül, az azok költségvetéséhez való hozzájárulás, tagdíjfizetés útján. A donorok általában a bilaterális segélyt preferálják, hiszen ezáltal sokkal közvetlenebbül érvényesíthetők a segélynyújtók gazdasági, politikai érdekei, és lehetőség van az önálló NEFE-arculat kialakítására, valamint a saját NEFE-stratégia megvalósítására. Éppen ezért nem meglepő, hogy a hosszabb donormúlttal és kiforrott NEFE-stratégiával rendelkező országok általában segélyeik mintegy kétharmadát, de igen sokszor háromnegyedét is bilaterális formában nyújtják.

Ezzel szemben a magyar segélynyújtás egyik, a többi donortól eltérő vonása, hogy a támogatások zömét, általában kétharmadát (de volt év, amikor több mint 85%-át) a multilaterális segélyek teszik ki (*1. táblázat*), vagyis a különböző nemzetközi szervezetekbe befizetett tagdíjak, továbbá az EU költségvetéséhez, illetve 2011-től már az Európai Fejlesztési Alaphoz (EDF, European Development Fund) való hozzájárulások ODA-ként elszámolható befizetések. Ezen meglehetősen kedvezőtlen megoszlásnak az a legfőbb oka, hogy a magyar ODA meglehetősen csekély volumenű, s először a nemzetközi kötelezettségeinkből (ENSZ-tagság, Világbank-tagság, EU-tagság stb.) fakadó befizetéseknek kell eleget tenni, s csak az ezek teljesítése után fennmaradó összeget tudjuk bilaterális ODA-ként elkölteni. S mivel a nemzetközi kötelezettségeinkből fakadó multilaterális befizetések összege növekvő tendenciát mutat (mindenekelőtt az EU vonatkozásában), ezért egyre inkább zsugorodik a magyar segélypolitika arculatát meghatározó bilaterális segélyek aránya (*3. ábra*). S ez a jövőben sem fog változni, kivéve, ha a segélyek összege nagyobb mértékben növekszik, mint a multilaterális szervezetekhez történő befizetési kötelezettségünk.

³ Az OECD-DAC tagjai pedig 2010-ben GNI-juk 0,32 százalékát nyújtották segélyként.

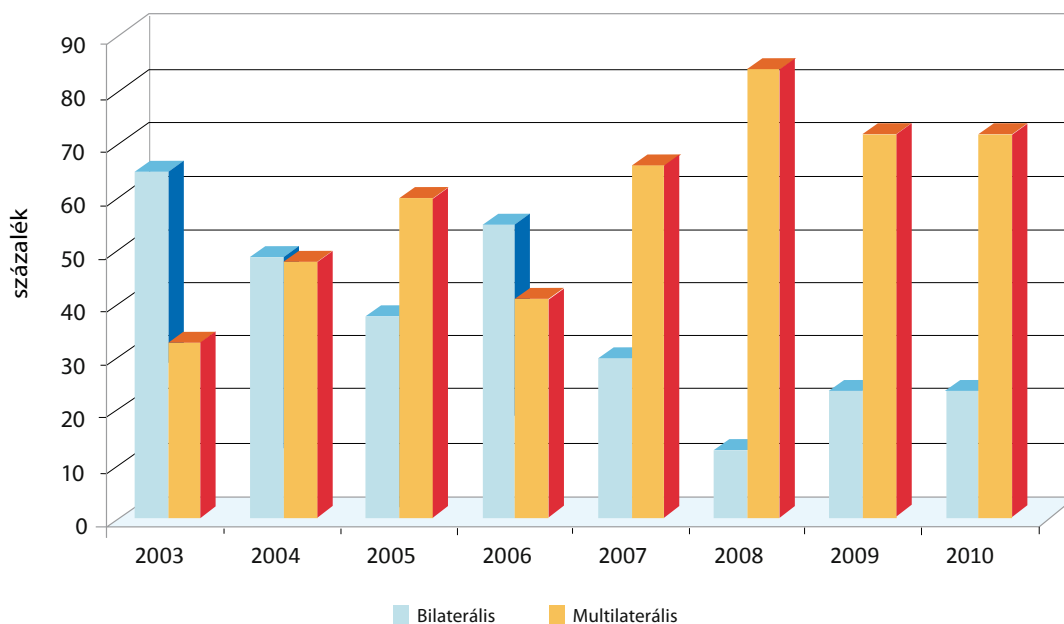
⁴ *Challenging Self-Interest...* 2011.

⁵ Mondjuk Franciaország Malinak vagy Magyarország Kenyának.

1. táblázat: A bi- és multilaterális segély nagyságának alakulása (millió USD) és arányuk változása (%)

Év	Bilaterális segély	Multilaterális segély	Arányuk változása, %
	millió USD		
2003	13,88	7,34	65,5–34,5
2004	35,49	34,64	50,6–49,4
2005	39,55	60,79	39,4–60,6
2006	84,34	65,15	56,4–43,6
2007	33,03	70,46	31,9–68,1
2008	15,43	91,50	14,43–85,7
2009	29,60	87,32	25,3–74,7
2010	29,06	83,56	25,8–74,2

Forrás: saját összeállítás az OECD-DAC adatai, illetve 2010-re a KÜM közlése alapján.



Forrás: saját számítás az OECD-DAC és a 2. táblázat adatai alapján.

3. ábra: A bi- és multilaterális segély arányának változása (%)

3.3.4. Kik a legfőbb multilaterális recipiensek?

A KüM 2010. évi beszámolója szerint⁶ a 23,5 milliárd forintnyi magyar ODA-ból 17,7 milliárd forintot, vagyis 75,3 százalékot tett ki a különböző nemzetközi szervezetekbe, alapokba befizetett tagdíjak, hozzájárulások ODA-ként elszámolható része. Ennek megoszlásáról tájékoztat az alábbi kimutatás.

2. táblázat: A multilaterális befizetések alakulása 2010-ben (Ft)

Intézmény	Nemzetközi szervezet megnevezése	Befizetés jogcíme	Kötelezettségvállalás
BM	IOM – International Organisation for Migration	tagdíj	18 897 497
HM	Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces		4 592 290
KIM	Organisation for Economic Co-operation and Development (Contributions to special funds for Technical C Activities Only)	tagdíj	1 450 000
KIM SZTNH	World Intellectual Property Organisation (WIPO) – UN/ENSZ		840 933
KüM	UN	tagdíjak, székház felújítása	203 295 970
KüM	UN (MINURCAT, MINUSTAH, MONUC, UNAMID, UNIFIL, UNMIL, UNMIS, UNMIT, UNOCI)	békefenntartás	137 064 327
KüM	OCHA – Office for the Coordination of Humanitarian Affairs	önkéntes	2 240 000
KüM	UNDP – United Nations Development Programme	önkéntes hozzájárulás	10 563 500
KüM	United Nations High Commissioner for Refugees	önkéntes hozzájárulás	36 400 000
KüM	OHCHR – United Nations High Commissioner for Human Rights	önkéntes hozzájárulás	10 350 000
KüM	IOM – International Organization for Migration	önkéntes hozzájárulás	4 140 000
KüM	CERF (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs of the United Nations)	önkéntes hozzájárulás	10 350 000
KüM	GEF – LDCF (Global Environment Facility – Least Development Countries Fund)	hozzjárulás	270 000 000
NEFMI – EÜ	United Nations Environment Programme FAO/UNEP		1 306 632
NEFMI – EÜ	World Health Organisation-assessed contributions	tagdíj	171 440 384
NEFMI – oktatás	UNESCO	tagdíj	109 713 600
NEFMI szociális	United Nations Children's Fund	hozzjárulás	24 587 336
NFM	International Telecommunications Union – ITU – UN/ENSZ		3 865 827
NFM	United Nations Framework Convention on Climate Change UNFCCC	önkéntes	11 014 465
NFM	Universal Postal Union		6 655 072
NGM	European Union –development share of the budget	tagdíj	13 862 400 000
NGM	WB IDA	alaptőke-hozzájárulás	789 200 000
NGM	UN ILO		12 000 000

folytatódik

⁶ Beszámoló Magyarország 2010. évi... 2011.

Intézmény	Nemzetközi szervezet megnevezése	Befizetés jogcíme	Kötelezettségvállalás
NGM	IMF PFGRT		1 727 200 000
NGM	IMF HIPC		29 300 000
NGM	UN UNIDO	tagdíj	500 000
OAH	International Atomic Energy Agency – assessed contributions	tagdíj	54 190 750
OAH	International Atomic Energy Agency (TC Fund Only)	tagdíj	41 500 899
VM	World Food programme		14 417 750
VM	FAO	egyéb hozzájárulás	73 713 458
VM	WMO	tagdíj	1 288 968
VM	UNCCD	tagdíj	7 463 350
VM	UNEP	önkéntes	
VM	Fejlesztési banki alapok (CGIAR)	tagdíj	3 106 130
VM	CITES	tagdíj	2 503 718
VM	EPPO	tagdíj	8 999 826
VM	ISTA	tagdíj	1 144 084
VM	IUCN	tagdíj	5 189 438
VM	IMF Montreal Protocol (100%)		42 080 700
Összesen			17 710 376 904

Forrás: Beszámoló Magyarország 2010. évi... 2011: 48–50, 3. számú melléklet.

Mint az előbbi összeállításból látható a magyar multilaterális ODA legnagyobb tétele (2010-ben 13,86 milliárd forint) az EU közös költségvetéséhez való hozzájárulásunk ODA-ként elszámolható része volt. 2010-ben ez tette ki a multilaterális ODA 78 százalékát s a teljes magyar ODA 59 százalékát. Ráadásul azzal is számolni kell, hogy 2011-től már az Európai Fejlesztési Alaphoz is hozzá kell járulnunk 16,66 millió euró (kb. 4,66 milliárd forint) értékben, vagyis elképzelhető, hogy a jövőben EU-s befizetéseink fogják az ODA-nkat dominálni, sőt alapvetően kitenni.

Multilaterális ODA-nk második legnagyobb tételcsoportja a Világbank International Development Association (IDA) alapjához, valamint az IMF Poverty Reduction and Growth Facilityjéhez (PRGF), illetve az adósság által leginkább sújtott szegény országokat segítő Heavily Indebted Poor Countries kezdeményezéséhez való hozzájárulásunk. Ez a három tétel adja multilaterális ODA-nk 15,1 százalékát. Mivel ezek a hozzájárulásaink elvileg a leginkább rászoruló, legszegényebb – többnyire afrikai – országok megsegítését szolgálják, így aligha vonható kétségbe jogosságuk.

A harmadik legnagyobb tételcsoport pedig a KÜM ENSZ-tagdíjbefizetései, az ENSZ békefenntartási akcióihoz való hozzájárulás, a különböző ENSZ-szervezetekhez (UNDP, OHCHR, CERF stb.) való önkéntes hozzájárulás. A fentiek sora 2010-ben egy új tétellel bővült: Magyarország egymillió euróval (270 millió forint) támogatta az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezménye (UNFCCC) alatt létrehozott és a Globális Környezet-

védelmi Alap (GEF) által kezelt LDCF-ot, vagyis a klímaváltozás hatásaival küzdő legkevesbé fejlett országokat segítő alapot. A fenti tételek összességükben a magyar multilaterális ODA mintegy 4 százalékát tették ki (684 millió forintot képviseltek).

A fenti három nagy tételcsoport (EU, Világbank + IMF, illetve ENSZ) tette ki 2010-ben a magyar multilaterális ODA 97 százalékát. A fennmaradó három százalék pedig az NGM-en és a KÜM-on kívüli kormányzati szervek, minisztériumok (BM, HM, KIM, NEFMI, VM stb.) multilaterális ODA-ja volt, s alapvetően az illető intézmény nemzetközi kapcsolataihoz kapcsolódó tagdíjak vagy hozzájárulások voltak.⁷

3.3.5. A bilaterális NEFE-tevékenység

2010-ben Magyarország ODA-jának mintegy 25 százalékát (5,875 milliárd forintot) nyújtotta bilaterálisan. Mivel egy donor NEFE-arculatát alapvetően a bilaterális segélyezés határozza meg, ezért célszerű megvizsgálni a támogatások jogcímei, szektorok, partnerek és hazai donorok szerinti megoszlását.

A bilaterális ODA jogcímei szerinti megoszlása

A magyar bilaterális ODA legfontosabb jogcímei:

- adományok, vagyis a vissza nem térítendő támogatások;
- technikai segítségnyújtás, vagyis szakértők küldése és fogadása, illetve ösztöndíjak nyújtása a nálunk tanuló, fejlődő országokból érkező diákoknak;
- adósságelengedés, ami a Magyarországgal szemben a fejlődő országok részéről fennálló adósságok egy részének vagy teljes egészének törlését jelenti;
- segélyezéssel foglalkozó civil szervezetek támogatása; valamint
- humanitárius segély, vagyis vészhelyzetben való segítségnyújtás akár természetben (gyógyszerek, élelem), akár pénzben.

A 3. táblázat egyrészt alátámasztja azt a már korábban is bemutatott jelenséget, hogy a magyar ODA mintegy háromnegyede multilaterális támogatás, s ennek zöme az EU-tagságunkból fakadó kötelezettség. Ami a bilaterális ODA-t illeti, míg 2009-ben az adományok dominálták a bilaterális ODA-t, addig 2010-ben a technikai segítségnyújtás.

⁷ Például a VM esetében a FAO-tagdíj vagy a World Food Programme-hoz való hozzájárulás évi 65 ezer USD értékben.

3. táblázat: Az ODA jogcímek szerinti megoszlása
(millió USD)

Jogcím	2009	2010	2009	2010
	millió USD		%	
ODA	116,92	112,62	100,0	100,0
Bilaterális	29,8	29,01	25,3	25,8
NGO-k támogatása	0,13	2,36	0,11	2,1
Technikai segítségnyújtás	0,22	12,99	0,18	11,53
Adminisztratív költségek	2,21	1,81	1,89	1,60
Adományok	26,60	0,98	22,75	0,87
Humanitárius segély	0,31	0,17	0,27	0,15
Multilaterális	87,32	83,61	74,7	74,4
ENSZ	4,95	4,23	4,23	3,76
EU	74,96	66,72	64,11	59,24

Forrás: saját összeállítás az OECD-DAC, illetve az EU Development Accountability... 2011 alapján.

A magyar bilaterális NEFE-tevékenység alapvetően projekttevékenység: 2010-ben a NEFE-partnerekkel 110 projekt valósult meg, amiből mintegy 75 technikai segítségnyújtás volt, vagyis ösztöndíjak nyújtása, oktatócsere, továbbképzés, technikai együttműködés (4. táblázat) A legnagyobb „projekt” a menekültek költségeinek ODA-ként való elszámolása volt, hiszen 2010-ben ezt tette ki a magyar bilaterális ODA 21,6 százalékát. Ténylegesen 1,268 milliárd forintot költött a Bevándorlási Hivatal a menekültekre. A második legnagyobb a HM afganisztáni OMLT-projekt költségei voltak (943 579 millió forint), amelyek a 2010. évi NEFE-tagországokban megvalósított bilaterális ODA közel 30 százalékát, illetve a teljes magyar bilaterális ODA 16 százalékát tették ki.

Habár nincs kimutatás a magyar NEFE szektorális megoszlását illetően, a fenti adatok tanúsága szerint az oktatáshoz kapcsolódó projektek dominálják a magyar bilaterális NEFE-t, s ezzel közvetve járulnak hozzá az egyik Millenniumi Fejlesztési Cél megvalósításához. Ugyanakkor figyelembe kell venni, hogy a magyar oktatási projektek igen kis volumenűek, illetve sokszor eseti jellegűek (egy-egy utazás, tapasztalatcsere, néhány ösztöndíjas fogadása), s többnyire a felsőoktatásra irányulnak. A másik MDG, amivel összefüggésbe hozható a magyar NEFE-tevékenység, az egészségügy, illetve az agrárfejlesztés a kötött segélyhitel-projektek⁸ keretében.

⁸ Erről lásd később.

4. táblázat: Központi költségvetési szervek NEFE-partnerországokban végzett projekttevékenységei
Összesítés országonként és projekt szerinti bontásban (HUF)

Donor	Célország	Kifizetés összege	Projekt megnevezése, leírása	Szektor
BM NOPVK	Afganisztán	222 636	NRC kábítószerbűnözés-ellenes képzés	
HM	Afganisztán	132 901 308	CIMIC projektek/MH PRT kontingens projektek	Multiszektor
HM	Afganisztán	39 285 121	Középtávú fejlesztési projektek/MH PRT kontingens pr.	Multiszektor
HM	Afganisztán	934 578 769	OMLT költségei	Egyéb
NEFMI oktatási + Balassi Intézet	Afganisztán	14 971 840	Ösztöndíj, oktatócsere, továbbképzés	Oktatásügy
VM	Afganisztán	24 269 016	FAO ösztöndíjprogram	Képzés, ösztöndíjak
VM	Afganisztán	9 256 359	Vetőmag-szállítási projekt	Egyéb
NEFMI oktatási + Balassi Intézet	Angola	119 000	Ösztöndíj, oktatócsere, továbbképzés	Oktatásügy
HM	Bosznia-Hercegovina	1 653 375	GCSP biztonságpolitikai tanfolyamon részt vevő hallgató támogatása (ösztöndíj)	Oktatásügy
NEFMI oktatási + Balassi Intézet	Bosznia-Hercegovina	1 428 000	Ösztöndíj, oktatócsere, továbbképzés	Oktatásügy
NGM	Bosznia-Hercegovina	34 566 314	Tuzlai ivóvíztisztító	Szociális infrastruktúra fejlesztése
NEFMI oktatási + Balassi Intézet	Botswana	238 000	Ösztöndíj, oktatócsere, továbbképzés	Oktatásügy
NEFMI oktatási + Balassi Intézet	Burkina Faso	119 000	Ösztöndíj, oktatócsere, továbbképzés	Oktatásügy
OGY Külügyi Hivatala	Dél-afrikai Köztársaság	780 393	Technikai együttműködés, szakértői képzés	
NEFMI oktatási + Balassi Intézet	Dél-afrikai Köztársaság	714 000	Ösztöndíj, oktatócsere, továbbképzés	Oktatásügy
NIH	Dél-afrikai Köztársaság	39 316 635	Magyar–dél-afrikai tét együttműködési program 2010–2011	
NEFMI oktatási + Balassi Intézet	Eritrea	119 000	Ösztöndíj, oktatócsere, továbbképzés	Oktatásügy
NEFMI oktatási + Balassi Intézet	Etiópia	119 000	Ösztöndíj, oktatócsere, továbbképzés	Oktatásügy
VM	Etiópia	26 965 573	FAO ösztöndíjprogram	Képzés, ösztöndíjak
NEFMI oktatási + Balassi Intézet	Gambia	595 000	Ösztöndíj, oktatócsere, továbbképzés	Oktatásügy
NEFMI oktatási + Balassi Intézet	Ghána	1 547 000	Ösztöndíj, oktatócsere, továbbképzés	Oktatásügy
BVOP	Irak	2 833 654	Iraki bv-s szakemberek szakmai képzése	
NEFMI oktatási + Balassi Intézet	Irak	1 785 000	Ösztöndíj, oktatócsere, továbbképzés	Oktatásügy
NEFMI oktatási + Balassi Intézet	Jemen	12 917 840	Ösztöndíj, oktatócsere, továbbképzés	Oktatásügy
NEFMI oktatási + Balassi Intézet	Kambodzsa	238 000	Ösztöndíj, oktatócsere, továbbképzés	Oktatásügy
NEFMI oktatási + Balassi Intézet	Kamerun	7 497 000	Ösztöndíj, oktatócsere, továbbképzés	Oktatásügy

folytatódik

Donor	Célország	Kifizetés összege	Projekt megnevezése, leírása	Szektor
HM	Kenya	2 645 400	GCSP gender specific scholarship (ösztöndíj)	Oktatásügy
NEFMI oktatási + Balassi Intézet	Kenya	2 380 000	Ösztöndíj, oktatócsere, továbbképzés	Oktatásügy
VM	Kenya	10 786 229	FAO ösztöndíjprogram	Képzés, ösztöndíjak
OGY Külügyi Hivatal	Kenya	93 181	Technikai együttműködés, szakértői képzés	
HM	Kirgizisztán	2 024 068	ZMNE BKNYK Pfp-s (angol, francia, német) nyelvtanfolyamok	Oktatásügy
NEFMI oktatási + Balassi Intézet	Kirgizisztán	714 000	Ösztöndíj, oktatócsere, továbbképzés	Oktatásügy
NEFMI oktatási + Balassi Intézet	Kolumbia	238 000	Ösztöndíj, oktatócsere, továbbképzés	Oktatásügy
HM	Kongó	953 277	EU SEC	Egyéb
NEFMI oktatási + Balassi Intézet	Kongó	238 000	Ösztöndíj, oktatócsere, továbbképzés	Oktatásügy
HM	Koszovó	47 964 542	CIMIC projektek/MH KFOR kontingens által végrehajtott projektek	Multiszektor
OGY Külügyi Hivatala	Laosz	1 400 948	Technikai együttműködés, szakértői képzés	
NGM	Laosz	14 886 556	Nongteng farm korszerűsítés	Gazdasági infrastruktúra fejlesztése
NGM	Laosz	12 142 900	Namxuang és Namhoum farm korszerűsítések	Gazdasági infrastruktúra fejlesztése
NGM	Laosz	14 618 688	Nalunag és Nambak farm korszerűsítések	Gazdasági infrastruktúra fejlesztése
VM	Laosz	4 270 852	„A laoszi állattenyésztés és halászat fejlesztése a minőségi tenyészállat- és takarmányellátás feltételeinek javításával”	Multiszektor
KIM- SZTNH	Macedónia	481 421	SOIP, State Office of Industrial Property	Szakmai tapasztalatcsere
OGY Külügyi Hivatala	Macedónia	279 441	Technikai együttműködés, szakértői képzés	
NEFMI oktatási + Balassi Intézet	Macedónia	2 142 000	Ösztöndíj, oktatócsere, továbbképzés	Oktatásügy
KIM	Macedónia	500 000	Akkreditált felnőttképzési program támogatása	Oktatásügy, kultúra
NEFMI oktatási + Balassi Intézet	Madagaszkár	476 000	Ösztöndíj, oktatócsere, továbbképzés	Oktatásügy
HM	Mauritánia	3 036 102	ZMNE BKNYK Pfp-s (angol, francia, német) nyelvtanfolyamok	Oktatásügy
NEFMI oktatási + Balassi Intézet	Mauritius	2 499 000	Ösztöndíj, oktatócsere, továbbképzés	Oktatásügy

folytatódik

Donor	Célország	Kifizetés összege	Projekt megnevezése, leírása	Szektor
OGY Külügyi Hivatala	Moldova	5 382 603	Technikai együttműködés, szakértői képzés	
NEFMI oktatási + Balassi Intézet	Moldova	5 355 000	Ösztöndíj, oktatócsera, továbbképzés	Oktatásügy
BM OKF	Moldova	2 872 000	KIT (krízis intervenció) munkaműhely szervezése moldáv szakértők részére, Balatonföldváron	
MTA	Moldova	113 500	K+F	
MTA	Mongólia	127 200	K+F	
NEFMI oktatási + Balassi Intézet	Mongólia	15 973 440	Ösztöndíj, oktatócsera, továbbképzés	Oktatásügy
NIH	Mongólia	3 500 000	Magyar–mongol általános TÉT együttműködési program 2010	
VM	Mongólia	1 348 279	FAO ösztöndíjprogram	Képzés, ösztöndíjak
OGY Külügyi Hivatala	Montenegró	1 764 913	Technikai együttműködés, szakértői képzés	
NEFMI oktatási + Balassi Intézet	Montenegró	4 046 000	Ösztöndíj, oktatócsera, továbbképzés	Oktatásügy
NGM	Montenegró	36 500 870	Podgoricai vizsgaközpont (LOT II)	Oktatásügy
NGM	Montenegró	22 436 325	Podgoricai óvoda (LOT III)	Oktatásügy
NGM	Montenegró	31 586 099	Podgoricai általános iskola (LOT IV)	Oktatásügy
NGM	Montenegró	37 234 070	Podgoricai eü. szakiskola (LOT I)	Oktatásügy
NEFMI oktatási + Balassi Intézet	Namíbia	476 000	Ösztöndíj, oktatócsera, továbbképzés	Oktatásügy
VM	Namíbia	4 044 836	FAO ösztöndíjprogram	Képzés, ösztöndíjak
NEFMI oktatási + Balassi Intézet	Nigéria	49 266 000	Ösztöndíj, oktatócsera, továbbképzés	Oktatásügy
BVOP, BM NOPVK	Palesztina	362 750	Palesztin bv-s szakemberek szakmai képzése	
BM NOPVK	Palesztina	2 488 140	Palesztin kábítószerbűnözés-ellenes képzés	
NEFMI oktatási + Balassi Intézet	Palesztina	14 229 520	Ösztöndíj, oktatócsera, továbbképzés	Oktatásügy
NEFMI oktatási + Balassi Intézet	Sierra Leone	119 000	Ösztöndíj, oktatócsera, továbbképzés	Oktatásügy
HM	Szerbia	1 653 375	GCSP biztonságpolitikai tanfolyamon résztvevő hallgató támogatása (ösztöndíj)	Oktatásügy
KIM	Szerbia	700 000	A Ricsaj Népművészeti Fesztivál valamint a Tolerancia nap szervezési költségeinek támogatása	Oktatásügy, Egészségügy, Egyéb szociális infrastruktúra fejlesztése,

folytatódik

Donor	Célország	Kifizetés összege	Projekt megnevezése, leírása	Szektor
KIM – szülőföld alap	Szerbia	139 180 000	Határon túli magyar szervezetek támogatása	Kultúra
KIM – szülőföld alap	Szerbia	218 050 000	Határon túli magyar szervezetek támogatása	Oktatás
KIM – szülőföld alap	Szerbia	31 540 000	Határon túli magyar szervezetek támogatása	Önkormányzat
OGY Külgügyi Hivatala	Szerbia	4 033 377	Technikai együttműködés, szakértői képzés	
MTA	Szerbia	347 724	K+F	
NEFMI oktatási + Balassi Intézet	Szerbia	257 314 000	Ösztöndíj, oktatócsere, továbbképzés	Oktatásügy
NIH	Szerbia	4 965 000	Magyar-szerb tét együttműködési program 2010-2011	
VM	Szerbia	17 527 623	FAO ösztöndíjprogram	Képzés, ösztöndíjak
VM	Szerbia	500 000	Szőlész-borász tanfolyam szervezés	Egyéb
VM	Szerbia	1 100 000	Őshonos juh- és kecskefajták génmegőrzési módszerének javítása	Egyéb: utazási költség
VM	Szerbia	163 589	Szerb Mezőgazdasági, Erdészeti és Vízgazdálkodási Minisztérium 2 szakértőjének tanulmányútja az MVH-nál Magyarországon 2010. 06. 07. – 07. 31.	Egyéb
NEFMI oktatási + Balassi Intézet	Szomália	595 000	Ösztöndíj, oktatócsere, továbbképzés	Oktatásügy
NEFMI oktatási + Balassi Intézet	Szudán	1 071 000	Ösztöndíj, oktatócsere, továbbképzés	Oktatásügy
NEFMI oktatási + Balassi Intézet	Tanzánia	238 000	Ösztöndíj, oktatócsere, továbbképzés	Oktatásügy
NEFMI oktatási + Balassi Intézet	Togo	119 000	Ösztöndíj, oktatócsere, továbbképzés	Oktatásügy
NEFMI oktatási + Balassi Intézet	Uganda	476 000	Ösztöndíj, oktatócsere, továbbképzés	Oktatásügy
HM	Ukrajna	16 192 544	ZMNE BKNYK PfP-s (angol, francia, német) nyelvtanfolyamok	Oktatásügy
KIM	Ukrajna	10 951 515	Karácscfalvi líceum működési költségeinek támogatása	Oktatásügy, egészségügy, egyéb szociális infrastruktúra fejlesztése
KIM	Ukrajna	33 000 000	Irodahálózat elindításához működési költség biztosítása	Oktatásügy, egészségügy, egyéb szociális infrastruktúra fejlesztése

folytatódik

Donor	Célország	Kifizetés összege	Projekt megnevezése, leírása	Szektor
KIM	Ukrajna	2 000 000	Beregszászi 2010–2011 tanév I. féléves programjai – főiskola szerkezetátalakítási költségei	Oktatásügy, egészségügy, egyéb szociális infrastruktúra fejlesztés,
KIM	Ukrajna	5 000 000	Ösztöndíjprogram támogatása, tankönyvek és kézikönyvek készítésének támogatása. A Karitás ház beruházási költségeinek és a Szórvány-intézmények fenntartási költségeinek támogatása	Képzés, ösztöndíjak
KIM	Ukrajna	29 515 333	Református líceumok 2010. évi működésének támogatása	Oktatásügy, egészségügy, egyéb szociális infrastruktúra fejlesztése
KIM	Ukrajna	8 000 000	Szülőföldön magyarul oktatási-nevelési támogatás és lebonyolítás	Oktatásügy, kultúra
KIM – szülőföld alap	Ukrajna	111 370 000	Határon túli magyar szervezetek támogatása	Kultúra
KIM – szülőföld alap	Ukrajna	199 660 000	Határon túli magyar szervezetek támogatása	Oktatás
KIM – szülőföld alap	Ukrajna	27 904 000	Határon túli magyar szervezetek támogatása	Önkormányzat
OGY Külgügyi Hivatala	Ukrajna	4 945 190	Technikai együttműködés, szakértői képzés	
MTA	Ukrajna	2 976 251	K+F	
NEFMI oktatási + Balassi Intézet	Ukrajna	331 659 000	Ösztöndíj, oktatócsere, továbbképzés	Oktatásügy
NIH	Ukrajna	9 268 839	Magyar–ukrán TÉT együttműködési program 2009–2010	
VM	Ukrajna	4 044 836	FAO ösztöndíjprogram	Képzés, ösztöndíjak
OGY Külgügyi Hivatala	Vietnam	1 368 554	Technikai együttműködés, szakértői képzés	
MTA	Vietnam	1 484 180	K+F	
NIH	Vietnam	158 408	Magyar-vietnámi tét együttműködési program 2008–2009	
VM	Vietnam	158 408	Őshonos baromfi Vietnamban tét pályázat	Gazdasági infrastruktúra fejlesztése; Egyéb: kutatás, szegénységcsökkentés
NEFMI oktatási + Balassi Intézet	Vietnam	33 485 760	Ösztöndíj, oktatócsere, továbbképzés	Oktatásügy
VM	Vietnam	6 741 393	FAO ösztöndíjprogram	Képzés, ösztöndíjak

folytatódik

Donor	Célország	Kifizetés összege	Projekt megnevezése, leírása	Szektor
NEFMI oktatási + Balassi Intézet	Zambia	595 000	Ösztöndíj, oktatócsere, továbbképzés	Oktatásügy
NEFMI oktatási + Balassi Intézet	Zimbabwe	238 000	Ösztöndíj, oktatócsere, továbbképzés	Oktatásügy
BÁH		1 267 934 880	Menekültügyi költségek	
KüM		489 390 733	Bilaterális projektek + humanitárius + PRT + dem	

Forrás: Beszámoló Magyarország 2010. évi... 2011: 36–43., 1. számú melléklet.

A bilaterális ODA partnerek szerinti megoszlása

5. táblázat: A magyar bilaterális ODA partnerek szerinti megoszlása
2010-ben (kifizetések összege, USD, illetve százalékos megoszlás)

Ország	Összeg, USD	Megoszlás, %
Albánia	18 822 852	0,499
Algéria	10 898 459	0,289
Afganisztán	1 155 485 049	30,622
Angola	119 000	0,003
Argentína	3 750 574	0,099
Azerbajdzsán	11 074 234	0,293
Banglades	833 000	0,022
Belorusszia	961 3432	0,255
Bosznia-Hercegovina	37 647 689	0,998
Botswana	238 000	0,006
Brazília	2 380 000	0,063
Burkina Faso	119 000	0,003
Chile	714 000	0,019
Costa Rica	119 000	0,003
Dél-afrikai Köztársaság	40 811 028	1,082
Ecuador	238 000	0,006
Egyiptom	20 711 984	0,549
Eritrea	119 000	0,003
Észak-Korea	119 000	0,003
Etiópia	27 084 573	0,718

folytatódik

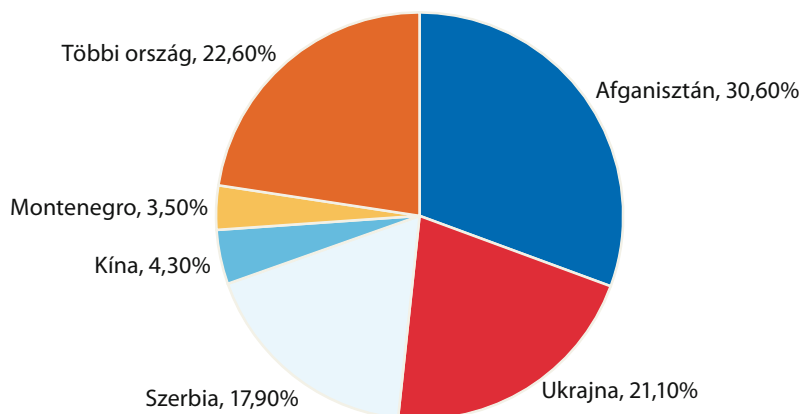
Ország	Összeg, USD	Megoszlás, %
Fülöp-szigetek	391 000	0,010
Gambia	595 000	0,016
Ghána	1 547 000	0,041
Grúzia	4 952 016	0,131
Haiti	9 059 234	0,240
Honduras	119 000	0,003
Horvátország	79 534 359	2,108
India	35 039 532	0,929
Indonézia	4 899 059	0,130
Irán	110 966 930	2,941
Jordánia	1 826 025	0,048
Irak	4 618 654	0,122
Jemen	12 917 840	0,342
Kambodzsza	238 000	0,006
Kazahsztán	6 726 149	0,178
Kamerun	7 497 000	0,199
Kenya	15 904 810	0,422
Kína	161 288 302	4,274
Kirgizisztán	2 738 068	0,073
Kolumbia	238 000	0,006
Kongó	1 191 277	0,032
Kosзовó	47 964 542	1,271
Laosz	47 319 944	1,254
Libanon	1 190 000	0,032
Líbia	1 309 000	0,035
Macedónia	3 402 862	0,090
Madagaszkár	476 000	0,013
Malajzia	1 313 000	0,035
Marokkó	833 000	0,022
Mauritánia	3 036 102	0,080
Mauritius	2 499 000	0,066
Mexikó	18 599 419	0,493
Mianmar	238 000	0,006

folytatódik

Ország	Összeg, USD	Megoszlás, %
Moldova	13 723 103	0,364
Mongólia	20 948 919	0,555
Montenegró	133 568 277	3,540
Namíbia	4 520 836	0,120
Nepál	476 000	0,013
Nigéria	49 266 000	1,306
Örményország	3 333 599	0,088
Pakisztán	2 261 000	0,060
Paraguay	119 000	0,003
Palesztina	17 080 410	0,453
Peru	357 000	0,009
Sierra Leone	119 000	0,003
Sri Lanka	714 000	0,019
Szerbia	677 074 688	17,944
Szíria	2 499 000	0,066
Szomália	595 000	0,016
Szudán	1 071 000	0,028
Tanzánia	238 000	0,006
Tádzsikisztán	1 467 279	0,039
Thaiföld	4 094 871	0,109
Togo	119 000	0,003
Törökország	64 981 969	1,722
Tunézia	238 000	0,006
Türkmenisztán	357 000	0,009
Uganda	476 000	0,013
Ukrajna	796 487 508	21,108
Üzbegisztán	952 000	0,025
Venezuela	595 000	0,016
Vietnam	43 396 703	1,150
Zambia	595 000	0,016
Zimbabwe	238 000	0,006
Országok összesen	3 773 329 160	

Forrás: saját összeállítás és számítás a KÜM 2010. évi beszámolója 1. és 2. számú mellékletei alapján

Az 5. táblázat tanúsága szerint a magyar bilaterális NEFE országpalettája roppant széles: 2010-ben a magyar bilaterális ODA a világ 84 (!) országába irányult, vagyis a világ országainak közel fele partnerünk volt (4. ábra). Egy kis ország és egy meglehetősen csekély erőforrásokkal rendelkező donor esetében ez több mint az erőforrások elfecskérése: azt jelenti, hogy a hazánk által támogatásban részesülő országok átlagosan 45 millió forintot, azaz 225 ezer USD-t kaptak. Ezen összeg hatékonyságát nem nehéz elképzelni. Ráadásul vannak olyan országok, amelyek igen kis összeghez jutottak: például Angola, Burkina Faso, Costa Rica, Eritrea, Észak-Korea, Honduras, Paraguay, Togo – 119 ezer forint; Botswana, Ecuador, Kambodzsa, Kolumbia, Mianmar, Tanzánia, Tunézia Zimbabwe – 238 ezer forint; Peru – 357 ezer forint, Fülöp-szigetek – 391 ezer forint. Vélelmezhetően ezen összegek egy-egy repülőjegy árát fedezik.



Forrás: saját számítás a 7. táblázat adatai alapján.

4. ábra: A magyar bilaterális ODA partnerek szerinti megoszlása (%)

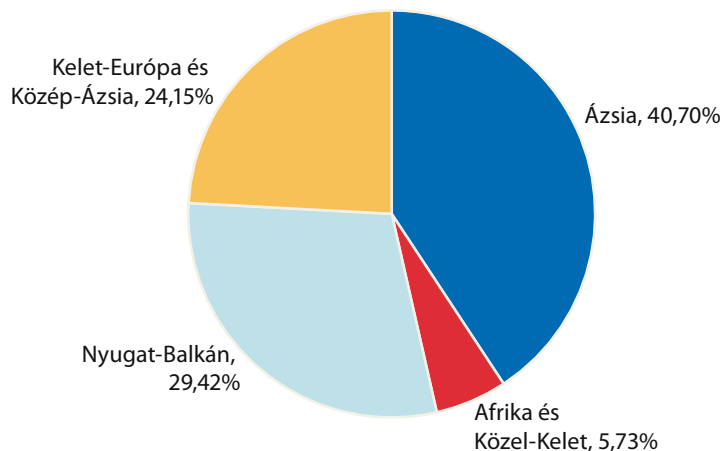
Ami a segélyek partnerek közötti megoszlását illeti, a legfőbb recipiens továbbra is Afganisztán, ahová a bilaterális ODA mintegy 30 százaléka irányult. Ezen recipiens kiemelt szerepét aligha az indokolja, hogy mint legkevesbé fejlett ország a leginkább rászorulóak között van. Sokkal inkább nemzetközi kötelezettségeink tették ezt az országot a legfőbb recipienssé. A második legfőbb recipiens Ukrajna (21,1%), amelyet Szerbia (17,8) és Kína (!!!) (4,3%) követ. Vagyis míg első ránézésre a magyar bilaterális ODA meglehetősen diverzifikálnak tűnik a partnerstruktúráját illetően, addig az adatok mélyebb elemzése után kiderül, hogy ez a nagyfokú diverzifikáció jelentős koncentrációval párosul, hiszen az első partner részaránya mintegy 30 százalékos, s az első 4 partneré együtt pedig: 73 százalék.

Ugyanakkor Afganisztánt leszámítva egyik fő partner sem sorolható a leginkább rászoruló országok közé. A DAC legfrissebb recipienslistája szerint Ukrajna a közepes jövedelmű országok alsó kategóriájába tartozik, míg Szerbia a közepes jövedelmű országok felső kategóriájába. A DAC-lista érdekessége, hogy a világ második gazdasági hatalma és első számú exportőre, Kína még mindig szerepel a recipienssek listáján, Ukrajnához

hasznos besorolással, s ilyen alapon nyújt Magyarország is ODA-t Kínának alapvetően technikai segítségnyújtás formájában. S ez a momentum felveti a NEFE-stratégia, illetve annak hiánya kérdését. Meg kellene határozni a magyar NEFE-tevékenység célfüggvényét. Mi a cél: a recipiensek támogatása, segítése, gazdasági és társadalmi fejlődésük előmozdítása, vagy pedig a magyar gazdasági, üzleti, politikai, tudományos, kulturális kapcsolatok NEFE által finanszírozható fejlesztése?

Ami a magyar NEFE földrajzi régiók szerinti megoszlását illeti (5. ábra):

- Ázsia részaránya (elsősorban Afganisztán és Irak támogatása okán, de itt szerepel Kína is, valamint Kam-bodzsa, Laosz, Mongólia, Vietnam, illetve India, Indonézia, Thaiföld) 40 százalék;
- a Nyugat-Balkáné (Szerbia, Montenegró, Bosznia-Hercegovina, Koszovó, Macedónia) 30 százalék;
- Kelet-Európáé és Közép-Ázsiáé (Ukrajna, Moldova, Azerbajdzsán, Tádzsikisztán stb.) 25 százalék;
- Afrikáé és a Közel-Keleté (Dél-afrikai Köztársaság, Etiópia, Kenya, Namíbia és Palesztina, valamint Algéria, Egyiptom és Mauritánia) mindössze 5,73 százalék.



Forrás: Beszámoló Magyarország 2010. évi... 2011: 14.

5. ábra: A magyar NEFE regionális megoszlása (%)

A segélyezés egyik sikeres formája: a kötött segélyhitelezés

Míg a magyar bilaterális NEFE túlnyomó többsége ún. project aid, vagyis rövid távra irányuló, többnyire ad hoc jellegű tevékenység, addig az ún. kötött segélyhitelezés (tied aid credit) egy általában több évre kiterjedő konstrukció. Ennek keretében a magyar fél (ténylegesen a Magyar Export-Import Bank Zrt.) kedvezményes feltételű hitelt nyújt a kedvezményezettnek a magyar exportőrök által szállított áruk vagy projektek finanszírozására (6. táblázat). A piaci és a kedvezményes hitel kamatkülönbözetét és a hitelbiztosítás díját segélyként nyújtja, és ODA-ként számolja el. Magyarország 2004 óta gyakorolja ezt a konstrukciót, és 2010-ben 204 mil-

líó forintot fizettek ki 9 projekt kamattámogatására a korábbi évek kötelezettségvállalásai alapján. A 9 projekt 3 országban valósult meg (Bosznia-Hercegovina, Montenegró és Laosz). A célterületek a szociális infrastruktúra (víztisztító), az oktatás (iskolák építése) és a mezőgazdaság (farmkorszerűsítés) volt.

6. táblázat: Összesítő a kötött segélyhitel támogatások 2010. évi kifizetéséről

Projekt megnevezése, leírása	Célország	Új kötelezettségvállalás 2010-re (HUF)	Kifizetett összeg 2010-ben (HUF)	Kifizetés dátuma	Szektor megjelölése	Kedvezményezett	Megjegyzés
Tuzlai ivóvíztisztító	Bosznia-Hercegovina	2005-ös kötelezettségvállalás	34 566 314	2010. I–IV. negyedév (kamattámogatás)	Szociális infrastruktúra fejlesztése	JKP Vodovod i Kanalizacija, Tuzla	garantőr: Bosnyák PM
Podgoricai eü. szakiskola (LOT I)	Montenegró	2006-os kötelezettségvállalás	37 234 070	2010. I–IV. negyedév (kamattámogatás)	Oktatásügy	Montenegrói Közmunkaügyi Igazgatóság	hiteladós: Montenegrói PM
Podgoricai vizgaközpont (LOT II)			36 500 870	2010. I–IV. negyedév (kamattámogatás)	Oktatásügy	Montenegrói Közmunkaügyi Igazgatóság	hiteladós: Montenegrói PM
Podgoricai óvoda (LOT III)			22 436 325	2010. I–IV. negyedév (kamattámogatás)	Oktatásügy	Montenegrói Közmunkaügyi Igazgatóság	hiteladós: Montenegrói PM
Podgoricai általános iskola (LOT IV)			31 586 099	2010. I–IV. negyedév (kamattámogatás)	Oktatásügy	Montenegrói Közmunkaügyi Igazgatóság	hiteladós: Montenegrói PM
Nongteng farmkorszerűsítés	Laosz	2009-es kötelezettségvállalás	14 886 556	2010. I–IV. negyedév (kamattámogatás)	Gazdasági infrastruktúra fejlesztése	Laoszi Mezőgazdasági és Erdészeti Minisztérium	hiteladós: Laoszi PM
Namxuang és Namhoum farmkorszerűsítések			12 142 900	2010. I–IV. negyedév (kamattámogatás)	Gazdasági infrastruktúra fejlesztése	Laoszi Mezőgazdasági és Erdészeti Minisztérium	hiteladós: Laoszi PM
Nalunag és Nambak farmkorszerűsítések			14 618 688	2010. I–IV. negyedév (kamattámogatás)	Gazdasági infrastruktúra fejlesztése	Laoszi Mezőgazdasági és Erdészeti Minisztérium	hiteladós: Laoszi PM
Songhinói biokombinát	Mongólia	2010-ben aláírt hitel teljes kedvezményezettsége: 3 342 700 000	0,00	Kormányközi megállapodás	Gazdasági infrastruktúra fejlesztése	Mongol Mezőgazdasági Minisztérium	hiteladós: Mongol PM
Összesen			203 971 822				

Forrás: Beszámoló Magyarország 2010. évi... 2011: 51–52, 4. számú melléklet.

Ami a jövőt illeti: 2010 folyamán újabb kötött segélyhitel-tárgyalásokra került sor az alábbi országokkal. A tárgyalások állását, a hitel nagyságát és a kedvezményezett szektort a 7. táblázatban látható összeállítás tartalmazza. E szerint a mongol projekt áll legközelebb a megvalósuláshoz.

7. táblázat: A 2010. évi kötött segélyhitel-tárgyalások állása

Ország	Hitelösszeg	Projekt	Szektor	A tárgyalás állása
Albánia	11,44 millió euró	Öntözőrendszerek beszerzése	Mezőgazdaság	Magyar fél elfogadta, albán fél válasza kell a parafáláshoz
Ghána	18 millió euró	Gyalogos hidak	Infrastruktúra	Költségvetési forrás függő
Indonézia	50 millió USD	Vízisztítító rendszer	Infrastruktúra	Parafálás megtörtént, kormányjövahagyás kell
Kambodzsa	50 millió USD	Mezőgazdaság fejlesztés + szociális infrastruktúra	Mezőgazdaság Infrastruktúra	Kambodzsai fél szándéknyilatkozata kell
Mongólia	25 millió USD	Biokombinát rekonstrukciója	Mezőgazdaság	Kormányközi megállapodást aláírták, a hitelszerződés véglegesítésre vár

Forrás: saját összeállítás a *Beszámoló Magyarország 2010. évi... 2011* alapján.

3.3.6. A jövő feladatai

A magyar NEFE-tevékenység továbbfejlesztése érdekében mindenekelőtt az összes érintett bevonásával kialakított NEFE-stratégiára⁹ és elfogadott NEFE-törvényre lenne szükség. A NEFE-stratégiának kellene meghatároznia a magyar NEFE-tevékenység legfőbb célját, a támogatások legfőbb formáit, a bi- és multilaterális támogatások arányát, a partnerek körét, az afrikai és a legkevesbé fejlett országok kiemelt támogatását, a Millenniumi Fejlesztési Célok megvalósulásának elősegítését, az ún. Basic Social Services kiemelt támogatását, a 0,33 százalékos cél elérésének menetrendjét és az ehhez szükséges ráfordításokat. A NEFE-törvény pedig garantálná a fokozatosan növekvő költségvetést és rendelkezne a végrehajtás módjáról, szereplőiről, az adat- és projekt-nyilvántartási, az adatszolgáltatási és beszámolási kötelezettségekről.

Míg a fentiek ténylegesen csak a keretét adnák és a kiszámíthatóságát biztosítanák a NEFE-tevékenységnek, addig magán a tevékenységen belül is sokat lehetne tenni a hatékonyság növelése érdekében. A segélyhatékonyságot szolgálná a partnerek körének csökkentése, a projektek koncentrálása, a donorkoordináció és a szakpolitikákkal való koherencia biztosítása. Egyre nagyobb szükség lenne a transzparencia növelésére, a projektek nyomkövetésére (monitoring), ex ante és ex post értékelésére, hatásvizsgálat végzésére és feedback készítésére.

⁹ Az erre tett kísérletről lásd Kiss (2008) írását.

- Beszámoló...* (2011): *Beszámoló Magyarország 2010. évi hivatalos nemzetközi fejlesztési és humanitárius segítségnyújtási tevékenységéről*. Külügyminisztérium Nemzetközi Fejlesztési Együttműködési és Humanitárius Segítségnyújtási Főosztály, Budapest.
- Beszámoló...* (2010): *Beszámoló a magyar nemzetközi fejlesztési együttműködés és humanitárius segítségnyújtás 2009-ben megvalósított tevékenységéről* KÜM, Budapest.
- Challenging...*(2011): *Challenging Self-Interest*. Getting EU aid fit for the fight against poverty. CONCORD, Brussels.
- Development...* (2011): *Development cooperation of the Visegrad Group in the context of the European Union, Visegrad Fund 2010 years*.
- EU Development...* (2011): *EU Development Accountability and Monitoring Questionnaire for the 2011 (Monterrey) Report*. A KÜM nem publikált válaszejelentése az EU kérdőívére.
- Kérdések és javaslatok a NEFE törvény koncepciójához*. A HAND Szövetség munkaanyaga, 2011.
- Kiss Judit (2007): *A magyar nemzetközi fejlesztéspolitika a számok tükrében*. HAND Szövetség, Budapest.
- Kiss Judit (szerk.) (2008): *Milyen legyen Magyarország nemzetközi fejlesztéspolitikája?* MTA Világgazdasági Kutató Intézet, Budapest.
- Kiss Judit (2009): *Merre tart a magyar nemzetközi fejlesztéspolitika?* HAND Szövetség, Budapest.
- Kiss Judit (2010): *Hungary's international development co-operation policy in times of crisis*. Policy Brief, HAND.
- Kiss Judit (2010): *A magyar nemzetközi fejlesztéspolitika válság idején, 2010*. Policy Brief, HAND.
- Kiss Judit (2011): A III. AidWatch jelentés ... helyett, előadás „A nemzetközi fejlesztés hatékonysága civil szemmel” című konferencián (2011. június 27.)
- Least but not Last?* Least Developed Countries in Official Development Assistance of Visegrad Four Countries, 2010. Czech Republic Development Cooperation.
- Lighten...* (2009): *Lighten the load*. In a time of crisis European aid has never been more important, CONCORD, Brussels.
- Suha György (2011): Nemzetközi fejlesztés – hogyan tovább? *Polgári Szemle*, 7 (2, április).
- Szankó Bálint (2011): *Maximum nulla áldozattal*. A Magyar Honvédség afganisztáni háborújának igaz története. Athenaeum, Budapest.
- www.aidwatch.concordeurop.org
- www.hunida.hu
- www.kum.hu
- www.oecd.org/dac/stats/

F1. függelék: DAC List of ODA Recipients Effective for reporting
on 2009 and 2010 flows

Least Developed Countries	Other Low Income Countries (per capita GNI < \$935 in 2007)	Lower Middle Income Countries and Territories (per capita GNI \$936–\$3705 in 2007)	Upper Middle Income Countries and Territories (per capita GNI \$3 706–\$11 455 in 2007)
Afghanistan	Côte d'Ivoire	Albania	*Anguilla
Angola	Ghana	Algeria	Antigua and Barbuda ¹
Bangladesh	Kenya	Armenia	Argentina
Benin	Korea, Dem. Rep.	Azerbaijan	Barbados ²
Bhutan	Kyrgyz Rep.	Bolivia	Belarus
Burkina Faso	Nigeria	Bosnia and Herzegovina	Belize
Burundi	Pakistan	Cameroon	Botswana
Cambodia	Papua New Guinea	Cape Verde	Brazil
Central African Rep.	Tajikistan	China	Chile
Chad	Uzbekistan	Colombia	Cook Islands
Comoros	Vietnam	Congo, Rep.	Costa Rica
Congo, Dem. Rep.	Zimbabwe	Dominican Republic	Croatia
Djibouti		Ecuador	Cuba
Equatorial Guinea		Egypt	Dominica
Eritrea		El Salvador	Fiji
Ethiopia		Former Yugoslav Republic of Macedonia	Gabon
Gambia		Georgia	Grenada
Guinea		Guatemala	Jamaica
Guinea-Bissau		Guyana	Kazakhstan
Haiti		Honduras	Lebanon
Kiribati		India	Libya
Laos		Indonesia	Malaysia
Lesotho		Iran	Mauritius
Liberia		Iraq	*Mayotte
Madagascar		Jordan	Mexico
Malawi		Kosovo ³	Montenegro

folytatódik

Least Developed Countries	Other Low Income Countries (per capita GNI < \$935 in 2007)	Lower Middle Income Countries and Territories (per capita GNI \$936–\$3705 in 2007)	Upper Middle Income Countries and Territories (per capita GNI \$3 706–\$11 455 in 2007)
Maldives Mali Mauritania Mozambique Myanmar Nepal Niger Rwanda Samoa São Tomé and Príncipe Senegal Sierra Leone Solomon Islands Somalia Sudan Tanzania Timor-Leste Togo Tuvalu Uganda Vanuatu Yemen Zambia		Marshall Islands Micronesia, Federated States Moldova Mongolia Morocco Namibia Nicaragua Niue Palestinian Administered Areas Paraguay Peru Philippines Sri Lanka Swaziland Syria Thailand *Tokelau Tonga Tunisia Turkmenistan Ukraine *Wallis and Futuna	*Montserrat Nauru Oman ¹ Palau Panama Serbia Seychelles South Africa *St. Helena St. Kitts-Nevis St. Lucia St. Vincent and Grenadines Suriname Trinidad and Tobago ² Turkey Uruguay Venezuela

* Territory; (1) Antigua & Barbuda and Oman exceeded the high income country threshold in 2007. In accordance with the DAC rules for revision of this List, both will graduate from the List in 2011 if they remain high income countries until 2010; (2) Barbados and Trinidad & Tobago exceeded the high income country threshold in 2006 and 2007. In accordance with the DAC rules for revision of this List, both will graduate from the List in 2011 if they remain high income countries until 2010; (3) This does not imply any legal position of the OECD regarding Kosovo's status.

F2. függelék: Az ACP-országok listája

	Country's flag	Country Link to Government site	Link to EU Relations with country	Capital	Area sq.km.	Population Projection by World Bank for 2010
1		Angola National Assembly	Angola	Luanda	1,246,700	15,941,000
2		Antigua & Barbuda	Antigua and Barbuda	Saint John's	443	83,000
3		Bahamas Government website	The Bahamas	Nassau	13,940	323,000
4		Barbade Government Information Network	Barbados	Bridgetown	431	269,000
5		Belize Government	Belize	Belmopan	22,966	291,000
6		Bénin Government portal	Benin	Porto-Novo	112,620	8,439,000
7		Botswana Government website Organs of State	Botswana	Gaborone	600,370	1765,000
8		Burkina Faso President / Prime Minister	Burkina Faso	Ouagadougou	274,200	13,228,000

folymatódik

	Country's flag	Country Link to Government site	Link to EU Relations with country	Capital	Area sq.km.	Population Projection by World Bank for 2010
9		Burundi	Burundi	Bujumbura	27,830	7,547,000
10		Cameroun Presidency / Prime Minister	Cameroon	Yaounde	475,440	14,071,000
11		Cap vert Government	Cape Verde	Praia	4,033	507,000
12		République Centrafricaine	Central African Republic	Bangui	622,984	4,038,000
13		Tchad President	Chad	N'Djamena	1,284,000	9,749,000
14		Comores Anjouan Government Autonomous Island of Ngazidja	Comoros	Moroni	2,170	600,000
15		RDC	Democratic Republic of Congo (Kinshasa)	Kinshasa	2,345,410	57,549,000
16		Congo	Congo (Brazzaville)	Brazzaville	342,000	3,999,000
17		Cook (Iles) Government website	Cook Islands	Avarua	240	4,327,000

folytatódik

	Country's flag	Country Link to Government site	Link to EU Relations with country	Capital	Area sq.km.	Population Projection by World Bank for 2010
18		Cote d'Ivoire Présidence Prime Minister and Government National Assembly	Cote d'Ivoire	Yamoussoukro	322,460	18,154,000
19		Cuba Government website	Cuba	Havana	110,860	11,269,000
20		Djibouti République de Djibouti	Djibouti	Djibouti	23,000	793,000
21		Dominique Official website	Dominica	Roseau	754	72,000
22		République Dominicaine President	Dominican Republic	Santo Domingo	48,730	8,895,000
23		East Timor Government website	East Timor	Dili	15,007	976,000
24		Guinée Equatoriale	Equatorial Guinea	Malabo	28,051	503,000
25		Erythrée Ministry of Information	Eritrea	Asmara	121,320	4,402,000
26		Ethiopie Ministry of Foreign Affairs Federal Ministries Parliament	Ethiopia	Addis Ababa	1,127,127	71,256,000

folytatódik

	Country's flag	Country Link to Government site	Link to EU Relations with country	Capital	Area sq.km.	Population Projection by World Bank for 2010
27		Fidji Government portal	Fiji	Suva	18,270	848,000
28		Gabon	Gabon	Libreville	267,667	1,384,000
29		Gambie Republic of The Gambia State House online National Assembly	Gambia	Banjul	11,300	1,517,000
30		Ghana Government website	Ghana	Accra	239,460	22,112,000
31		Grenade	Grenada	Saint George's	344	107,000
32		Guinée Official website	Guinea	Conakry	245,857	9,402,000
33		Guinée Bissau Official website	Guinea-Bissau	Bissau	36,120	1,587,000
34		Guyana Office of the President Government Information Agency	Guyana	Georgetown	214,970	751,000
35		Haïti Washington Embassy	Haiti	Port-au-Prince	27,750	8,528,000

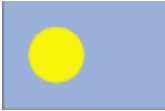
folytatódik

	Country's flag	Country Link to Government site	Link to EU Relations with country	Capital	Area sq.km.	Population Projection by World Bank for 2010
36		Jamaïque Cabinet Office	Jamaica	Kingston	10,991	2,654,000
37		Kenya Office of the President The Kenya Government Online National Assembly	Kenya	Nairobi	582,650	3,4256,000
38		Kiribati	Kiribati	Tarawa	811	99,000
39		Lesotho Government National Assembly Senate	Lesotho	Maseru	30,355	1,795,000
40		Liberia	Liberia	Monrovia	111,370	3,283,000
41		Madagascar	Madagascar	Antananarivo	587,040	21,138,000
42		Malawi Government website National Assembly	Malawi	Lilongwe	118,480	12,884,000
43		Mali	Mali	Bamako	1,240,000	13,519,000

folytatódik

	Country's flag	Country Link to Government site	Link to EU Relations with country	Capital	Area sq.km.	Population Projection by World Bank for 2010
44		Marshall Islands US Embassy Bikini Atoll	Marshall Islands	Majuro	181	70,000
45		Mauritanie Government website	Mauritania	Nouakchott	1,030,700	3,069,000
46		Maurice President Government portal Prime Minister's Office National Assembly	Mauritius	Port Louis	2,040	1,243,000
47		Micronesie Federated States of Micronesia National Government EnenKio	Federated States of Micronesia	Palikir	702	111,000
48		Mozambique Official webpage	Mozambique	Maputo	801,590	19,792,000
49		Namibie Republic of Namibia Office of Prime Minister Parliament	Namibia	Windhoek	825,418	2,031,000
50		Nauru	Nauru	no official capital	21	13,770
51		Niger National Assembly Government Government information	Niger	Niamey	1,267,000	13,957,000

folytatódik

	Country's flag	Country Link to Government site	Link to EU Relations with country	Capital	Area sq.km.	Population Projection by World Bank for 2010
52		Nigeria Federal Government Online List of official State Government websites Delta State website Nasarawa State website	Nigeria	Abuja	923,768	131,529,000
53		Niue	Niue	Alofi	260	1,444
54		Palau	Palau	Koror	458	21,093
55		Papouasie-nouvelle Guinée Government homepage	Papua New Guinea	Port Moresby	462,840	5,887,000
56		Rwanda Republic website	Rwanda	Kigali	26,338	9,037,000
57		St. Kitts et Nevis Official website	St. Kitts and Nevis	Basseterre	261	48,000
58		St. Lucie Government website	St. Lucia	Castries	616	165,000
59		St. Vincent & les Grenadines	St. Vincent and the Grenadines	Kingstown	389	119,000

folytatódik

	Country's flag	Country Link to Government site	Link to EU Relations with country	Capital	Area sq.km.	Population Projection by World Bank for 2010
60		Samoa Samoa Government website Parliament American Samoa	Samoa	Apia	2,944	185,000
61		Sao Tome et Principe	Sao Tome and Principe	Sao Tome	1,001	157,000
62		Sénégal Government website	Senegal	Dakar	196,190	11,658,000
63		Seychelles Official website	Seychelles	Victoria	455	85,000
64		Sierra Leone State House Online	Sierra Leone	Freetown	71,740	5,526,000
65		Iles Solomon Dept of the Prime Minister Government information	Solomon Islands	Honiara	28,450	478,000
66		Somalie Government website	Somalia	Mogadishu	637,657	8,228,000
67		Afrique du Sud President Government Online Parliament	South Africa	Pretoria ²	1,219,912	46,888,000

folytatódik

	Country's flag	Country Link to Government site	Link to EU Relations with country	Capital	Area sq.km.	Population Projection by World Bank for 2010
68		Soudan	Sudan	Khartoum	2,505,810	36,233,000
69		Suriname National Assembly	Suriname	Paramaribo	163,270	449,000
70		Swaziland King Mswati III Government website Office of Prime Minister	Swaziland	Mbabane ³	17,363	1,131,000
71		Tanzanie The United Republic of Tanzania	Tanzania	Dar es Salaam	945,087	38,329,000
72		Togo Republic of Togo	Togo	Lome	56,785	6,145,000
73		Tonga Government website	Tonga	Nuku'alofa	748	102,000
74		Trinité et Tobago Office of Prime Minister Parliament Supreme Court	Trinidad and Tobago	Port-of-Spain	5,128	1,306,000
75		Tuvalu	Tuvalu	Fongafale	26	12,177
76		Ouganda President Parliament	Uganda	Kampala	236,040	28,816,000

folytatódik

	Country's flag	Country Link to Government site	Link to EU Relations with country	Capital	Area sq.km.	Population Projection by World Bank for 2010
77		Vanuatu Government	Vanuatu	Port-Vila	12,200	212,000
78		Zambia	Zambia	Lusaka	752,614	11,669,000
79		Zimbabwe	Zimbabwe	Harare	390,580	1,3010,000
		Summary			25,503,103	792,623,484
		World			5%	12%

Forrás: The World Factbook 2002 & The World Factbook 2003, CIA. http://www.acpsec.org/en/acp_states.htm

Fogalomtár

- Adomány – vissza nem térítendő támogatás; lehet pénzbeli vagy természetbeni
- Adományelem – a nyújtott segély, kölcsön vissza nem térítendő része
- Adósság-átütemezés – a hitelező és az adós között megkötött új kölcsön-megállapodás, ami a visszafizetés feltételeinek könnyítésével segíti elő az adósság törlesztését
- Adósság-elengedés – a hitelező és az adós megállapodik arról, hogy a kintlévőséget nem kell visszafizetni
- Adósságkönnyítés – mindazon adósságkezelési technikák összessége, amely a leginkább eladósodott fejlődő országok adósságterheit csökkenti, adósságtörlesztését elősegíti, lásd még: adósság-elengedés
- Adósságleírás – amikor a hitelező egyoldalúan eltörli a kintlévőséget, az adósságot
- Aid awareness → segélytudatosság
- Aid effectiveness → segélyhatékonyság
- Aid policy → fejlesztéspolitika
- Aid watch – segélyfigyelés, NEFE-figyelés
- Államilag támogatott exporthitel – piaci feltételű bilaterális kormányhitel a donor ország exportjának elősegítésére
- Átláthatóság – a segélyezés esetében a támogatások nyújtására vonatkozó adatokhoz, információkhoz, elemző anyagokhoz, a segélyköltségvetéshez való szabad és korlátlan hozzájutás
- ACP (African, Caribbean and Pacific) – afrikai, karibi és csendes-óceániai országok, az EU Európai Fejlesztési Alapjának kedvezményezettjei
- ALA-országok – az EU támogatásaira jogosult ázsiai és latin-amerikai országok
- BÁH – Bevándorlási és Állampolgári Hivatal
- Bilaterális segély – az egyes donor országok kormányai által a fejlődő országok kormányainak nyújtott segélyek, támogatások, kölcsönök
- CARDS (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation) – az EU nyugat-balkáni országokat támogató pénzügyi eszköze
- CERF (Office for the Co-ordination of Humanitarian Affairs of the United Nations) – az ENSZ humanitárius kérdésekkel foglalkozó intézménye
- Commitment → kötelezettségvállalás
- Concessional loan → kedvezményes feltételű hitel
- CONCORD (European NGO Confederation for Relief and Development) – ernyőszervezet több mint 1600 taggal, a tagállamok társadalmi szervezeteinek és szakembereinek bevonásával értékelte a donor országok kötelezettségvállalásait és azok teljesítését.
- Conditionality → feltételesség
- Country assessment → országértékelés
- DAC (Development Assistance Committee) – az OECD nemzetközi fejlesztési együttműködéssel foglalkozó bizottsága (www.oecd.org/dac)

DAC-országlista – azon országok jegyzéke, amelyek az OECD DAC határozata alapján jogosultak hivatalos fejlesztési segélyre (ODA-ra)

Debt cancellation → adósság-elengedés

Debt relief → adósságkönnyítés

Donor – a segélyt nyújtó hivatalos szerv, amely lehet állam vagy nemzetközi szervezet

EBA (Everything but arms) – a legkevésbé fejlett fejlődő országok áruinak (a fegyverek kivételével) az EU piacára való vám- és kvótamentes bejutást biztosító program

EDF (European Development Fund) – Európai Fejlesztési Alap, az EU ACP-országokat támogató segélyalapja

ECHO (European Communities' Humanitarian Aid Office) – az EU humanitárius segítségnyújtási szerve

EIB (European Investment Bank) – Európai Beruházási Bank, a fejlődő országok állami és magánszektorait a piacinál kedvezőbb feltételű hitelekkel támogató, az EU alá tartozó szervezet (www.oecd.org/dac)

Egészségügyi Világszervezet – az ENSZ szakosított szervezete, a nemzetközi közegészségügy koordináló hatóságaként működik.

ENSZ (Egyesült Nemzetek Szervezete) – jelleleg 193 tagja van, székhelye New York. Fő célja a világbéke és nemzetközi biztonság megtartása.

EPA (Economic Partnership Agreements) – Gazdasági Partnerségi Megállapodás, amelyet az EU köt(ött) az ACP-országokkal a Cotonoui Megállapodás keretében

EuropeAid – az Európai Bizottságnak a fejlesztéspolitika gyakorlati megvalósításával foglalkozó intézménye

FAO (Food and Agriculture Organization) – az ENSZ Mezőgazdasági és Élelmezési Szervezete

Fejlesztési együttműködés – a fejlett országoknak, illetve egyes nemzetközi szervezeteknek a kevésbé fejlett országok megsegítésére, támogatására irányuló politikája és gyakorlata

Feltételeesség – mindazon feltételeknek az összessége, amelynek teljesítésétől (betartásától) függ a segélyek donorok általi folyósítása

GEF (Global Environmental Fund) → Globális Környezetvédelmi Alap

Globális Környezetvédelmi Alap – a biodiverzitás, klímaváltozás, ózonréteg és a környezetszennyezés problémájával foglalkozik

Grant → adomány

Grant element → adományelem

GNI (Gross National Income) – bruttó nemzeti jövedelem

HAND (Hungarian Association of NGOs for Development and Humanitarian Aid) – HAND Nemzetközi Humanitárius és Fejlesztési Civil Szövetség

HIPC (Highly Indebted Poor Countries) – súlyosan eladósodott szegény országok

Hivatalos fejlesztési segély – a donor országok kormányai által nyújtott bilaterális segélyek (adományok és hitelek), valamint a nemzetközi szervezetek költségvetéséhez való hozzájárulásuk

IDA (International Development Association) – Nemzetközi Fejlesztési Társulás, 1960-ben a Világbank leányvállalataként létesült és hosszú lejáratú, kedvezményes feltételű hiteleket nyújt a kevésbé fejlett országoknak

IDC (International Development Cooperation) → Nemzetközi Fejlesztési Együttműködés

IFC (International Finance Corporation) → Nemzetközi Pénzügyi Társaság

ILO (International Labour Organization) → Nemzetközi Munkaügyi Szervezet

IMF (International Monetary Fund) → Nemzetközi Valutaalap

Koncesszionális hitel → kedvezményes feltételű hitel

Kötött segély – olyan vissza nem térítendő támogatás, amelyet a recipiens csak meghatározott célra (pl. donortól való áru- és szolgáltatás vásárlásra, beszerzésre, projektre vagy projektfinanszírozásra) használhat fel

Kedvezményes feltételű hitel – a donor ország kormánya által a recipiens ország kormányának nyújtott kölcsön, amelynek feltételei (lejárat, türelmi idő, kamatláb stb.) kedvezőbbek a banki hitelekénél; egy hitel akkor minősül ODA-nak, ha adományeleme legalább 25 százalékos.

Kereskedelmi Világszervezet – az ENSZ szakosított szervezete, elősegíti a nemzetközi szabad kereskedelmet, az áruk és szolgáltatások szabad áramlását, a nemzetközi kereskedelmi viták rendezését.

Kötelezettségvállalás – az egyes donor országok kormányai által tett vállalás az évente nyújtandó segélyek, támogatások nagyságára vonatkozóan

Kötetlen segély – olyan pénzügyi támogatás, amely nincs feltételekhez kötve és szuverén módon felhasználható

Kötött segély – olyan vissza nem térítendő támogatás, amelyet a recipiens csak meghatározott célra (például a donortól való áru- és szolgáltatásvásárlásra, beszerzésre, projektre vagy projektfinanszírozásra) használhat fel

Kötött segélyhitel – olyan exporthitel-nyújtási tranzakció, amikor a hitelezés bizonyos költségeit (például kamat vagy biztosítási díj) a donor segélyként, vissza nem térítendő támogatásként nyújtja a recipiensnek

LDCs (Least Developed Countries) – legkevésbé fejlett országok az egy főre jutó nemzeti jövedelem alapján, jelenleg 49 ország tartozik ebbe a csoportba

MEDA (MEsures D'Accompagnement) – az EU mediterrán országokat támogató pénzügyi eszköze

Menekültügyi Főbiztosság – az ENSZ szervezete a menekültek (hontalanok) védelmére.

MDGs (Millennium Development Goals) → Millenniumi Fejlesztési Célkitűzések

MDRI (Multilateral Debt Relief Initiative) – Multilaterális Adósságcsökkentési Kezdeményezés

MIGA (Multilateral Investment Guarantee Agency) – Nemzetközi Beruházás-biztosítási Ügynökség

Millenniumi Fejlesztési Célkitűzések – az ENSZ 2000. szeptemberi Közgyűlésén elfogadott azon célok, amelyek 2015-re történő teljesülésétől a legkevésbé fejlett országok lakossága helyzetének lényeges javulását várják

Multilaterális Adósságcsökkentési Kezdeményezés → a súlyosan eladósodott szegény országokkal megsegítésével kapcsolatos közösségi kezdeményezés

Multilaterális segély – a különböző nemzetközi szervezetek által nyújtott segélyek, támogatások, illetve az egyes donor országoknak a nevezett nemzetközi intézményekbe való befizetései

NEFE → Nemzetközi fejlesztési együttműködés

Nemzetközi Fejlesztési Együttműködés – a fejlett országoknak a kevésbé fejlett országok támogatására irányuló tevékenysége

Nemzetközi Fejlesztési Társulás – 1960-ben a Világbank leányvállalataként létesített pénzügyi szervezet, amely hosszú lejáratú kedvezményes feltételű hiteleket nyújt a kevésbé fejlett országoknak

Nemzetközi Munkaügyi Szervezet – az ENSZ szakosodott szervezete, fő célja a munkavállalók alapvető munkaügyi és szociális jogainak védelme.

Nemzetközi Pénzügyi Társaság – a Világbank-csoport öt intézményének egyike; szakosított pénzügyi intézet, nemzetközi fejlesztési ügynökség.

Nemzetközi Valutaalap – a nemzetközi monetáris rendszer központi intézménye, 187 tagországa van. A nemzetközi pénzügyi együttműködés és az árfolyamstabilitás elősegítése, a gazdasági növekedés fokozása és a magas szintű foglalkoztatás megteremtése céljából alapították, illetve nem kis részben azért, hogy átmeneti pénzügyi segítséget nyújtson fizetésimérleg-problémákkal küzdő tagországainak. A tagok meghatározott kvóta (gazdasági súlyuk) szerint járulnak hozzá az alaphoz, és a szervezettől kölcsönöket vehetnek fel adósságaik törlesztéséhez.

NEPAD (New Partnership for Africa's Development) – az afrikai országok 2001-ben közzétett kezdeményezése egy új, az afrikai fejlődést szolgáló partneri viszony kialakítása érdekében; a kezdeményezést 5 ország (Algéria, a Dél-afrikai Köztársaság, Egyiptom, Nigéria és Szenegál) államelnökei tették

NGO (Non-governmental organisations) – nem kormányzati szervezetek, civil szervezetek

ODA (Official Development Assistance) – hivatalos fejlesztési segély az OECD-DAC terminológiája szerint

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) – Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet

Officially supported export credit – államilag támogatott exporthitel

OHCHR (United Nations High Commissioner for Human Rights) – az ENSZ Emberjogi Szervezete

OMLT (Operational Mentor and Liaison Teams) – a Magyar Honvédség Műveleti Tanácsadó és Önkéntes Csoportja (Afganisztán)

Országértékelés – az egyes donor országok segélytevékenységének értékelése a DAC, illetve különböző NGO-k (pl. CONCORD) által

PRGF (Poverty Reduction and Growth Facility) – az IMF Szegénységcsökkentő és Növekedést Serkentő Alapja

Recipients – a segélyek, támogatások kedvezményezettjei

Segélyfigyelés – az egyes donor országok segélynyújtó tevékenységének különböző szempontok szerinti monitorozása, elemzése és értékelése

Segélyfolyósítás – az éves kötelezettségvállalásból az adott évben ténylegesen folyósított segélyek, támogatások összessége

Segélyhatékonyság – a nyújtott segélyek felhasználása hatékonyságának vizsgálata akár a donor, akár a recipiens ország oldaláról

Segélypolitika → fejlesztéspolitika

Segélytudatosság – a kevésbé fejlett országok nemzetközi támogatása szükségességének tudatosítása a fejlettebb országok lakossága körében, valamint a nemzetközi fejlesztéspolitikáról való tájékoztatás, annak népszerűsítése és kommunikálása

STABEX (System for the Stabilisation of Export Earnings from Agricultural Commodities – a lomói konvenciók keretében az ACP-országok agrárexportbevétel-csökkenését kompenzálni hivatott pénzügyi eszköz

Recipients – a segélyek, támogatások kedvezményezettjei

TACIS (Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States) – az EU FÁK-országokat támogató pénzügyi eszköze

Támogatáspolitikai → fejlesztéspolitika

Technical assistance → technikai együttműködés, technikai segítségnyújtás

Technikai együttműködés, technikai segítségnyújtás – szakértők küldése és fogadása, valamint ösztöndíjasok fogadása formájában megvalósuló vissza nem térítendő támogatás

TACIS (Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States) – az EU FÁK-országokat támogató pénzügyi eszköze

Tied aid → kötött segély

Tied aid credit → kötött segélyhitel

Transzparencia → átláthatóság

UNDP (United Nations Development Programme) – az ENSZ Fejlesztési Programja

UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization) – az ENSZ Nevelésügyi, Tudományos és Kulturális Szervezete. Feladata az emberiség intellektuális és erkölcsi szolidaritására alapozva a tartós világbéke építése. Munkaterülete az oktatás, természettudományok, társadalom és bölcsész tudományok, kultúra és kommunikáció. Székhelye Párizs.

UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees) → az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága

UNICEF (United Nations Children's Fund) – az ENSZ Gyermekalapja

WHO (World Health Organisation) → Egészségügyi Világszervezet

Világbank – öt nemzetközi intézményből álló bankcsoport, amelyet 1945-ben a Bretton Woods-i egyezmények aláírása után alapítottak. A bankcsoport részei: Nemzetközi Újjáépítési és Fejlesztési Bank (IBRD), Nemzetközi Pénzügyi Társaság (IFC), Nemzetközi Fejlesztési Társulás (IDA), Beruházási Viták Rendezésének Nemzetközi Központja (ICSID), Nemzetközi Beruházás Biztosítási Ügynökség (MIGA).

World Bank Group → Világbank-csoport

WTO (World Trade Organization) → Kereskedelmi Világszervezet