

Bugarszki Zsolt, Eszik Orsolya, Soltész Ágnes, Sziklai István

„Egy lépés előre, kettő hátra”

**A nagy létszámú intézmények kitagolása és az önálló életvitel támogatása
Magyarországon, az Európai Unió strukturális alapjainak felhasználásával**

Budapest, 2009-2010.



Tartalom

„Egy lépés előre, kettő hátra”	1
1. Háttér	3
2. A bentlakásos intézményekben ellátott fogyatékossgal élő és mentális problémával küzdő emberek létszámának alakulása Magyarországon.....	4
3. Az I. Nemzeti Fejlesztési Terv és az Új Magyarország Fejlesztési Terv kitagolással kapcsolatos programjainak értékelése	7
3.1. Az I. Nemzeti Fejlesztési Terv (2004-2006).....	7
3.2. Nemzeti Cselekvési Terv a Társadalmi Összetartozásért	8
3.3. Új Magyarország Fejlesztési Terv (2007-2013).....	13
4. A nagy létszámú intézmények kitagolásáról és korszerűsítéséről szóló programok előkészítése és hivatalos meghirdetése.	19
4.1 A korszerűsítésről szóló TIOP 3.4.2 számú pályázat előkészítése.....	19
4.2. A korszerűsítésről szóló TIOP 3.4.2 számú pályázat lebonyolítására	23
4.3. A nagy létszámú intézmények kitagolásáról szóló TIOP 3.4.1-es pályázat előkészítése	27
4.4. A TIOP 3.4.1-es program társadalmi vitája.....	29
5. A megállapodás aláírását követő fejlemények, kiegészítő információk	32
5.1. A szociális és esélyegyenlőségi törvény módosítása	33
5.2. A TIOP 3.4.1 és TIOP 3.4.2 konstrukciók ismételt társadalmi vitára bocsátása	34
5.3. A 10%-os korlát érvényesítése	35
5.4. Az Akciótervek módosítása és azok dokumentálása	36
6. Következtetések és javaslatok.....	37
6.1. Az NFÜ adatközlő rendszere, az Európai Uniós források elosztásának átláthatósága.....	37
6.2. A nagy létszámú intézmények Európai Uniós forrásokból történő kitagolásának fejleményei.....	39
Hivatkozások jegyzéke:.....	44
1. számú melléklet	45
2. számú melléklet.....	48
3. számú melléklet.....	50

1. Háttér

A Soteria Alapítvány és az ELTE Társadalomtudományi Kara lebonyolításában kutatási program indult, melynek célja a fogyatékossgal élő és a mentális problémával küzdő emberek társadalmi integrációját elősegítő Európai Unió társfinanszírozású programok elemzése.

Kutatásunkkal egyszerre szeretnénk releváns információkat nyújtani a folyamatban lévő strukturális alapokból finanszírozott Európai Unió programok alakulásáról; és javaslatokkal szolgálni a közösségi források társadalmi integrációt szolgáló hatékonyabb hazai felhasználására.

Magyarország 2004. május elsején csatlakozott az Európai Unióhoz, s ettől a dátumtól kezdve jogosulttá vált az EU strukturális és kohéziós alapjaihoz való hozzáférésre.¹ Az Alapok célja a tagállamok, illetve a régiók közötti fejlettségi különbségek csökkentése, az unió gazdasági és társadalmi kohéziójának erősítése.

Jelen tanulmányunk a készülő kutatás egy résztanulmánya, mely a nagy létszámú intézmények kitalolására irányuló közösségi forrásból finanszírozott magyar programokat tekinti át 2004-2009 között.

A tanulmány készítői maguk is aktív szereplői az Európai Unió források hazai felhasználására működtetett rendszer különböző elemeinek. A kutatást lebonyolító mindkét intézmény (Soteria Alapítvány, ELTE Társadalomtudományi Kar) bonyolított már le strukturális alapokból finanszírozott projektet, szociális szolgáltatóként és felsőoktatási intézményként jelentékenyként jelentékeny tapasztalatok halmozódtak fel a pályázói oldalon. Emellett mindkét intézmény aktívan részt vesz pályázati programok, koncepciók véleményezésében, szakmapolitikai megmozdulásokban. A kutatói team tagjai szintén aktív szereplői a tanulmányban vizsgált elosztási szisztémának. PEMCS szakértőként, minisztériumi tisztviselőként, közreműködő szervezet munkatársaként, projektmenedzserként, az itt érintett témában rendszeresen felszólaló szakemberekként magunk is szereplői, alakítói vagyunk az általunk vizsgált témának. A kutatást többek között éppen az eddig felhalmozódott tapasztalataink motiválták.

Mindig nehéz helyzetben van a kutató, amikor olyan társadalompolitikai beavatkozást kell elemeznie, amely a kutatás pillanatában is aktívan zajlik. Vizsgálatunk, és az annak alapján elkészült riport célja azonban nem pusztán egy már megtörtént folyamat dokumentálása és meghatározott szempontok szerinti leírása, értékelése; hanem határozottan hatást kívánunk gyakorolni a jelenlegi és jövőben várható közösségi források felhasználására, hasznosítható javaslatokat is nyújtva a döntéshozóknak. Annak érdekében tesszük ezt, hogy a rendelkezésünkre álló Európai Unió források minél hatékonyabban kerüljenek felhasználásra az érintett célcsoport társadalmi integrációjának lehető leghatékonyabb elősegítésére.

¹ Ezt megelőzően szintén részesült támogatásban, noha lényegesen kisebb forrásnagysággal, az előcsatlakozási alapok, vagyis a PHARE programok keretei között.

A fogyatékossgal élő és mentális problémával küzdő emberek társadalmi integrációja szempontjából kulcsfontosságú kérdés Magyarországon a nagy létszámú intézmények kitagolása. A probléma közvetlenül mintegy 23 ezer embert (és családtagjaikat, valamint a velük foglalkozó szakembereket) érinti.²

Nemzetközi egyezmények ajánlásainak megfelelően kisebb létszámú, a helyi társadalom közösségébe integrált, rehabilitációs szemlélettel dolgozó lakhatási formákra van szükség, és emellett alapjaiban kell átalakítani a nagy létszámú, tartós bentlakásos formákban dolgozó szakmai stáb munkamódszereit, attitűdjét. Továbbá fel kell készíteni a hazai lakosságot az érintettek fogadására, a fogyatékossgal és mentális problémával élő emberekkel való együttélésre. Ez komplex beavatkozásokat igényel, komoly anyagi ráfordításokkal.

A kitagolás témájának fontosságát hangsúlyozandó, kutatásunkban külön figyelmet fordítunk a Nemzeti Fejlesztési Terv és az Új Magyarország Fejlesztési Terv keretében a nagy létszámú bentlakásos intézmények kitagolására és az önálló életvitel elősegítésére fordított közösségi források felhasználására.

Külön hangsúlyozni szeretnénk, hogy habár vizsgálatunk eredményeinek nyilvánosságra hozatala a magyarországi parlamenti választásokat megelőző kampányidőszakra esik, megállapításaink nem a jelenlegi vagy az azt megelőző kormányok bírálatát illetve elismerését szolgálják a politika kampány részeként. Ez annál is inkább így van, mert a nagy létszámú intézmények kitagolásával kapcsolatos folyamatok, küzdelmek már több évtizede zajlanak Magyarországon, különböző pártállású kormányzatokon átívelve.

2. A bentlakásos intézményekben ellátott fogyatékossgal élő és mentális problémával küzdő emberek létszámának alakulása Magyarországon

Az alábbiakban a fogyatékossgal élő és pszichiátriai problémában érintett emberek ellátására hivatott szociális ellátórendszer létszámadatait tárjuk fel. Ezek ismeretében tudjuk majd értékelni a különböző fejlesztési tervekben megfogalmazott, és az azok mentén megvalósított konkrét fejlesztési programokat.

A férőhelyekről szóló adatokat azokból az évekből közöljük, amikor a fejlesztési tervek elkészítése zajlott. Mint később látni fogjuk az intézménytelenítéssel/kitagolással kapcsolatos programok leginkább a 2007-2013-as időszakot átölelő Új Magyarország Fejlesztési tervben találhatóak. A bentlakást nyújtó intézmények létszámviszonyainál ezért az UMF'T elkészítésekor aktuális 2006-os év adatait ismertetjük, bár megjegyezzük, hogy az idősorokat tekintve az látható, hogy nagyságrendi változás a férőhelyek adataiban (legalábbis ami a nagy létszámú bentlakásos szociális intézményeket illeti) a 90-es évek eleje óta egészen napjainkig nem történt.

² Magyar Statisztikai Évkönyv 2008, KSH

1. táblázat: Fogyatékos és pszichiátria beteg emberek tartós és átmeneti elhelyezést nyújtó szociális intézményeiben ellátottak számának alakulása

	1993	1995	2000	2004	2005	2006
Fogyatékosok otthona, gondozóháza összesen	12 666	14 349	15 322	16 126	16 307	16 267
ebből lakóotthon:	<i>n.a</i>	<i>n.a</i>	123	969	1 062	1 183
Pszichiátria betegek otthona összesen	8042	7480	8117	7 965	8 074	8 132
ebből lakóotthon:	<i>n.a</i>	<i>n.a</i>	9	122	186	230

Forrás: Magyar Statisztikai Évkönyv 2008, KSH

A legutóbbi (2001-es) népszámlálási adatok szerint mintegy 577 000 fogyatékossgal élő ember található az országban, s közülük 2006-ra a bentlakásos intézményekben élők száma 18000 fő körül stabilizálódik³. Azonban a bentlakásos intézményben élők mindössze 6,5%-a mondhatja el magáról, hogy ezt a szolgáltatást, kis létszámú lakóotthonos formában veheti igénybe.

A statisztikai adatokból nem olvasható ki, de a képet tovább árnyalja, hogy a működő lakóotthonok többsége a nagy intézmények udvarán vagy annak közvetlen közelében, a meglévő intézményrendszer mintegy kiterjesztéseként, és nem, mint közösségbe integrált önálló lakhatási formaként működik.⁴

Még rosszabb a helyzet a pszichiátriai betegek esetében. A tartós bentlakást igénybevevő nem egészen 8500 érintett mindössze 2,8%-a lakik lakóotthonban, s ezek mindegyike nagy létszámú intézmények udvarán található.⁵

Az Új Magyarország Fejlesztési Terv indulásakor tehát egyértelműen a nagy létszámú lakhatási formák dominanciája érvényesült a magyarországi fogyatékossgal élők és pszichiátriai betegek ellátásában. Az ellátórendszer struktúrája határozottan intézményalapú.

Ennek az intézményalapú struktúrának a területi megoszlását mutatják az alábbiakban közölt ábrák:

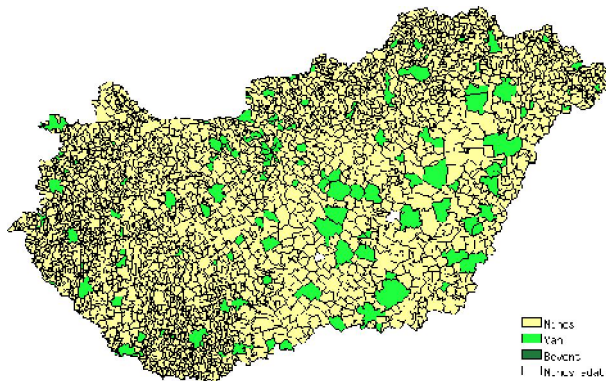
³ A 2001. évi népszámlálás óta nem rendelkezünk frissebb adatokkal. A következő, 2011-ben megvalósuló census adhat majd új információt

⁴ Verdes T. (2009) "A ház az intézet tulajdona" . A totális intézmények lebontásáról, humanizálásáról és modernizálásáról *Esély*, 21, 3, 92-114.

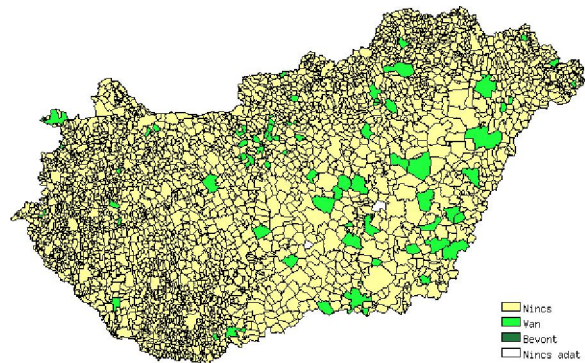
⁵ Hronyecz I., Mátics K., Klucsai B. Lakóotthonok és rehabilitációs intézmények a pszichiátriai betegek ellátórendszerében *Kapocs* 2004 április III. évf. 2. szám

1. ábra Fogyatékos személyek otthonainak és ápoló-gondozó lakóotthonainak területi megoszlása, 2007

Fogyatékosok otthona



Fogyatékosok ápoló-gondozó lakóotthona



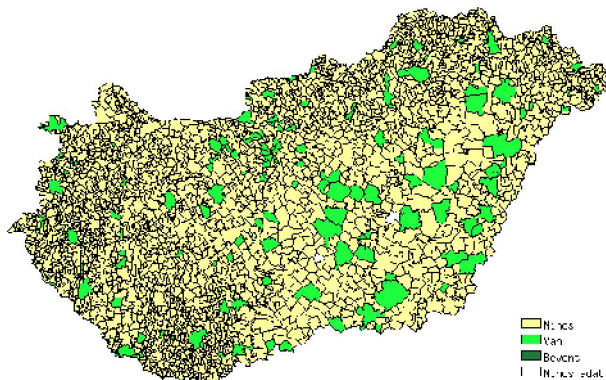
Forrás: Szociális Ágazati Információs Rendszer (SZÁIR) adatbázis

A két ábrát összehasonlítva jól látható, hogy egyrészt jóval több helyen találunk nagy létszámú otthonot, mint lakóotthont, ráadásul a helyek többségének egybeesése erősíti azt az állítást, hogy a létező lakóotthonok többsége a nagyobb intézmények része.

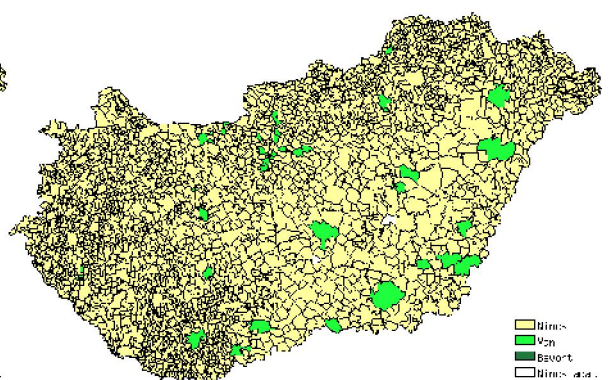
Még egybeötlőbben kiderül a hangsúlyok különbsége, ha a nagy létszámú intézményeket az eredeti szándékok szerint inkább önállóbb, rehabilitációs lakóotthonok területi megoszlásával hasonlítjuk össze.

2. ábra Fogyatékos személyek otthonainak és rehabilitációs lakóotthonainak területi megoszlása, 2007

Fogyatékosok otthona



Fogyatékosok rehabilitációs lakóotthona



Forrás: Szociális Ágazati Információs Rendszer (SZÁIR) adatbázis

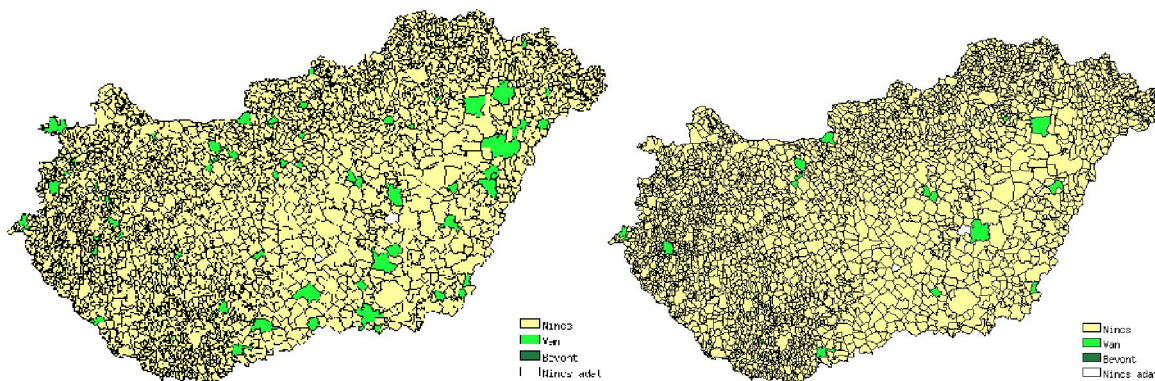
Ezt a két ábrát összehasonlítva egyértelmű az önálló életvitelt elősegítő rehabilitációs célú lakóotthonok hiánya az országban. Miközben a nagy létszámú bentlakásos intézmények az ország minden szegletében megtalálhatóak, a lakóotthonokat ábrázoló térképen egész országrészek maradnak lefedetlenül.

A helyzet igazán kétségbeejtővé akkor válik, amikor a pszichiátriai betegek bentlakásos intézményeinek területi megoszlására vetünk egy pillantást.

3. ábra Pszichiátriai betegek otthonainak és lakóotthonainak területi megoszlása, 2007

Pszichiátriai betegek otthona

Pszichiátriai betegek lakóotthona



Forrás: Szociális Ágazati Információs Rendszer (SZÁIR) adatbázis

Az ábrából egyrészt az olvasható le, hogy a magyarországi pszichiátriai intézmények még a fogyatékosokat ellátó otthonokhoz képest is inkább az ország perifériás, elszigetelt részein kerültek kialakításra. Az ország legfejlettebb középső részén szinte nem is találunk ilyeneket. Másrészt kimondhatjuk, hogy a pszichiátriai betegek esetében a lakóotthonok jelenléte az ellátásban szimbolikusnak tekinthető. A létező néhány intézmény kivétel nélkül nagy létszámú otthonok udvarán, vagy annak tőszomszédságában és felügyelete alatt található.

3. Az I. Nemzeti Fejlesztési Terv és az Új Magyarország Fejlesztési Terv kitagolással kapcsolatos programjainak értékelése

3.1. Az I. Nemzeti Fejlesztési Terv (2004-2006)

A 2004-2006-os időszak fejlesztési terveit tartalmazó Nemzeti Fejlesztési Terv (NFT) explicit módon nem foglalkozik az intézménytelenítés kérdésével. A fogyatékosokkal élők kapcsán pár szó erejéig említésre kerül a célcsoport társadalmi integrációjának erősítése, de annak konkrét mibenlétéről inkább annyi derül ki, hogy elsősorban a foglalkoztatás dimenziójában értelmezhető. Ez nem meglepő, ugyanis az Uniós szintű közösségi szociálpolitika a csatlakozást közvetlenül megelőző időszakban, amikor ez a fejlesztési stratégiai terv is készült, elsősorban a foglalkoztatás bővítését tűzte ki célul.⁶

A támogatáspolitikát elsősorban az aktív korú lakosság (15 – 64 évesek) foglalkoztatási rátájának növelésére fókuszált. A szociális szolgáltatások fejlesztése (jelentse ez meglévő intézmények

⁶ Nemzeti Fejlesztési Terv, 2004

korszerűsítését, bővítését, vagy újak építését) csak nagyon korlátozottan, s relatíve alacsony támogatási keretösszegekből valósulhatott meg. Az NFT tervezésében érintett szakminisztériumi (volt) köztisztviselőkkel készített interjú során kiderült: a fejlesztési irányokról, prioritásokról, intézkedésekről való kétoldalú (EU Bizottság – Magyar Kormány) tárgyalásokon többször előkerült általánosságban a szociális szolgáltatások fejlesztésének az ügye, azonban a magyar delegáció ilyen irányú felvetéseire kedvezőtlen, negatív bizottsági hozzáállás volt a válasz. Ennek hátterében a gondolkodásmód állt, hogy e fejlesztéseknek közvetlenül a foglalkoztatás bővülését, gazdasági növekedést eredményező hatása nincs. S általában véve, a szociális szolgáltatások ügye nemzetállami hatáskör, nem szerepel explicit módon az irányadó jogszabályokban (pl. az ERFA rendeletben).

Végül a tárgyalások lezárása közeledtével született megegyezés ezen szolgáltatások támogatásáról. A kompromisszum eredménye egy olyan intézkedés lett (lásd HEFOP 4.2), amely kizárólag a napközbeni ellátást nyújtó intézmények fejlesztésére (a tartós vagy átmeneti nagy létszámú, vagy lakoóthtoni ellátások teljes kizárásával) szorítkozott. Ezen belül is csak azon társadalmi célcsoportoknak nyújtott szolgáltatásokra, amely csoportok legalább közvetett módon kapcsolhatók az aktív korúak foglalkoztatásának növeléséhez (ezen csoportok a 0-3 éves gyermekek napközbeni ellátása – mert e szolgáltatások bővítése segíti a szülők munkaerőpiaci részvételét; a hajléktalan, a fogyatékkal élő és a pszichiátriai beteg emberek – mert esetükben a foglalkoztatásukhoz, foglalkoztathatóvá tételükhöz hozzájárulhatnak ezen szolgáltatások)⁷.

Az intézkedés teljes rendelkezésre álló forráskerete mintegy 8,8 Mrd Ft volt. (A fejlesztés iránti szükségletet jól jellemzi az, hogy 212 db pályázat érkezett be, közel 30,1 Mrd Ft értékben, s mindössze 71 pályázat került támogatásra. A HEFOP teljes 4. prioritásának kifizetett támogatási összege nem egészen 59,0 Mrd Ft volt. A prioritás keretének nagy része az oktatási és képzési, valamint az egészségügyi infrastruktúra fejlesztésére fordítódott (közel azonos arányban).)

Elmondható tehát, hogy a 2004 – 2006-os időszakban a kitagolás kérdése az EU-s fejlesztéspolitika magyarországi megvalósításában egyáltalán nem jelent meg. E periódus pozitívumaként annyi könyvelhető el, hogy - mégha korlátozottan is, de - sikerült a támogatható tevékenységek közé, a támogatáspolitikai célkitűzései közé beemelni, e rendszer döntéshozóival elfogadtatni a hátrányos helyzetű emberek társadalmi befogadását segítő intézmények, szolgáltatások fejlesztését.

3.2. Nemzeti Cselekvési Terv a Társadalmi Összetartozásért

Hogy miben merült ki a kormányzat társadalmi integrációval kapcsolatos terve, arról többet tudunk meg a 2004. júliusában – tehát már az EU csatlakozás után - jegyzett, „Nemzeti Cselekvési Terv a Társadalmi Összetartozásért” (NCST) című dokumentumból⁸. Ezt a 2321/2003. (XII.13.) számú kormányhatározattal létrehozott társadalmi kirekesztés elleni

⁷ Ezen logika kizárta tehát a támogatotti célcsoportból az idős korúaknak nyújtott szolgáltatásokat.

⁸ http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/nap_incl_2004_hu.pdf

bizottság készítette el, és a 2004-2006 közötti társadalmi összetartozást elősegítő kormányzati stratégiát rögzíti, az ilyen irányú elképzeléseket foglalja össze.

A dokumentum az EU nyitott koordinációja keretein belül készült, a szegénység és társadalmi kirekesztés elleni Uniós szintű stratégia tagállami megvalósításának jegyében. Az NCST célkitűzései minden tagország esetében azonosak, noha ezeket a helyi körülményekhez, szükségletekhez rugalmasan lehet alakítani.

Az EU tagországainak cselekvési terveiből az EU Bizottsága közös jelentést, összefoglalót készít. A 2005-ben megjelent jelentés foglalja össze a tíz 2004-ben csatlakozott új EU tagország első cselekvési terveit⁹. A kitagolás kérdésének EU szinten való alulreprezentálását jól mutatja, hogy ezen összefoglalóban, noha szó esik a szociális szolgáltatások modernizálásáról, ennek tartalma, iránya a minőségi szolgáltatásról, a hozzáférésről szól, s több aspektust érint, a nagy létszámú intézmények kitagolása explicit nem jelenik meg.

A magyar NCST-ben a foglalkoztatás elősegítésén túl olyan célkitűzésekről is olvashatunk, mint pl. *„a munkaerőpiacra való visszatérést támogató közösségi alapú szolgáltatások biztosítása.”*¹⁰

Itt elsősorban a munkaerőpiacra való visszatérést elősegítő szociális, tanácsadó és pszichoszociális háttérszolgáltatások fejlesztéséről és a meglévő közösségi alapú szolgáltatások együttműködéséről beszélnek a szerzők. Úgy gondoljuk, hogy ebben a megfogalmazásban visszaköszön az EU-s társfinanszírozású fejlesztések kapcsán kialakult kompromisszum, amely a szolgáltatások fejlesztésének igazolását azoknak a foglalkoztatásra, munkaerőpiaci aktivizálásra való közvetett hatásából eredezteti. Miközben ezt a pozitív hatást magunk is igazolhatónak tartjuk, annyiban károsnak, egyoldalúnak látjuk ezt az érvelést, hogy az emberi méltóság, az egyetemes emberi jogok szempontja meg sem jelenik.

A dokumentum kiemeli, hogy „a társadalmi kirekesztés elleni küzdelem fontos társadalmpolitikai elve a munkaerő-piaci, az oktatási, szociális valamint a társadalmi esélyegyenlőséget szolgáló egyéb közszolgáltatásokhoz történő hozzáférés biztosítása, minőségük javítása, valamint fenntarthatóságuk biztosítása.”

A cselekvési terv 3.2-es fejezetében a szociális szolgáltatások tervezett 2004-2006 közötti prioritásairól a következőket olvashatjuk:

*„...az aktivitás megőrzésével az önálló életvitel fenntartásának segítése, a saját lakókörnyezetben történő ellátás, valamint a munkaerőpiacra történő teljes, vagy részleges integráció megvalósítása a rehabilitáció eszközeivel, különösen a fogyatékossgal élők, a pszichiátriai- és szenvedélybetegek, valamint a hajléktalan emberek esetében;”*¹¹

⁹ Lásd EU Commission (2005): Joint Report on Social Protection and Social Inclusion (COMM (2005) 14 final)

¹⁰ Nemzeti Cselekvési Terv a társadalmi összefogásért, 2004

¹¹ Nemzeti Cselekvési Terv a társadalmi összefogásért, 2004

Külön fejezet (3.3) foglalkozik a cselekvési tervben a „legveszélyeztetettebbek” segítéséről. Ez alatt a dokumentum elsősorban a roma népességet, fogyatékossgal élőköt, szenvedélybetegeket, pszichiátriai betegeket, hajléktalanokat, migránsokat, menekülteket érti.

A fogyatékossgal élőkkel foglalkozó rész kifejezetten az önálló életvitel elősegítésének szempontjából tekinti át a szükséges szakmapolitikai intézkedéseket.

Helyzetértékelésében a dokumentum megállapítja, hogy a rendszerváltás utáni 10 évben a fogyatékossgal élő emberek aránya a népesség 3,5%-ról 5,7%-ra emelkedett, ám életkörülményeiket tekintve rendszerint többszörösen hátrányos helyzetben élnek. Ennek javítását szolgálja az 1999-ben elfogadott Országos Fogyatékosügyi Program, mely az egy évvel korábban életbe lépett (1998. évi XVI. számú) ún. Esélyegyenlőségi tv. rendelkezései alapján hivatott rögzíteni az összehangolt stratégiai lépéseket, biztosítani azok végrehajtását.

A cselekvési terv a jogszabályban rögzített – 2010-ig megvalósítandó - feladatokhoz rendel szakmapolitikai intézkedéseket. Ilyen intézkedés a fizikai és információs hozzáférhetőség biztosítása, a személyes gondoskodást nyújtó szolgáltatások fejlesztése. Ez utóbbi esetében a kormányzati tervek szerint a jövőben a saját lakókörnyezetben történő segítségnyújtás kap prioritást. Célként kerül megfogalmazásra a 2003-ban bevezetett „Támogató Szolgálatok” jelentős támogatása, számuk 20-22 szolgáltatással történő növelése, illetve a nappali ellátási formák uniós forrásokból történő bővítése, azok foglalkoztatási szolgáltatásokkal történő kiegészítése.

A pszichiátriai betegek szociális ellátórendszerével kapcsolatban a következőket olvashatjuk:

„A pszichiátriai- és szenvedélybetegeket ellátó szociális szolgáltatási rendszer kapacitáshiányokkal küzd, jelentős hiányok vannak a területi lefedettség vonatkozásában is. 2004-ben a pszichiátriai ellátások fejlesztésének iránya a lakókörnyezetében való ellátás, a közösségi gondozás hálózatának elterjesztése, a szociális segítő hálózat kialakítása, felkészítése, speciális tanfolyami képzéssel a gondozók és koordinátorok részére. Pályázati program keretében a tárgyi, működési feltételek kialakítása a cél. Egy év alatt 10-12 szolgálat kialakítása történhet meg. A pszichiátriai és szenvedélybetegek ellátása területén a 2003-ban bevezetett közösségi ellátás elterjesztése a cél.”¹²

Szembeötlő a fentiekből, hogy a közeljövő szakmapolitikai célkitűzéseit tárgyaló 2004-es NCST dokumentum annak ellenére nem tesz említést a nagy létszámú intézmények kitagolásáról, hogy az általa is hivatkozási alapként tekintett esélyegyenlőségi törvény a fogyatékosokat ellátó intézmények vonatkozásában hat évvel korábban erről határidővel is ellátott döntést hozott.

Másként fogalmazva: az esélyegyenlőség növelése érdekében 2000 – 2010 között megteendő lépések végrehajtásának félidejében a kormány nem érezte szükségét, hogy konkrét intézkedéseket tegyen a törvényben vállalt kitagolással kapcsolatos kötelezettségei végrehajtására. Beszédes ez a hallgatás annál is inkább, mert vállalható lehetne akár egy olyan tudatos fejlesztési politika, ami elsőként a közösségi alapú szolgáltatások (nappali intézmények, foglalkoztatási programok, helyi közösségi keretek között megvalósítható lakhatási formák) megerősítését célozza, majd ezt követően, egy már létező támogató háló biztonságos működése után hajtja végre a kitagolást. Ilyen

¹² Nemzeti Cselekvési Terv a társadalmi összefogásért, 2004

gondolatmenet azonban nem szerepel az anyagban. Számunkra ebből egyértelműen az derül ki, hogy a kormány 2004-ben nem kívánt érdemi módon hozzájárulni a nagy létszámú intézmények hazai rendszeréhez.

Ezt támasztja alá az a tény, 1999-től egészen 2006-ig, a gazdasági nehézségek mentén bevezetett konvergencia program megjelenéséig (amely megszünteti ezeket a fejlesztési forrásokat), tisztán hazai forrásokból a kormány az ún. címzett támogatások formájában mintegy 22,0 milliárd forintot fordított a nagy létszámú intézmények fejlesztésére, sőt újjonnan épített nagy intézmények létrehozására.¹³

Néhány nagyberuházási példa:

- hazai forrásból 2004-ben (tehát az EU csatlakozás évében) került létrehozásra 1,0 milliárd forintból új 150 férőhelyes pszichiátriai intézmény Komárom-Esztergom Megyében¹⁴.
- szintén 2004-ben épült Csongrád megyében új fogyatékos személyeket ellátó otthon 100 fős alapintézménnyel és kétszer 12 fős az intézményhez csatolt lakóotthon kialakításával majd 1 milliárd forintból¹⁵.
- 2006-ban a Hajdú-Bihar Megyei Önkormányzat Komádön épít 150 fős fogyatékos otthont mintegy 900 millió forintból, és ugyanebben az évben a Nógrád Megyei Önkormányzat is létrehoz egy 140+10 fős intézményt 1,68 milliárd forintból.¹⁶

Tehát miközben a 2004-2006-os időszak fejlesztési dokumentumainak vizsgálatából azt állapíthattuk meg, hogy azokban említésre sem kerül az intézmények kitagolása, a hazai kiadásokra vetve egy pillantást láthatjuk, hogy ugyanebben az időszakban összesen mintegy 8,0 milliárd forint került elköltésre új, nagy létszámú intézmények létrehozására és felújítására.¹⁷

¹³ Az összesített adatok forrása: Szakértői anyag a fogyatékos emberek számára tartós bentlakást nyújtó intézményrendszer átalakításához. Kézenfogva Alapítvány, 2008.

¹⁴ Az információ forrása: 2004. évi XLII. Törvény, a helyi önkormányzatok 2004. évi új címzett támogatásáról és az egyes címzett támogatással folyamatban lévő beruházások eredeti döntéseinek módosításáról, valamint a helyi önkormányzatok címzett és céltámogatási rendszeréről szóló 1992. évi LXXXIX. törvény módosításáról (<http://www.complex.hu/kzldat/t0400042.htm/t0400042.htm>)

¹⁵ Az információ forrása: 2004. évi XLII. Törvény, a helyi önkormányzatok 2004. évi új címzett támogatásáról és az egyes címzett támogatással folyamatban lévő beruházások eredeti döntéseinek módosításáról, valamint a helyi önkormányzatok címzett és céltámogatási rendszeréről szóló 1992. évi LXXXIX. törvény módosításáról (<http://www.complex.hu/kzldat/t0400042.htm/t0400042.htm>)

¹⁶ Az információ forrása: 2006. évi XXIV. törvény a helyi önkormányzatok 2006. évi új címzett támogatásáról, az egyes címzett támogatással folyamatban lévő beruházások eredeti döntéseinek módosításáról, valamint a helyi önkormányzatok címzett és céltámogatási rendszeréről szóló 1992. évi LXXXIX. törvény módosításáról

¹⁷ Szakértői anyag a fogyatékos emberek számára tartós bentlakást nyújtó intézményrendszer átalakításához. Kézenfogva Alapítvány, 2008.

A 2004-2006 közötti EU költségvetési periódusban a Nemzeti Fejlesztési Terv keretében két olyan operatív programot, EU társfinanszírozott intézkedéseket találtunk, melyek releváns lehetőségeket kínáltak a fogyatékossgal élők és mentális problémával küzdő emberek társadalmi integrációjának elősegítéséhez.

Ezek a Regionális Fejlesztési Operatív Program (ROP) és a Humán Erőforrás-fejlesztés Operatív Program (HEFOP) keretei között szerveződnek. A Regionális Fejlesztési Operatív Program, vizsgálatunk tárgyához kapcsolódva alapvetően 4 célkitűzést fogalmazott meg¹⁸:

- Helyi közigazgatás humánkapacitásának fejlesztése
- A hátrányos helyzetűek foglalkoztatásának bővítése a szociális gazdaság fejlesztésével
- A munkavállalók szaktudásának regionális igényekhez való illesztése
- Regionális tudásközpontok kialakítása

A ROP keretében megfogalmazott az általunk vizsgált társadalmi csoportokat megcélzó programok kivétel nélkül a foglalkoztatás elősegítését célozták meg, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásában. A kitagolás, a közösségi keretek között létrejövő kis létszámú lakhatási lehetőségek megteremtése, támogatása kizárt, nem szerepel az operatív program célkitűzései között.

A Humán Erőforrás-fejlesztés Operatív Program (HEFOP) prioritásai és ezek intézkedései között szintén találunk olyanokat, melyek potenciálisan a fogyatékossgal élő vagy mentális problémával küzdő embereket célozzák meg.

Ilyenek a HEFOP 2. prioritáshoz tartozó 2.3-as számú intézkedés, mely „a hátrányos helyzetű emberek, köztük a romák foglalkoztathatóságának javítását” tűzi ki célul; vagy a 4. prioritás 4.2-es intézkedése, mely „A társadalmi befogadást támogató szolgáltatások infrastruktúrájának fejlesztése” címet viseli. Pusztán a cím alapján itt elképzelhető lenne kis létszámú lakhatási lehetőségek létrehozása a közösségben, azonban részleteiben vizsgálva a pályázat tartalmát kiderül, hogy a gyermekgondozási szolgáltatások fejlesztéséről (bölcsőde) **van szó**, valamint a hajléktalanok és fogyatékos emberek nappali gondozásának biztosítására nyílt lehetőség.

„A fogyatékos emberek - különösen a kistelepüléseken lakók - számára nincsenek hozzáférhető szociális szolgáltatások és munkalehetőségek. A fogyatékos emberek társadalmi befogadásának előmozdítása érdekében fejleszteni kell a nappali szolgáltatások hálózatát. Ezek a napközi otthonok egyrészt elfoglaltságot biztosítanak a súlyos fogyatékos emberek számára, másrészt olyan szolgáltatásokat nyújtanak, amelyek javítják a munkaerőpiacra lépni akaró, illetve arra képes emberek foglalkoztathatóságát.”¹⁹

Fontos ismét megjegyeznünk azonban a HEFOP 4.2-es intézkedés kapcsán, hogy a szociális szolgáltatások fejlesztése során, a 2004-2006-os időszakban, az EU még nem engedélyezte Magyarország számára a bentlakásos intézmények fejlesztését. Ez a korábban ismertett cselekvési terv ismeretében azonban nem feltétlenül jelenti azt, hogy a magyar kormány

¹⁸ Regionális Fejlesztés Operatív Program 2004-2006 http://www.nfu.hu/download/631/ROP_vegleges.pdf

¹⁹ Humán Erőforrás Fejlesztés Operatív Program 2004-2006, http://www.nfu.hu/download/9356/HEFOP_hu_20060503.pdf

egyébként kiemelten kezelte volna a nagy létszámú intézmények kitagolását a vonatkozó időszakban.

A későbbi időszak eseményeiből inkább arra következtethetünk, hogy amennyiben a kormánynak lehetősége nyílt volna a bentlakásos intézmények fejlesztésére, akkor nagyobb valószínűséggel nagyarányú intézményfejlesztés valósult volna meg. Erősíti ezt a feltevésünket az is, hogy hazai forrásokból egészen 2006-ig jelentős fejlesztések történtek a nagy létszámú intézményekben, az ún. címzett támogatások rendszerén belül.²⁰

3.3. Új Magyarország Fejlesztési Terv (2007-2013)

A kormány 2006 októberében fogadta el a 2007-2013 közötti időszak fejlesztési irányait meghatározó Új Magyarország Fejlesztési Tervet (UMFT), mely a foglalkoztatás és növekedés alcímet kapta. A 2007 – 2013-as időszak gyökeresen, több vonatkozásban eltér az I. Nemzeti Fejlesztési Tervtől, a rendelkezésre álló forrás egy évre vetítve a 2004 – 2006-os időszakhoz képest jóval több, mint megduplázódik. Az operatív programok száma a korábbi 5-ről 15-re nő, s ezzel együtt a pályázati rendszer nagyon bonyolulttá válik. Rengeteg erőfeszítésbe kerül egy szervezetnek, szolgáltatás-fenntartónak, hogy átlássa, értelmezze, s a saját stratégiai fejlesztési terveihez igazítsa a támogatási lehetőségeket. Többnyire azonban már az is hiányzik, hogy az egyes intézmények, szolgáltatók rendelkezzenek ilyen legalább középtávú fejlesztési elképzeléssel.

Az Új Magyarország Fejlesztési Terv számunkra egyik kiemelten kezelendő operatív programja az ún. Társadalmi Megújulás Operatív Program (TÁMOP). Már első olvasásra érezhető, hogy az első Nemzeti Fejlesztési Tervhez, illetve a HEFOP-hoz képest itt a foglalkoztatáson felül hangsúlyosabban megjelennek a társadalmi integráció egyéb dimenziói is – önálló prioritással, sokkal szerteágazóbb s egyben specifikáltabb fejlesztési célkitűzésekkel, támogatási eszközökkel.

A program a következő témánk szempontjából relevánsnak tekinthető kitételeket tartalmazza:

„Támogatjuk a hajléktalan, a szenvedélybeteg, a pszichiátriai beteg emberek, valamint a büntetés végrehajtási intézetekből szabadulók integrációját.

(...)

Szintén fontos a fogyatékossgal élő, idős, illetve egyéb okból rászoruló családtagok gondozására irányuló, a rászoruló otthonában nyújtott szolgáltatások fejlesztése.

(...)

*A társadalmi befogadást erősítő **szociális és gyermekjóléti szolgáltatások** intézményrendszerét át kell alakítani, hogy a nagyobb erőforrásokkal rendelkező kis- vagy mikrotérségek, valamint a nagyobb települések a kistérségekben élők számára is biztosítsák a minőségi szolgáltatások infrastrukturális hátterét.*

A hátrányos helyzetű embereket érintő szolgáltatások fejlesztése a bentlakásos intézményi elhelyezés visszaszorításához is hozzájárul. Ugyanakkor korszerűsítjük a meglévő bentlakásos intézményeket és

²⁰ Szakértői anyag a fogyatékos emberek számára tartós bentlakást nyújtó intézményrendszer átalakításához.

folytatjuk a nagy intézmények kiváltását, elsősorban az intézményi szolgáltatások biztosítására teljességgel alkalmatlan kastélyépületekben.

(...)

A társadalmi befogadás és részvétel, valamint a humán infrastruktúrák fejlesztése során a regionális fejlesztési programokban egységesen érvényesítendő irányelvként tűzzük ki, hogy:

legyenek biztosítva otthonközeli, családközeli szolgáltatások az idősek, valamint a hátrányos helyzetű csoportok számára, az elérhetőségi gondokkal küzdő aprófalvas és tanyás térségekben is'²¹

Mint látható, óriási előrelépésként az Új Magyarország Fejlesztési Terv már explicit módon említi a bentlakásos intézmények kiváltását, mint célt. A dokumentum ráadásul a kitagolási lépések folytatásáról beszél. Ez azonban elsősorban a gyermekvédelemben korábban már valóban elkezdődött, és javarészt végre is hajtott kiváltásra, az ún. lakásotthonok elterjedésére utal.

Leszögezhetjük mindenesetre, hogy irányadó dokumentumban először jelenik meg a kiváltás, mint Európai Unió forrásokból finanszírozandó feladat. Ennek háttérében minden bizonnyal az is meghúzódik, hogy az EU-s keretszabályozás jelentősen megváltozott: a szociális szolgáltatások 2007-től már „saját jogon” is támogathatóvá váltak.

Magyarországon a 2007 – 2013. évek közötti 7 éves költségvetési ciklust átívelő fejlesztési terv részleteit, a megjelentetni szándékozott pályázatok, projektek részleteit ún. kétéves akciótervek tartalmazzák. Témánk szempontjából leginkább a 2007 februárjában jegyzett Társadalmi Infrastruktúra Operatív Program (TIOP) 3. prioritása fontos. A munkaerő piaci részvételt és a társadalmi befogadást támogató infrastruktúra fejlesztése akcióterv a 2007-2008-as év teendőit foglalja össze.

Ezen prioritás alatt külön intézkedésként jelenik meg két, a bentlakásos intézmények fejlesztését célzó pályázat: az egyik (a TIOP 3.4.1.-es) a bentlakásos intézmények kiváltását, a másik (a TIOP 3.4.2-es) a bentlakásos intézmények modernizálását szolgálja. Ez rendkívül fontos, üdvözlendő előrelépés a korábbi, 2004 – 2006 közötti, időszakhoz képest: egyértelmű szándékot, elköteleződést fejez ki.

Említettük már, hogy az I. NFT esetében kizárólag a bentlakást nem nyújtó, ún. szociális alapszolgáltatások voltak jogosultak a fejlesztésre. Az ÚMFT esetében egy sajátos munkamegosztásnak vagyunk tanúi: míg az alapszolgáltatások fejlesztése az egyes régiók saját, önálló operatív programjának része (Magyarország esetében 7 ilyen régió van), addig a bentlakást nyújtó intézmények támogatása a Társadalmi Infrastruktúra Operatív Program keretei között van. Ez abból a szempontból lényeges, hogy a két operatív program (OP) tervezése, megvalósítása alapvetően különbözik: a regionális OP a 7 különböző régióban kerülnek tervezésre (a pontos feltételek, finanszírozási keretek helyi szabályozásával), míg a Társadalmi Infrastruktúra OP szektorális tervezésű, tehát az ágazatért felelős szakminisztériumban (jelenleg a Szociális és Munkaügyi Minisztériumban) alakul. Természetesen a tervezés és végrehajtás különféle egyeztetési, döntési mechanizmusai biztosítanak koordinációt, szakmapolitikai azonos normákat, azonban mégis megfigyelhető régiónkénti eltérés, amely nem magyarázható az eltérő

²¹ Új Magyarország Fejlesztési Terv, 2007

szükségletekkel, sokkal inkább a helyi (regionális) döntési folyamatokból, politikai erőviszonyokból.

Ez az OP-k közötti munkamegosztás akkor okoz(hat) problémákat, ha a szociális szolgáltatási struktúrát egységes szakmai szempontok alapján, az országban mindenütt azonos módon kíváná(n)k fejleszteni. Az alapszolgáltatások és a (bentlakásos) szakosított szolgáltatások egymásra épültségének erősítése, az ágazatközi együttműködés fejlesztése (pl. az egészségügy és szociális, vagy az oktatás és gyermekjóléti szolgáltatások esetében) láthatja ennek kárát.

Tovább bonyolítja ezt a helyzetet az, hogy az EU-s keretszabályok meghatározása alapján a főváros és Pest megye (együtt: a Közép-magyarországi Régió) – fejlettsége okán – más szabályozás alá esik (nem konvergencia régió). Ezért ebben az esetben csak és kizárólag a regionális OP támogathatja a szociális szolgáltatások infrastrukturális fejlesztéseit. Ez a vonatkozó OP-t (Közép-magyarországi OP – KMOP) olvasva azonban világossá válik: hiába az azonos OP, s ezen belül ugyanaz a prioritás – az ebből fakadó előny nem kerül(t) kiaknázásra. Az ezen OP keretén belül meghirdetett pályázatok tükrökként ismétlik meg a többi régióban érvényes pályázatokat.

A korábban már említett TIOP dokumentumában a kitagolás kapcsán a következő olvasható:

„Cél a szociális és gyermekjóléti, gyermekvédelmi (átmeneti vagy tartós) bentlakást nyújtó szolgáltatások fejlesztése a nagy létszámú intézmények kitagolásával, a kastélyépületek, egyéb, ellátási célokra kevésbé alkalmas épületek kiváltásával, a normál lakókörnyezetbe integrált lakóotthonok – elsősorban lakó és, átmeneti otthonok stb., - valamint lakásotthonok és korszerű gyermekotthonok létesítésével.

A fenti célokhoz kapcsolódóan horizontális elvárás, hogy a korszerűsített intézmény lebetőség szerint kapcsolódjon a székhely/ telephely szerinti település, térség alapszolgáltatási feladataihoz.

Indoklottsága: A bentlakásos szociális intézmények jelentős része ellátási célokra alkalmatlan, szegregált lakókörnyezetben levő épületben működik. A konstrukció kapcsolódik a szociálpolitika, a szociális ellátások területén zajló reformfolyamathoz, amely a szolgáltatások hatékonyságának növelését, kapacitásuk szabályozását tűzi ki célul. A gyermekvédelem területén az 1997-ben megindult gyermekotthoni átalakítások, kiváltások befejezését célozza a program.

A fejlesztések elsősorban korszerű, kis létszámú lakhatási formák létesítését célozzák (pl. lakóotthonok lakásotthonok), másodsorban korszerű gyermekotthonok, illetve szociális ellátási egységek) létesítése célozzák, és alapvetően nem járnak új férőhelyek létesítésével, hanem a jelenlegi kapacitást segítik átstrukturálni, hatékonyabbá tenni. Ez nem egyszerű, mert az alapszolgáltatási feladatok fejlesztését a regionális programok támogatják, így szükség van a ROP-os fejlesztésekkel való folyamatos koordinációra.

Olyan megoldásokat részesítünk előnyben, amelyek reformszerűen – esetenként több intézményre kiterjedően – érdemi változásokat alapoznak meg a kínált szolgáltatás minőségét és elérhetőségét illetően.”²²

²² TIOP akcióterv, 2007

További, igen fontos részleteket tudhatunk meg a kiváltási programmal kapcsolatos szakmai kritériumokról is a már említett, 2007-2008-as évekre vonatkozó (TIOP) akciótervből:

„- A létrejövő épületek ne különüljenek el a települési lakókörnyezettől, támogassák az önálló életvitel lehetőségét.

- A fejlesztéssel érintett intézmény(ek) engedélyezett férőhelyeinek száma nem nő.

- A szakemberek és ellátottak felkészítésének, átképzésének terve,

- A létrejövő épület(ek) ne különüljenek el a települési lakókörnyezettől, támogassák az önálló életvitel lehetőségét.

A kiváltással létrehozott intézményegységek (telephelyek) maximális férőhelyszámára vonatkozó elvárások:

Gyermekvédelmi intézmények:

- Lakásotthoni formában működő gyermekotthon: 12 férőhely

- Nem lakásotthoni formában működő gyermekotthon, különleges, illetve speciális gyermekotthon: 48 férőhely

Szociális intézmények:

- Idősgondozást végző tartós bentlakásos intézmények

- Pszichiátriai betegek gondozását végző tartós bentlakásos intézmények (50-100 férőhely között, ill. 14 férőhely, mint lakóotthoni forma)

- Szenvedélybetegek gondozását végző tartós bentlakásos intézmények (50-100 fő közötti férőhely, ill. 14 férőhely, mint lakóotthoni forma)

- Fogyatékossgal élők átmeneti és tartós bentlakást nyújtó intézményei: enyhe és közép súlyos fokban értelmi fogyatékos emberek számára 14 férőhelyes lakóotthont, illetve súlyosan – halmozottan fogyatékos emberek számára maximum 50 fős intézményt hozhatnak létre.

A kiváltással létrehozott intézményegységek (telephelyek) telepítésének szempontjai:

- csak belterületen megvalósuló beruházás támogatható

- az érintett település lakosság száma minimum 2000 fő

- 1 km-en belül tömegközlekedési lehetőség²³

Mindezek alapján az akcióterv által érintett két éves időszakban, a fejlesztés eredményeként a kiváltott intézmények száma – az előzetes tervek alapján – 15 db lesz. Magyarán szólva ennyi

²³ TIOP akcióterv, 2007

jelenleg működő intézmény szűnik meg, s a kiváltással létrejött férőhelyek száma 1100 db lesz. Ez azonban mind a négy érintett célcsoportra (idősek, fogyatékosok, pszichiátria betegek, szenvedélybetegek) együttesen vonatkozik.

A fejlesztésekkel kapcsolatos kritériumok mindegyike teljesen egybevág a szakmai és egyéb érdekképviselői szervezetek által is kívánatosnak tartott célokkal: az új intézményegységeknek a közösségbe integráltan kell létrejönniük, azok nem lehetnek elzárt településeken és további követelmény az elérhető tömegközlekedés. Ez különösen üdvözlendő, hiszen a jelenlegi nagy létszámú intézmények jelentős része elzárt településeken, eredetileg nem erre a célra épült (volt) kastélyokban, laktanyákban működik.

Nagyon lényeges kitétel fogalmazódik meg abban, hogy összességében nem nőhet a rendelkezésre álló férőhelyek száma, magyarul minden egyes létrejövő új típusú férőhely következtében megszűnik egy meglévő másik. Ennek hátterében kevésbé szakmapolitikai mint inkább költségvetési, fiskális megfontolás áll. A fejlesztések következtében, az EU kritériumoknak való megfelelést tervező magyar konvergencia program nyomán már ideje korán rögzíteni kellett, hogy a fejlesztések (legalább) nem növelik a központi államháztartás kiadási oldalát (ha már bevétel növekedést nem generálnak). A szociális szolgáltatások (mint általában a közszolgáltatások) normatív állami támogatásban részesülnek. A rendelkezésre álló férőhelyek számának „befagyasztása” tehát ennek tudható be: ne növekedjen a férőhelyek száma után kifizetendő állami normatív működési hozzájárulás összértéke.

Az Európai Unió dokumentumokban, különösen az Európai Bizottság által megrendelt, az intézménytelenítéssel kapcsolatos nemrégiben elkészült nemzetközi kutatásokban²⁴ a 30 fő feletti létszám tekinthető európai viszonylatban a nagy intézmények létszámhatárának.

Ez különösen figyelemreméltó ahhoz képest, hogy a már idézett akcióterv már a 100 fő férőhelyszámú pszichiátriai és szenvedélybetegeket ellátó intézmények létrehozását is engedi, még hozzá kitagolás címén.

Kiderül tehát az akcióterv fent idézet bekezdéséből, hogy habár a 2007-2013 közötti időszak fejlesztési terveiben már megjelenik az intézmények kiváltása, az a részleteket is megismerve valójában **újabb nagy létszámú intézmények létrehozását** is jelentheti.

Egyértelművé válik tehát az, amit a korábbi információkból már eddig is sejthettünk. A kiváltás, kitagolás a magyarországi értelmezésben nem feltétlenül jelenti az európai szakmai javaslatokban, ”normákban” kis létszámú, családi lakhatási környezet megteremtését (melynek a hazai szabályozásban jelen pillanatban kizárólag a lakóotthoni forma felel meg), hanem sajátos módon a kiváltás során újabb, a meglévőkénél valamivel kisebb, de még mindig nagy létszámú intézmények jöhetnek létre.

Érdemes megfigyelni, hogy mindez csak a pszichiátriai és szenvedélybetegeket, illetve időseket ellátó tartós bentlakást nyújtó intézményekre igaz. A gyermekvédelemben 48 fő, a fogyatékkal élők

²⁴ Mansell J., Knapp M., Beadle-Brown J., Beecham J.: Deinstitutionalisation and community living – outcomes and costs University of Kent, 2001

ellátásában 50 fő a kiváltás eredményeképpen létrejövő szolgáltatások maximális létszáma. Sajátos tehát, s további kutatást, elemzést igényelnek, hogy miért e kettős mérce: míg a fogyatékos emberek esetében a kedvezőbb 50 fő a maximált férőhelyszám, addig a pszichiátriai beteg emberek esetében a 100 fő, miközben ez szakmai indokokkal semmiképpen sem igazolható.

Természetesen a kiváltási folyamat tényleges megvalósulása, konkrét eredménye nagyban függ a beérkező pályázatoktól: szélsőséges helyzetben az akcióterv alapján az is elképzelhető kimenet, hogy a közösségi forrásokból 11 db 100 fős új nagy létszámú intézmény jön létre kiváltás címszó alatt.

A kiváltás mellett, ahhoz szorosan kapcsolódó programként, szerepel a tervekben a bentlakásos intézmények korszerűsítése is. A TIOP 3.4.2-es számot viselő programmal kapcsolatban a következőket olvashatjuk az akciótervben:

„Cél: Felújításra, modernizációra szoruló szociális és gyermekvédelmi intézmények épületeinek korszerűsítése, a

fogyatékossgal élő,

pszichiátriai és szenvedélybeteg,

hajléktalan,

idős emberek

gyermekvédelmi alap- és szakellátást nyújtó intézményben élő gyerekek, fiatalok számára.

1993. évi III. törvényben, illetve a 1997. évi XXXI. Törvényben szabályozott bentlakásos intézményei tekintetében az ellátási körülmények javítása céljából. A korszerűsített épületek berendezése, kizárólag a korszerűsítésben érintett épületek esetében. Működő szociális és gyermekvédelmi ellátást nyújtó bentlakásos intézmények felújítása, korszerűsítése, speciális gyermekotthoni férőhelyek létrehozása, az egyenlő hozzáférés biztosítása, a szociális szolgáltatások minőségének javítása érdekében.

Indokltsága: A szociális és gyermekvédelmi bentlakásos ellátást nyújtó, jelenleg is működő intézmények egy része méltatlan elhelyezési feltételeket nyújt az ott élők számára. Ezek az elhelyezési körülmények tekintetében nem megfelelő intézmények felújításra, korszerűsítésre szorulnak az ellátási feltételek javítása, az igénybe vevők életminőségének javítása érdekében. A gyermekvédelmi szakellátásban elhelyezett speciális szükségletű gyermekek szakszerű ellátása érdekében speciális gyermekotthoni férőhelyek létrehozása szükséges.²⁵

Az akciótervben szereplő számok tanúsága szerint a korszerűsítésben összesen 25 intézmény részesül majd, s a 2.000 férőhely lesz érintett.

²⁵ TIOP akcióterv, 2007

4. A nagy létszámú intézmények kitagolásáról és korszerűsítéséről szóló programok előkészítése és hivatalos meghirdetése.

Az akcióterv alapján az egyes konkrét intézkedések tartalmáról, a pályázati kiírás részleteiről az ún. Pályázat Előkészítő Munkacsoport (PEMCS) dönt. Ezekben a munkacsoportokban rendszerint az érintett szakminisztérium, a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (NFÜ) képviselői (úgy mint a felelős Irányító Hatóság, a pályáztatásban közreműködő ún. Közreműködő Hatóság munkatársai), a társadalmi kontrollt is megjeleníteni hivatott Monitoring Bizottság civil-oldali képviselője, valamint szükség esetén külső szakértők vesznek részt – összeférhetetlenségi és titoktartási nyilatkozat aláírása után.

A PEMCS által elkészített pályázati dokumentáció tervezett szövegét a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség társadalmi vitára bocsátja a honlapján elhelyezett internetes fórumon. Az ide érkező visszajelzések alapján a PEMCS véglegesíti a kiírás szövegét, majd a pályázat hivatalosan is meghirdetésre kerül.

Megjegyezzük, hogy az internet-alapú társadalmi vita korlátozott hozzáférésű – pl. az esetünkben érintett fogyatékossgal élő, illetve pszichiátriai beteg emberek zöme nem rendelkezik hozzáféréssel. Az érintettek információhoz való hozzáféréséről nyújt képet az a tapasztalat, amely során az egyik fejlesztési dokumentum értelmezését kérték szociálisan rászoruló, társadalmilag kirekesztett emberektől. Az eredmény nem meglepő, ám elgondolkodtató: az olvasók a szöveg előszavának feléig jutottak jellemzően, majd ingerülten csapták le a papírt, mondván nem értenek egy szót sem az egészből, őket ez nem érdekli.

Az alábbiakban a bentlakást nyújtó intézmények korszerűsítéséről szóló TIOP 3.4.2-es számú intézkedés, valamint a nagy létszámú intézmények kiváltásáról szóló TIOP 3.4.1-es számú intézkedés előkészítésének és meghirdetésének eseményeit dolgozzuk fel, a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség hivatalos honlapján rögzítettek alapján.

4.1. A korszerűsítésről szóló TIOP 3.4.2 számú pályázat előkészítése

Az EU Strukturális Alapjaiból finanszírozott bentlakásos intézményeket érintő korszerűsítési programok közül elsőként a TIOP 3.4.2-es számú intézkedés került előkészítésre. Az intézkedés pontos címe „TIOP 3.4.2. Bentlakásos intézmények korszerűsítése”.²⁶

Az akcióterv alapján a Pályázat Előkészítő Munkacsoport (PEMCS) olyan pályázati felhívást állított össze, melynek értelmében „szociális intézmények esetében **maximum 150 férőhelyes intézmény** fejlesztésére lehet pályázni.”²⁷

²⁶ Azonos tartalommal ún. tükörprogramként került előkészítésre és kiírásra a kizárólag a közép-magyarországi régióban elérhető KMOP 4.4.1. program. A dokumentum további részeiben az összes kitagolásra és korszerűsítésre vonatkozó megállapításunk egyaránt érvényes az azokat tükörprogramként kísérő KMOP intézkedésekre is.

Ez praktikus azt jelenti, hogy a pályázat kiíróinak szándékai szerint, mind a nagy létszámú fogyatékosokat ellátó intézmények, mind pedig a pszichiátriai betegek otthonai részesülhetnek közösségi forrásokból azok korszerűsítésére annak ellenére, hogy a fogyatékos intézmények esetében a pályázat kiírásának időpontjában Magyarországon jogszabály rendelkezett azok 2010-ig történő kitagolásáról.

Olyan intézményekbe szándékozott Európai Uniós forrásokat fejlesztésre, felújításra fordítani a döntéshozó, melyek 2 éven belül a törvény értelmében felszámolandóak.

A pályázati kiírás 2008. április 3. és április 10. között volt elérhető társadalmi vita céljából.²⁸

Az internetes fórumra összesen 17 hozzászólás érkezett a pályázat kapcsán, míg az NFÜ honlapja 6 e-mailen érkezett hozzászólást tárol.

A beérkezett vélemények többsége nagy létszámú intézmények működtetőitől, illetve fenntartóitól érkezett, ezen kívül 4 civil szervezet és 1 magánszemély hozzászólását találtuk meg az NFÜ rendszerében.

A hozzászólások közül 6 technikai jellegűnek tekinthető, pontosításokat, helyesbítéseket kér vagy a pályázati kiírás belső ellentmondásaira világít rá. 2 hozzászólás a nevelőszülők illetve autisták bevonásával bővítené a célcsoport körét.

3 hozzászólásban találtuk nyomát az 1 millió Ft/férőhely támogatási, beruházási költségkölát kifogásolásának: a hozzászólók szerint a szükséges beruházások, felújítások ezzel a költségkerettel nem hajthatóak végre, ez az összeg túl kevés.

Témánk szempontjából különös jelentőségű, hogy a nagy létszámú intézmények hozzászóló képviselői/fenntartói szinte kivétel nélkül kevesellték a kiírásban szereplő 150 fős létszámkölátot, és kifogásolták, hogy kizárólag olyan intézmény kerülhet a tervezett értelmében korszerűsítésre, melyek nagyobb lélekszámú lakóövezetben, a tömegközlekedés által elérhető helyen találhatóak. 10 ilyen hozzászólás is érkezett, közülük talán a Nógrád Megyei Önkormányzat Közgyűlésének Hivatala által közzétett vélemény tükrözi leginkább az intézményi reakciókat:

“A működés szempontjából lényegtelennek, a pályázók körét feleslegesen szűkítőnek tartjuk a korszerűsítésrel érintett intézményegységekkel (telephelyekkel) szembeni elvárások közül azokat melyek szerint 1 km-en belül tömegközlekedési lehetőségnek kell lenni, illetve az érintett település lakosság számának el kell érni a 2000 főt. A megyei önkormányzat fenntartásában számos intézményegység (telephely) működik 2000 fő alatti településen, melyek működési területe az egész megyére, esetenként az egész országra is kiterjed. Szintén indokolatlanul kerülnének ezen feltételek alapján kizárásra azok az intézményegységek (telephelyek) melyek a községek szélén működve a távolsági buszmegállótól több mint 1 km-re találhatóak.

²⁷ TIOP 342 Pályázati felhívás

<http://www.nfu.hu/download/8108/TIOP%20342%20P%C3%A1ly%C3%A1zati%20felh%C3%ADv%C3%A1s.doc>

²⁸ Habár az egyeztetés 2008. áprilisában lezárult annak archivált változata ma is elérhető:

http://www.nfu.hu/forum_topic_pate/35

*Hatályos jogszabályok alapján, érvényes működési engedéllyel működnek több mint 150 férőhelyes intézmények, melyek rekonstrukcióra szorulnak.*²⁹

A hozzászólások arra engednek következtetni, hogy a nagy létszámú intézmények működtetői és fenntartói a kitagolásról szóló nemzetközi egyezmények és az erről szóló hazai szabályozás ellenére sem látnak kifogásolnivalót a szegregált, tömegközlekedéssel elérhetetlen, nagy létszámú intézmények további fenntartásában, sőt korszerűsítésében. Szándékaik szerint az Európai Unió forrásából számos ilyen intézményt újítanának fel, sőt ha arra lehetőség nyílna, további férőhelyekkel bővítenék. Volt olyan hozzászóló, amelyik jelenleg 30 fős intézményét, a korszerűsítés eredményeképpen 100 fősre szeretné bővíteni.

A fentiekkel ellentétes tartalmú annak a két civil szervezetnek a hozzászólása, amelyek a közösségi integráció szempontjából kritizálták a pályázati kiírást. A Kézenfogva Alapítvány és az Mentális Sérültek Jogaiért Alapítvány (MDAC) képviselői hozzászólásukban az ENSZ Fogyatékosügyi Egyezményére, a tanulmányunkban korábban már említett Országos Fogyatékosügyi Program újabb, 2007-es változatára³⁰, valamint az esélyegyenlőségi törvényre³¹ hivatkoznak. Felhívják a pályázat kiíróinak a figyelmét arra, hogy a „fogyatékos személyek számára tartós bentlakást nyújtó intézményeket fokozatosan, de legkésőbb 2010. január 1-jéig át kell alakítani oly módon, hogy az önálló életvitelre személyi segítséggel képes fogyatékos személyek ellátása kisközösséget befogadó lakóotthonban történjen.”³²

Javaslatukban a hozzászóló civil szervezetek azt fogalmazzák meg, hogy a pályázat keretében ne legyen lehetőség az 50 főnél nagyobb fogyatékos és pszichiátriai intézetek rekonstrukciójára. A rossz műszaki állapotban lévő nagy intézmények helyzetének megoldására a hozzászólók a későbbiekben kiírásra kerülő kitagolásról szóló TIOP 3.4.1-es pályázat lehetőségeit ajánlják.

Az 50 fős méretbeli javaslat még mindig magasabb, mint az Európai Unió dokumentumokban elterjedni látszó 30 fős korlát, azonban a hazai viszonyok között a minket érintő területen 50 fő alatt már az esetek többségében csak 8-12 fős lakóotthonokat találunk.

A beérkező hozzászólásokra a pályázati program tervezői válaszolni kötelesek. Ezek a válaszok szintén hozzáférhetőek az NFÜ archívumában.

Elemzésünkéből látható, hogy a kitagolás és korszerűsítés szükséges iránya szempontjából alapvetően kétféle hozzászólás érkezett. Egyértelműen többségben voltak azok a vélemények, melyek a pályázat 150 fős korlátjánál is nagyobb intézmények számára is elérhetővé tennék az Európai Unió forrásokat, valamint eltörölnék a közösségi integráltságra vonatkozó földrajzi kitételeket. Ezzel ellentétes véleményt fogalmaz meg két civil szervezet, melynek képviselői elfogadhatatlannak tartják a jogszabályokban és nemzetközi egyezményekben felszámolásra ítélt intézmények további korszerűsítését, bárminemű bővítését.

²⁹ TIOP 342 egyeztetés: http://www.nfu.hu/forum_topic_pate/35

³⁰ 1062/2007. (VIII. 7.) Országos Fogyatékosügyi Program

³¹ 1998. évi XXVI. törvény 29. § (5)

³² TIOP 342 egyeztetés: http://www.nfu.hu/forum_topic_pate/35

Az alábbiakban az erre a két álláspontra érkezett tervezői válaszokat³³ ismertetjük.

Az MDAC képviselője, Fiala János által megfogalmazott javaslatot, miszerint „a TIOP 3.4.2 pályázati kiírás keretében ne legyen lehetőség a nagy (több mint 50 férőhelyes) fogvatékos és pszichiátriai intézetek rekonstrukciójára” a pályázat kiírói elfogadták³⁴.

A 150 fős létszámkorlátot a másik irányból kifogásoló (keveslő), és a közösségi integráltság feltételének eltörlését javasoló intézményi/fenntartói hozzászólásokra a tervező jellemzően a következő válaszokat adta³⁵:

Ebben a konstrukcióban a kisebb méretű intézményeket kívánjuk támogatni, amelyek megfelelnek a szociális szabályozás férőhelynormáinak. Bentlakásos (nagyobb) intézmények kiváltására is indul konstrukció. A TIOP 3.4.1 pályázati kiírás megjelenése 2008 IV. negyedévében várható.

A pályázat célja a korszerűsítés és nem az új épületek építése, kivéve a speciális gyermekotthonok esetében. Az egy férőhelyre jutó forrásokat ennek értelmében számoltuk ki.

Ebben a konstrukcióban a kisebb méretű intézményeket kívánjuk támogatni.

Korszerűsítést is csak nem szegregált lakókörnyezetben elhelyezkedő intézményben támogatunk.

A korszerűsítéssel a célunk az ellátottak integrációja, amely kistélepülési lakókörnyezetben nem biztosítható megfelelően.

A korszerűsítés kapacitásbővítést nem eredményezhet, illetve nem támogatja új intézmény létesítését/építését.

A javaslat nem felel meg az operatív program céljainak, az intézkedés keretében elsősorban a kis létszámú bentlakásos szolgáltatások fejlesztésére kerül sor.

A korszerűsítéssel a célunk az ellátottak integrációja, nem szegregált lakókörnyezetben.

A 150 férőhelynél nagyobb intézmény fejlesztésére vonatkozó javaslatát nem tudjuk elfogadni, mivel a szociális törvény 150 főben maximálja a szociális intézményi férőhelyek számát.

Külön említésre méltó az egyetlen hozzászóló magánszemélynek írt, a fentiekhez képest részletesebb válasz, melyből talán átfogóbb képet kaphatunk a tervezők szándékairól:

³³ a tervezői válaszok teljes terjedelemben itt érhetőek el:

<http://www.nfu.hu/download/8299/TIOP%203.4.2.%20tervez%C5%91i%20v%C3%A1laszok.doc>

³⁴ A válasz pontos szövege: “A javaslatot elfogadtuk, a TIOP 3.4.2 és a KMOP 4.4.1/B számú pályázati útmutatóba beépítettük.”

³⁵ a tervezői válaszok teljes terjedelemben itt érhetőek el:

<http://www.nfu.hu/download/8299/TIOP%203.4.2.%20tervez%C5%91i%20v%C3%A1laszok.doc>

„A TIOP 3.4.2-es pályázat a már létező intézmények korszerűsítésére biztosít forrásokat, ezek közül is kizárólag a kisebb létszámú, közösségbe integrált intézmények pályázhatnak. Újabb intézményesítésre ezekből a forrásokból tehát nem kerül sor, sőt a várakozások szerint a közösségbe integrált lakhatási formák (lakóotthonok, lakásotthonok, átmeneti otthonok, kisebb létszámú bentlakásos intézmények) erősödhetnek meg. Fogyatékos embereket ellátó intézmények esetén kizárólag az 50 főnél kisebb létszámú intézmények pályázhatnak korszerűsítésre, a nagy létszámú fogyatékosokat ellátó intézmények fokozatosan felszámolásra kerülnek Magyarországon és átadják a helyüket kis létszámú, családi közösségbe integrált lakóegységeknek. Ezt a célt szolgálja majd a 2008 IV. negyedévében kiírásra kerülő nagy létszámú intézmények kitagolását megcélzó pályázati program is.”

A kutató számára is nehéz követni a változásokat, de azt egyértelműen megállapíthatjuk, hogy a társadalmi egyeztetés hatására jelentős változás következett be a tervezői szándékokban.

A pályázat kiírói annak ellenére a kis létszámú intézmények (már létező lakóotthonok) felé irányították a korszerűsítési forrásokat, hogy az érkező hozzászólások többsége éppen ellenkező irányba, a szegregált, nagy létszámú intézmények felé terelte volna azokat.

Érdeemes észrevenni a válaszokban rejlő apró, mégis árulkodó belső ellentmondást. Az MDAC javaslatát az archívumban fellelhető válaszok szerint változtatás nélkül elfogadja a tervező, pedig abban az összes intézménytípus esetén szerepel a maximum 50 fős korlát.

A hosszabban megfogalmazott magánszemély kérdező részére adott válasz azonban már csak a fogyatékos embereket ellátó intézmények esetén ragaszkodik az 50 főnél kisebb mérethez.

Ebből számunkra az olvasható ki, hogy a tervező minden valószínűség szerint a jogszabályok mentén mozdult el a látott irányba. A civil szervezetek által hivatkozott hazai jogszabályok és programok kizárólag a fogyatékosokkal élő emberekre érvényesek. Egyedül ezeknek az intézményeknek az esetében van határidővel is ellátott jogi értelemben vett kitagolási kényszer. A döntéshozók tehát ott érvényesítették a maximum 50 fős határt, ahol a kitagolásnak erős jogszabályi háttere is volt. Így az jogi értelemben támadhatatlan, megkérdőjelezhetetlen.

Szintén részben a jogszabályokra hivatkozva kerültek elutasításra a 150 fő feletti intézmények fejlesztéséért síkra szálló hozzászólók, tekintve a kiírás pillanatában hatályos jogszabályok ebben a méretben maximalizálták a hazai tartós bentlakást nyújtó intézmények méretét. Az már a hazai állapotokat tükrözi, hogy az érvényben lévő szabályozás ellenére 2008-ban még számos 150 főnél bőven nagyobb intézmény létezett és ezek képviselői szemrebbenés nélkül felemelték hangjukat azok felújításának, csinosításának lehetőségéért.

4.2. A korszerűsítésről szóló TIOP 3.4.2 számú pályázat lebonyolítására

A társadalmi egyeztetés után a bentlakásos intézmények korszerűsítéséről szóló TIOP 3.4.2-es pályázat még 2008. tavaszán kiírásra került, a beadási határidő 2008. október 21-e volt. A pályázati felhívás a korszerűsítendő intézmények méretét illetően a következő kondíciókat tartalmazta:

“Szociális intézmények esetében maximum 150 férőhelyes intézmény fejlesztésére lehet pályázni. Fogytékos embereket ellátó intézmények esetében a pályázó intézmény maximum 50 férőhelyes lehet.”³⁶

Az egyeztetés során felmerült – intézményfenntartók oldaláról érkező – kifogások ellenére a kiírás továbbra is ragaszkodott a korszerűsítésben érintett intézményekkel szembeni következő elvárásokhoz:

- csak belterületen megvalósuló beruházás támogatható
- az érintett település lakosság száma minimum 2000 fő
- 1 km-e belül tömegközlekedési lehetőség található

A pályázat során 2 275 millió forint került potenciálisan elosztásra, míg az azonos tartalommal (vagyis, ahogy korábban írtuk: tükörpályázatként) a közép-magyarországi régió számára kiírásra került KMOP 4.4.1-es pályázat keretében 632,2 millió forint.

A két pályázaton együttesen 50 projektet talált támogathatónak a bíráló bizottság³⁷, melyek közül 42 db a TIOP és 8 db a KMOP keretében kerül támogatásra összesen több mint 3 274,1 millió Ft értékben.³⁸

2. táblázat A TIOP 3.4.2 és a KMOP 4.1.1-es pályázatokon nyertes projektek száma és az odaítélt támogatások összesít végösszege

Intézkedés	Nyertes pályázatok száma	Odaítélt támogatás összege
TIOP 3.4.2.	42 db	2.662.379.265 Ft
KMOP 4.1.1.	8 db	611.763.288 Ft

forrás: www.nfu.hu

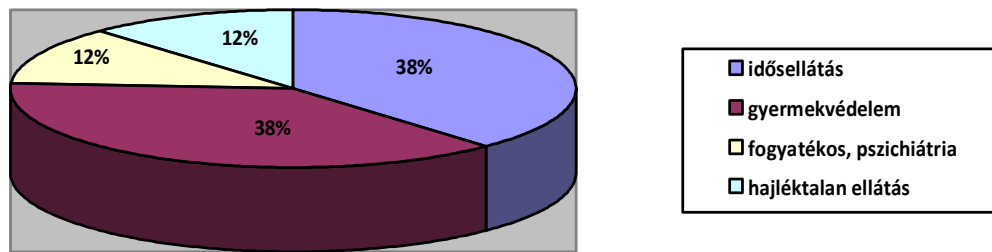
Ha megnézzük, hogy mely szakterületek voltak képesek leginkább profitálni a korszerűsítést szolgáló pályázatokból, akkor egyértelműen láthatjuk, hogy a nyertes projektek mintegy 76%-a a gyermekvédelem vagy idősellátás területéről került ki:

³⁶ TIOP 3.4.2 pályázati kiírás http://www.nfu.hu/download/11456/TIOP_342_palyazati_felhivas_0829.pdf

³⁷ Arról az NFÜ adatbázisában nem maradt elérhető információ, hogy összesen hány pályázat érkezett be.

³⁸ Ezek az elbírálás során odaítélt források. Tapasztalataink szerint a végül kifizetésre/lehívásra kerülő összeg a szerződéskötésig, sőt utána, a projekt lebonyolítása során is változhat. Arra is van gyakorlat, hogy akár évekkel a pályázati program lezárása után, különféle utólag feltárt szabálytalanságokra hivatkozva a fejlesztési ügynökség a támogatás egy részért visszaköveteli. A jelenlegi dokumentációban mi az elbírálásnál odaítélt és azt követően közzétett összegekkel dolgozunk, megjegyezzük azonban, hogy ezek a fentiekben részletezett tényezők következtében némileg eltérhetnek a szervezetekhez valóban eljuttatott támogatás összegétől.

2. ábra. A TIOP 3.4.2-es és KMOP 4.1.1-es pályázatokon nyertes projektek megoszlása szakterületek szerint

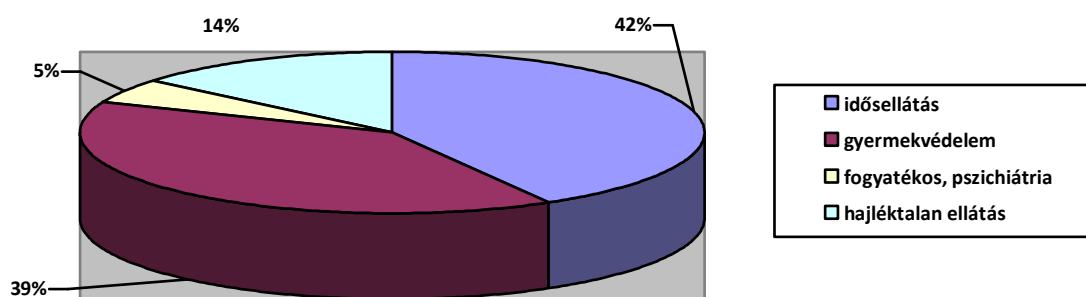


forrás: www.nfu.hu

A fenti diagramból jól látható, hogy nyertes pályázatok mindössze 12%-a érintett fogyatékossgal élőket és mentális problémában érintett embereket ellátó intézményeket. A bentlakásos intézmények korszerűsítésre kiírt pályázati forrásokért folyó verseny abszolút nyertese az idősellátás és a gyermekvédelem. Az általunk vizsgált célcsoport szempontjából a pályázat célzottsága igen rossznak tekinthető.

Még inkább szembeötlő ez az aránytalanság, ha nem a nyertes pályázatok száma, hanem az elosztott források mennyisége alapján nézzük meg az egyes szakterületek részesedését.

3. ábra: A TIOP 3.4.2-es és KMOP 4.1.1-es pályázatokon nyertes projektek támogatási összegeinek megoszlása, szakterületek szerint



forrás: www.nfu.hu

A fogyatékos és pszichiátriai terület a források mindössze 5,2%-ához ért hozzá összesen mintegy 178,3 millió forint erejéig, az idősellátás és a gyermekvédelem részesült a források 81%-ból. Ez az aránytalanság egyértelműen hátrányosan érinti a két általunk vizsgált célcsoportot.

Közelebbről megvizsgálva a fogyatékos és pszichiátriai területen nyertes összesen 6 pályázatot a következő képet kapjuk:

3. táblázat A bentlakásos intézmények korszerűsítésére kiírt TIOP 3.4.2 és KMOP 4.1.1.-es pályázatokon nyertes fogyatékos és pszichiátriai intézmények projektjei

Intézmény	Helyszín	Tartalom rövid leírása	Megítelt forrás (Ft)
Értelmes Életért Alapítvány	Budapest	A 23 fő halmozottan sérült vak fiatalot ellátó otthon tetőszerkezetének felújítása, fűtéskorszerűsítés	20 700 000
Berettyóújfalui Értelmi Fogyatékosok és Pszichiátriai Betegek otthona Nonprofit Kft.	Berettyóújfalu	43 fős berettyóújfalui értelmi fogyatékosok és pszichiátriai betegek otthonának rekonstrukciója	35 938 644
Jószolgálati Otthon Közalapítvány	Dunaújváros	A projekt a közalapítvány által működtetett összesen 38 fős fogyatékosok átmeneti és ápoló otthonának felújítása.	34 637 634
Miskolci Autista Alapítvány	Miskolc	37 fős Autisták Családi Otthona és konyhája bentlakásos ellátáshoz kapcsolódó felújítása	35 705 880
Móricz Zsigmond Általános Iskola, Speciális Szakiskola, Kollégium, Egységes Gyógypedagógiai Módszertani Intézmény, Nevelési Tanácsadó, Egységes Pedagógiai Szolgálat, Gyermekegység	Lenti	A projekt fő célja az összesen 59 fős Egységes Gyógypedagógiai Intézmény 5 lakásotthonának korszerűsítése	28 372 960
Szeged-Csanádi Egyházmegye	Szeged	Akadálymentes lift létesítése a Referenciaházban, és a Frim Jakab Házban. Célcsoport:a Védoththon 38 fogyatékos ellátottja.	23 022 841

forrás: www.nfu.hu

Nem a pályázat kiíróin múlott, de láthatóan a kevés számú nyertes projekt között egyetlen igazán nagy létszámú fogyatékos vagy pszichiátriai intézményt sem találunk. A két célcsoport közül egyértelműen a fogyatékosokkal élők felé billen a mérleg: bátran mondhatjuk, hogy a mentális problémában élő emberek végül gyakorlatilag kiszorultak a korszerűsítési forrásokból.

Az is figyelemreméltó azonban, hogy a Lentiben található gyógypedagógiai intézmény lakásotthonait leszámítva igazán kis létszámú, lakóotthon szerű intézmény sem került támogatásra. Az 50 fős korlát biztosította apró rést kihasználva 23-43 fős intézmények részesültek támogatásban, melyekről viszont elmondható, hogy legalább nagyobb településen, a hazai viszonyokhoz képest mindenképpen közösségben integrálva működnek, így elemzésünk szempontjából inkább a semleges intézményi mezőben foglalnak helyet. E pályázat tehát a nagyobb létszámú intézményeknek nem nyújtott támogatást.

4.3. A nagy létszámú intézmények kitagolásáról szóló TIOP 3.4.1-es pályázat előkészítése

Jelentős késéssel, 2009-ben indult el a bentlakásos intézmények kitagolásáról szóló TIOP 3.4.1-es jelzésű pályázat előkészítése a Pályázat Előkészítő Munkacsoport (PEMCS) által.

A pályázati kiírás tervezete 2009. októberében (vagyis a korszerűsítésről szóló pályázat meghirdetését követően mintegy másfél évvel később) került társadalmi vitára. Arra, hogy miért ekkora késéssel került kidolgozásra ez a pályázat, csak a szakértőkkel való interjúkból kaptunk választ: az Európai Unió forrásokból történő finanszírozhatóság szempontjából alapvető kérdésként fogalmazódott meg, hogy ingatlant vásárolni mindössze egy támogatott projekt 10 %-ig lehet, maximum. Márpedig a kitagolás elsősorban nem új intézmények, lakóotthonok építésével, hanem (az adott településen szokásos, se nem jobb se nem rosszabb) használt ingatlanok vételével valósult volna meg. Ennek a technikai, de valójában nagyon kardinális kérdésnek a tisztázása emésztett fel ennyi időt.

A pályázati kiírás tervezete, csak 2009 októberében került társadalmi vitára. A pályázat indokoltságát a tervezet a következőképpen foglalja össze:

„A szociális és gyermekvédelmi bentlakást nyújtó intézmények jelentős része működik korszerűtlen, nagy létszámú intézményként. A magas ellátotti létszám sokszor párosul rossz infrastrukturális adottságokkal. Ez az jelenti, hogy az intézmények akár több száz ellátottat is befogadnak egyetlen telephelyen (ellátási egységben), amely ráadásul gyakran a település periferiáján vagy külterületen, izoláltan helyezkedik el, ellátási célokra alkalmatlan kastélyépületben, vagy egyéb rossz adottságú (korszerűtlen, leromlott állagú, hiányos felszereltségű) épületben. Ezek a körülmények nem segítik az ellátottak társadalmi integrációját és nehezítik a családjukkal való kapcsolattartást is.”³⁹

A felhívás ez alkalommal, a tervek szerint egyidőben került meghirdetésre a TIOP 3.4.2-es korszerűsítést támogató pályázat változatlan formában történő meghirdetésének második fordulójával. A kiírók ezt azzal indokolták, hogy így az intézményfenntartó pályázók eldönthetik, melyik pályázat szolgálja inkább az ellátottak érdekeit, azaz a meglévő intézmény korszerűsítésére, vagy annak kiváltására, kitagolására pályáznak. A TIOP 3.4.1-es konstrukció célját a következőképpen határozza meg a kiírás szövege:

„...tartós bentlakást nyújtó szociális és gyermekvédelmi szolgáltatások fejlesztése a nagy létszámú intézmények, illetve kastélyépületek, egyéb rossz adottságú épületek kitagolásával/kiváltásával a normál lakókörnyezetbe integrált új intézmények, telephelyek (ápoló-gondozó otthonok, lakóotthonok, új ellátási egységek, gyermekotthonok, lakásotthonok, utógondozó otthonok stb.) létrehozásával.”

A pályázatra szánt keretösszeg 13,0 milliárd forint⁴⁰, amivel kapcsolatban érdemes megjegyezni, hogy ez a teljes 7 éves költségvetési periódusra szánt keret, amit a döntéshozók ezek szerint egyszerre, a ciklus elején – közepén kívántak felhasználni. Egyrésztől ez az összeg a pályázatot

³⁹ TIOP 3.4.1 pályázati felhívás tervezete:

http://www.nfu.hu/download/22839/p%C3%A1ly%C3%A1zati_felh%C3%ADv%C3%A1s.doc

⁴⁰ 10 milliárd forint a TIOP 3.4.2-es program keretében és további 3 milliárd annak KMOP keretében lebonyolításra kerülő tükörprogramjában.

komoly szándékát jelzi, hiszen a kiváltásra szánt, a teljes 7 éves ciklusra tervezett forráskeret körülbelül 2,5-szer nagyobb, mint a korszerűsítésre fordítandó.

Másrészről a teljes forráskeret felhasználása óriási felelősség: amennyiben nem lesz változás az operatív programok forrásai között, vagy az érintett OP-n belül, úgy nem lesz több forrás az intézményrendszer fejlesztésére, a kitagolás végrehajtására!

A részletes pályázati útmutató a felhívásban szereplő fő célkitűzés további bontásaként két részelt is megállapít a pályázat kapcsán:

Az első a korszerűtlen nagy létszámú intézmények kiváltását foglalja magában „*új intézmények vagy telephelyek, ellátási egységek) létrehozásával*” a fogyatékossgal élő, pszichiátriai beteg, szenvedélybeteg és bentlakásos gyermekvédelmi intézményekben élő személyek „*korszerűbb elhelyezési feltételeinek megteremtése céljából*”.

A korszerűsítésről szóló korábbi pályázattal ellentétben itt kikerülnek az idősek és hajléktalanok intézményei a célcsoport köréből, és a szenvedélybetegeket ellátó intézmények jelennek meg új szereplőként.

A második részelt kapcsán a szociális terület szolgáltatásaira vonatkozóan a következőket tartalmazza a kiírás:

„Új intézmények (vagy telephelyek, ellátási egységek) létesítése az ellátottak életminőségének javítása érdekében, az alábbi szolgáltatások esetében támogatható:

szociális területen: a fogyatékossgal élő, szenvedélybeteg és pszichiátriai beteg ellátottak lakóotthoni elhelyezése céljából, elsősorban a kapacitáshiányos megyékben, illetve legfeljebb 50 férőhelyes fogyatékos személyek gondozóházak létesítése a 30 ezer fő lakosság számot meghaladó településeken”⁴¹

A kitagolásra szánt intézmények és az annak eredményeképpen létrejövő szolgáltatások méretéről és az egyéb feltételekről a részletes pályázati útmutató általános elvárásokról szóló között találunk utalást:

„Az intézményi férőhelyek száma a kiváltás eredményeképpen nem lehet magasabb, mint a szociális és a gyermekvédelmi szabályozásban foglalt férőhelymaximumok.

(...)

A kiváltás eredményeként létesített illetve új intézményegységekkel (telephelyekkel) szembeni elvárások:

- csak belterületen, nem szegregált környezetben megvalósuló beruházás támogatható

- 1 km-en belül tömegközlekedési lehetőség”

Ez praktikusán azt jelenti: noha nem szegregált környezetben, hanem települések belterületén, de akár 150 fős intézményeket is létre lehet hozni a kiváltás eredményeképpen. A tervezet társadalmi

⁴¹ TIOP 3.4.1 pályázati útmutató tervezete:

http://www.nfu.hu/download/22840/p%C3%A1ly%C3%A1zati_%C3%BA%20mutat%C3%B3.doc

vitára bocsátásának pillanatában ugyanis, a jogszabály⁴² 150 főben maximalizálta az ún. ápolást-gondozást nyújtó intézmények létszámát.

A kiírás közzétett tervezetének értelmében tehát, az Európai Unió forrásokból finanszírozott fejlesztési programok kitagolás címén a hazai döntéshozók szándéka szerint akár újabb nagy létszámú intézmények létrehozását is lehetővé tennék Magyarországon.

4.4. A TIOP 3.4.1-es program társadalmi vitája

A közzétett pályázati kiírás tervezetre az NFÜ honlapjára 18 hozzászólás érkezett a társadalmi egyeztetést követően, melyek között több szakmai és civil szervezet markáns tiltakozását találhatjuk. A tiltakozások messze meghaladták a fejlesztési ügynökség honlapján elhelyezett fórum kereteit, a kiírást kifogásoló szervezetek nyílt levelet fogalmaztak meg, a témában számos sajtómegjelenést kezdeményeztek és közvetlenül fordultak a kormányzat tevékenységéért végső soron felelős miniszterelnökhöz, valamint az Európai Unió forrásokat közvetlenül felügyelő Nemzeti Fejlesztési Ügynökség elnökéhez.

A társadalmi vita hivatalos felületének tekinthető fórumra érkező 18 hozzászólás mellett további 9 e-mailen érkezett hozzászólást az NFÜ munkatársai csatoltak a dokumentációhoz.

Az így összesen 27 hozzászólás közül 5 olyat találtunk mely technikai jellegűnek minősíthető, az értékelés, a lebonyolítás részleteire kérdez rá, esetleg a kiírásban maradt belső ellentmondásokat igyekszik feloldani. További szintén 5 olyan hozzászólás szerepel a holnapon, melyek a gyermekvédelmi intézményekkel/szolgáltatásokkal kapcsolatban fogalmaznak meg javaslatokat.

6 hozzászólás javasolja az időseket és hajléktalanokat ellátó intézmények beemelését a pályázatba, a korszerűsítésről szóló korábbi TIOP 3.4.2-es pályázat célcsoportjához hasonlóan.

Számunka ismét leginkább azok a hozzászólások voltak fontosak, melyek a nagyobb méretű intézmények létrehozását, korszerűsítését szeretnék lehetővé tenni, illetve azok, melyek elfogadhatatlannak tartják ilyenek közösségi forrásokból való létrehozását.

Összesen 5 olyan hozzászólást találtunk a korábbiakhoz hasonlóan nagy létszámú intézmények működtetőitől, fenntartóitól, melyek a létszámra vagy földrajzi környezetre vonatkozó korlátozásokat kifogásolják.

Elhangzik javaslat arról, hogy a kisvárosokban, nagyközségekben is lehetővé kéne tenni új, (nyilván nagyobb) intézmények létrehozását, mivel ezek az adott településen jelentős munkáltatóként lépnek fel. Egy másik hozzászóló azt szeretné elérni, hogy egy most 145 fős intézmény kitagolása jelenthesse azt is, hogy felépül egy új 60 fős épületrész a másik mellé, így egy kevésbé zsúfolt 85+60 fős intézmény jön létre. Az idősek otthonainak pályázatba illesztésének követelményekor további igényként merül fel a kitagolásról szóló pályázat eredményeképpen

⁴² 1993. évi III. törvény 57. §. (3) bekezdés

megvalósuló férőhelybővülés, tehát még nagyobb intézmény létrejötte, hivatkozva a célcsoport számának növekvő igényeire.

A fogyatékossgal élő emberek számára esetleg létrejövő új intézmények esetén érvényesítendő 50 fős létszámhatárt olyan értelemben kívánja módosítani az egyik javaslat, hogy az legyen fogyatékossg-csoportonként értelmezendő, így nagyobb létszámú vegyes profilú intézmények jöhetnek létre. (Vagyis – e javaslat szerint – csak pl. a mozgáskorlátozottakra vonatkozzon az 50 fős korlát, s ne minden fogyatékossgai csoportra. Ezen ötlet alapján egy olyan 100 férőhelyes intézményi beruházás támogatandó lenne, ahol 50 fő mozgássérült, s 50 fő – mondjuk – értelmileg sérült ember.) Rendkívül tanulságos végül a TIOP 3.4.2.-es pályázat kapcsán már megszólalt Nógrád Megyei Közgyűlés hozzászólása, akik úgy ítélik meg, hogy mivel a jogszabályok jelen pillanatban 150 főben maximalizálják a bentlakásos intézmények létszámát, az újonnan létrejövő intézmények esetében érvényesíteni kívánt 50 fős korlátnak jogszabályi alapja nincsen.

A fentiekkel homlokegyenest ellentétes következtetésekre jut az az összesen 6 civil hozzászóló illetve szakértő, akik egyenesen a pályázati felhívás visszahívását követelik, mivel az megítélésük szerint szemben áll a nemzetközi egyezményekkel és a hazai jogszabályokkal is.

A hozzászólók között olyan régóta működő, elismert szervezeteket találunk, mint a Társaság a Szabadságjogokért, az Autisták Országos Szövetsége, a Fogyatékos Személyek Esélyegyenlőségéért Közalapítvány és az Országos Fogyatékosügyi Tanács képviselőit, illetve Kőnczei Györgyöt az ELTE Gyógypedagógiai Karának professzorát és Lányiné dr. Engelmayer Ágnes kandidátust.

A Társaság a Szabadságjogokért Alapítvány nyílt levelet tett közzé angol és magyar nyelven, melyet hozzászólás pillanatában mintegy 30 hazai és nemzetközi szervezet és szakember írt alá.⁴³

A megszólaló szervezetek egyöntetűen tiltakozásukat fejezték ki a tervezett pályázati kiírással szemben. Elfogadhatatlannak tartják, hogy a kormány Európai Uniói forrásokat kíván felhasználni nagy létszámú bentlakásos intézmények építésére. Érvelésükben a Magyarország által is ratifikált ENSZ Fogyatékos Személyek Jogairól szóló Egyezmény 19. cikkére, az esélyegyenlőségi törvényre és a fogyatékossgal élő és mentális problémában érintett személyek ellátásának nemzetközi tendenciáira hivatkoznak.

A megszólaló szakértők a szánalomra és a fogyatékos emberek vélt tehetetlenségére épülő, mára teljességgel elfogadhatatlan régi szemléletet megjelenítő dokumentumnak tartják a pályázati kiírást, melynek azonnal visszavonását követelik a döntéshozóktól.

Javaslatokban egységesen arra kérik a kormányt és az NFÜ képviselőit, hogy a kiírás tervezeteinek visszavonása mellett, gondoskodják annak a szakmai és érdekvédelmi szervezetek bevonásával zajló átdolgozásáról olyan módon, hogy az megfeleljen a nemzetközi kitagolási programok tendenciáinak.

⁴³ A nyílt levél az aláírók listájával együtt megtalálható a tanulmány mellékletében

A TASZ által kibocsátott, és számos szervezet által aláírt nyílt levél a konkrét pályázati kiírás keretein túlmenően arra szólítja fel a kormányt, hogy bírálja felül az Európai Unió források tervezett források felhasználását, és

„fejezze be a szakmai szempontból hatástalan és emberi jogi szempontból elfogadhatatlan nagylétszámú, bentlakásos intézmények további fejlesztését, és haladéktalanul fordítsa az összes rendelkezésre álló hazai és uniós forrást kis létszámú, személyre szabott lakóotthonok és közösségi alapú szociális szolgáltatások fejlesztésére.”⁴⁴

Habár több hozzászóló kételyeinek adott hangot, hogy bejegyzése bármilyen hatással is járna a már elindult pályázati folyamatra, a tiltakozó hozzászólások megjelenését követő pár nappal, jóval a véleményezésre szánt időkeret lejárta előtt a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség felfüggesztette a társadalmi vitát.

Az ügynökség egy nyilatkozatot tett közzé honlapján, melyben az NFÜ elnöke kezdeményei az érintett pályázati konstrukciókért felelős SZMM (Szociális és Munkaügyi Minisztérium) szakminiszternél, hogy kerüljön sor személyes szakmai egyeztetési folyamatra a véleményt küldő szakmai szervezetek képviselőivel, a minisztérium vezetésével és az Irányító Hatóság bevonásával.⁴⁵

A felhívásban említett találkozóra szinte azonnal sor került, melynek eredményeképpen az SZMM képviselői 2009. november 04-én írásbeli megállapodást kötöttek a tárgyalóasztalhoz ült civil szervezetekkel. A megállapodás összefoglalva a következőket tartalmazza⁴⁶:

A kitagolásról és a korszerűsítésről szóló pályázati konstrukciók továbbdolgozásra kerülnek a felek által rögzített új keretek mentén. A Pályázat Előkészítő Munkacsoport új szakértő tagokkal egészül ki, akiket az Országos Fogvatékosügyi Tanács delegált a tiltakozó szervezetek képviselői közül.

A megállapodás értelmében a kidolgozandó új, kitagolásról szóló pályázat keretében kizárólag intézmények teljes kiváltása – tehát teljes felszámolása – támogatható. Olyan módon, hogy a kiváltás eredményeképpen létrejövő férőhelyek az eredeti telephelyen kívül lakókörnyezetben, kis létszámú lakóotthonok formájában jönnek létre. Férőhelybővítés a kiváltás esetében nem támogatható. Ezek tekinthetőek alapvetően a civil szervezetek követelésének.

A minisztérium ragaszkodott hozzá, hogy pályázatonként legyen lehetőség „legfeljebb egy, településbe integrált, a célcsoportot ellátó közösségi alapú szolgáltatást működtető és a lakóegységek számára szakmai támogatást biztosító maximum 20 fős átmeneti vagy rehabilitációs férőhelyet nyújtó központ létrehozására.”⁴⁷ Így ez is bekerült a megegyezésbe.

A korszerűsítésről szóló TIOP 3.4.2-es pályázat esetében a megállapodó felek azt javasolják a Pályázat Előkészítő Munkacsoportnak, hogy „50 főnél nagyobb, fogyatékos, pszichiátriai- és szenvedélybeteg

⁴⁴ A nyílt levél teljes szövege az aláírók listájával együtt megtalálható a tanulmány mellékletében

⁴⁵ A nyilatkozat teljes szövege http://www.nfu.hu/forum_topic_pate/252?offset=0

⁴⁶ A megállapodást aláíró szervezetek: Szociális és Munkaügyi Minisztérium, Autisták Országos Szövetsége, Értelmi Fogyatékosok Országos Érdekvédelmi Szövetsége, Kézenfogva Alapítvány, MDAC, Társaság a Szabadságjogokért.

⁴⁷ Az SZMM és civil szervezetek által aláírt megállapodás

http://www.nfu.hu/download/24394/szmm_civil_meg%C3%A1llapod%C3%A1s_091104.doc

személyek részére tartós bentlakásos (ápoló-gondozó célú) intézményi ellátást nyújtó szociális intézmények korszerűsítésére ne lehessen pályázni.”⁴⁸

További fontos kitétele a megállapodásnak, hogy a szakminisztérium vállalta egy nem kormányzati szakértői csoporttal együttműködve 2010. január 31-ig az összes 50 főnél nagyobb létszámú, fogyatékos, pszichiátriai- és szenvedélybeteg személyeket ellátó intézmény kiváltásának stratégiáját. Ennek a szakértői tevékenységnek a nyomon követhetősége céljából a minisztérium „könnyen elérhető internetes felületet” hoz létre, amelyen a tervezést illető valamennyi dokumentumot közzé teszi.

Kitér továbbá a megállapodás az olyan technikai részletekre is, hogy a kitagolásról szóló pályázat összesen mintegy 10 Mrd Ft-os keretét megbontják egy 3,0 Mrd Ft-os részre a gyermekvédelmi intézmények számára, és egy 7,0 Mrd Ft-os különálló komponensre a fogyatékos, pszichiátriai-, és szenvedélybeteg személyeket ellátó intézmények részére.

Immár másodszor lehetünk tehát tanúi annak, ahogy a pályázatot kiíró döntéshozók civil és szakértői nyomásra megváltoztatják eredeti szándékukat, s módosítják a pályázatok keretfeltételeit. Jelen tanulmány megírásakor a TIOP 3.4.1-es pályázatot ismételen előkészítő, immár kibővített munkacsoport még nem fejezte be munkáját. A megállapodás aláírását követően a fejlesztési ügynökség újabb tájékoztatót helyezett el a kiírással kapcsolatos társadalmi egyeztetés webes felületén. Ebben tájékoztatják a közvéleményt az egyeztetés és az azt követő megállapodás tényéről, a megújult Pályázati Előkészítő Munkacsoport felállításáról és 2010. első negyedévére teszik az új pályázati konstrukció meghirdetését.

5. A megállapodás aláírását követő fejlemények, kiegészítő információk

A megelőző fejezetekben foglaltak vizsgálatunk menetrendjének megfelelően 2010. február 10-én kerültek lezárásra. Ezt követően elkészítettük a tanulmány angol nyelvű változatát, mely 2010. március 24-én kerül bemutatásra Brüsszelben, s egyeztettük megállapításainkat fontosabb hazai és külföldi partnereinkkel, a témában releváns szakemberekkel.

A tanulmány lezárását követő alig másfél hónap alatt több a téma szempontjából jelentős esemény, változás is történt, ezért úgy döntöttünk, hogy annak magyar változatát kiegészítjük egy újabb fejezettel, amiben röviden megpróbáljuk összefoglalni és interpretálni az időközben bekövetkezett változásokat.

⁴⁸ Az SZMM és civil szervezetek által aláírt megállapodás

http://www.nfu.hu/download/24394/szmm_civil_meg%C3%A1llapod%C3%A1s_091104.doc

5.1. A szociális és esélyegyenlőségi törvény módosítása

2010. február 15-i ülésén elfogadta a Parlament az egyes szociális és munkaügyi törvények módosításáról szóló előterjesztést⁴⁹, melyben számos a nagy létszámú bentlakásos intézményeket is érintő változást találunk.

A módosítás érinti a bentlakásos intézmények létszámkereteit. Eddig a szociális törvény 57.§-a 150 főben maximalizálta a bentlakásos intézmények férőhelyeit. Ez a mostani változások következtében olyan értelemben módosult, hogy a jövőben ez a korlát telephelyenként értendő.

Ez praktikusán azt jelenti, hogy legitimálásra kerültek azok a nem ritkán több száz fős intézmények, melyek eddig nem feleltek meg a jogszabályi előírásoknak. Romániai tapasztalatokból ismerjük azt az adminisztratív megoldást, miszerint a korábban egységesen kezelt intézményeket adminisztratív eszközökkel 3-4 különálló intézményre, részlegre bontották (ez aktuális név és táblacserét jelentett) ezzel papíron jelentős létszámcsökkenést valósítottak meg, csökkent az egyes intézményekben lakók átlagos létszáma. A mostani változás hasonló kreatív könyvelésekre ad lehetőséget, valódi változások nélkül.

Pozitív fejleményként értékelhetjük ugyanakkor, hogy a módosítások eredményeképpen 2011. január 1-től fogyatékos személyek ápolást-gondozást nyújtó intézményi férőhelyeit kizárólag lakóotthoni formában lehet létrehozni. Tartalmilag ide kapcsolódik az a módosítás is, miszerint a fogyatékos személyek ellátása terén, a címzett támogatással történő beruházás esetén a jövőben kizárólag 50 férőhelynél nagyobb intézmények kiváltása támogatható.

A korábban ismertett pályázati kiírásokkal kapcsolatos fejlemények ismeretében ez a módosítás feltétlenül pozitívnak tekinthető, fontos jogszabályi biztosítékát adva a további fejlesztések irányának. Ugyanakkor továbbra is értetlenül állunk a fogyatékos és pszichiátriai intézmények véleményünk szerint indokolatlan megkülönböztetése előtt.

További problémát látunk abban, hogy nem rendelkezik a jogszabály arról, hogy az újonnan létrejövő immár kizárólag lakóotthoni férőhelyek pontosan hol kerülnek kialakításra. Mint korábban utaltunk rá, a lakóotthonok jelentős része intézmények udvarán, vagy azok tőszomszédságában, annak mintegy kiterjesztéseként jöttek létre, inkább szolgálva az intézmény továbbfejlesztését mintsem az érintettek valódi társadalmi integrációját.

Módosította a Parlament az esélyegyenlőségi törvény több paragrafusát is. A kitagolásról szóló 2010-es határidőt új keretek váltották fel. A korábbi, kitagolásra szánt 12 éves határidő gyakorlatilag eredménytelenül telt el.

Az új rendelkezések értelmében 2013. december 31-ig legalább 1500 fő fogyatékos és pszichiátriai beteg személynek ellátást nyújtó intézményi férőhelyet kell kiváltani Európai Unió társfinanszírozással megvalósuló támogatásból. Az ezen felüli férőhelyek kiváltására 2010. december 31-ig végrehajtási tervet fogad el az Országgyűlés.

⁴⁹ T/11310-es számú előterjesztés <http://www.parlament.hu/irom38/11310/11310-0010.pdf>

Látható tehát, hogy jogszabályi szinten erősíti meg ismét a döntéshozó a kitagolás szándékát, konkrétan utalva most már a közösségi források felhasználásának kívánt irányaira is. Az érintett férőhelyek az összes bentlakásos férőhely mintegy 6,2%-át jelentik, a jelenlegi kormányzati szándék értelmében tehát ilyen mértékű kitagolás várható a jelenleg rendelkezésre álló közösségi forrásokból.

A további férőhelyek kitagolásának sorsát a döntéshozó egyértelműen a hamarosan felálló új Országgyűlés kezébe adja, ami megítélésünk szerint bizonyos értelemben akár az 1998-ban az akkori esélyegyenlőségi törvénnyel egyszer már meghozott szakmapolitikai döntés újrainvitását is jelentheti. Ez mindenképpen visszalépést jelent a korábbi fejleményekhez képest.

5.2. A TIOP 3.4.1 és TIOP 3.4.2 konstrukciók ismételt társadalmi vitára bocsátása

A 2009. októberében felfüggesztett társadalmi véleményeztetést követően a civil szervezetekkel kötött megállapodás értelmében a kitagolásról és korszerűsítésről szóló pályázati konstrukciók újratárgyalásra kerültek egy megváltozott összetételű Pályázat Előkészítő Munkacsoport (PEMCS) keretében.

Az új kiírás tervezett szövege 2010. március elején került az NFÜ honlapjára társadalmi egyeztetés céljából. Kutatócsoportunknak nem volt már lehetősége, hogy önálló elemzésnek vesse alá az új kiírást, azonban a Társaság a Szabadságjogokért megtette ezt és felhívást tettek közzé honlapjukon, röviden értékelve a tervezetet.

A felhívás az „Elfogadható tartalom, ésszerűtlen pazarlással” címet kapta, ami önmagában is beszédesen foglalja össze a kiírás fogadtatását. A jogvédő szervezet a következőképpen foglalja össze véleményét:

„ Az új konstrukció kidolgozására az SZMM és a civil szervezetek közötti megállapodás alapján került sor. A megállapodás értelmében az intézmények kiváltását célzó konstrukcióban nagy létszámú, 50 főnél több embert befogadó intézmények megszüntetésére, és kiscsoportos, legfeljebb 12 főt befogadó bentlakásos szociális szolgáltatások kialakítására használhatók fel források. A fogyatékos, pszichiátriai beteg és szenvedélybeteg személyeknek lakhatást nyújtó intézmények kiváltására mindösszesen 7 milliárd forint áll rendelkezésre. A pályázati konstrukció másik pillérét a bentlakásos intézmények modernizációját célzó pályázat képezi mindösszesen 3 milliárd forint értékben: a megállapodás értelmében fejlesztési forrásokból nagy létszámú intézmények nem részesülhetnek, ezért legfeljebb 50 főt befogadó intézmények korszerűsítésére lehet pályázni. Ezzel hazánk tevőlegesen is kifejezésre juttatja, hogy a tömegintézmények további fejlesztésére, növelésére közösségi forrásokból nincs lehetőség. Álláspontunk szerint a megállapodás legfontosabb tartalmi elemei a pályázati konstrukcióba beépültek.”⁵⁰

⁵⁰ <http://tasz.hu/betegjog/elfogadható-tartalom-esszerűtlen-pazarlással-az-nfu-esete-nagy-letszamu-intezetek-kivaltasa>

Társadalmi vitára a kiírás kapcsán 2010. március 25-ig van az állampolgároknak, érintetteknek, szakembereknek és szervezeteknek lehetősége, amennyiben van internet elérésük és regisztrálnak az NFÜ honlapján.

5.3. A 10%-os korlát érvényesítése

Az eddigi kitagolással kapcsolatos kiírásokban rendre előfordult és a jelenlegi tervezetben is szerepel egy az ingatlanok vásárlására vonatkozó 10%-os költségkorlát. Ez tulajdonképpen azt jelenti, hogy a kitagolás céljaira alkalmas családi ház vagy lakás ingatlanok megvásárlására a projekt költségvetésének maximum 10%-nak erejéig van lehetőség. Egy olyan projekt esetében, ahol a költségek jelentős részét a kiváltást szolgáló infrastruktúra kialakítása képezi, ez igen komoly behatárolást jelent. Amennyiben kizárólag építésként, zöldmezős beruházként jöhetnek létre kis létszámú lakhatási formák az több jelentős problémát is felvet.

Új ingatlan építése az esetek többségében jelentősen drágább a meglévő, használt ingatlanok megvásárlásánál. A magyarországi kitagolás költségeit ez jelentősen megnövelheti. Ennél is komolyabb gondot okoz, hogy a nagy beépítettségű területeken (elsősorban a főváros és a nagyobb városok ilyenek Magyarországon) alig találni közösségbe integrált lakókörnyezetben üres építési telkeket.

Az eddigi pályázati verziók kapcsán a kiírók a fent vázolt problémák ellenére rendre érvényesítették a 10%-os költségkorlátot, arra hivatkozva, hogy az Unió előírás, nincs lehetőség annak felülírására. A TIOP 3.4.1-es program korábbi tervezetének véleményezése során tiltakozó civil szervezetek azonban mindvégig kétségbe vonták a költségkorlát uniós gyökereit, s a bizottsággal folytatott valamint a hazai szakemberek és tisztviselők bevonásával zajló intenzív egyeztetés során kiderült, a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség saját hatáskörben dönthet a 10%-os költségvetési korlát érvényesítéséről.

A Társaság a Szabadságjogokért már idézett felhívásában közzétette a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség által 2009. december 16-án kiadott Nemzeti szabályozás az elszámolható költségekről szóló dokumentumot, mely részleteiben szabályozza kérdést. A kitagolási projektek szempontjából közvetlenül fontos kérdésben a dokumentum a következőket tartalmazza:

„az ingatlanvásárlás értéke elszámolható, amennyiben az ingatlanvásárlás vagy telephelyvásárlás (telek és a rajta lévő építmény) közvetlenül kapcsolódik a projekt céljához és a projekt végrehajtásához megfelelő. Az IH [=Irányító Hatóság] hatáskörébe tartozik annak eldöntése, hogy adott konstrukció esetében az operatív programot és a fejlesztéspolitikai célokat figyelembe véve az ingatlanvásárlás milyen arányt képviselhet az elszámolható költségek között.”

A fentiek ismeretében a TASZ felhívása részeként a 10%-os korlát feloldását kezdeményezte az NFÜ-nél.

5.4. Az Akciótervek módosítása és azok dokumentálása

Az Unió források felhasználásának tervezése a Kormány számára újfajta kihívást jelentett. Az addigi tervezési periódusokon lényegesen túlnyúlik a 2007-2013 közötti évek egészére vonatkozó, konkrét finanszírozási adatokat tartalmazó tervek készítése. Természetesen korábban is voltak közép- illetve hosszú távú stratégiák, célkitűzések, azonban számszerűsített eredményeket, konkrét pénzügyi forrásokat tartalmazó dokumentum nem létezett, legalábbis a szociálpolitikai területen nem.

A magyar Kormány a teljes 7 évre szóló operatív programokon (mint amilyen a szempontunkból kiemelt TÁMOP, TIOP) túl ún. akcióterveket (röviden: AT) készít, készített. Ezek a 2 évre szóló dokumentumok szintén a Kormány által kerülnek elfogadásra, és az egyes OP-k prioritásait részletezik.

A kétéves akciótervek az eredeti szándékok szerint a gördülő tervezés jegyében biztosították volna a különféle fejlesztések kereteit, előre meghatározva a legfontosabb kritériumokat (vagyis: mi a támogatás célja, kik pályázhatnak, mekkora forrásra, milyen tevékenységekre, stb.). A keretek ismerete egyrészt megadja a Pályázat Előkészítő Munkacsoport mozgásterét, másrészt előzetes útmutatást adhat a pályázó szervezeteknek, hogy saját fejlesztési stratégiáikat ütemezni tudják.

Az akciótervek tehát fontos szerepet töltenek be a fejlesztések megvalósításánál, olyan szilárd keretként kellene szolgálniuk, melyekhez mérten később a lezárt projektek értékelésre kerülhetnek.

A tapasztalat ezzel szemben az, hogy az akciótervek akár visszamenőleg is minden további nélkül módosíthatóak, a megvalósult kiírások és programok realitásához igazítva a célokat. A tanulmányunk szempontjából meghatározó TIOP 2007-2008-as akcióterv most elérhető változata 2010 januárjában került feltöltésre az NFÜ honlapjára, magyarul szólva egy két évvel korábban véget érő időszak terveit 2010-ben utólag átírja a döntéshozó. Az időkeretek olykor karikatúrisztikus csúszása amúgy is jellegzetessége az Európai Unió programoknak, itt azonban egy komoly etikai problémát is látunk.

Megítélésünk szerint nem elegáns megoldás utólag módosítani a célokon, hiszen így bármilyen eredményre juthat egy-egy intézkedés. Ha a célkitűzések rugalmasan utólag változtathatóak, akkor az értékelés szinte értelmét veszíti. Különösen annak tudatában méltánytalan ez az eljárás, hogy az egyes pályázatok szintjén soha nem látott szigorral ragaszkodnak a hatóságok az eredeti dokumentáció végrehajtásához, miközben magukra ezt már nem tartják feltétlenül érvényesnek.

Bizonyos keretek között el tudjuk fogadni, hogy az akciótervek az érintett pályázati kiírások nyilvánosságra hozatala előtt módosuljanak. A jelenlegi gazdasági és társadalmi környezetben akár két év távlatában is jelentős változások történhetnek, ez a 2008-ban bekövetkezett gazdasági válság során világosan bebizonyosodott.

Azonban két tényezőre fel kell hívnunk a figyelmet:

1. Elfogadva esetleg a jelenlegi gyakorlatot megállapítható, hogy a Pályázat Előkészítő Munkacsoport (PEMCS) jelentősége és mozgásteret nagymértékben megnövekedett, ezzel azonban ellentétben áll a testület átláthatósága. Míg a Kormány egy végső soron társadalmi ellenőrzés alatt álló nyilvános testület, az akciótervek módosításait valójában kezdeményező PEMCS nem az, annak összetételét, tevékenységét a hétköznapi ember számára homály fedi, de a titkosítások miatt a kutatók vagy az adott témában érintett szereplők sem férhetnek hozzá a részletekhez. Amennyiben az Akciótervek módosítására nem lenne lehetőség, úgy a PEMCS rejtőzködése nem lenne zavaró, hiszen egész pontosan lehetne tudni, hogy az adott keretek között milyen részletkérdések kidolgozásáért felelős. Akkor azonban, ha a PEMCS mindkét irányban rugalmasan alakíthatja az egyes pályázatok kereteit, megnövekedett – akárcsak informális – hatásköre nagyobb átláthatóságot kívánna.
2. Az akciótervek módosítását megítélésünk szerint nem pusztán olyan módon kellene nyomon követni, hogy a legfrissebb verzió elérhetővé válik az NFÜ honlapján, mert az csalóka képet nyújthat az eredeti szándékokat és folyamatokat feltérképezni kívánók számára. Amennyiben módosítás történik, a változtatások dátumának és okának megjelölésével a korábbi változatokat is elérhetővé kell tenni, így adva teljes képet a folyamatokról és így téve valóban átláthatóvá és monitorozhatóvá a rendszert.

6. Következtetések és javaslatok

6.1. Az NFÜ adatközlő rendszere, az Európai Unió forrásainak elosztásának átláthatósága

Az elmúlt években, sőt hónapokban is az NFÜ honlapja dinamikus fejlődésen ment keresztül. Látványos kereső-felület vált hozzáférhetővé, melynek háttérét a pályázattal gyakorlati folyamatában érintett minden szereplő által használt EMIR szolgáltatja.

Az EMIR-be betöltött adatok alapján alkalmas a honlap⁵¹:

1. régióként bemutatni a nyertes projekteket,
2. támogatási konstrukciónként bemutatni a nyertes projekteket,
3. pályázónként bemutatni a nyertes projekteket,
4. eljárásrendi lépésenkénti lekérdezésekre.

A kutató számára első ránézésre sok reménnyel kecsegtető felületekről van szó, grafikus letöltések, táblázatok kinyerése éppúgy lehetséges, mint egy-egy projekt részleteinek kikeresése.

⁵¹ Az elérhető funkciók teljes listáját lásd a 2. számú mellékletben

A legutóbbi fejlesztés (EUTÉR) jelen tanulmányunk írásának záró-időszakában lett elérhető, és kétségkívül ígéretes alkalmazásnak tűnik. Ugyanakkor azt kell megállapítanunk, hogy sajnos még mindig nem felel meg a teljes átláthatóság követelményének.

- Nincs lehetőség célcsoport-specifikus statisztikák előállítására a rendszerből. Több kutató, szakmapolitikus, illetve maguk az érintettek is kíváncsiak lehetnek arra, amire mi is, történetesen, hogy az egyes célcsoportok milyen mértékben részesültek a különböző Európai Uniósi forrásokból. Nincs olyan felület, melynek segítségével a különböző pályázati kiírásokban (HEFOP, TÁMOP, TIOP, ROP-ok stb.) konkrétan nevesített célcsoportokra vonatkozóan lehetne információkat gyűjteni.
- A feltárhatóság, a folyamatok átláthatósága szempontjából szeretnénk megjegyezni, hogy rendkívül problematikusnak tartjuk azt a bevett gyakorlatot, miszerint az egyes dokumentumokban bekövetkezett változások nyomon követésére nincs lehetőség. Számos véleményünk szerint alapvető fontosságú szabályzat, előírás, irányelv és iránymutatás (melyek akár döntően befolyásolják az egyes programokkal kapcsolatos ügymenetet) nem elérhető⁵² az NFÜ honlapjáról, habár azokra - rendszerint utólag – kommunikációjában rendre hivatkoznak a hatóságok és közreműködő szervezetek. Más dokumentumokra az jellemző, hogy azok számos alkalommal módosításra kerülnek, azonban mindig csak az aktuális legújabb verzió érhető el, nem egy alkalommal azt a hamis látszatot keltve, hogy a dokumentum címében jelölt időszakban a később elérhető tartalom volt az irányadó. Az egyik jellemző példa erre a TIOP 2007-2008-as akcióterve.

Az interneten nem feltárható információk kiegészíthetők lennének az NFÜ-vel, Irányító Hatóságokkal, vagy akár a Közreműködő Szervezetekkel folytatott közvetlen kommunikáció során, azonban tapasztalataink azt mutatják, hogy ez nem egy létező, eredményre vezető csatorna.

Kutatócsoportunk 2009 ősze óta próbál levélben illetve személyes egyeztetéseken keresztül olyan célcsoportokra bontott részletes információkhoz jutni, melyek gyűjtését és közzétételét egyébként közösségi jogszabály írja elő. Legutóbb 2010. február elején fordultunk levélben az NFÜ illetékeseihez, azonban értékelhető információhoz a mai napig nem jutottunk.

Úgy ítéljük meg, hogy mintegy 6 évvel a csatlakozás után, nem túl korai akár kutatóként, akár állampolgárként feltenni azt a kérdést, vajon a csatlakozástól eltelt időszakban milyen módon kerültek felhasználásra a strukturális alapok forrásai Magyarországon. Erre a kérdésre az NFÜ rendszere és jelenlegi kommunikációs módszerei nem adnak megnyugtató, adatokkal alátámasztott választ.

Összességében megállapíthatjuk, hogy habár **a korábbi pályázati rendszerekhez képest az Európai Uniósi támogatások forráselosztási rendszere egy elkülönült, hatalmas apparátus**

⁵² A véleményünk szerint szükséges, ám jelen pillanatban közvetlenül az NFÜ honlapjáról nem elérhető dokumentációk listáját a 3. számú mellékletben gyűjtöttük össze a TASZ segítségével.

keretei között működik az valójában sem a szakmai irányelvek teljesülését sem pedig a forráselosztás átláthatóságát nem képes maradéktalanul biztosítani.

6.2. A nagy létszámú intézmények Európai Uniós forrásokból történő kitagolásának fejleményei

A jelenlegi rész tanulmányban körbejárt konkrét programok esetében, habár az Európai Uniós források hazai felhasználását szabályozó fejlesztési tervekben explicit formában megjelenik a nagy létszámú intézmények kitagolásának célkitűzése, azok végrehajtása igen ellentmondásosan alakul.

Magyarország 2004. május 1-i csatlakozása körüli időszak szociálpolitikai szempontból irányadó dokumentumaiban, így a Nemzeti Fejlesztési Tervben, vagy a 2006 – 2008-as évekre vonatkozó Nemzeti Cselekvési Tervben még nem találjuk nyomát kormányzati szándéknak a nagy létszámú intézmények kitagolására, a közösségbe integrált lakóotthonok létrehozására. A 2004-2006-os időszakban ilyen célra Európai Uniós források nem kerültek felhasználásra. Ennek elsősorban az EU-s feltételrendszer vetett gátat, azonban úgy gondoljuk, hogy a magyar kormányzati szándékok sem mutattak egyértelmű elköteleződést.

Egészen 2006-ig ugyanis jelentékeny hazai források kerültek felhasználásra nagy létszámú intézmények építésére és bővítésére Magyarországon. Ez annak ismeretében különösen elgondolkodtató, hogy 2004-ben már hatodik éve hatályban volt hazai jogszabály az ápolást-gondozást nyújtó fogyatékos személyeket ellátó intézmények kitagolásáról.

A 2007-2013-as közösségi költségvetési időszakot felölelő Új Magyarország Fejlesztési Terv, azon belül pedig a Társadalmi Infrastruktúra-fejlesztés Operatív Programja egyértelműen nyilatkozik a nagy létszámú intézmények kitagolásának szükségességéről, melyhez a TIOP 3.4.2-es és TIOP 3.4.1-es programokon (és azok KMOP tükörprogramjain) keresztül forrásokat is rendel.

Miközben az érintett intézkedések célkitűzéseinek megfogalmazása egyértelmű, a tervek konkretizálódásának, különösen pedig a már operatív szintnek tekinthető pályázati kiírásoknak a szintjén azok tartalma jelentősen megváltozik, s valójában nagy létszámú intézmények rekonstrukciója illetve létrehozása válik lehetővé.

Ezt az immár tendenciának tekinthető eljárásmodot két alkalommal is csak jelentékeny civil és szakértői nyomásra, az EU által megkövetelt társadalmi partnerség jegyében, széles körű tiltakozás eredményeképpen sikerült megakadályozni.

Tanulmányunk egyik fő szakmai felismerése az, hogy **Magyarországon a kitagolás zavartalan lebonyolítása az aláírt nemzetközi egyezmények és az erre vonatkozó meglévő hazai jogszabályok ellenére sem biztosított!**

A vizsgált dokumentumokból és a megvalósult tényekből kiindulva egyértelmű, hogy az általános retorika ellenére a kormányzati szándék a nagy létszámú intézmények bővítésére és továbbiak

létrehozására érzékelhetően nem csökkent, az időnként új lendületet kap, s ellenkező irányú mozgásra kizárólag külső, társadalmi nyomásból fakadó kényszer hatására kerül sor.

Joggal tehetjük fel a kérdést, hogy ha ilyen egyértelmű az intézményesítésre vonatkozó szándék, akkor miért kezdeményezi a döntéshozó kitagolásra szóló pályázatok kiírását?

Hogy a számokban és dokumentumokban is tetten érhető tények mögött húzódó viszonyokat és motivációkat megértsük, ahhoz érdemes feltárnunk a hazai szociális ellátórendszer néhány sajátosságát.

A nemzetközi tapasztalatokból is ismert – nem meglepő – tény, hogy a nagy létszámú intézmények felszámolásának legfőbb akadályát azok üzemeltetői és fenntartói jelentik. Ezt nem nehéz belátni, sőt, bizonyos szempontból van abban valami abszurd, hogy egy hosszú távú, több évtizede változatlan körülmények között működő, egzisztenciákat kialakított rendszertől várjuk el saját maga felszámolását. Mindezt egyáltalán nem segíti az, hogy a felszámolás önkéntes, pályázati alapokon keresztül történik.

A magyarországi viszonyok között ez tovább bonyolódik azzal, hogy egy egész közigazgatási szint, jelesül a megyei önkormányzatok rendszere, kötődik szorosán a nagyméretű bentlakásos intézményekhez. A meglehetősen kevés jogkörrel bíró megyei önkormányzatok az ilyen mamut intézmények felszámolásával saját legitimitásuk egy fontos szeletét veszítenék el. Míg egy 150-200 fős intézmény illetve azok egész csoportja, indokolhatja egy különálló igazgatási szint fenntartását, 15 családi ház méretű ingatlan a megyében aligha. Nem állítjuk, hogy a megyei önkormányzatok egyetlen feladata ezeknek az intézményeknek a fenntartása, de azt igen, hogy ezek nélkül jelentősen továbbgyengülnének pozícióik.

Egy másik sajátosan magyar vonás, a nemzetközi reform-terminológia elsajátítása ám hazai viszonyok között történő jelentős elferdítése. Verdes Tamás 2009-es tanulmányában részletesen elemzi a hazai nagy létszámú intézmények rendszerváltás óta töretlen fennmaradásának, sőt megerősödésének történetét és hátterét.⁵³ Az általunk is tetten ért erősödés (újabb intézmények létrejötte) mögött a nagy intézményeket, és azok kultúráját továbbörökítő szemlélet változatlansága mellett egy olyan sajátos technika is kialakult, mely ugyan ismeri és elismeri az 1960-as évek óta létező, nemzetközi viszonylatban főárammá vált normalizációs, rehabilitációs megközelítéseket, azok szókészletét átveszik, azonban megváltozott – akár ellentétes irányba fordult – jelentéssel használják.

Azt is mondhatnánk: „mindent változtatunk, csak hogy változni ne kelljen” elv érvényesül. Így kerülhet sor arra, hogy Magyarországon egy egész intézményrendszer viseli a rehabilitációs intézmény nevet, anélkül, hogy ezekből bárki is „rehabilitáltan” távozna. Valójában ezek az intézmények a saját falaik közé rehabilitálnak. Illetve így fordulhat elő a jelen tanulmányban is feltárt jelenség, hogy kitagolásnak lehet nevezni egy olyan folyamatot, melynek eredményeképpen 150 fős új intézmények jönnek létre.

⁵³ Verdes T. (2009) „A ház az intézet tulajdona”. A totális intézmények lebontásáról, humanizálásáról és modernizálásáról *Esély*, 21, 3, 92-114.

További problémának tartjuk, hogy a témában valódi szakmai és közéleti párbeszéd nincs. Az itt ismertetett pályázatok társadalmi vitája kapcsán ugyan jól kitapinthatóan megjelentek a különböző szakmapolitikai érdekellentétek, ezek kibeszélésének, feldolgozásának valódi fóruma nincsen. Az intézményi oldal képviselői valójában nem artikulálják magukat, az eltelt 10 évből nem tudunk felmutatni olyan jelentős szakmapolitikai dokumentumot, cikket, tanulmányt mely nyíltan érvelt volna a nagy létszámú intézmények további fenntartása, sőt új intézmények létrehozása mellett.

Összességében úgy érzékeljük, hogy jelen van egy a nagy létszámú intézmények fenntartását és fejlesztését támogató érdekvonal, mely habár, nyilvános szakmai fórumokon, folyóiratokban, vagy az empiria nyelvén nem artikulálja magát, ám láthatóan mégis komoly hatással van a konkrét szakmapolitikai lépésekre. A fejlesztésekért felelős szakminisztérium nyilván érzékeli az intézményesítés irányába ható nyomást, azonban ugyanúgy érzékeli a nemzetközi szervezetek és hazai civil szféra mára szintén jelenlévő – ezzel ellentétes – nyomását is. A két impulzus között billegve születhetnek azok a pályázati kiírások, melyek első verziójukban egyértelműen az intézményesítés irányának felelnek meg, azonban az első tiltakozásra visszakozik a tárca, s a korábbtól homlokegyenest eltérő irányba mozdítja a fejleményeket.

Külön kétségbeejtő az a tény, hogy ez a kétarcúság az egyébként is szűkös források megengedhetetlen pazarlásához vezet. 2004-2006-ban úgy költődik el 8,0 milliárd forint új nagy létszámú intézmények létrehozására és meglévők bővítésére, hogy a következő évben szemrebbenés nélkül deklarálja az aktuális fejlesztési terv a nagy létszámú intézmények kitagolásának szükségességét, és ehhez mintegy 10,0 milliárd forint EU forrást is rendel. Ezt az egymásnak ellentmondó fejlesztési politikát forrásokkal a magyarországinál bővebben ellátott országok sem engedhetik meg maguknak.

Időről időre a kormányzat, a szakminisztérium nekifog, hogy változtasson a szabályozási, finanszírozási rendszeren – legutóbb pl. 2005-ben, amikor SZOLID program néven egy átfogó reform szakmai háttérmunkálatait kezdte meg. A szociális szolgáltatási rendszer működésének újragondolása nem csak a fogyatékos és pszichiátriai emberek „ügye” felől nézve elengedhetetlen, hanem az időskorú emberek ellátása, a hajléktalan emberek reintegrációja stb. esetén is indokolt lenne.

Úgy gondoljuk, hogy az EU társfinanszírozása óriási változtatási erőforrást jelent. Ezért különösen fájó az, hogy azok az apró(nak tűnő) technikai szabályok, amelyek az ingatlanok vásárlását egy projekten belül 10 %-ban maximálják, a kitagolás esetében azzal a következménnyel járnak, hogy nem lehetséges használni, a lakókörnyezetbe illeszkedő lakások, házak vásárlása, mert az egy – egy projekt esetében a költségek akár 50 – 70 %-át is kitenné.

Azt gondoljuk továbbá, hogy az EU-s támogatások feltételül szabott nyilvánosság, társadalmi partnerség „intézménye” rendkívül fontos abban, hogy a kitagolás mellett folyamatos elköteleződés jelen legyen a kormányzati oldalon is. Megítélésünk szerint, amennyiben a korábbi címzett támogatások esetében is hasonló partnerségi egyeztetésekre került volna sor, ma jobb helyzetben lennénk a kitagolás ügyében. Az éppen támogatott irány „forgása” azonban önmagában még valódi párbeszédet nem teremt, a felek kölcsönösen ugyan sakkban tarthatják egymást, a téma – főleg társadalmi szintű – feldolgozására azonban nem kerül sor.

Habár a közelmúltban a szakminisztérium megállapodást kötött civil szervezetekkel a kitagolásról és ennek mentén elkészült az új pályázati kiírás tervezete, a korábbi fejlemények fokozott óvatosságra intenek.

Javaslataink részben a magyar kormány tisztviselőit, részben az Európai Unió Strukturális Alapjainak felhasználásával foglalkozó tisztviselőit (úgy mint Regionális Főigazgatóság, illetve Foglalkoztatási, Szociális és Esélyegyenlőségi Főigazgatóság) célozzák meg.

1. Legfontosabbnak azt tartjuk, hogy szükség van határozott, egyértelmű, ellentmondások nélküli **politikai döntésre** a nagy létszámú intézmények kitagolásáról, nem pusztán a fogyatékossgal élő embereket ellátó intézmények, hanem a pszichiátriai és szenvedélybeteg ellátás területén is. A legutóbbi módosítások nyomán hatályos jogszabály ennek a korábban már létezett szakmapolitikai döntésnek a meghozatalát a következő kormányra bízta. Az egyértelmű és megkérdőjelezhetetlen szakmapolitikai döntés meghozatalának és széles körben való terjesztésének szükségessége azért is kulcsfontosságú, mert láthatóan a végrehajtás során, szoros külső monitorozás nélkül, az egyes közigazgatási szintek, állami szervek, ügynökségek következmények nélkül mozdulhatnak el a jogszabályokban fektetett célkitűzésekkel ellentétes irányba.
2. Fontosnak tartanánk egy olyan érdemi **társadalmi egyeztetés** elindítását, mely egyrészt felszínre hozza a jelenlévő, láthatóan igen különböző szakmapolitikai nézeteket a hazai fogyatékossgal élő és mentális problémával küzdő emberek jövőbeli ellátását illetően. A nemzetközi kutatások azt bizonyítják, hogy sikeres kitagolási program ott hajtható végre, ahol erről széleskörű szakmai és osztársadalmi konszenzus van. Ennek érdemes lenne mihamarabb megteremteni a kereteit.
3. Megítélésünk szerint az utóbbi években rendre az derült ki, hogy az Uniós alapelvek, a nemzetközi egyezményekben rögzített irányok megvalósulásának nyomon követésére nem megfelelő a papír alapú, koncepciók és jelentések szintjén történő **monitorozás**. Miközben irgalmatlan méretű dokumentáció kíséri az uniós források felhasználását ez a végrehajtási rendszer valójában alkalmatlan arra, hogy tetten érjen kifinomult, a jelen tanulmányban is ismertetett technikákat. Meggyőződésünk, hogy az Unió nem azzal a céllal engedélyezte Magyarország számára a bentlakásos intézmények kitagolásáról szóló TIOP programok közösségi forrásból történő finanszírozását, hogy azokból újabb nagy létszámú intézmények épüljenek. Tekintve, hogy egyszeri, jelentős fejlesztési forrásokról van szó, érdemes lenne szorosabban nyomon követni azok megfelelő hasznosulását. Ebben fontos szerepet játszhatnának azok a civil és szakmai szervezetek, melyek eddig is sikerrel akadályozták meg a megvalósítás célokkal ellentétes irányba történő elmozdulását.
4. Az előző ponthoz kapcsolódóan különösen fontosnak tartjuk az Európai Unió források felhasználásának a jelenleginél nagyobb **átláthatóságát**, az eddigi folyamatok, döntések, és megvalósított fejlesztések részleteiben történő feltárását. Az Uniós források elosztásának fejleményei, illetve az azzal kapcsolatos döntések, több mint féléves intenzív kutatási tapasztalataink szerint nem tárhatóak fel problémamentesen. Kutatócsoportunk további fél évig – a kutatás végleges lezárásáig – folytatni fogja a hazai forrásfelhasználás feltárását,

jelenlegi résztanulmányunk célja többek között az átláthatóbb, gördülékenyebb információáramlás elősegítése.

Hivatkozások jegyzéke:

1062/2007. (VIII. 7.) Nemzeti Fogytékosügyi Program

1993. évi III. törvény 57(3).

1998. évi XXVI. törvény 29(5).

EU Commission (2005): Joint Report on Social Protection and Social Inclusion (COMM (2005) 14 final.

Szakértői anyag a fogyatékos emberek számára tartós bentlakást nyújtó intézményrendszer átalakításához

Expert document on restructuring institutions that provide long-term residential services for people with disabilities, Hand-in-hand Foundation, 2008.

Hronyecz I., Mátics K., Klucsai B. Lakóotthonok és rehabilitációs intézmények a pszichiátriai betegek ellátórendszerében Kapocs 2004 április III. évf. 2. szám

Mansell J., Knapp M., Beadle-Brown J., Beecham J.: Deinstitutionalisation and community living – outcomes and costs University of Kent, 2001

Nemzeti Fejlesztési Terv a Társadalmi Összefogásért, 2004.

Nemzeti Fejlesztési Terv, 2004.

Új Magyarország Fejlesztési Terv, 2007.

Humán Erőforrás Fejlesztés Operatív Program 2004-2006

Regionális Fejlesztés Operatív Program 2004-2006

TIOP akcióterv, 2007.

Verdes T. (2009) “A ház az intézet tulajdona” A totális intézmények lebontásáról, humanizálásáról és modernizálásáról. ESÉLY, 21, 3, 92-114

1. számú melléklet

Bajnai Gordon
miniszterelnök
Miniszterelnöki Hivatal
1055 Budapest,
Kossuth Lajos tér 4.

Dr. Herczog László
miniszter
Szociális és Munkaügyi Minisztérium
1054 Budapest,
Alkotmány u. 3.

Budapest, 2009. október 9.

Tisztelt Miniszterelnök Úr!
Tisztelt Miniszter Úr!

Jelen nyílt levél szerzői és a hozzá csatlakozók ezúton tiltakoznak a Társadalmi Infrastruktúra Operatív Program TIOP-3.4.1-09/1 és a TIOP-3.4.2-09/1 tervezett intézkedései ellen, amely lehetővé tenné az európai uniós források felhasználását nagy létszámú bentlakásos intézetek építésére értelmi fogyatékos és pszichiátria beteg emberek számára. Jelenleg mintegy 16 ezer értelmi fogyatékos ember és 8 ezer mentális problémában érintett személy kényszerül bentlakásos ellátást igénybe venni. A jelenlegi intézményrendszer ezeket az embereket megfosztja a normál életvitel lehetőségétől azáltal, hogy tömegintézetekbe zárja őket, távol családjuktól és az épek társadalmától.

A tervezett intézkedések szembemennek hazánk nemzetközi egyezményben vállalt kötelezettségeivel, valamint az Európai Unió társadalmi befogadással kapcsolatos célkitűzéseivel. Magyarország 2007-ben elsőként csatlakozott az ENSZ Fogyatékos Személyek Jogairól szóló Egyezményéhez, amelynek 19. cikke alapján vállalta, hogy minden lehetséges eszközzel támogatja a fogyatékos emberek egyenlő jogát a közösségben való élethez, lakóhelyük és annak megválasztásához, hogy hol és kivel élnek együtt. Az Egyezmény alapján Magyarországnak meg kell szüntetnie a nagy létszámú intézeteket és helyettük kis létszámú, személyre szabott és integrált lakóotthonokat és közösségi segítő szolgáltatásokat – beleértve a munkalehetőségeket is – kell létrehozni, amelyek lehetővé teszik, hogy a fogyatékos emberek a társadalom egyenlő jogú tagjaiként élhessenek.

A tervezett intézkedések arra az intézményrendszerre költenének 13 milliárd forintot, amelyet Magyarországnak, az ENSZ Egyezmény értelmében a közeljövőben át kell alakítania, és amely a világ fejlett országaiban régóta túlhaladottnak számít. Több ország törvényben tiltotta meg nagy létszámú intézetek létrehozását, sőt a meglévő intézeteket bezárta és átalakította integrált, kis létszámú és személyre szabott otthonokká, közösségi szolgáltatásokká. Ezen országok tapasztalatai alátámasztják, hogy a kis

létszámú személyre szabott lakóotthonok szakmailag sikeres és költséghatékony alternatíváját jelentik a nagy létszámú intézeteknek.

Nyomatékosan kérjük a Kormányt, bírálja felül a források tervezett felhasználását és fejezze be a szakmai szempontból hatástalan és emberi jogi szempontból elfogadhatatlan nagylétszámú, bentlakásos intézmények további fejlesztését és haladéktalanul fordítsa az összes rendelkezésre álló hazai és uniós forrást kis létszámú, személyre szabott lakóotthonok és közösségi alapú szociális szolgáltatások fejlesztésére, amelyek az érintettek társadalmi részvételét támogatják. Egyúttal kérjük az Európai Bizottságot, hogy a strukturális alapokra vonatkozó jogszabályok felülvizsgálatával és módosításával tegye lehetővé, hogy a tagállamok hatékonyan és kompromisszumok nélkül támogathassák a nagy intézetek kiváltását kis létszámú integrált lakóotthonokkal és egyéb közösségi segítő szolgáltatásokkal.

Ability Park Egyesület nevében Nagy Géza, elnök

Autism-Europe nevében Aurélie Baranger, igazgató

Autisták Országos Szövetsége nevében Petri Gábor, ügyvezető

Down Alapítvány nevében Gruiz Katalin, elnök

ENIL- European Network of Independent Living nevében Jamie Bolling, ügyvezető igazgató

Értelmi Fogyatékossgal Élők és Segítőik Országos Érdekvédelmi Szövetsége nevében Kovács Melinda, ügyvezető igazgató

Értelmi Sérülteket Szolgáló Társadalmi Szervezetek és Alapítványok Országos Szövetsége nevében Rubovszky László, ügyvezető

Eötvös Lóránd Tudományegyetem Bárczi Gusztáv Gyógypedagógiai Kar nevében Szabó Ákosné, dékán

Eötvös Lóránd Tudományegyetem Társadalomtudományi Kar Szociális Munka és Szociálpolitika Tanszék nevében Tausz Katalin, tanszékvezető

European Association of Service Providers for Persons with Disabilities nevében Luk Zelderloo, főtitkár

European Coalition for Community Living nevében Ines Bulic, koordinátor

European Disability Forum nevében Janina Arsenjeva, szakmapolitikai és európai parlamenti ügyek referense

Fogyatékos Emberek Szövetségeinek Tanácsa nevében Szöllősiné Földesi Erzsébet, elnökségi tag

Inclusion Europe – The European Association of Societies of Persons with Intellectual Disabilities and their Families nevében Geert Freyhoff, igazgató

Kézenfogva Alapítvány nevében Pordán Ákos, ügyvezető

Központ a Mentális Sérültek Jogaiért Alapítvány nevében Gombos Gábor, érdekvédelmi főmunkatárs

Krizsán Andrea, a Közép-Európai Egyetem munkatársa

LIONSON Consulting nevében Szaszák Tibor

Open Society Mental Health Initiative nevében Judith Klein, igazgató

Pszichiátriai Érdekvédelmi Fórum nevében Radó Iván, elnök

Soteria Alapítvány nevében Soltész Ágnes, elnök

Társaság a Szabadságjogokért nevében Dénes Balázs, elnök

Tizard Centre, University of Kent nevében Prof. Jim Mansell, tanszékvezető

Társaság a Szabadságjogokért Dénes Balázs, elnök

2. számú melléklet

A Nemzeti Fejlesztési Ügynökség honlapjáról lekérhető adatok listája

http://www.nfu.hu/igenyelhető_adatok

Operatív Program	Az operatív program nevének rövidítése, amelyre a pályázatot benyújtották (pl.: GOP).
Prioritás	Az operatív programon belüli prioritás száma és elnevezése (pl.: 2 = A vállalkozások (kiemelten a kkv-k) komplex fejlesztése).
Intézkedés	Az operatív program prioritásán belüli intézkedés száma és neve (pl.: 1 = Vállalkozások technológiai korszerűsítése).
Alintézkedés	Az operatív program prioritásán belüli intézkedés alintézkedésének száma és elnevezése (pl.: GOP 2.1.1/A Mikro- és kisvállalkozások technológia fejlesztése).
Eljárás	A pályázat eljárásának típusa (pl.: standard, automatikus, 2 fordulós 2F, stb.).
TEÁOR	A pályázó fő TEÁOR száma (Tevékenységek Egységes Ágazati Osztályozási Rendszere) és a hozzátartozó megnevezés (pl.: 50.20 Gépjárműjavítás).
Minősítési kód	A pályázó minősítési kódja és a hozzá tartozó megnevezés (pl.: 2 = Mikroállalkozás, 7 = Nonprofit szervezet államháztartáson kívül stb.)
Gazdasági forma	A pályázó gazdasági formájának kódja és a hozzá tartozó elnevezés, a statisztikai egységek gazdálkodási forma szerinti osztályozása alapján (pl.: 113 Korlátolt felelősségű társaság (1997. CXLIV. tv.); 312 Központilag felügyelt költségvetési szerv (1992. XXXVIII. tv., 217/1998. (XII. 30.) Korm.r.) stb.)
Székhely régió	A régió neve, ahol a pályázó székhelye található (pl.: Dél-Alföld, Nyugat-Dunántúl stb.)
Székhely megye	A megye neve, ahol a pályázó székhelye található (pl.: Heves, Baranya stb.)
Székhely kistérség	A kistérség neve, ahol a pályázó székhelye található (pl.: Egri, Pécsi, Sopron-Fertődi stb.)
Székhely település	A település neve, ahol a pályázó székhelye található (pl.: Nyírbátor, Budapest, Miskolc stb.)
Projekt régió	A régió neve, ahol a pályázó által beadott projekt megvalósul (pl.: Dél-Alföld, Nyugat-Dunántúl stb.)
Projekt megye	A megye neve, ahol a pályázó által beadott projekt megvalósul (pl.: Heves, Baranya stb.)
Projekt kistérség	A kistérség neve, ahol a pályázó által beadott projekt megvalósul (pl.: Egri, Pécsi, Sopron-Fertődi stb.)
Projekt település	A település neve, ahol a pályázó által beadott projekt megvalósul (pl.: Nyírbátor, Budapest, Miskolc stb.)
Beérkezés dátuma	A pályázat intézményrendszerhez érkezésének dátuma (hivatalos postai átvétel).
Iktatás dátuma	A beérkezett pályázat iktatásának dátuma (a pályázó alapadatainak és a projekt megnevezésének rögzítése).
Iktatás eredménye	A beérkezett pályázat iktatásának eredménye (iktatva, elutasítva).
Jogosult, teljes	A döntés dátuma, amikor a beadott pályázatról megállapítják, hogy a pályázó a támogatásra való jogosultságát az útmutatóban előírt módon igazolta; valamint a pályázat teljes, azaz a kötelezően megadandó adatok hiánytalanul szerepelnek.

Jogosulatlan, nem teljes	A döntés dátuma, amikor a beadott pályázatról megállapítják, hogy a pályázó a támogatásra való jogosultságát nem igazolta az útmutatóban előírt módon; valamint a pályázat nem teljes, azaz a kötelezően megadandó adatok hiányosak.
Igényelt támogatás	A pályázó által a projekt megvalósításához igényelt támogatás összege (Ft).
Igényelt összköltség	A pályázó által megvalósítani kívánt projekt tervezett összköltsége (Ft).
Értékelés dátuma	A dátum, amikor az értékelők, a rendelkezésükre bocsátott pályázati dokumentáció és értékelési szempontrendszer alapján, elvégzik a projektjavaslat tartalmi értékelését, és ennek eredményét pontozás és szöveges értékelés formájában rögzítik.
Értékelés típusa	A pályázat jellegétől függően az értékelés típusa lehet automatikus vagy normál.
Aut. értékelés eredménye	Az automatikus értékelés eredménye lehet: megfelelt és nem megfelelt. Automatikus értékelésre az Irányító Hatóság döntése alapján kerülhet sor, amennyiben a projektkiválasztási szempontok nem igényelnek mérlegelést (normatív jellegű támogatás). Automatikus értékelés esetén nem áll fel bíráló bizottság. A befogadási feltételeknek való megfelelés esetén az értékelést végző automatikusan a pályázat támogathatóságára tesz javaslatot.
BB elutasítás dátuma	A bíráló bizottság ülésének dátuma, melynek során a bizottság javaslatot tesz a minimális ponthatárt elért pályázatok közül az elutasítandó pályázatokra, az elért pontszám és a szöveges értékelés alapján.
BB támogatás dátuma	A bíráló bizottság ülésének dátuma, melynek során a bizottság javaslatot tesz a minimális ponthatárt elért pályázatok közül a támogatásban részesítendő pályázatokra, az elért pontszám és a szöveges értékelés alapján.
Visszalépés dátuma	A pályázó pályázattól történő visszalépésének dátuma.
NFÜ/KSZ elutasítás dátuma	A döntés dátuma, amikor az NFÜ Irányító Hatósága vagy a Közreműködő Szervezet a projektjavaslatot a Bíráló Bizottság javaslata alapján elutasítja.
NFÜ/KSZ elutasítás típusa	Az elutasító döntés típusa lehet: bizottság (bizottsági döntési javaslat alapján); forráshiány miatt; jogosulatlan.
NFÜ/KSZ támogatás dátuma	A döntés dátuma, amikor az NFÜ Irányító Hatósága vagy a Közreműködő Szervezet a projektjavaslattal kapcsolatban támogató döntést hoz.
NFÜ/KSZ támogatás típusa	A támogató döntés típusa lehet: bizottság (bizottsági döntési javaslat alapján); automatikus; egyéb.
Megítélt támogatás	A projektet támogató döntésben megítélt támogatás összege (Ft).
Elfogadott összköltség	A projektet támogató döntésben elfogadott összköltsége (Ft).
Szerződés kötés dátuma	A projektet támogató szerződés megkötésének dátuma.
Szerződéssel lekötött összeg	A projektet támogató szerződésben rögzített támogatásának összege (Ft).
Szerződéses összköltség	A projektet támogató szerződésben rögzített összköltsége (Ft).
Szerződés megszűnése	Az a dátum, amikor a megkötött, érvényben levő támogatói szerződés valamilyen okból megszűnt.
Szerződés megszűnésének oka	A szerződés megszűnésének okai lehetnek: döntés érvénytelenné válása; kedvezményezett elállása; közreműködő szervezet elállása; lehetetlenülés, visszalépés.
Kifizetett összeg	A támogatott projekttel kapcsolatban a kedvezményezett számára az adatbázis lezárása dátumáig kifizetett támogatási összeg (Ft).

3. számú melléklet

Az Európai Unió pályázatok kapcsán fontos, ám az NFÜ rendszerében jelenleg nem hozzáférhető dokumentumok, szabályzatok listája

- ⊗ Elszámolható költségek útmutató 2007-2013 programozási időszak;
- ⊗ Belső ellenőrzési kézikönyv minta;
- ⊗ Útmutató a költségvetési szervek belső ellenőrzéséről szóló 193/2003. (XI.26.) Korm. rendelet 31. § (1)-(4) bekezdései alapján összeállítandó éves ellenőrzési jelentések, éves összefoglaló ellenőrzési jelentések elkészítéséhez;
- ⊗ Munkadokumentum a tagállamok által a strukturális alapok és a Kohéziós Alap társfinanszírozásában megvalósuló projekteknel elvégzendő verifikációs ellenőrzések kapcsán követendő jó gyakorlatról;
- ⊗ Folyamatba épített, előzetes és utólagos vezetői ellenőrzés;
- ⊗ Útmutató a kockázatkezelés kialakításához;
- ⊗ Útmutató az ellenőrzési nyomvonal kialakításához;
- ⊗ Management and control systems audit manual for Cohesion Fund audits
- ⊗ Az Unió forrásokkal kapcsolatos szabálytalanságok kezelésének eljárásrendjére vonatkozó módszertani útmutató;
- ⊗ Útmutató a szabálytalanságok kezeléséhez
- ⊗ Útmutató a kedvezményezettek részére a strukturális alapokból és a Kohéziós Alapból származó támogatásokból megvalósított közbeszerzésekre vonatkozó szabályokból. Az útmutató a közbeszerzési eljárások lefolytatásához nyomtatványgyűjteményt is tartalmaz, ami elsősorban a kedvezményezetteket segíti a szabályos eljárás lefolytatásában
- ⊗ Útmutató a közbeszerzési törvény végrehajtási rendeleteihez.