

## „Csepp a tengerben” - Gyerekesély program az Encsi kistérségben/járásban, avagy a helyi adottságokra építő fejlesztések lehetőségei

### *'Drop in the sea' - Give Kids a Chance program in the district of Encs or chances of place-based development interventions*

KELLER JUDIT

**KELLER Judit:** tudományos munkatárs, Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Regionális Kutatások Intézete; 1097 Budapest, Tóth Kálmán u. 4., [keller@rkk.hu](mailto:keller@rkk.hu); <https://orcid.org/0000-0002-9970-4993>

**KULCSSZAVAK:** térbeli igazságosság; helyi adottságokból kiinduló és helyi tudásra építő szemlélet; kohéziós politika; Gyerekesély program; hátrányos helyzetű térségek és aprófalvak fejlesztése

**ABSZTRAKT:** G. Fekete Éva életének és tudományos munkásságának vezérfonala volt a hátrányos helyzetű térségekben élőkét sújtó térbeli és társadalmi egyenlőtlenségek orvoslása. Korát évtizedekkel megelőzve, G. Fekete úgy látta, hogy a térbeli-társadalmi egyenlőtlenségek megszüntetését célzó politikák és programok szükséges eleme a hátrányos helyzetű térségek lakóközösségeinek bevonásával mobilizált helyi tudás felhasználása és az adott közösség valós igényrendszeréből kiinduló fejlesztéspolitikai tervezés. A helyi tudásra és adottságokra építő fejlesztési megközelítés (place-based approach) több mint egy évtizede az Európai Unió (EU) kohéziós politikájának is alapvető módszertani szemléletévé vált. E hosszú távú stratégiára épülő paradigma célja a társadalmi kirekesztés és a térbeli-társadalmi egyenlőtlenségek megszüntetése, egy olyan többszintű kormányzási intézményrendszeren keresztül, amelyben a kihasználatlan helyi kapacitásokat a fejlesztéspolitikai mező magasabb szintjeiről érkező, külső források bevonásával mobilizálják. A szakirodalom szerint ez az intézményrendszer képes biztosítani a társadalom által értéknek tekintett közjavak elosztásának és az elosztás eljárásrendjének méltányosságát, és ezzel megteremteni a térbeli igazságosságot.

Az elmúlt évtized tapasztalatai azonban azt mutatják, hogy a helyi adottságokra érzékeny kohéziós politika nem érte el a célját; a társadalmi, gazdasági egyenlőtlenségek tovább nőttek az EU régiói között. A helyi adottságokból kiinduló fejlesztési paradigma kritikusai szerint az EU tagállamok alkotmányos berendezkedése, közigazgatási és fejlesztéspolitikai intézményrendszere erősen heterogén, s ebből adódóan a helyi adottságokból kiinduló fejlesztési beavatkozások eltérően, különböző eredményességgel működhetnek az egyes országokban. A tanulmány az Európai Szociális Alap által finanszírozott és a helyi tudásra és erőforrásokra alapozott Gyerekesély program Encsi kistérségi megvalósítását vizsgálja G. Fekete Évának a hátrányos helyzetű kistérségek, valamint az aprófalvak fejlesztésével kapcsolatban kidolgozott megállapításai és tézisei alapján. Az elemzés arra a kérdésre próbál válaszolni, hogy milyen lehetőségei és korlátai vannak egy helyi adottságokból kiinduló, és a térbeli igazságosságot – azaz a helyben élő gyermekek méltányos jólétét – célként kitűző programnak, G. Fekete Éva szempontrendszer alapján, több mint másfél évtizeddel az európai uniós csatlakozást követően, a mai magyarországi viszonyok között.



**Judit KELLER:** research fellow, Institute for Regional Studies, Centre for Economic and Regional Studies; Tóth Kálmán u. 4., H-10977 Budapest, Hungary; keller@rkk.hu; <https://orcid.org/0000-0002-9970-4993>

**KEYWORDS:** spatial justice; place-based approach; cohesion policy; Give Kids a Chance program; development of disadvantaged areas and villages

**ABSTRACT:** This paper scrutinizes the effects of a Cohesion Policy-funded place-based intervention in an Eastern European EU member state through analysing the case of Give Kids a Chance program in the district of Encs, a disadvantaged neighbourhood at the northeast periphery of Hungary. In the analysis I explore ways the domestic institutional environment can impair a progressive place-based initiative aiming to tackle child poverty and contribute to preserving existing socio-spatial inequalities rather than furthering spatial justice. The analysis builds on G. Fekete Éva's activist and academic work about the development of disadvantaged micro-regions through participative institutional mechanisms that enable the deliberation of local needs and mobilize local knowledge for development. Several decades ahead of her times G. Fekete studied the ways local deliberations enabled by a multi-level institutional system can contribute to promotion of socio-spatial equality.

The place-based approach has been the guiding principle of the EU's Cohesion Policy for a decade. Building on the idea that place matters, the place-based narrative advocates that socio-spatial inequalities can be overcome by the production of place-tailored public goods designed and implemented through integrated and deliberative policy decisions. This way, place-based public policies can make a positive contribution to spatial justice through participative procedures for more equitable distribution of public resources. The role of external agents is to help local actors to mobilize resources 'from below' through an enabling regulative framework. Within the EU's multi-level governance system, the EU can provide incentives for place-based policies, but the implementation of these interventions is strongly embedded in national policy regimes. Research in economic sociology has found that place-based interventions, in order to generate positive resources for local development, must be based on a 'virtuous relationship' between various scales of government. This relationship is shaped by a governance framework that applies principles of distributed authority, integration of various branches of policies, and partnership between the central state, lower levels of state and non-state actors.

The findings of extended fieldwork suggest that in the absence of a virtuous relationship between levels of government in domestic policy regimes, place-based interventions cannot make a positive contribution to spatial justice, but rather preserve existing inequalities in local power relations and in access to public services. The study demonstrates the way the priorities and governance modes of Give Kids a Chance were reshaped under the constraining effects of the domestic policy landscape. Centralization, selective decentralization in the form of outsourcing policy delivery and disinvestment in social policy are identified as trends in the Hungarian public policy to have contributed to the loss of place-based program elements and coordination mechanisms of Give Kids a Chance program. The study concludes CP funded place-based programs have weak capacities to affect domestic policy systems through spill-overs as governance modes can hijack local place-based initiatives to deliver policy objectives of national governments. If the latter are based on the systematic reproduction of injustice narrowly targeted place-based projects can only be a 'drop in the sea' without long-term effects for marginalized communities.

## Bevezetés

Az elmúlt évtizedek nemzetközi kutatásaiban egyre nagyobb figyelmet kapott a belföldi intézmények<sup>1</sup> szerepe a nemzetközi/transznacionális szervezetek által

finanszírozott fejlesztési programok eredményeinek fenntarthatóságát és hatékonyságát illetően. Tanulmányok sora hívta fel a figyelmet arra, hogy az elégtelen belföldi intézményi kapacitások „fejlődési csapdákat” és az állam bürokratikus hatalmának az erősödését eredményezhetik (Stiglitz 2000; Ferguson 1994; Bruszt, Vedres 2013). A helyi adottságokra vak, egy kaptafára gyártott intézményi megoldások nem képesek a területi egyenlőtlenségeket fenntartható módon csillapító intézményi és társadalmi változásokat generálni (Barca et al. 2012; Pike et al., 2006).

Az Európai Unió (EU) több évtizede kísérletezik olyan innovatív kormányzási módokkal, amelyek a heterogén intézményi adottságokkal rendelkező tagállamokban és az EU-n belül egyaránt elősegíthetik a területi kohézió megteremtését. Ilyen kormányzási újítás volt az EU regionális fejlesztéspolitikájában a 2008-as válságot követően kidolgozott, és mára annak fő módszertani szemléletévé vált, a helyi adottságokból kiinduló, és a helyi tudásra építő fejlesztési megközelítés (*place-based approach*). E hosszútávú stratégiára épülő megközelítés célja a társadalmi kirekesztés és térbeli-társadalmi egyenlőtlenségek megszüntetése, egy olyan többszintű kormányzási intézményrendszeren keresztül, amelyben a kihasználatlan helyi kapacitásokat a fejlesztéspolitikai mező magasabb szintjeiről érkező, külső források bevonásával mobilizálják (Barca 2009). A térbeli-társadalmi egyenlőtlenségek állandósuló mintázatai olyan térbeli igazságtalanságok (*spatial injustice*), amelyek a társadalom által értéknek tekintett javak elosztásában (*distributive justice*), illetve az azt irányító eljárásrendben (*procedural justice*) nem a méltányosság elve szerint szerveződnek (Soja 2009). A térbeli igazságosság (*spatial justice*), azaz a javak földrajzi elosztásának és közpolitikai intézményi folyamatainak méltányossága a helyi társadalom széles körű bevonásával, olyan intézményi környezetben valósulhat meg, amely kívülről támogatja a helyi tudásra épülő kezdeményezéseket (Madanipour et al. 2017).

A hátrányos helyzetű térségekben élőket sújtó térbeli és társadalmi egyenlőtlenségek enyhítése a helyi adottságokra építő együttműködésekén keresztül G. Fekete Éva életének és tudományos munkásságának vezérfonala volt. A helyi tudásra építő fejlesztési megközelítés és a térbeli igazságosság fogalmának születése előtt, korát évtizedekkel megelőzve, G. Fekete úgy látta, hogy a hátrányos helyzetű térségekben élők jólétének javítása „nem valami külső, a közösségtől idegen, mások által fejlettnak tartott társadalom értékrendjéből” következően, hanem „az adott közösség valós igényrendszeréből” kiindulva lehetséges (G. Fekete 2001,14.). Más szóval, a térbeli igazságosság fenntartható megteremtése a hátrányos helyzetű térségek lakói számára a közösség bevonásával mobilizált helyi tudás felhasználásával, a közösségi részvételt lehetővé tevő és így a helyi szintet képessé tevő intézményi háttérrel lehetséges (lásd Sen 1999). Mindezt a gyakorlatban, akciókutatások keretében is alkalmazta, amikor próbálta „összekapcsolni a cselekvést a reflexióval, az elméletet a gyakorlattal, másokkal együttműködésben, az embereket foglalkoztató problémák gyakorlati megoldásait keresve” (Dabasi-

Halász, Lipták 2017, 245.). E részvételi akciókutatás „a közösségeket érintő döntéshozatali folyamatokban való részvételt helyezi középpontjába. Lehetőség szerint az összes releváns szereplőt bevonja a helyzet értékelésébe abból a célból, hogy változásokat és konkrét cselekvéseket hozzon létre” (Dabasi-Halász, Lipták 2017, 245-246.).

G. Fekete Éva akciókutatásainak klasszikus terepe a Cserehát vidéke<sup>2</sup> volt, ahol a vidéket alkotó aprófalvas járásokban közel száz éve tart „a mindennapi megélhetést lehetetlenné tevő vállalkozáshiány, a közlekedési és információs elzártság, a mostoha lakásviszonyok, az alap- és középfokú szolgáltatások elérhetetlensége” (G. Fekete 2014, 59.). Ezek hatására „és a migrációs folyamatok révén mára erősen kontraszelektálódott, gettósodó csonka társadalmak jellemzik a vidéket” (G. Fekete 2014, 59.).

Tanulmányom a Cserehát vidékén, az Encsi kistérségben/járásban<sup>3</sup> 2012 és 2015 között megvalósított Gyerekesély program elemzésére vállalkozik. A Gyerekesély program módszertanát és célkitűzéseit tekintve a helyi szükségletekből kiinduló, és azok megoldását a helyi tudásban és szakmai jelenlétben megvalósító fejlesztési program, amely hátrányos helyzetű térségekben, és különösen azok leghátrányosabb helyzetű településein élő gyermekek jólétének javítását célozta (Husz 2016). Az elemzés gerincét G. Fekete Évának a hátrányos helyzetű kistérségek, valamint aprófalvak fejlesztésével kapcsolatban kidolgozott megállapításai és tézisei alkotják, amelyekre reflektálva tárgyalom az encsi kistérségi Gyerekesély program jellemzőit. Az elemzés arra a kérdésre próbált válaszolni, hogy milyen lehetőségei és korlátjai vannak egy helyi adottságokból kiinduló és a térségi igazságosságot – azaz a helyben élő gyermekek méltányos jólétét – célként kitűző programnak, Éva szempontrendszere alapján, több mint másfél évtizeddel az európai uniós csatlakozást követően, a mai magyarországi viszonyok között.

A tanulmány empirikus hátterét a RELOCAL kutatási program, valamint az NKFIH által finanszírozott poszt-doktori ösztöndíj (112659) során végzett kutatások biztosították. E kutatások keretében 2017 és 2018 között 27 félig strukturált interjút készítettem munkatársaimmal, Virág Tündével, Szőke Alexandrával és Kovai Cecíliával járási, regionális és nemzeti szinten működő intézmények és civil szervezetek képviselőivel, akik részt vettek a program tervezésében, megvalósításában, koordinálásában és nyomon követésében. Az interjúkat a kistérségi program során létrejött közösségi házakban, illetve Biztos Kezdet Gyerekházakban, települési köznevelési intézményekben végzett résztvevő megfigyeléssel, a program elsődleges haszonélvezőivel, résztvevőivel folytatott spontán beszélgetések során szerzett információkkal és benyomásokkal, valamint két fókuszcsoporthoz interjúval egészítettük ki, amelyeket települési polgármesterekkel és intézményi szereplőkkel készítettünk. A RELOCAL kutatás empirikus adatgyűjtésének eredményeit Virág Tündével jegyzett esettanulmányban (Keller, Virág 2019a) összegeztük, a Gyerekesély program Encs városon belüli megvalósítását pedig közös tanulmányban elemeztük (Keller, Virág 2019b).

A tanulmány egy szakirodalmi áttekintés után, G. Fekete Éva tudományos munkájának néhány tézisét foglalja össze, amelyeket G. Fekete döntő fontosságúnak tartott a hátrányos helyzetű térségek és települések fejlesztése szempontjából. Az elemzés két részre tagolódik: a strukturális hatások bemutatására, valamint a helyi program ágenciájának vizsgálatára. A strukturális hatások vizsgálata során áttekintem, hogy a terület- és közpolitikai intézményrendszer változásai miként valósították meg a G. Fekete Éva által fontosnak ítélt inspiratív és következetes kormányzást, illetve e változások miként hatottak a Gyerekesély programra. Ezt követi az Encsi járásban/kistérségben élő gyerekek jólétének területi igazságtalanságáról összegyűjtött empiria rövid bemutatása, majd a helyi program elemzése.

### **A helyi adottságokra építő fejlesztéspolitika**

A nemzetközi/transznacionális szervezetek fejlesztési sikereit és kudarcait elemző szakirodalom fő megállapítása, hogy a külső szereplők által létrehozott fejlesztési projektek sikere – ami hosszú távon fenntartható, intézményi változást is generáló átalakulást jelent – döntően azon múlik, hogy e fejlesztési programok létre tudnak-e hozni endogén, helyi fejlesztési kapacitásokat a nemzeti és helyi állam szintjein egyaránt (Moss et al. 2006; Evans 2004; Tingley 2009). Ezek a kapacitások a központi és helyi állam között kialakuló fejlesztési koalícióban, a két területi szint közti hatalommegosztásra és együttműködésre, dialógusra épülő „erényes” kapcsolatában alakulhatnak ki (Trigilia 2001; Jacoby 2008). Döntő szempont, hogy a fejlesztési koalíciók, miközben a társadalom szövetébe ágyazódnak, megőrizzeik autonómiájukat a járadékvadászaton alapuló, partikuláris érdekekkel szemben (Evans 1995). A társadalmi beágyazottság teszi képessé a fejlesztési koalíciót arra, hogy a fejlesztési célok hosszabb távú meghatározásához szükséges tudást összegyűjtse, a helyi igényekhez és intézményi környezethez igazítsa, majd pedig visszacsatolásokon keresztül korrigálja.

A helyi adottságokból kiinduló fejlesztési paradigma a társadalmi-gazdasági fejlődést intézményváltozási folyamatként értelmezi, amely a helyi fejlődést ágazati és területi szintek integrációján és a helyi társadalom széles körű részvételén keresztül tartja megvalósíthatónak (Hirschman 1958; Sen 1999; North 1990; Evans 2004, lásd még Somlyódy né Pfeil 2020). E szemlélet célja a közjavak méltányos elosztása, a társadalmi kirekesztés területi mintázatainak felszámolása a helyiek részvételével és a helyi erőforrások hasznosításával kidolgozott és megvalósított fejlesztési beavatkozásokon keresztül. Barca (2009) szerint ehhez olyan szilárd jogi alapokon nyugvó intézményrendszerre van szükség, amely a többszintű kormányzás elvének jegyében a kormányzási szintek, közpolitikai ágazatok és az érdekelt társadalmi csoportok közti dialógusra épül. A szilárd intézményrendszer formális és informális együttműködésekre építve nemcsak a szervezetek bevoná-

sát segíti elő, hanem a fejlesztések végső kedvezményezettjének számító helyi lakosság véleményét is mobilizálja, és támogatja preferenciáinak, elvárásainak és érdekeinek „bedolgozását” a projekt tervezésébe és megvalósításába. Ezen intézményi mechanizmusok elengedhetetlenek a térbeli igazságosság disztributív megvalósításához, ami a közjavakhoz való méltányos hozzáféréssel és az életminőség általános javításával azonos.

A helyi adottságokból kiinduló fejlesztéspolitikai megközelítés elméleti háttere az endogén növekedéseméletre és az intézményi közgazdaságtan tézisére épül (Barca et al. 2012; lásd Somlyódy Péter 2020). Ebből adódóan, a helyi adottságokból kiinduló paradigma kritikusan úgy látják, hogy ez az EU Kohéziós Politikájában alapvető módszertani szemléletként alkalmazott megközelítés pillanatfelvételnélként értelmezi a fejlesztési folyamatot, és a társadalmi-gazdasági fejlődést exogén módon befolyásoló tényezőket figyelmen kívül hagyja (Avdikos, Chardas 2015). A globális gazdaságpolitikai tényezők, mint például a nemzetközi (EU-n belüli) munkamegosztás és forráselosztás egyenlőtlenségei, nemcsak a nemzetállamok gazdaság- és fejlesztéspolitikai tevékenységének befolyásolásán keresztül, hanem közvetve is hatnak a lokális gazdasági és fejlesztési folyamatokra (Avdikos, Chardas 2015; Hadjimichalis, Hudson 2014). Ebből következően a helyi szint fejlesztési kapacitásai csak többszintű fejlesztési és igazgatási szintekhez kapcsolódva értelmezhetők. Azzal, hogy a helyi adottságokból kiinduló fejlesztési paradigma a helyi szintű források tulajdonságaira, a „kihazsálatlan helyi potenciálok mobilizálására” (Barca et al. 2009) helyezi a hangsúlyt, könnyen szem elől téveszti a helyi szint forráskapacitásait exogén módon befolyásoló tényezők vizsgálatát. Az EU tagállamok alkotmányos berendezkedése, közigazgatási és fejlesztéspolitikai intézményrendszere erősen heterogén, aminek köszönhetően a helyi adottságokból kiinduló fejlesztési beavatkozások különbözőképpen működhetnek az egyes országokban (Avdikos, Chardas 2015). A helyi adottságokból kiinduló paradigma ugyanakkor nem reflektál sem ezekre a tényezőkre, sem pedig a tagállamok közti tágabb történelmi folyamatok és társadalmi viszonyok sajátosságaira (Avdikos, Chardas 2015; Hadjimichalis, Hudson 2014), és figyelmen kívül hagyja a belpolitika hatását is az intézményrendszerek dinamikájára. Ebből adódóan ignorálja a nemzeti állam bürokratikus, centralizációs és klientalista struktúráinak lehetséges mennyiségét és mélységét is, amelyek ugyanakkor kihatnak a helyi problémák, valamint az állam és a társadalom közti kapcsolatok kezelésére (Paraskevopoulos 2001; Surubaru 2016). A szilárd intézményrendszer elégséges feltételébe vetett hit a „jótékony állam” ideáltípus jelenlétére épül, mely állam heterarchikus fejlesztési koalíciók létrehozását részesíti előnyben a járadékszerzésen alapuló, egyes szereplőket monopolhelyzetbe hozó fejlesztési csoportokkal szemben. A heterarchikus koalíció úgy szervezi meg a különböző ágazati és társadalmi beágyazottságú szereplők együttműködését, hogy abban egyik szereplő sem dominálhat mások felett (Bruszt 2002).

A nemzetállami tényezők szerepe a belföldi intézményrendszerek alakításában jelentős mértékben megnőtt a 2004-es EU-csatlakozást követően, míg az EU (a Bizottság) kapacitása a közpolitikai koordinációban és szankcionálásban erősen korlátozottá vált (Barca et al. 2012; Wozniakowski 2018). A közpolitikák a Bizottság és a nemzeti kormányok közti tárgyalási folyamatban formálódnak (Barca et al. 2012, 143.), ami jelentős diszkrecionalitást biztosít a tagállamoknak abban, hogy a tárgyalásokat “csonka szerződésekkel” zárják le (McAleavey 1995, idézi Bachtler et al. 2013). A 2004-ben csatlakozó közép-európai országokban a többszintű kormányzás elveit egy évtizeddel a csatlakozás után is felszínesen és következtelenül alkalmazzák (Dabrowski 2014; Telle et al. 2019). Noha a kohéziós politika végrehajtásához technikailag szükséges intézményrendszer felállt és működik ezekben az országokban, a politikai ciklusokon átívelő, többéves stratégiai tervezést továbbra is akadályozza a központosított tervezés, a helyi szint gyenge adminisztratív és pénzügyi kapacitása, a klientalizmus és a bizalmatlanság örökiségének továbbélése (Dabrowski 2014; Telle et al. 2019).

### **A helyi adottságokra építő fejlesztéspolitika csereháti tanulságai**

A Csereháti Településszövetségen keresztül G. Fekete Éva a helyi tudás és erőforrások hasznosítására irányuló kezdeményezéseket a hátrányos helyzetű társadalmi csoportok – elsősorban a romák – bevonásával igyekezett megvalósítani. Az így szélesebb spektrumon definiált fejlesztési igényeket települési önkormányzatok, magánszemélyek, gazdasági szervezetek, iskolák és civil szervezetek, vállalkozások széles körű együttműködésére és partnerségére épülő koalíciókban valósította meg. Az ezekben felhalmozott tanulságokat és széles szakirodalmi ismereteit gyúrta koncepcionális egészzé innovatív térségfejlesztési alapelveket tárgyaló írásaiban.<sup>4</sup> A következőkben ezeket veszem sorra.

#### ***Állandóság és hosszú időtáv***

Egy évtizeddel a helyi adottságokra építő megközelítés születése előtt, G. Fekete Éva így fogalmazott: „A kistérségi munka jellegéből adódóan eredmények csak egymásra épülő cselekvések sorozatában érhetők el, fontos az előzmények és a többi beavatkozások ismerete ... az állandóság és folyamatosság” (G. Fekete 2001, 46.). A kiszámítható játékszabályokkal működő, következetes fejlesztéspolitikai intézményrendszer a hosszú távú stratégiai tervezés előfeltétele, amely egyúttal megbízható keretét adja annak a szilárd intézményrendszernek, amely a helyi adottságokra és tudásra építő megközelítés lényege.

### ***Inspiratív és következetes kormányzati területpolitika, jó kormányzás***

A helyi adottságokból kiinduló megközelítés szerint a központi állam kulcsfeladata a helyi kezdeményezések támogatása szilárd intézményi keretfeltételekkel, amelyek lehetővé teszik, illetve erősítik a helyi szereplők fejlesztési kapacitásait (Andreotti, Mingione 2016). Azokban az EU tagállamokban, ahol a központi állam intézményi és finanszírozási elkötelezettsége a helyi szint autonóm fejlesztési kapacitásait illetően szilárd, ott a helyi adottságokból kiinduló beavatkozások hosszú távú területi igazságosságot megvalósító fejlesztési kapacitásai erősödnek. Ugyanakkor azokban a tagállamokban, ahol a központi állam elkötelezettsége az intézményi és finanszírozási decentralizáció iránt gyenge, a helyi kezdeményezések a deliberatív döntéshozatali lehetőségek és a felsőbb igazgatási szintekkel kötött partnerség hiányával küzdenek (Andreotti, Mingione 2016; Keller, Virág 2019b).

G. Fekete Éva az ezredfordulón úgy látta, hogy az önkormányzatiság elvének érvényesítése kedvezett az alulról építkezésnek, de a pénzügyi lehetőségek szűkösége már akkor is erősen korlátozta az önkormányzati fejlesztések szabadságát, a helyi erőforrásokra épülő stratégiák megvalósításának lehetőségét. A helyi kezdeményezésekre alapozott, és azokat „felülről” inspiráló területpolitika megvalósításának egyik akadályát Éva az alulról építkező, autonóm kistérségi együttműködési hálózatok szerveződését nem támogató területfejlesztési folyamatok kibontakozásában látta. Ezek közé sorolta „a statisztikai vonzaskörzetenkénti társulás-alakításokat”, a „társulások alakulásának felülről való vezéreltségét” és azt, hogy ezek, az ilyen értelemben mesterségesen létrehozott társulások a 2004-es többcélú kistérségi társulási rendszer bevezetésével „a helyi kezdeményezések érvényre jutásának egyetlen és kizárólagos” formájává váltak, „kirekesztve és ellehetetlenítve ezzel a valóban alulról szerveződő fejlesztő közösségeket” (G. Fekete 2001).

### ***Szellemi mag a változások viharában***

A hátrányos helyzetű térségek meghatározó településtípusát jelentő aprófalvak lemaradása évtizedek óta zajló folyamat. Ezeknek a településeknek az élet minden területén – vállalkozáshiány, infrastrukturális elzártság, mostoha lakásviszonyok és a közszolgáltatások elérhetetlensége – megjelenő lemaradása „a változtatásra képes népesség hiányával” párosul, ami tovább fokozza a lemaradás mértékét. E tendenciák ellenére az ezredforduló körül G. Fekete Éva még úgy látta, hogy ezek között a kedvezőtlen adottságú térségek és települések között is volt néhány, amely „képes volt kitörni rossz helyzetéből”. „Ezekben a találékony-ság, a helyzetfelismerés, az új körülményekhez való alkalmazkodás játszott sorsfordító szerepet” (Bóhm 1998, idézi G. Fekete 2001, 45.). „Azok tudtak sikeressé válni, akik hosszabb távon építkeztek, mindvégig világos koncepcióval és egységes vezetéssel rendelkeztek, kiépítettek egy helyi szellemi magot és az azt segítő



külső támogatói kört, ennek köszönhetően is jól tudtak élni a pályázati lehetőségekkel, így külső forrásokat tudtak szerezni” (G. Fekete 2001, 45.). Ezekben a településeken a szellemi mag képes volt közösségfejlesztési technikákkal közös motivációs narratívát létrehozni, és közös cselekvésre bírni a helyi közösség tagjait. Ez a közösen cselekvő helyi közösség adja, G. Fekete szerint, a helyi tudás sava-borsát arról, hogy mit és hogyan szeretnének fejleszteni.

### **Tudásimport**

„A radikális változások végigviteléhez és az eredmények fenntartásához” szükség van a helyi tudást támogató, azt esetleg új inputokkal kiegészítő kreatív külső segítőkre, akiknek a munkájában kulcsfontosságú „a csoportépítés, a közösségfejlesztés, a kommunikáció és beleélés, a térséggel való azonosulás képessége” (G. Fekete 2001, 46.).

### **Integrált szemlélet**

G. Fekete Éva szerint a helyi fejlesztések nem történhetnek helyi és ágazati elszigeteltségben. A helyi innovációk terjeszthetősége, beágyazódása térségi és országos hálózatokba, valamint ágazati politikákba meghatározó módon befolyásolja a fejlesztési eredmények fenntarthatóságát. A más ágazatokhoz kapcsolódó feladatok és megoldási módok további innovációkat generálhatnak.

### **Széles körű társadalmi mobilitás, szolidaritás, közös motiváció, romák integrálása**

„Tartós változások a térség növekvő létszámú és arányú roma népessége nélkül nem érhetők el. A lemaradási trendekkel való szakítás szegregációra épülő programmal nem lehetséges. Úgy a tervezésbe, mint a megvalósításba a roma szervezetek bevonandók, a külön roma projektek helyett azonban a közös részvételen alapuló, a romák szükségleteire (munkajövedelem, lakás, tanulás, kultúra, részvétel, előítéletek elleni védelem) érzékeny projektek preferáltak” (G. Fekete 2014, 62.).

### **Strukturális hatások: inspiratív és következetes kormányzati területpolitika, jó kormányzás**

A terület- és közpolitikai rendszer az elmúlt évtizedben radikálisan átalakult, és nem a „jó kormányzás” irányába. A kormányzati terület- és közpolitika következetessége egyedül az újraközpontosításban érhető tetten, amely a helyi adottságokból kiinduló és azokra építő fejlesztéspolitikai szemlélettel ellentétes irányba hatott (lásd Somlyódyne Pfeil 2020).

A területpolitika recentralizációs folyamatai az ezredfordulón indultak, annak hatására, hogy az Európai Bizottság megváltoztatta a csatlakozási követelményrendszer hangsúlyait. Az előcsatlakozási alapok finanszírozási elvei megváltoztak, és a decentralizáció helyett a „biztos pénzügyi transzfer” szempontjai kerültek előtérbe, amelyek a központi állam alkupozícióit növelték a civil és helyi szereplőkkel szemben (Hughes et al. 2003; Keller 2011). Ennek eredményeként a központi állam olyan intézményi struktúrák bevezetését kezdeményezte, amelyek a partnerség helyett mind a források elosztását, mind azok felhasználásának szervezeti formáit „felülről” igyekeztek meghatározni. E folyamat mérföldköve volt a többcélú kistérségi társulások intézménye 2004-ben, amellyel az állam a támogatási rendszeren keresztül, „felülről” határozta meg a kistérségi társulások települési körét, a kizárólag önkormányzati szereplők együttműködését és fejlesztési céljaik alakítását (Keller 2011).

A centralizációs folyamat a 2010 után bekövetkező átfogó közpolitikai és közigazgatási átalakításokkal lépett szintet. A korábbi „jó kormányzás” szervezőelv helyett a „jó állam” paradigmája nyert teret, amely megváltoztatta az „állam szervezet- és eszközrendszerét, előnyben részesítve a hierarchiát, a bürokratikus eszközöket, a decentralizációval és horizontalitással szemben” (Pálné Kovács 2014). Az új önkormányzati törvény és a járási rendszer bevezetése (2012. évi XCIII. Tv.) jelentősen szűkítette a civil társadalom gyengesége miatt a térségfejlesztésben a kezdetektől meghatározó szerepet betöltő önkormányzatok mozgásterét. Az új rendszer hatósági és közszolgáltatási funkciókat vont el az önkormányzatoktól és tovább csökkentette azok autonómiáját társulások kialakítására azáltal, hogy a járássok határait a központi állam határozta meg. A legnagyobb veszteséget a legkisebb önkormányzatok szenvedték el autonómiájuk szempontjából azzal, hogy a 2 000 főnél kisebb településeken megszűntek az önálló polgármesteri hivatalok (Pálné Kovács 2014). A társulási törvény hatályon kívül helyezésének eredményeként az önkormányzatok többsége a többcélú kistérségi társulások felszámolása mellett döntött.

A járássok közigazgatási funkcióikon túl, egyes közszolgáltatások megszervezésében is fontos szerepet kaptak. Így az iskolák állami fenntartásba vétele, majd a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ átalakítása után a járási szinten megszervezett tankerületi központok kormányzati hivatalokként látják el a járási általános és középiskolák tevékenységének irányítását és ellenőrzését. Az általános és középiskolai oktatás központosításának indoka, a kormányzati diskurzus szerint, a szolgáltatások minőségében tapasztalható területi egyenlőtlenségek, különösképpen a szegregáció megszüntetése volt. Az önkormányzati fenntartásban maradt óvodai ellátás területi egyenlőtlenségeit feladat alapú finanszírozás bevezetésével kívánták orvosolni. A központi támogatás a korábbi normatív finanszírozáshoz képest ugyan nagyobb mértékben igazodik a valós költségekhez, ám a központilag meghatározott követelmények nem képesek kielégíteni a helyspecifikus igényeket (Keller 2019a). A továbbra is gyereklétszám alapján biztosított fel-

adatalapú finanszírozás pedig a kistelepüléseken működő kisebb intézményeket érintheti hátrányosan (Keller 2018).

A köznevelési és önkormányzati rendszer centralizációja a pedagógiai szakszolgálatok tevékenységét és a család- és gyermekjóléti feladatok ellátását is érintette. Ugyancsak a területi egyenlőtlenségek kiküszöbölésére hivatkozva, a pedagógiai szakszolgálati feladatok az önkormányzatoktól a megyei tankerületekhez kerültek, ám a megnövekedett területi igényeket lefedő központi támogatás nélkül. A komplex családsegítés elősegítésére hivatkozva, a család- és gyermekjóléti intézményrendszer átalakítása két lépcsőben történt. Elsőként 2016-ban a családsegítő és gyermekjóléti szolgálatok feladatait vonták össze, majd a segítségnyújtási és hatósági szolgáltatások koordinációját bontották ketté: a családok közvetlen megsegítését végző család- és gyermekjóléti szolgálatok önkormányzati fenntartásban folytathatták munkájukat, míg a hatósági ügyeket intéző család- és gyermekjóléti központok a járásokhoz kerültek. Az önkormányzatok pénzügyi forrásainak és költségvetési mérlegeléshez szükséges kompetenciájának csökkenése jelentős mértékben korlátozta annak a komplex és differenciált segítségnyújtásnak a feltételeit, amely az átalakítást indokolta. Különösen a hátrányos helyzetű térségekben található kistelepüléseken képtelenek az önkormányzatok ennek infrastrukturális, anyagi és személyi hátterét megteremteni, ahol pedig megnövekedett igény lenne a családsegítésre és gyermekjóléti tevékenységek koordinációjára<sup>5</sup> (Keller 2018, 2019a). A gyermekjólét területi igazságtalanságait tehát az expanzív központosítás nemhogy nem orvosolta, de a központilag meghatározott tartalmi szabályozások és minőségi előírások, valamint a megnövekedett állami ellenőrző funkciók inkább korlátozták a közszolgáltatás differenciált biztosítását (Keller, Szőke 2020).

A differenciált gyermekjóléti közszolgáltatásszervezést tovább nehezítette az a jóléti közpolitikai háttér, amelynek ellentmondásos változásai szelektív módon növelték az állam hatalmi jelenlétét – annak ellenőrző (és büntető) funkcióit – a jóléti politikákban, míg csökkentették az állam részvételét a közszolgáltatások pénzügyi és szakmai hátterének megteremtésében (Szikra 2014; Ferge 2017; Velkey 2013). Ezt a trendet jól példázza az, ahogy a koragyerekkori ellátórendszer kedvező irányú intézményi változásait – három éves kortól kötelező óvodáztatás, minibölcsődék létrehozása kistelepüléseken igény szerint, a Biztos Kezdet gyerekházak beillesztése a gyermekvédelmi rendszerbe normatív állami támogatással – nagyon nehéz megfelelő színvonalon megvalósítani, abból fakadóan, hogy hiányzik a differenciált ellátási költségeket figyelembe vevő finanszírozás. A Biztos Kezdet Gyerekházak esetében például a 2014 óta biztosított normatív támogatás<sup>6</sup> nem fedezi a gyerekházak módszertani szempontból ajánlott és rendeletbe foglalt feladatait az étkeztetésre, közösségi és társszakmák számára szervezett rendezvényekre, valamint a játék és tárgyi felszereltség jó minőségére vonatkozóan, különösen, ha figyelembe vesszük a 2018-as rendeleti szigorításokat.<sup>7</sup> A gyerekházak normatív támogatása tehát ellene hat annak a

közpolitikai célnak, hogy minél több hátrányos helyzetű kisgyermeket és családot lássanak el a gyerekházak munkatársai.<sup>8</sup>

### A Gyerekesély program átalakulása

A csereháti aprófalvak fejlesztési lehetőségeinek elemzése kapcsán G. Fekete Éva két fejlesztési koncepciót azonosított. Az egyik az önfenntartó képesség helyreállítását célzó „települési gazdasági funkciók kialakítására, majd megerősítésére irányul”. A másik „a problémák közvetlen megoldására koncentrálva”, a kialakult súlyos szociális problémákat helyezi a középpontba olyan programokon keresztül, amelyekben a szolgáltatásoké a főszerep (G. Fekete 2014). Míg az első esetben „a szociális problémák mérséklődése várhatóan később, esetleg differenciáltan valósul meg, de a megoldás a folyamatos megújulásra való képesség kialakításával tartós lehet” (G. Fekete 2014), a másik típusba „a fejlesztések révén elért színvonal csak folyamatos külső támogatással tartható fenn” (G. Fekete 2014).

Ez utóbbi koncepcióba sorolt G. Fekete olyan, a mélyszegénység csökkentésére szánt programokat, mint a Gyerekesély program. A Gyerekesély program a „Legyen jobb a gyermekeknek” Nemzeti Gyerekstratégia (2007) beavatkozási elvei mentén, a gyerekes családok jövedelmi viszonyainak és a családok lakhatási körülményeinek javítását tűzte ki célul, a szülők foglalkoztatási helyzetének és a gyermekjóléti szolgáltatások (oktatási, egészségügyi és szociális) elérhetőségének korrekcióján, a szegregáció megszüntetésén keresztül. Mindez abba az EU-s fejlesztéspolitikai koncepcióba illeszkedett, amely a társadalmi kirekesztés központi elemének a gyermekszegénységet, valamint annak területi egyenlőtlenségeit tekintette (Ferge, Bass 2008). A program nagy hangsúlyt fektetett a koragyerekkori képességek és készségek fejlesztésére, az egészséges gyerekkor feltételeinek megteremtésére a gyermekjóléti közszolgáltatásokhoz való hozzáférés és a szolgáltatások minőségének javításán keresztül. A program átfogó célja volt a szemléletformálás a helyi döntéshozók és gyermekjóléti szolgáltatók körében, s ezzel párhuzamosan a szegregáció megszüntetése. Programelemei között Biztos Kezdet Gyerekházak, tanodák és közösségi házak létesítése, továbbá iskolai és óvodai fejlesztő foglalkozások szervezése, második esély típusú szolgáltatások, egészségszűrés, foglalkoztatást segítő szolgáltatások és lakhatási szolgáltatások biztosítása is szerepelt.

Ezen általános célok megvalósítását a program kezdeményezői a helyi igények és erőforrások alapján, a helyi közösségek bevonásán keresztül tervezték. A 2006-ban, a Norvég Alap finanszírozásával a Szécsényi kistérségben megkezdett kísérleti program ennek a közösségi tervezésnek a szakmai és módszertani hátterét dolgozta ki. A hátrányos helyzetű térségekben/településeken évtizedek óta fennálló kapacitáshiányból adódóan a részvételi döntéshozatalt közösségfejlesztéssel és komplex családsegítéssel egészítették ki a program mentorai, akiknek

munkája a helyi tudás támogatása, és azt adott esetben új inputtal kiegészítő, de a helyi közösséggel azonosulni képes tudásimport határmezsgyéjén mozgótt.

A kísérleti program tapasztalatainak figyelembevételével és a gyermekszegénység területi mintázata<sup>9</sup> alapján, a Gyerekesély programot európai uniós támogatással (TÁMOP) 2009-ben öt leghátrányosabb helyzetű kistérségben kezdték meg. A programhoz 2011-ben további hat, majd 2012-ben 12 kistérség csatlakozott. A jelenleg futó (2017–2022) negyedik program időszak már a járási rendszer bevezetése után indult, így abban 31 járás valósíthatja meg Gyerekesély programját, melyek közül 24 járás részt vett a korábbi kistérségi programciklusokban. A program a helyi megvalósításra az első három ciklusban három éves, a járási programoknál viszont öt éves futamidőre biztosított 450-600 millió forintos támogatást.

A közigazgatási és közpolitikai intézményrendszer átalakítása számottevő változásokat hozott a Gyerekesély program cél- és eszközrendszerében, valamint a programkoordinációban. A program 2011 után olyan intézményi környezetbe került, amelyben egyszerre volt jelen a központi állami centralizáció és az állam szelektív kivonulása a hátrányos helyzetű népességet érintő intézményi terekből. E két, látszólag ellentmondásos folyamatot a közigazgatásban és a közpolitikai intézményrendszerben egyaránt megnövekedett bürokratikus ellenőrzési mechanizmusok jelenléte kötötte össze. Így egy intézményi logikában társulhatott a központosított túlszabályozás (pl. a hátrányos helyzetű státusz megszerzésének nehezítése, a rendszeres gyerekvédelmi kedvezmény természetbeni folyósítása, a tankerületek és gyermekjóléti központok járási rendszerbe terelése) és az állami kivonulás (pl. GYES és családi pótlék devalválása).

A program kényszerű alkalmazkodása a környező közpolitikai és intézményi környezethez azt eredményezte, hogy a Gyerekesély program fokozatosan elvesztette helyspecifikus beavatkozási logikáját, cél- és eszközrendszerében felülről vezérelt, programkoordinációjában pedig hierarchikusan szervezett, helyben megvalósított központi programmá vált. Nemcsak a közpolitikai környezet tartalmi változásai destabilizálták a helyi megvalósítást, de a változások rendszertelensége is ellehetetlenítette a hosszú távú stratégiai tervezést a helyi közösségek számára.

A helyi igényekre alapozott programtervezés nehézségei az iskolák állami igazgatás alá vonásával kezdődtek 2011-ben. A program közoktatást érintő programelemeinek megvalósításához ettől kezdve az újonnan felálló tankerületektől kellett bürokratikus úton engedélyt kérni, ami a szemléletváltást célzó programelemek megvalósítását is nehezebbé tette (Husz 2016). Szűkítette a helyi igényekre alapozott közösségi programtervezést a programkörönként növekvő kötelező programelemek száma is. Míg 2009-ben a kötelezően előírt tevékenységek száma 10, 2011-ben 13, 2012-ben pedig már 17 volt (Husz 2016). A jelenleg futó kistérségi Gyerekesély programoknak a pályázati útmutatóban felsorolt valamennyi (22) programelemet kötelező megvalósítaniuk. Mindezzel párhuzamosan a kiírások-

ban felsorolt tevékenységekkel kapcsolatos elvárások is egyre szigorúbbak, részletesebbek lettek, egyre nagyobb az adminisztrációs teher, s mindez fokról fokra szűkítette a kistérségi tervezés szabadságát (Husz 2016). A helyi programok megvalósítóinak a résztvevőkről részletes adatokat kellett dokumentációba venniük, amelyeket nehezen kezelhető online felületekre kellett feltölteniük. Eközben az online kérdőívek kitöltésének céljáról és eredményeiről semmilyen visszajelzést nem kaptak a központi programirányítástól. Általánosságban a helyi megvalósítók egyre nehezebben tudták észrevételeiket, preferenciáikat hivatalosan „feljuttatni” a programirányítás magasabb szintjeire; a kapcsolattartás egyre inkább csak felülről-lefelé, bürokratikus módon működött (Keller, Virág 2019b).

A számonkérhetőséget csak „felülről-lefelé” érvényesítő működésmód mellett a program tartalmi hangsúlya is fokozatosan átalakult. A szegregáció csökkentésének célja 2011 után kikerült a pályázati kiírás tartalmi értékelési szempontjai közül, és így a program a szegregáció megszüntetése helyett egyre inkább a szegregált körülmények minőségi javítását célozta (Husz 2016). A közoktatás szemléletformálásának gyengülésével párhuzamosan a gyerekeket érintő szociális ellátórendszer egyre hangsúlyosabb szerephez jutott a programok megvalósításában. Az első három körben a helyi gyermekjóléti szolgáltatók bevonása a megvalósításba választható tevékenység volt, a jelenleg futó járási Gyerekesély programok pályázatait már kizárólag a járási család- és gyermekjóléti központokon keresztül lehetett benyújtani.

A helyi tervezés mozgásteret tovább zsugorodott a 2016-ban bevezetett állami értékelési rendszerben, amely megszüntette a független szakértői értékelés intézményét, és a pályázatok értékelését minisztériumi köztisztviselőkhöz delegálta. Ez jelentős mértékben lassította az értékelés menetét, ami helyi szinten súlyos fenntarthatósági problémákat okozott. Több kistérségben az előző körben megvalósított intézményeket a támogatási folyósítás akadályoztatása miatt be kellett zárni, mivel az önkormányzatok, csökkentett pénzügyi kapacitásaikból adódóan, nem tudták vállalni a gyerekházak, közösségi házak átmeneti finanszírozását.

E változások lényegében a Gyerekesély program áramvonalasítását jelentették, amelynek lényege az volt, hogy az állam által alulfinanszírozott hátrányos helyzetű intézményi terekben központosított koordináción keresztül, alternatív forrásból finanszírozzák és pótolják a hiányzó állami közszolgáltatásokat.

Ez az intézményi környezet még a több évtizedes térségfejlesztői kapacitásokkal rendelkező, és ebből adódóan a közpolitikai keretek változásaival szemben reziliensebb<sup>10</sup> kistérségek lehetőségeit is beszűkítették a helyi adottságokra építő és hosszú távon fenntartható fejlesztésekre. Ezen belül is a hátrányos helyzetű térségek kisteleplülései veszítettek legtöbbit önálló mérlegelési képességükből, a járási központok szerepének megnövekedésével párhuzamosan (Pálné Kovács 2014). A radikálisan lecsökkentett jóléti és fejlesztési források mellé társuló hierarchikus viszonyok és adminisztratív ellenőrzési mechanizmusok erősödése a szakember- és intézményhiánytól szenvedő hátrányos helyzetű térségek számára autonóm fejlesztési mozgásterük teljes beszűkülését jelentette.

## Gyerekesély program az Encsi kistérségben

A Cserhát tájegység egyik kistérsége, az aprófalvas szerkezetű, egy kisvárosi központtal rendelkező Encsi kistérség/járás előnytelen fekvésének, hiányzó erőforrásainak köszönhetően hagyományosan elmaradott területnek számít. A térség hátrányai a trianoni határ felállításával, majd a szocializmus évtizedeiben tovább nőttek, de Encs pozíciója a kistérségen/járáson belül erősödött azáltal, hogy a szolgáltatások döntően itt koncentráálódtak, és a vasúti összeköttetés is itt a legkönnyebben elérhető (Réti et al. 2012). A szolgáltatásokhoz való hozzáférés igénye jelentős mértékben átszabta a járás településeinek társadalmát, amely a rendszerváltás után végletesen polarizálódott (Keller, Virág 2019b). Encs kedvelt lakócélpontja lett a járás belső, szolgáltatáshiányos aprófalvaiból kiköltöző, magasabban kvalifikált, fiatal társadalmi csoportoknak, míg a járás egyes aprófalvaiban az előregedés, másokban pedig a népességnövekedés lett jellemző (Réti et al. 2012). Utóbbi településekre a gazdasági átalakulás nyomán munkájukat veszített alacsony iskolai végzettségű, képzetlen társadalmi csoportok költöztek be. Az etnikailag szelektív folyamat eredményeként ezeken a településeken nőtt a cigány népesség és a fiatakorúak aránya, a munkanélküliség és az inaktivitás mértéke, amely mind az országos, mind a megyei átlagnál lényegesen magasabb (Réti et al. 2012). A térbeli, szociális és etnikai hátrányok erős kombinációja ezeket a településeket gettófalvakká változtatta, ahonnan a jelenlegi viszonyok között csaknem lehetetlen mindenfajta kitörés (Réti et al. 2012). A munkahelyek hiányából adódóan, a családok itt jellemzően transzfer jövedelmekből és alkalmi munkákból élnek, és itt szenvednek legnagyobb hiányt a gyerekek esélykülönbségeit csökkenteni hivatott szolgáltatások is: óvodai férőhelyek, képzett szakemberek, a színvonalas óvodai és iskolai képzéshez szükséges eszközállomány, pedagógiai szakszolgáltatások, védőnői szolgálat, szociális szolgáltatások, illetve a meglévők eszközellátottsága (Keller, Virág 2019b). A legtöbb szolgáltatás Encsen érhető el, itt találhatóak a legfontosabb intézmények, a humán szolgáltatások központjai, ahonnan a szakemberek óriási területeket bejárva, naponta ingáznak a településekre (Keller, Virág 2019b).

Helyi narratívák<sup>11</sup> ezen egyenlőtlenségeket a járás országon belüli helyzetéhez, illetve a járáson belüli egyenlőtlenségekhez kapcsolódó „permanens hanyatlásként” jellemzik (Keller, Virág 2019a). Ebben az értelmezésben az infrastruktúra, a foglalkoztatás, a vállalkozókedv, a szakemberek és a civil önkéntesség hiánya a „lehetőségek hiányaként” jelenik meg (Keller, Virág 2019a). Ugyancsak „igazságtalannak” tűnik a hátrányos helyzetű térségekben dolgozó szakember számára a hazai közpolitikai rendszer „területi vaksága”, amely a közszolgáltatások finanszírozásában nem veszi figyelembe a területi különbségeket sem a szolgáltatásokat nyújtók bérezésében, sem a szakmai protokollok előírásában (Keller, Virág 2019a). A megyei jövedelmi átlag alapján számított – alacsonyabb – bérekkel rendelkező szakemberek az Encsi kistérségben ugyanazokkal a szakmai elvárásokkal szembe-

sülnek, mint a nem hátrányos helyzetű térségekben dolgozó kollégáik. A kistérség egészségét sújtó szerteágazó hiányállapotok, a területi egyenlőtlenségek „igazságtalansága” külön hangsúlyt kapnak a járás gettófalvaiban dolgozó szakemberek munkájának értékelésében, akik a leghátrányosabb helyzetű gyerekekkel, a legnehezebb körülmények között „kénytelenek” dolgozni (Keller, Virág 2019a).

Az encsi Gyerekesély program ilyen körülmények között vállalkozott arra, hogy az egyenlőtlenségek sújtotta kistérségben a gyerekek jólétét készség- és képességfejlesztést javító programokkal, egészségügyi szűrésekkel és gyógyászati segédeszközök beszerzésével javítsa, a köznevelés eszközeit a hátrányos helyzetű fiatalokra szabva kiegészítse, és ezzel csökkentse az iskolaelhagyók, a korán gyermeket vállaló leányanyák számát (Réti et al. 2012; Keller, Virág 2019a). A kistérségi programot a helyi megvalósítók, a kötelező programelemek ellenére, igyekeztek a helyi igényekhez igazítani (Keller, Virág 2019a,b). A következőkben e szándék és a programcélok megvalósulásának elemzését G. Fekete Éva innovatív térségfejlesztésre vonatkozó tézisei mentén tekintem át.

### **Állandóság, hosszú időtáv**

A Cserehát és ezen belül az Encsi kistérség felzárkóztatására tett kísérletek a rendszerváltás óta szinte folyamatosnak tekinthetők. Ebben meghatározó szerepe volt a G. Fekete Éva kezdeményezéseként 1989-ben megalakuló Csereháti Településszövetségnek, amely az ország egyik első térségfejlesztéssel foglalkozó szervezeteként, települési önkormányzatok, magánszemélyek, gazdasági szervezetek, iskolák és civil szervezetek, vállalkozások széles körű együttműködésén és partnerségén keresztül kívánt a helyi tudást mobilizáló és igényeket kielégítő fejlesztési programokat megvalósítani.

A szervezet a következő évtizedben számos térségi együttműködés számára szolgált inspirációként. Az 1990-es évek közepéig ezek az együttműködések önkéntes alapon szerveződtek és egymással párhuzamosan, eltérő igazgatási határokkal működtek; így a tisztán önkormányzatokból álló társulások jól megfértek a civil társadalom képviselőit is magukba foglaló együttműködések, csakúgy, mint a térségfejlesztésre összpontosító szervezetek, a közszolgáltatások biztosítására létrejött társulások mellett. Míg az 1996-os Területfejlesztési törvény még lehetővé tette a helyi kezdeményezéseken alapuló önkormányzati együttműködések, addig a 2004-es többcélú kistérségi társulások kötelező bevezetése olyan homogén kistérségi intézményrendszert hozott létre, amelynek tartalmát és területi lefedettségét is felülről vezérelve, a központi állam alakította ki (Keller 2011). A járási intézményrendszer bevezetése nemcsak végletesen beszűkítette a helyi kezdeményezések mozgásterét, hanem „államosította az önkormányzati feladatrendszer egy jelentős részét” (Pálné Kovács 2014).

A csereháti térségi társulások is a támogatási és közigazgatási rendszerek változásainak kényszere alatt formálódtak az elmúlt évtizedekben, ám a korábbi



együttműködésekben felhalmozott kapcsolati hálókat és térségi tudást – más kistérségekkel összevetve – sikeresen mentették át a kötelező társulási formákon túl. Ez történt az 1990-es évek közepén létrehozott Közoktatási Ellátási Körzettel (KEK), amely 2004-ig az önkormányzati hozzájárulással kiegészített finanszírozási lehetőségek függvényében igyekezett ellátni pedagógiai szakszolgálati és egyéb oktatási szolgáltatási feladatokat az önkéntesen társult 79 településen. Az együttműködés sikerét példázza, hogy a 2004-ben, 35 település kötelező együttműködésével megalakuló Encsi Többcélú Kistérségi Társulás (ETKT) részeként, a KEK tovább folytatta közoktatásigazgatási tevékenységét az eredeti városkörnyéki besztás szerinti településcsoportban. Egy évtizeddel később, hasonló módon a keretfeltételek változásának kényszere alatt megalakuló Encsi járás 29 települése, valamint az Encsi kistérségből a Szikszói és Gönci járásokhoz került néhány település közös döntésének eredményeként, az Encsi Többcélú Kistérségi Társulás (34 település) tovább folytatta működését az óvodaigazgatást, a belső ellenőrzést, a pályázatok által megvalósított szociális feladatokat, a nem kiemelt építésügyi feladatokat, a közterületfelügyeletet, valamint az orvosi és fogorvosi ügyeletet érintő feladatok tekintetében.

Az együttműködések egymásra épülésével, valamint az előzmények és beavatkozások ismeretének birtokában, az Encsi járásban megteremtődött egyfajta állandóság és folytonosság, amely a külső intézményi környezet szabályozási változásaival, illetve a 2010 után felerősödő központosítás által generált kihívásokkal szemben reziliensebbé tette a hátrányos helyzetű térséget. Ez a kisebb települések részéről kényszerű függőségre, ugyanakkor az előzmények során felhalmozott bizalomra is épülő együttműködés tette azt is lehetővé, hogy a rövid távú tervezést biztosító, projektciklusokra épülő finanszírozási rendszer által okozott likviditási problémákat az önkormányzatok kezelni tudják, hogy a szolgáltatások ne szűnjenek meg teljesen a következő projektciklus finanszírozásáig, s hogy fennmaradjon a hosszú távú tervezhetőség minimuma.

Az Encsi kistérségi Gyerekesély program ebben az intenzív fejlesztési mezőben fogant, ahol az együtt gondolkodásnak évtizedekre visszanyúló hagyománya alakult ki, és jelentett folytonosságot az intézményrendszer változásai között is. Utóbbiak gyakori, és különösen 2010 utáni drámai változásai, illetve a változások iránya – a centralizáció és szelektív forráselvonás a jóléti politika bizonyos területeiről – a helyi fejlesztések és szolgáltatások hosszú távú tervezhetőségét sodorták veszélybe. Az állami közpolitikák egyre kevésbé tükrözték az állam befektetési hajlandóságát a hátrányos helyzetű társadalmi csoportokat integráló intézményrendszer és az autonóm helyi kezdeményezések finanszírozásába, amelyek a forráskivonásokból és a centralizációból adódóan egyre nehezebben biztosították a folytonosságot és az állandóságot.

### *Szellemi mag, integrált szemlélet*

A Gyerekesély program koordinálására létrehozták az Encsi Gyerekesély Irodát, melynek munkatársai abból a közoktatási és térségfejlesztési múlttal rendelkező szakmai közösségből verbuválódtak, amely évtizedekre visszamenően a KEK és az ETKT működését is felügyelte. E munkatársak nemcsak alapos térségi helyismerettel, de kiterjedt és bizalmon alapuló szakmai kapcsolatokkal, valamint a kistérségi települések helyi társadalmi életébe is kellő beágyazottsággal rendelkeztek.

A korábbi KEK-ben és ETKT-ban felhalmozott intézményi és szakmaközi kapcsolati hálókra támaszkodva, ez a szakmai közösség készítette a kistérségi Gyerekesély program pályázatát és felügyelte a megvalósítást. A tervezés során közel 20 mikrotérségi egyeztetést tartottak a gyerekekkel foglalkozó ágazati szakemberek számára (védőnők, szociális ágazat képviselői, óvodapedagógusok). A programban résztvevő szakemberek szerint az Encsi kistérségi program egyik *„legnagyobb hozadéka a szakmaközi együttműködéseknek az erősödése volt, amit persze folyamatosan fenn kell tartani és még jobban erősíteni, mert (...) egy problémát akkor tudunk megoldani, ha több szakma támogatja meg ugyanazt. (...) S az, hogy egymástól tanulunk”* (Encs interjúrészlet).

Ez a szakmai és társadalmi beágyazottság döntő szerepet játszott abban, hogy a 2015 nyarán lezárt harmadik körös program és a pályázati rendszer anomáliái miatt késve, 2018-ban induló negyedik körös Gyerekesély program között eltelt időszakban, a program – sok más térséggel ellentétben – nem állt le teljesen. A Biztos Kezdet Gyerekházak állami normatív támogatással, a közösségi házak pedig a települési önkormányzatok által biztosított, településenként változó mértékű köztes finanszírozással működhettek az interim periódusban. A járási rendszer kialakulását követő új hierarchiák ellenére, a Gyerekesély Iroda szakmai közösségének beágyazottsága a települési intézményi folyamatokba, az évtizedek alatt kialakult jó viszony meghatározó szereppel bírt abban, hogy a rendkívül kevés önálló forrással rendelkező kistérségi önkormányzatok vállalták az átmeneti finanszírozási terheket.

Az Encsi kistérségi Gyerekesély program szakmai vezetőinek társadalmi és szakmai beágyazottsága biztosította a programelemek – lehetőségekhez mérten – méltányos elosztását a kistérségen belül. A tervezés a pályázati kritériumok (a település szegénységi kockázati indexe, a hátrányos és leghátrányosabb helyzetű gyerekek száma), a kötelező programelemek és a helyi/települési igények között egyensúlyozva formálódott, ám a kötelező programelemek magas száma jelentősen beszűkítette a helyi tervezés mozgásterét. Mégis, a több évtizede együtt dolgozó szakmai mag integrált szemléletének és kistérségi beágyazottságának köszönhetően, sikerült a programelemeket többé-kevésbé méltányos módon – a térbeli igazságosság elve szerint – elosztani a kistérség települései között. *„Minden olyan szempontot megpróbáltunk figyelembe venni, ami valóban itt a térség gyermekeinek fejlődését fogja szolgálni. (...) nekünk minden óvoda egyforma, s próbáltuk*

ugyanazt a szolgáltatást vinni mindenhova” (Encs interjúrésztlet). A leghátrányosabb helyzetű településeken az ágazat alulfinanszírozottságának és az önkormányzat önerejének gyengeségéből adódó erőforráshiányos szolgáltatói számára „a Gyerekesély volt a legjobb dolog, ami történt velünk” (Csenyéte interjúrésztlet).

### **Tudásimport**

A kistérségi Gyerekesély program megvalósítását külső szakértők is segítették, akik a kiemelt program mentoraiként módszertani segítséget nyújtottak a közösségi tervezésben és a helyi programok megvalósításában, illetve kutatási háttérrel biztosítottak a helyzetfeltárásban. A tervezés két szálon futott: a helyi közösségi igényeket a külső szakértők térképezték fel közösségi rendezvények szervezésén keresztül, míg a kistérségi Gyerekesély Iroda által szervezett tematikus műhelytalálkozókon a térségi intézmények szakmai képviselői térképezték fel a települési szükségleteket. Ebben a feladatban elsődleges szempont volt a helyi adottságok és erőforrások iránti érzékenység, a helyi viszonyokkal való azonosulás képessége, és a helyi szinttel való kommunikáció. A tematikus szakmai műhelytalálkozók és a közösségi igényfelmérések, valamint a kutatási háttér által összegyűjtött adatokat a Kistérségi Tükör helyzetfeltáró dokumentumában rögzítették, amelyet a kistérségi Gyerekesély Iroda helyismeretének és szakmai tudásának finomhangolása után csatoltak a pályázathoz.

A kistérségi programiroda munkatársai szűk mezsgyén mozogtak, amikor a mentorok javaslatai, a helyi igények és erőforrások, valamint a kötelező programelemek összehangolásával próbálták tervezni és megvalósítani a kistérségi programot. A mentorok és a kistérségi programiroda együttműködése esetenként feszültségektől volt terhes. A tervezés során utóbbiak úgy látták, hogy a lakossági igényfelmérés alapján a Kistérségi Tükörben megfogalmazott javaslatok között egyes települések esetében voltak olyanok, amelyek nem a méltányosság elve alapján, a település statisztikai adatainak és valós szükségleteinek fényében javasolták a program egyes elemeinek elosztását – igazságtalanul. A megvalósítás során pedig a kistérségi megvalósítók gyakran érezték úgy, hogy helyismeretüket és tudásukat háttérbe szorítja a mentorok által képviselt módszertani megközelítés.

A közpolitikai intézményrendszerben bekövetkezett hatalmi centralizáció, a kötelező programelemek számának emelkedése csökkentette a kistérségi és központi programvezetés közti dialógus lehetőségét, miközben felerősítette a helyi szint aggályosan aprólékos és bürokratikus ellenőrzési kényszerét. Ez az intézményi környezet vezetett oda, hogy a mentorok munkájában a szakmai tanácsadás mellett megjelent az informális közvetítőszerep a központi programirányítás felé, ami a helyi adottságokból kiinduló, autonóm partneri együttműködésekkel feltelező megközelítés helyett a függőségeken alapuló viszonyokat erősítette.

### **Széles körű társadalmi integráció, romák bevonása**

Az eljárásrend igazságosságát (*procedural justice*), széles körű, a program célközösségének számító, leghátrányosabb helyzetű roma lakosokra is kiterjedő társadalmi részvételt a program tervezésében nem sikerült maradéktalanul megvalósítani. A Gyerekesély Iroda által szervezett tematikus műhelymunka során a kistérségben a gyerekjólét szerteágazó területein dolgozó szakemberek bevonása a tervezési folyamatba sikeresen megvalósult. Az ezzel párhuzamosan, a mentorhálózat által felügyelt közösségi tervezés célja a leghátrányosabb helyzetű településeken/településrészekben a közösségépítés, illetve az ott élő roma lakosok igényeinek, javaslatainak a feltérképezése volt. A mentorok által szervezett közösségi rendezvények ezért kifejezetten informális környezetben, könnyed, spontán beszélgetéseként zajlottak. Az így összegyűjtött szempontok azonban a kötelező programelemek magas száma, a statisztikai adatok és intézményi ellátottság, valamint a kistérségi szakmai hálózat által megfogalmazott fejlesztési igények koordinátarendszerében elvesztek, és végül nem kerültek bele a helyzetfeltárást tartalmazó Kistérségi Tükörbe.

Ebben fontos szerepet játszott az is, hogy a kistérségen belül relatíve jobb helyzetben lévő települések lakóközössége jobban meg tudta fogalmazni az igényeit és érvényesíteni az érdekeit, szemben a legrosszabb helyzetben lévő településeken élő családokkal, akiknek „célja a máról holnapra túlélés biztosítása” (Réti et al. 2012). A leghátrányosabb helyzetű, marginalizált társadalmi csoportok nemzetközi tapasztalatok szerint is nagyon nehezen mobilizálhatók (lásd Dol et al. 2019; Badita, Vincze 2019), aktív részvételüket a fejlesztési tervezésben és megvalósításban nagymértékben gátolja prekárius foglalkoztatási és élethelyzetük, az alacsony iskolai végzettségükből adódó kommunikációs készségek hiánya. Szerepük a hazai fejlesztéspolitikai környezetben is többnyire a „passzív kedvezményezetté”, akiknek a szükségleteit „kívülről” határozzák meg helyi fejlesztők és/vagy külső szakértők. Ezt tovább erősíti a közpolitikai intézményi környezet centralizációja és bürokratizálódása, amely a részvételen és dialóguson alapuló mechanizmusok helyett hierarchikus viszonyokat teremt és felülről vezérelt tervezési módszereket preferál. A Gyerekesély program hierarchikussá váló koordinációs mechanizmusai, a központilag meghatározott kötelező programelemek a közösségi részvételen alapuló tervezést formális, adminisztrációs kötelezettséggé tették. Ez az intézményi környezet a tartalmi szempontok és az időigényesebb, innovatív közösségépítő megoldások helyett a szakmai és szakértői hálózatok által készített és könnyebben adminisztrálható, formálisan értékelhető megoldásokat részesítette előnyben. Formális megoldásként az Encsi kistérségben is a roma önkormányzatokat vonták be a projekt tervezésébe és megvalósításába, de a szervezet a helyi roma közösség társadalmi tagoltsága miatt nem volt képes maradéktalanul ellátni a legszegényebb és marginalizált romák érdekképviseletét.

## Összefoglalás és következtetések

Noha az Encsi kistérségi programnak a tervezés és programmegvalósítás során nem sikerült a helyi roma közösségek érdekképviselését megerősíteni, a kistérségi Gyerekesély Iroda munkatársai, szakmai és társadalmi beágyazottságuk köszönhetően, többé-kevésbé sikeresen osztották el a forrásokat és programelemeket a területi igazságosság méltányos elve mentén a kistérségi központ és a környező, leghátrányosabb helyzetben lévő települések között. Ez annak a több évtizedes térségi együttműködések során felhalmozott kapcsolati és tudástőkének köszönhető, amelyet az 1990-es évek óta folyamatosnak tekinthető térségi fejlesztési projekteken keresztül igyekezett kamatoztatni egy térségi szellemi mag. Az együttműködési előzményekből származó bizalom megteremtette azt a kiszámíthatóbb társadalmi környezetet, amely egyfajta állandóságot biztosított a helyi szakmai elit számára a külső intézményi környezet gyakori, és a helyi kezdeményezések helyzetét egyre jobban megnehezítő változásaival szemben. Nem sikerült azonban tartós intézményi változást elérni a szegregáció terén, és a programfinanszírozás hatására bővülő szakemberellátottság és a szolgáltatások minőségének fenntarthatósága is veszélybe került a két programciklus közti interim periódusban. Ugyan a térségi kapcsolati tőkének köszönhetően az önkormányzatok átmeneti áldozatvállalása biztosított egyfajta folytonosságot a két programciklus között, az állami intézményrendszer sűrűsödő anomáliáiból adódó bizonytalanságot csak nehezen enyhítette.

Utólag túlzó elvárásnak bizonyult a Gyerekesély programmal szemben támasztott elvárás a térségi gyermekjóléti szolgáltatók közti szemléletformálást, a szegregáció megszüntetését és az intézményrendszer modernizációját illetően. Ezek az elvárások még egy, a helyi kezdeményezéseket támogató intézményi környezetben is túlzóak lettek volna egyetlen programmal szemben, nem beszélve egy olyan intézményi környezetről, amely a jóléti ellátásokból kivonuló, de hatalmát bürokratikus centralizáción keresztül fenntartó állammal jellemezhető. Ebbe a súlyosan alulfinanszírozott, állandó szakember- és infrastrukturális hiánnyal küzdő közpolitikai intézményrendszerbe nem voltak azok az ösztönzők beépítve, amelyek a romák tartós érdekképviselését, a területi és intézményi szegregáció felszámolását lehetővé tették volna. E strukturális tényezők nyomása alatt, az Encsi kistérségi Gyerekesély programnak csak átmenetileg sikerült enyhítenie a gyermekjóléti közszolgáltatásokban hosszú ideje fennálló strukturális hiányokat. A program inkább egyfajta „oxigéncsövet” jelentett a szolgáltatáshiányos településeken, de tartós esélykiegyenlítést nem tudott biztosítani a településeken élő hátrányos helyzetű gyerekek és családjaik számára.

Az Encsi kistérségi Gyerekesély program intézményi pályáíve arra mutat rá, hogy a G. Fekete Éva által, és az utóbbi évtizedben az EU által is előnyben részesített helyi adottságokból és tudásból kiinduló fejlesztéspolitikai megközelítés minimálisan tud hozzájárulni a leghátrányosabb helyzetű települések és térségek

fejlesztési dilemmáinak feloldásához. Ebben a fejlesztési szemléletben meghatározó szerep jut a külső intézményi környezetnek, amely a szubszidiaritás elvére, partnerségre és dialógusra épülő intézményrendszerén keresztül, felülről segítheti az alulról induló fejlesztési kezdeményezéseket. Ebből adódóan azonban a helyi adottságokból kiinduló fejlesztések nagymértékben kitéttek a politikai kurzusokkal és a külső intézményi környezet politikai és fejlesztési szándékaival szemben. A leghátrányosabb helyzetű településeken ez a dilemma fokozottan van jelen, hiszen a közszolgáltatások égető hiányával és súlyos szociális problémákkal rendelkező térségekben az önfenntartó képességet biztosító funkciók és erőforrások is hiányoznak, s így e települések fokozottan sérülékennyé válnak a külső intézményi környezet változásaival szemben. A központi állam politikai akaratának hiánya vagy változása a támogató intézményi és pénzügyi háttér megteremtésében az ilyen helyi beavatkozások cél- és eszközrendszerének gyengülését okozhatják.

A program elemzése arra a G. Fekete Éva által hangsúlyozott tényezőre is felhívja a figyelmet, amely szerint a fejlesztések egymásra épüléséből és a következetes fejlesztés- és közpolitikai intézményi téréből származó állandóság és folytonosság segítségével lehet a gyermekjólét területi igazságtalanságait/egyenlőtlenségeit orvosolni. A helyi adottságokból kiinduló fejlesztések legnagyobb gátja, ha olyan közpolitikai és intézményi közegbe ágyazottan kell működniük, amely a forráskivonásokkal és hierarchikus kormányzásmódokkal szisztematikusan újratermeli a térbeli-társadalmi egyenlőtlenségeket. Anélkül, hogy megvizsgálnánk, miként termelik újra a nemzeti közpolitikák és – a centralizációs tér által engedett – helyi közeleti döntések a térbeli igazságtalanságot, az egyenlőtlenségek egy szűk területét enyhíteni szándékozó, egyedi fejlesztési program csak egy csepp lesz a tengerben, amely a legsérülékenyebb közösségek tartós jólétét nem képes biztosítani, mindössze egy átmeneti oxigéncsövet nyújt számukra a túlélés érdekében.

## Köszönetnyilvánítás

A tanulmány alapjául szolgáló empirikus vizsgálatot a RELOCAL *Resituating the Local in Cohesion and Territorial Development* elnevezésű, az Európai Bizottság által finanszírozott Horizon 2020 nemzetközi kutatási program, valamint az NKFIH által finanszírozott posztdoktori ösztöndíj (112659) tette lehetővé.

## Jegyzet

- 1 A tanulmány formális és informális szabályok összességének tekinti az intézményi struktúrákat/adottságokat. Ezek a tartósan rögzült – formális intézmények esetén írásban is rögzített – szabályok teremtik meg azokat a kényszereket és lehetőségeket, amelyek befolyásolják és meghatározzák a szereplők egymás közti interakcióját (North 1990; Hodgson 2007).

- 2 A Cserehát vidéke elnevezés azon észak-magyarországi kistájra utal, amelyet nyugaton a Bódva és a Sajó, keleten a Hernád folyók, északon pedig az országhatár szegélyez. A kutató- és közösféjlesztő munkáinak középpontjában álló kistájat G. Fekete Éva Cserehát-Hernád-Bódva vidékként, és gyakran csak Cserehát vidékként említi tanulmányaiban. Ennek alapján elemzésem is a Cserehát elnevezést használja, amely a Cserehát-Hernád-Bódva vidéket alkotó Edelényi, Encsi és Szikszói járásokat foglalja magában.
- 3 A RELOCAL keretében végzett kutatás az Encsi kistérségben 2012-ben megkezdett Gyerekesély programot vizsgálta. A járási rendszer bevezetésére és az új intézményrendszer felállítására a 2012-2015 között futó program megkezdése után került sor. A járási intézményrendszer felállása ugyanakkor nem érintette a 2012-ben megkezdett encsi Gyerekesély programot. Ezért tanulmányom kistérségi programként határozza meg az elemzés fókuszában álló, 2012-2015 között futó encsi Gyerekesély programot, noha kutatásunk már a járási rendszerben zajlott.
- 4 Ezek összefoglalását lásd G. Fekete (2001).
- 5 A hátrányos helyzetű családok által használt családtámogatási formák 2008 óta tartó sodródo inflálódása és a középosztálynak direkt ösztönzőkkel kedvező pénzügyi elosztási rendszer által kijelölt kétszatomnás intézményi utak (Szalai 2007) a legkisebbek számára nyújtott koragyerekekori szolgáltatások egyenlőtlenségeiben is tetten érhetők. A kétszatomnás modellben erős a területi hatás; az alacsony társadalmi státuszú népesség jellemzően kistelepüléseken, aprófalvakban él, amelyekben a cigány népesség erősen felülreprezentált (Kovács, Bihari 2006; Koós 2014; Virág 2009). Ezekben a térségekben évtizedek óta súlyos mennyiségi hiányok tapasztalhatók a szociális, oktatási és egészségügyi alapellátásban: a bölcsődei és óvodai férőhelyek, szociális munka, védőnői és gyermekorvosi ellátás tekintetében (Farkas 2015; Virág 2009; Uzzoli, Szilágyi 2013; Velkey 2013), amelyeket az önkormányzatok forrásszegény kapacitásai tovább fokoznak.
- 6 2014 és 2019 között évi 6,2 millió forint támogatást biztosított a költségvetés a Biztos Kezdet Gyerekházak fenntartására. Ezt az összeget a 2020. évi költségvetési törvény évi 7,8 millió (7 836 115) forintra emelte.
- 7 2018 óta a gyerekházvezetőknek felsőfokú végzettséggel, munkatársuknak középfokú szakirányú képesítéssel (kisgyermeknevelői OKJ) kell rendelkezniük. A magasabb iskolai végzettség követelménye éppen a hátrányos helyzetű térségekben található gyerekházak működését nehezítheti meg, hiszen ezeken a településeken a csak a gyerekekre fókuszáló bölcsődék és óvodák is nehezen találhatnak szakképzett és felsőfokú pedagógusi, kisgyermeknevelői végzettséggel rendelkező szakembert az alacsony bérekhez mért aránytalanul magas munkaterhelés miatt, nemhogy az ennél komplexebb tevékenységet folytató Biztos Kezdet Gyerekházak. A Biztos Kezdet Program szakmai koncepciója szerint a családok invitálásában fontos szerepet játszik még egy harmadik segítő, aki a célcsoport tagja, és így közvetítő lehet a személyes kapcsolatok alakításában. A hazai finanszírozás ugyanakkor nem támogatja három ember foglalkoztatását, így a települési önkormányzatok gyakran közfoglalkoztatásban alkalmaznak további egy főt a gyerekházakban (Balás et al. 2016).
- 8 A jóléti politika több évtizede tartó kettéágazásának (Szalai 2007) felerősödését, és az állam visszahúzóódását a hátrányos helyzetű népesség által használt intézményi terekből illusztrálja a hátrányos helyzetű családok fontos bevételi forrását jelentő gyes, családi pótlék és rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény (2012 óta természetbeni szolgáltatásként vehető csak igénybe) 2009 óta tartó, csaknem 30%-os értékvesztése (Szikra 2014, 2018), valamint a hátrányos helyzetű státusz megszerzésének szigorítása.
- 9 Statisztikai adatok hiányában a gyerekszegénység indikátoraként a hátrányos helyzetű és halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek (2013/XXVII) számát használták a 311/2007 XI.17 kormányrendelet által leghátrányosabb helyzetűnek tekintett kistérségekben (Bauer et al. 2015).
- 10 A tanulmány reziliensnek, azaz ellenállóbbnak tekinti azokat a kistérségeket, amelyeknek az újratermelődő kihívásokra adott válasza egy tanulási folyamat részének tekinthetők. Ezekben a térségekben az egyes projektekben szerzett tapasztalatok beépültek a szervezeti és intézményi tudásba, amely képessé tette e térségeket arra, hogy a folyamatos változásokra szervezeten és rugalmasan tudjanak reagálni, megteremtve ezáltal a fejlesztési projektek közötti folytonosságot.

- 11 Kutatásunk során a korábbi interjúk alapján összegyűjtött kutatási eredményeinket fókuszcsoportos beszélgetés keretében vitattuk meg a kistérségi és járási Gyerekesély program megvalósítóival. Az itt tárgyalt „helyi narratívák” a beszélgetés során a szakemberektől elhangzott észrevételeket rögzítik.

## Irodalom

- Andreotti, A., Mingione E. (2016): Local Welfare systems in Europe and the economic crisis. *European Urban and Regional Studies*, 3., 252-266. <https://doi.org/10.1177/0969776414557191>
- Avdikos, V., Chardas A. (2016): European Union Cohesion Policy Post 2014: More (Place-Based and Conditional) Growth – Less Redistribution and Cohesion. *Territory, Politics, Governance*, 1., 97-117. <https://doi.org/10.1080/21622671.2014.992460>
- Bachtler, I., Mendez, C., Oraze, H. (2013): From Conditionality to Europeanization in Central and Eastern Europe: Administrative Performance and Capacity in Cohesion Policy. *European Planning Studies*, 4., 1-23. <https://doi.org/10.1080/09654313.2013.772744>
- Bădiță, C., Vincze, E. (2019): *The Pata Cluj Project. Residential Desegregation of the Landfill Area of Joensuu Cluj-Napoca, Romania*. RELOCAL Case Study N 25/33. University of Eastern Finland, Joensuu
- Balás G., Baranyai Zs., Herczeg B., Jakab G. (2016): *Biztos Kezdet Program hatásvizsgálata: Értékelés és hatásvizsgálati zárójelentés*. Hétfá, Budapest [http://hetfa.hu/wp-content/uploads/hetfa\\_biztoskezdet\\_zarotanutmany0210.pdf](http://hetfa.hu/wp-content/uploads/hetfa_biztoskezdet_zarotanutmany0210.pdf) (Letöltés: 2017. 03. 24.)
- Barca, F. (2009): *An Agenda for Reformed Cohesion Policy -A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*. Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/policy/future/pdf/report\\_barca\\_v0306.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf) (Letöltés: 2015. 06.02.)
- Barca, F., McCann, P., and Rodriguez-Pose, A. (2012): The Case for Regional Development Intervention: Place-based versus Place-neutral Approaches. *Journal of Regional Science*, 1.,134-152. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9787.2011.00756.x>
- Bauer, Zs., Husz, I., Szontágh, É. (2015): Handling Long-standing Inequalities with Short-term Projects: Some Results and Challenges of the Implementation of the “Give Kids a Chance” Programme”. *Review of Sociology*, 4., 5-29.
- Bruszt, L. (2002): Market Making as state Making – Constitutions and economic development in Postcommunist Eastern Europe. *Constitutional Political Economy*, 13., 53-72. <https://doi.org/10.1023/A:1013687107792>
- Bruszt, L., Vedres, B. (2013): Associating, Mobilizing, Politicizing. Local Agency from Without. *Theory and Society*, 1., 1-23. <https://doi.org/10.1007/s11186-012-9183-7>
- Dabasi-Halász Zs., Lipták K. (2017): In Memoriam G. Fekete Éva. *Tér és Társadalom*, 4., 244-247. <https://doi.org/10.17649/TET.31.4.2971>
- Dabrowski, M. (2014): Towards place-based regional and local development strategies in Central and Eastern Europe? EU cohesion policy and strategic planning capacity at the subnational level. *Local Economy*, 4-5., 378-393. <https://doi.org/10.1177/0269094214535715>
- Dol, K., Hoekstra, J., Kleinhans, R. (2019): *National Program Rotterdam South. Neighbourhood Development in a Large Deprived Urban Area, Netherlands*. RELOCAL Case Study N°20/33. University of Eastern Finland, Joensuu
- Evans, P. (1995): *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton University Press, New Jersey
- Evans, P. (2004): Development as institutional change: the pitfalls of monocropping and the potentials of deliberation. *Studies in Comparative International Development*, 4., 30-52. <https://doi.org/10.1007/BF02686327>
- Farkas Zs., (2015): Tényleg minden rendben van? A gyerekes családok jövedelmi helyzetének, szegénységének és kirekesztettségének néhány jellemzője. *Esély*, 4., 20-41.
- Ferge Zs., (2017): *Társadalom és szociálpolitika Magyarországon 1990-2015*. Osiris, Budapest



- Ferge Zs., Bass L. (2008): A gyermekszegénység elleni küzdelem állása 2008-ban. In: Cszimár G. (szerk.): *Stratégiai kutatások, 2007-2008*. Kutatási jelentések. Magyar Tudományos Akadémia, Miniszterelnöki Hivatal, Budapest, 7-33.
- Ferguson, J., Lohmann, L. (1994): The Anti-politics Machine. “Development” and Democratic Power in Lesotho. *The Ecologist*, 24.5.
- G. Fekete É. (2001): Innovációk a kistérségi fejlesztésben. *Tér és Társadalom*, 3-4., 39-53. <https://doi.org/10.17649/TET.15.3-4.819>
- G. Fekete É. (2014): Dél-csereháti aprófalvak innovatív fejlesztése. *Szellem és Tudomány*, 2-3., 54-69.
- Hadjimichalis, C., Hudson, R. (2014): Contemporary Crisis Across Europe and the Crisis of Regional Development Theories. *Regional Studies*, 1., 208-218. <https://doi.org/10.1080/00343404.2013.834044>
- Hirschman, A. O. (1958): *The Strategy of Economic Development*. Yale University Press, New Haven/London
- Hodgson, G. M. (2007): The revival of Veblenian institutional economics. *Journal of Economic Issues*, 41., 325-340. <https://doi.org/10.1080/00213624.2007.11507019>
- Hughes, J., Sasse, G., Gordon, C. (2003): EU Enlargement, Europeanization and the Dynamics of Regionalisation in the CEECs. In: Hughes, J., Keating, M. (eds.): *The Regional Challenge in Central and Eastern Europe: Territorial Restructuring and European Integration*. P. I. E., Peter Lang, Berlin, 69-88.
- Husz I. (szerk.) (2016): *Gyerekesély a végeken II*. MTA TK Gyerekesély program, Budapest
- Jacoby, W., (2008): Minority Traditions and Postcommunist Politics: How do IGO's matter. In: Orenstein, M., Bloom, S., Lindstrom, N. (eds.): *Transnational Actors in Central and East European Transitions*. University of Pittsburgh, Pittsburgh, 56-76.
- Keller J. (2011): Heterarchia és fejlődési pályaváltás. Új elméleti megközelítés a kistérségkutatásban. *Tér és Társadalom*, 3., 3-26. <https://doi.org/10.17649/TET.25.3.1877>
- Keller J., (2018): Az esély-kiegyenlítés egyenlőtlen feltételei: a koragyerekkori szolgáltatások intézményi aszimmetriái, *Esély*, 5., 48-75.
- Keller, J., Virág, T. (2019a): *Give Kids a Chance: Spatial Injustice of Child Welfare at the Peripheries The Case of Encs, Hungary*. RELOCAL Case Study N° 13/33., University of Eastern Finland, Joensuu
- Keller, J., Virág, T. (2019b): Possibilities and constraints of place-based development projects to temper hierarchical dependencies in a deprived neighbourhood. *Justice Spatiale/Spatial Justice*, Université Paris Nanterre, Paris
- Keller J., (2020): Lost in Transformation: A place-based project in the EU's multi-level system. In: Nunes Silva, C. (ed.): *Contemporary Trends in Local Governance: Reform, Cooperation and Citizen Participation*. Springer, Cham, 195-216. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-52516-3\\_10](https://doi.org/10.1007/978-3-030-52516-3_10)
- Keller, J., Szóke, A. (2020): A Sure Start? *Intersections. East European Journal Of Society And Politics*, 4. doi: 10.17356/ieejsp.v5i4.589
- Kovács K., Bihari Zs. (2006): Lejtők és csúzdák, avagy a foglalkoztatási esélyek térbeli egyenlőtlensége az ezredfordulón. *Tér és Társadalom*, 4., 49-66. <https://doi.org/10.17649/TET.20.3.1066>
- Koós B. (2014): A szegénység és depriváció a magyar településállományban az ezredfordulót követően-avagy kísérlet a települési deprivációs index létrehozására. *Tér és Társadalom*, 1., 53-68. <https://doi.org/10.17649/TET.29.1.2681>
- Koós B. (2015): A deprivációs folyamatok területi képe Magyarországon. In: Czirfusz M., Hoyk E., Suvák A. (szerk.): *Klimaváltozás - társadalom - gazdaság : Hosszú távú területi folyamatok és trendek Magyarországon*. Publikon Kiadó, Pécs, 79-191.
- Madanipour, A., Shucksmith, M., Talbot, H. (2017): *RELOCAL: Resituating the Local in Cohesion and Territorial Development: Conceptual Framework for the Project*. <https://relocal.eu/wp-content/uploads/sites/8/2018/07/Deliverable-1.1.pdf> (Letöltés: 2019. 01. 13.)
- Mosse, D. (2005): *Cultivating Development. An Ethnography of Aid Policy and Practice*. Pluto Press, London
- North, D. (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, Cambridge
- Pálné Kovács I. (2014): Az önkormányzati rendszer és a területi közigazgatás átalakulása 2010-2013. *MTA Law Working Papers*. 02. Magyar Tudományos Akadémia, Budapest [https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014\\_02\\_Palné\\_Kovacs\\_Ilona.pdf](https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_02_Palné_Kovacs_Ilona.pdf) (Letöltés: 2019. 02. 23.)

- Paraskevopoulos, C. J. (2001): *Interpreting Convergence in the European Union: Patterns of Collective Action, Social Learning and Europeanization*. Palgrave, Houndsmills, Basingstoke
- Pike, A., Rodríguez-Pose, A., Tomaney, J. (2007): What kind of Local and Regional Development and for Whom? *Regional Studies*, 9., 1253-1269. <https://doi.org/10.1080/00343400701543355>
- Réti I., Teller N., Virág T. (2012): *Encsi Kistérségi Tükör: Helyzetfeltárás*. Magyar Máltai Szeretetszolgálat, Budapest [https://gyerekesely.tk.mta.hu/uploads/files/kistersegi\\_tukor\\_encs.pdf](https://gyerekesely.tk.mta.hu/uploads/files/kistersegi_tukor_encs.pdf) (Letöltés: 2019. 11. 03.)
- Sen, A. (1999): *Development as Freedom: Human Capability and Global Need*. Alfred A. Knopf Anchor Books, New York
- Soja, E. (2009): The city and spatial justice. *Justice Spatiale/ Spatial Justice* 01. <http://www.jssj.org>. (Letöltés: 2019. 04. 02.)
- Somlyódyiné Pfeil E. (2020): A vidéki térségek felzárkóztatásának feltételei és eszközei uniós szempontból – Visszatérés az endogén erőforrásokra alapozott fejlesztési szemléletről az újraelosztó támogatáspolitikához Magyarországon. *Tér és Társadalom*, 4., 18-44. <https://doi.org/10.17649/TET.34.4.3298>
- Szalai J. (2007): *Nincs két ország...?* Osiris, Budapest
- Szikra, D. (2014): Democracy and welfare in hard times: The social policy of the Orbán Government in Hungary between 2010 and 2014. *Journal of European Social Policy*, 5., 486-500. <https://doi.org/10.1177/0958928714545446>
- Szikra, D. (2018): *Welfare for the Wealthy: The Social Policy of the Orbán Regime 2010-2017*. Friedrich Ebert Stiftung, Budapest
- Stiglitz, J. E. (2000): Whither Reform? Ten Years of the Transition. In: Pleskovic, B., Stiglitz, J. E. (eds.): *Annual Bank Conference on Development Economics 1999*. The World Bank, Washington D. C. 127-171.
- Surubaru, N. C. (2016): Administrative capacity or quality of political governance? EU Cohesion Policy in the new Europe 2007-13. *Regional Studies*, 6., 844-856. <https://doi.org/10.1080/00343404.2016.1246798>
- Telle, S., Špaček, M., Crăciun, D. (2019): Divergent Paths to Cohesion: The (Unintended) Consequences of a Place-Based Cohesion Policy. In: Lang, T., Görmar, F. (eds.): *Regional and Local Development in Times of Polarisation*. Palgrave Macmillan, Singapore, 149-172. <https://doi.org/10.1007/978-981-13-1190-1>.
- Tingley, D., (2009): William Easterly. 2008. Reinventing Foreign Aid (Cambridge: MIT Press). *The Review of International Organizations*, Springer, 4., 439-442. <https://doi.org/10.1007/s11558-009-9065-6>
- Trigilia, C. (2001): Social Capital and Local Development. *European Journal of Social Theory*, 4., 427-442. <https://doi.org/10.1177/13684310122225244>
- Uzzoli A., Szilágyi D. (2013): A nyugat-kelet és a centrum-periféria relációk a hazai egészségügyenlétlenségek alakulásában az 1990 utáni válságok idején Magyarországon. *Területi Statisztika*, 4., 306-321.
- Velkey G. (2013): *Dinamikus egyensúlytalanság: A hazai közoktatási rendszer szétesése, felforgatása és a konszolidáció esélye*. MTA KRTK RKI, Budapest, Pécs, Békéscsaba
- Virág T. (2009): Szegények a kistélepek fogságában – a szociálpolitika mindennapi gyakorlata egy hátrányos helyzetű térség településein. *Esély*, 4., 38-54.
- Wozniakowski, P. T., Schimmelfennig, F., Matlak, M. (2018): Europeanization Revisited: An Introduction. In: Matlak, M., Schimmelfennig, F., Wozniakowski, P. T. (eds.): *Europeanization Revisited: Central and Eastern Europe in the European Union*. European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Firenze doi: 10.2870/675963