

ESÉLYEK ÉS EGYENLŐTLENSÉGEK A PÁLYÁZATFINANSZÍROZÁSBAN

KUTATÁSUNK TÁRGYA A PÁLYÁZATI RENDSZERŰ projektfinanszírozás hatása a résztvevő civil szervezetekre, a közcélok képviselő intézményrendszerhez való viszonyuk alakulására, valamint e közcélok érvényesülésére.¹ A tanoda program tartalmi megítélésével kizárólag ebben az összefüggésben foglalkoztunk.

A pályázat célja

A tanoda fogalma a kilencvenes években vonult be a magyar oktatásügy szótárába. Olyan pedagógiai fejlesztő tevékenységet jelöl, amely az iskolán kívül, az iskolában zajló oktató-nevelő tevékenységtől eltérő módszerekkel segíti fiatalokat – elsősorban a hátrányos helyzetűeket – azon készségek és képességek elsajátításában, amelyek az iskolai helytálláshoz és a felnőtt társadalomba való sikeres beilleszkedéshez szükségesek.

A program azon a felismerésen alapul, hogy e fiataloknak, különösen a cigány származásúaknak a magukkal hozott hátrányok kiegyenlítésében, társadalmi elkülönülésük feloldásában a hazai iskolarendszer nem képes kellő segítséget nyújtani. Az oktatáspolitikai legutóbbi években egyértelműen az integrációs modellt választotta, amely enyhíti a szegregációt, de egyúttal nehezíti a megkülönböztetett bánásmód (pozitív diszkrimináció) alkalmazását. Ennek ellensúlyozásában szántak kiemelt szerepet a tanoda-jellegű intézményeknek, amelyek spontán terjedése az elmúlt évtizedekben számos kiérlelt, követhető mintát teremtett. Az ezekben a közösségekben folyó sikeres gyakorlat átvétele, elterjesztése volt a tanoda-program támogatására kiírt pályázat – Humán Erőforrás Program 2005/2.1.4. – nem titkolt célja. Ezek elvi alapja, hogy a halmozottan hátrányos helyzet felszámolása (ami elsőrendű társadalmpolitikai cél, de teljesülése rövid távon nem remélhető) és következményeinek a közoktatás terén való semlegesítése (ami lehetetlen) között a beavatkozás optimális terepe az lehet, ha a készségekben és attitűdben mutatkozó deficit mérséklésére alkalmas, rendszeres tanórákon kívüli foglalkozásokat szerveznek az érintett tanulók számára.

A pályázati kiírás ennek megfelelően hangsúlyozza, hogy nem a kötelező iskolai tananyaghoz kapcsolódó korrepetálást kívánja támogatni, hanem az iskolai sikerességet közvetve támogató tevékenységeket. Ilyennek minősül a nyelvi, kommunikációs, logikai-informatikai készségek fejlesztése mellett az általános műveltség

¹ A kutatásban az ELTE TÁTK Településtudományi és Humánökológia Szakirány hallgatói vettek részt.

hazulról hozott különbségeinek mérséklésére alkalmas szabadidős, művelődési programok szervezése (kulturális intézmények látogatása, kirándulás, táborozás), a szélesebb társadalmi környezettel való ismerkedés, a viselkedéskultúra és a közösségi életben való részvételhez nélkülözhetetlen attitűdök kiművelése, valamint a pályorientáció, és nem utolsósorban a hátrányos helyzetű közösségek tagjaira általában jellemző identitásproblémák kezelése, többek között a saját hagyomány elsajátítása, megbecsülése. Rendkívül sokrétű tevékenységről van tehát szó, amelynek pályázati rendszerben történő megvalósítása a kiíró és a pályázó oldaláról egyaránt komoly nehézségeket támaszt.

A kiíró szükségesnek látta hangsúlyozni, hogy sem kifejezetten szabadidős, sem hagyományörző, sem közvetlenül az iskolai tanulást segítő programokat nem támogat. A tanoda valami más, ezeknek az együttese, egy bizonyos, iskolán kívüli, de pedagógiai célra szerveződő közösségben, amelynek működése alkalmazkodik a célcsoport sajátos kulturális és szociális helyzetéhez. Csakhogy a pályázat második, a 2005/06-os tanévben zajló fordulójában közvetlenül a már működő tanodákat sem lehet támogatni, hiszen a cél a módszer elterjesztése, átadása. A szempontrendszer bonyolult, éppen ez igazolja a támogatható tevékenységek körének, illetve a pályázatban résztvevő szervezetek közötti együttműködés módjának szigorú, előírászerű meghatározását.

Kérdés, hogy amikor a végrehajtó hatalom szorosán körülhatárolt, komplex és speciális társadalom-, oktatás- és foglalkoztatáspolitikai cél megvalósítására vállalkozik, és azzal külső, civil szereplőket bíz meg, mennyiben szerencsés a pályázati formát alkalmaznia. Vajon a pályázó és pályáztató közötti, szükségképpen szabadabb, a felek viszonylagos függetlenségén alapuló partnerkapcsolat eleget tehet-e egyáltalán a felelős kiválasztás, egyértelmű feladat-meghatározás, érdemi ellenőrzés, tisztázott kompetenciák követelményének, amelyeket az államigazgatástól és annak eljárásaitól joggal elvárhatunk? Nem feszíti-e túl e kapcsolat lehetőségeit a túlszabályozás, nem lesz-e a munka korlátja a pályázók önállóságát sok tekintetben megnyirbáló előírások sokasága?

Előrebocsátjuk ezzel kapcsolatos megfigyeléseink eredményét: a vizsgált esetekben ennek a problémának az érdemi (jó vagy rossz) megoldására alig történt kísérlet. Érvényesült a rendszernek az a logikája, hogy a résztvevők közötti kapcsolat, a pályázati döntések megszületésétől kezdve elsősorban gazdasági természetű: a folyósított összegek felhasználásának ellenőrzésére, a folyósítás feltételeinek számonkérésére, illetve teljesítésére szorítkozik. Ebben a formában a pályázati típusú finanszírozás a mi felfogásunk szerint nem áll összhangban az innovatív beavatkozás összetett és problematikus tartalmi céljaival. Ha a program eredeti céljai a tervezés, kiválasztás és megvalósítás folyamatában mégis teljesültek, ennek magyarázata a tervezők, pályáztatók és pályázók közötti informális kapcsolatban rejlik. Ez tette lehetővé, hogy a tanodák ügye mellett elkötelezett, a program céljaival a programtól függetlenül azonosuló személyek és csoportok együttműködjenek és elvégezzék azt, ami szándékukban állt, és amit az állam támogatni akart. A koope-



ráció legfőbb akadálya, mint később látni fogjuk, a rendszerre rátelepedő fiskális bürokrácia túlsúlya.

A pályázók

A HEFOP 2004 évi (első) tanoda-pályázatának nyertesei közül vizsgálódásunk 12 szervezetre terjedt ki. E tanulmány a róluk készült esettanulmányok tanulságait foglalja össze. A kutatásba bevont szervezeteket úgy választottuk ki, hogy területileg, szervezeti formájukat és jellegüket tekintve is reprezentálják a program résztvevőinek sokféleségét. Nyolc esetben a roma kisebbség kulturális önszerveződését támogató alapítványt, egyesületet kerestünk fel, négy esetben a cigány kisebbségi önkormányzat maga volt a pályázó. Ennek a ténynek önmagában nincs különös jelentősége. Éppen a jól működő önkormányzatok esetében természetes a szoros kapcsolat a civil szervezetekkel, valamint az egyesületi profilba vágó – pl. kulturális-oktatási – tevékenységek vállalása.

Találkoztunk olyan önkormányzattal, amely csak a nevét adta az általa egyáltalán nem ismert vállalkozáshoz, és olyannal is, ahol régóta folyik a tanodához hasonló saját tevékenység, amit csak „le kellett fordítani” a pályázati kiírás nyelvére. Ugyanígy jelentős hagyományokkal rendelkező cigány oktatási egyesület is adott be pályázatot mások nevében, más helyszínen folyó képzésre, melyhez ők a szakértelmüket és jól csengő nevüket adták. A konzorciális együttműködés egyébként kötelező volt: a pályázat előírta, hogy a már működő, modell-értékű intézmények tapasztalatainak átvételére lehet pályázni. Ez a feltétel sok esetben teljesült. Az együttműködés tartalma változó volt, a tapasztalatok, módszerek átadásától a tan személyzet kiképzésén keresztül a kiírás formai követelményeit teljesítő, papíron létesített együttműködésig terjedt.

Az általunk megismert pályázók kétharmadánál kifejezetten vagy lényegét tekintve tanoda-jellegű tevékenység folyt már korábban is, vagy ilyen intézmény „kirajzásának” lehettünk tanúi. További két esetben foglalkoztak már valamiféle oktatást segítő programmal, és mindössze két pályázó kisebbségi önkormányzat számított újoncnak ezen a területen. A szervezetek összehasonlításából kiderül, hogy mennyire nem mérvadóak a formális szempontok: míg az egyik, e téren „újonc” CKÖ kiváló helyi és országos kapcsolatokkal rendelkezik, és a programot a helyi pedagógusok valamint a középváros önkormányzatának közreműködésével igen sikeresen valósították meg, a másik, fővárosi pályázat esetében a CKÖ egy tőle független, homályos tartalmú vállalkozásért vállalt adminisztratív felelősséget. A CKÖ-k kizárása a második fordulóból megfigyeléseink szerint ugyan nem volt indokolt, de végül a döntés semmiféle fennakadást nem okozott: nincs komoly jelentősége annak, hogy a konzorciális együttműködésre „ítelt” partnerek közül melyik lesz a főpályázó.

Elgondolkodtató ugyanakkor, hogy két olyan szervezet, amely a tanoda-mozgásban a kezdetektől fogva meghatározó szerepet játszik, és amelynek szakmai hi-

telességéhez nem férhet kétség, a pályázati „támogatás” következtében anyagilag ellehetetlenült, és megrendítő válságba került, amiből a kiút egyelőre nem látszik.

Az egyesületi forma pályázóink esetében is sokféle szervezeti felépítést takarhat, akadnak köztük demokratikus képviseleti-döntéshozatali rendszerrel működő szervezetek és befolyásos helyi vezető köré épülő „családi vállalkozások” is. Méretét tekintve az egyik véglet a „kis egyesület – nagy forgalom” elven működő nonprofit vállalkozás, amely egy egész régió közművelődési feladataira szakosodott, a másik a fiatal házaspár megszállott munkáját legalizáló helyi egyesület.

Valójában a konzorciumok nagyobb egyöntetűséget mutattak, mint a pályázók: többé-kevésbé mindegyikben jelen volt a speciális szakmai kompetencia képviselője, egy-két érintett iskola, a kisebbségi önkormányzat és más hatóságok (pl. foglalkoztatáspolitikai, önkormányzati szereplők). A meghatározó szereplő természetesen változó. Ténylegesen ki áll a pályázatok mögött? Általános iskola, cigány kisebbségi önkormányzat, roma kulturális ill. érdekvédelmi egyesület, szerzetesrend, plébánia, roma értelmiségi házaspár, fővárosi értelmiségiek stb. Megkülönböztethetünk két fő típust. A „specialisták” a tanoda-jellegű pedagógiai tevékenység elkötelezettjei, akikhez „jöttek az információk”, azaz informális úton is értesültek a pályázati lehetőségről és ismerték valamelyest a mögötte meghúzódó oktatáspolitikai koncepciót vagy annak képviselőit. A „generalisták” közé a sokrétű tevékenységet folytató és ennek megfelelő társadalmi kapcsolatokkal rendelkező helyi cigány szervezeteket soroljuk, amelyek esetében a tanoda működtetése nem fő tevékenység. A pályázat kiírása sokak szemében az előbbieket „lobbitevékenységének” eredménye, de mindenesetre igazolása a korábbi években kifejtett, áldozatos erőfeszítéseiknek. A megvalósítás váratlan adminisztratív-financiális nehézségeivel azonban inkább az utóbbiak tudtak megbirkózni, függetlenül a szakmai teljesítménytől. E téren ugyanis a több lábbon állás bizonyult előnynek.

A szereplők szempontjából a pályázati formában felkínált lehetőség nagy kihívása az volt, hogy a kiírás szerint a közoktatás intézményrendszerétől független (a második pályázati fordulóban már a kisebbségi önkormányzatoktól is kötelezően független) szereplők, rendszerint ingatag anyagi és infrastrukturális háttérükkel miképpen fognak megfelelni az enyhén szólva nem felhasználóbarát pályázati rendszer támasztotta követelményeknek.

A koncepció, amely az iskolákat és a pedagógusokat eleve kizárta a pályázók köréből, nem okvetlenül iskola-ellenes. Új, külső, éspedig lehetőleg cigány partnereket óhajt bevonni a hátrányos helyzetben nevelkedő fiatalok felzárkóztatásával és integrációjával kapcsolatos feladatokba. A közművelődési-szocializációs kötelezettségek „kitelepítése” a nonprofit szektorba jól védhető program, amennyiben a feladatok elvégzésének anyagi és szervezeti eszközeihez hozzá tudjuk segíteni az erre vállalkozókat. Látni kell azonban, hogy az érdemi munka nagy részét minden esetben pedagógusok végezték, gyakran a pályázat megírásától kezdve a gazdasági elszámolások elkészítéséig, a gyerekek foglalkoztatásáról nem is beszélve. Ezt iskolai feladataik mellett végezték, szerződéses munkaviszonyban, gyakran anél-



kül, hogy a program egészére rálátásuk lett volna, vagy beleszólhattak volna abba. S itt, megelőlegezve ismét egy későbbi megfigyelésünket, a programok „színfalak mögötti” kulcsszereplőire, a tanítókra és tanárookra szeretném irányítani a figyelmet. Rövidesen botrányos finanszírozási anomáliákról kell majd számot adnunk. Az esetek túlnyomó többségében úgy találtuk, hogy ezek a szakmai tartalom megvalósulását nem vagy csak alig akadályozták. Végső soron azért nem, mert a résztvevő pedagógusok ingyen, hitelbe, hónap- és évszámra elmaradó díjazás ellenében, tisztázatlan szerződési feltételek mellett is elvégezték munkájukat, s csak a legritkább esetben lázadtak fel, léptek ki a programból. (S hogy így fognak eljárni, ezt informátoraink, a projektek munkatársai magától értetődőnek találták, mondhatni, bekalkulálták.) Vajon miért? Nem tudjuk. Lehet, hogy a magyar tanártársadalom számára megszokott alaphelyzet, a teljes kiszolgáltatottság tette őket ennyire rugalmassá, lehet hogy a rászorultság – hisz mégiscsak hozzájutottak valamelyes kiegészítő jövedelemhez. Talán mind a kettő. Churchill mondását, miszerint háborút nyerni csak hűgyszagú hadsereggel lehet, nem örömezt idézzük egy pedagógiai projekt sikere kapcsán.

Tevékenységek

Kiinduló hipotézisünk több ponton aggályokat tartalmazott a pályázatok nyomán kibontakozó munka sikerességével kapcsolatban:

- feltételeztük, hogy e speciális tevékenység (tanodák működtetése) az ebben járhatlan civil pályázók egy részénél csupán kényszerűség – arra pályáznak, amire épp lehet –, és a szokatlan vállalkozás, valamint a szigorú EU-s pályázati feltételeknek való megfelelés kényszerűsége komoly nehézségeket okoz majd,

- az alkalmazkodás a mindenkori pályázati lehetőségekhez eközben a szervezetek profiljának kényszerű változásával járhat.

E feltevéseket sem igazolni, sem cáfolni nem tudjuk – az élet, mint rendesen, ezúttal is bonyolultabb, mint várakozásaink. A program kidolgozóit igazolja, hogy a téma, úgy látszik, „a levegőben lógott”, azaz számos szervezet foglalkozott ténylegesen a „kallódó” vagy tanulmányaikban lemaradó cigány és egyéb hátrányos helyzetű gyerekek iskolán kívüli foglalkoztatásával, nevelésével. Ezek számára lehet és érdemes modellt kínálni, a legjobb gyakorlatok átvételét ösztönözni. Erre a tanoda-pályázat elvben alkalmas, a konzorciumi forma tartalommal megtölthető, a pályázati kiírás, várakozásaink ellenére, nem bizonyult túl szoros zubbonynak a sokféle spontán törekvés számára. A pályázóknak, illetve az őket támogató szervezeteknek és személyeknek nem okozott megoldhatatlan problémát, hogy eligazodjanak az európai bürokrácia észjárásának megfelelően bonyolult pályázati anyagok útvesztőjében. Specialisták és generalisták egyaránt hosszú évek óta pályázatokból élnek, és valóban: mindent megpályáznak, amit lehet. De megtanultak együtt élni ezzel az anomáliával, azzal tudniillik, hogy tevékenységüket időről időre a kívülről érkező feladatokhoz és forrásokhoz kell igazítaniuk. Nincs az a hátrányos helyzetű, aprófalvas, leszakadó régióban működő kisebbségi szervezet, amelynek

elérhetetlenek lennének a pályázatíráshoz kellő kompetenciák, illetve azok képviselői. Rutinosan alkalmazzák a pályázati szakzsargon fordulatait, eltökélt túlélők, akiknek szülein nem fogott ki egykor a dialektikus és történelmi materializmus, és akiknek most sem okozhat fennakadást egy logikai keretmátrix kitöltése vagy az elszámolási útmutatóban való eligazodás.

Bizonyos értelemben felül kellett vizsgálnunk a pályázó szervezetek szakmaiságával illetve hatékonyságával kapcsolatos elképzeléseinket is. Ezek a különféle egyesületek és alapítványok – amennyiben valóban spontán önszerveződés születtei – lényegében kisebb-nagyobb baráti társaságok együttműködésére épülnek. Tény, hogy tagjaik nem okvetlenül rendelkeznek a mindenkori pályázati feladat elvégzéséhez kellő szakértelemmel, hogyan is rendelkezhetnének vele? A pályázati költségvetések nyíltan vagy burkolt formában mégis a „csapat” eltartását szolgálják elsősorban. Ezt nem negatívumként említjük! Feltűnt több esetben, hogy a vizsgált pályázat költségvetését terheli az egyesület állandó alkalmazottainak bére, olyan személyeké is, akik valószínűleg nem vettek részt az érdemi munkában, illetve akik munkája kisebb létszámmal is elvégezhető lenne. El kellett ismernünk, hogy az uralkodó hatékonyság-fogalommal nehezen értelmezhető eljárás igenis racionális: szolgálja a szervezet (inkább törzsi, mint munkaszervezet) fennmaradását, amelynek összetartása a biztosíték arra, hogy előre nem látható, változatos feladatoknak, kiszámíthatatlan körülmények között is meg tudjanak felelni. Az esetek túlnyomó többségében úgy találtuk, hogy ezek a civil, fél-önkéntes közösségépítő, érdekvédő, humán szolgáltató csapatok nélkülözhetetlen, hasznos munkát végeznek a helyi társadalom javára. Ezzel szemben az adott feladat ellátására létrehozott szakapparátusok nem érik el ezeket a rétegeket vagy nem hatékonyak ebben a közegben. Más munkalehetőség híján, az egyesület, ha nem nyújt folyamatos megélhetést tagjainak, széthullik és egyúttal elveszíti helyi kapcsolati hálózatát, hitelét. Ami az adott pályázati cél vonatkozásában „pazarló” gazdálkodás, az a hosszabb távú fenntarthatóság érdekében hozott bölcs intézkedés lehet a pályázó szempontjából.

Elmondhatjuk, hogy az első pályázati forduló résztvevői rendkívül sokszínű tevékenységeket valósítottak meg. A rendszerint napi gyakorisággal működő tanodákban helyenként és alkalmanként átlag 20–50 gyerek fordult meg s vett részt a foglalkozásokon. Ezek a kiírásnak megfelelően sokfélék voltak, a filmklubtól az aikido-ig, művészeti, sport, műveltségi tartalommal, mindennapi élethelyzetek megoldását segítő ismeretekkel, játékkal, kommunikációs tréningekkel stb. stb. Menetközben, úgy tűnik, növekszik azoknak a foglalkozásoknak a száma, amelyek közvetlenül az iskolai tananyaghoz kapcsolódnak. Ezt a váltás a gyerekek, szüleik és tanítóik részéről megfogalmazódó igények messzemenően indokoltá teszik. A korrepetálás, tetszik-nem tetszik, a legtöbb tanodában is fontos szerepet kap, és valóban szükség van rá. A tanodákban tér nyílik a kiscsoportos és egyéni foglalkozásokra, projektrendszerű tanulásra, tutor-kapcsolatok kialakítására. Ezek a hátrányos helyzetű diákok számára komoly segítséget jelentenek.



Kirándulás, táborozás, gyárlátogatás, városnézés, múzeumlátogatás minden pályázatban szerepelt, a kiírásnak megfelelően. Sajnos, ezek a gazdagabb élményt nyújtó, a diákok látókörét kitágító programok estek a leggyakrabban áldozatul a támogatás késedelmes folyósításából adódó fizetésképtelenségnek. A beszámolók azonban ezen a téren is több megvalósult, mint elmaradt programról adnak számot.

A tanoda élettér is együttal. Nem csak az iskoláskorú gyerekek, hanem szerencsés esetben szüleik vagy kisebb testvéreik számára is nyitott. És nemcsak műveltséget ad, hanem esetleg mosási, tisztálkodási lehetőséget is, mint az egyik közép- város tanodája.

Ezért kritikus kérdés a tanodák elhelyezése. Sok már korábban is működő vagy éppen most szerveződő tanoda pályázatában szerepelt az őket befogadó épület felújítása, berendezésének kiegészítése. Látogatásaink során e tekintetben igen nagy különbségeket észleltünk. A tanodák felszereltségének, az épületek alkalmasságának megítélésénél azonban nem valami elvont kritériumból („ne ázzon be a tető”) kell kiindulni, hanem pl. a szomszédos iskolaépület állapotából. A tanoda, működjön elhagyott óvodában, a családsegítő egyik helységében, művelődési házban vagy az önkormányzat irodáján, általában nem rosszabb felszereltségű, mint azok az iskolák, ahová a hátrányos helyzetű gyerekek többsége jár. Az épületek itt is, ott is sok kívánnivalót hagynak maguk mögött. A számítógéppark és egyéb elektronikus eszközökkel való ellátottság viszont rohamosan javul, és rendszerint már most kielégítő. Ennek egyik magyarázata, hogy az elmúlt években pályázati és egyéb úton a legkönnyebben számítógépekhez lehetett jutni Magyarországon.²

Interjúalanyaink túlnyomó többsége arról számolt be, hogy a tanodai programok hatására az azokban részt vevő gyerekek tanulmányi eredménye javult, a lemorzsolódás csökkent, a továbbtanulók száma nőtt. Ez nem meglepő. Ha az állam nem tett mást, mint bizonyos mennyiségű többlet pedagógiai szolgáltatást, munkaórát vásárolt a hátrányos helyzetű gyerekek számára, úgy véljük, akkor is helyesen járt el. Ezek a szolgáltatások egyelőre ugyan csak szűk körben hozzáférhetőek, és a ráfordítások fajlagos költségét minden bizonnyal megnöveli, hogy azokat a közoktatás rendszerén kívül, külön e célra szervezett hálózat nyújtja, ennek a döntésnek azonban az előnye is figyelemre méltóak. Ösztönzik és jutalmaznak (elvben legalábbis) a hátrányos helyzetű csoportok önszerveződését. A saját erőből és a saját közösségben megvalósuló pedagógiai innováció együttal segít átjárhatóvá tenni a szegregált kisebbség és a többség tudását reprodukáló közoktatási intézményrendszer közötti határokat. A fejlesztési források összpontosítása a tanodákban zajló pedagógiai kísérletekre átmenetileg inkább növeli az esélyek egyenlőtlenségét, mármint a célcsoporton belül, hosszabb távon azonban az itt kikristályosodó módszerek szélesebb körben is elterjedhetnek, általánosan hozzáférhetővé válhatnak.

² Lásd erről Theodor Roszak: *Az információ kultusza* (Magvető, 1990) című művét. Az Egyesült Államokban már a hetvenes-nyolcvanas években lezajlott a legnagyobb létező piac, a közoktatás meghódítása, azaz a köz- és magánköltségvetési források tömeges átcsoportosítása a számítógépipar számára jövedelmező beruházások irányába. Hazánkat ez a trend az utolsó tíz évben érte el és tarolta le.)

Éppen a kísérleti jelleg tenné szükségessé, hogy a működésről megbízható visszajelzéseket kapjunk. Mi a pályázati rendszerű programfinanszírozás alkalmasságáról szerettünk volna meggyőződni ezen a területen, de sajnos, nem állíthatjuk, hogy bármilyen általánosítható megállapítást tehetnénk eddigi megfigyeléseink alapján. Joggal feltételeztük ugyan, hogy a versenyeztetés, szelekció és ellenőrzés pályázati rendszere lényegesen több, mint egyszerű finanszírozási kérdés, hiszen e sajátos megoldás alkalmazásával tartja kézben és irányítja a kormányzat az egész rendszert, ugyanakkor a pályázati rendszer tényleges működését tanulmányozva olyan szélsőségekbe ütköztünk, amelyek eltorzítják a képet és gyakorlatilag megítélhetetlenné teszik a vizsgálni kívánt összefüggéseket. Ezek a sajátosságok a pályázati finanszírozás módjával kapcsolatosak, és a következő fejezetben foglalkozunk velük.

Finanszírozás

Fenntartva mindazt, amit megfigyeléseink alapján idáig állítottunk, kijelenthetjük, hogy a finanszírozás vizsgált rendszere a kitűzött célok megvalósítását nem segítette, hanem akadályozta. Ezzel a megállapítással ugyanakkor óvatosan kell bánnunk, mivel jobbra nem a finanszírozás elveit, hanem annak aktuális gyakorlatát érinti, s épp ezért alkalmatlan az általánosításra.

A pályázati kiírás jól körülhatárolt célra reálisan megállapított összegű támogatást kínál. A konzorciumok összetételével, a pályázható tevékenységek körével kapcsolatos megkötések – bár szokatlanul részletesek – megfelelnek annak a valóban szorosan körülhatárolt célnak, amit a pályázat szolgálni kíván. Korábban jeleztük azokat a szempontokat, amelyek szerintünk kielégítően indokolják, hogy miért pályázati formában és miért civil szereplőktől várja a kormányzat az adott szakpolitikai feladatok megvalósítását. Elfogadtuk tehát, hogy pályázati mezben kormányzati feladat végrehajtására jelölnek ki partnereket.

Éppen erre való tekintettel találtuk problematikusnak a kiírásban a manapság szokásos pályázati gyakorlat érvényesülését: nevezetesen azt, hogy az ellenőrzés és elszámoltatás szinte kizárólag a pénzmozgásokra irányul, és alig érinti a tartalmi elemek megvalósulását. A gyakorlat ezt az aránytévesztést az abszurditásig fokozta. Aggályosnak tartottuk továbbá, és ez az aggály is teljes mértékben beigazolódtott, hogy a döntések és a finanszírozás több hatóság közös illetékességébe tartozik, és így a felelősség megoszlik az Államkincstár, a Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium HEFOP Irányító Hatósága, valamint az Oktatási Minisztérium Alapkezelő Igazgatósága között. Egy-egy döntésnek sok esetben mindhárom főhatóságot meg kell járnia. Végül visszásnak tűnt már első olvasásra is, hogy a kiírás kizárólag a pályáztató jogaival és a pályázó kötelességeivel foglalkozik, azaz a pályázati formában felkínált partnerkapcsolat meghatározásánál a kölcsönösségnek még a látszatára sem adtak. (Megjegyezzük, hogy a második tanoda-pályázat kiírása még durvábban jár el: büntető törvénykönyvbe illő zord szigorral sorolja hosszan és egyhangúan azokat a formai vétségeket, amelyek elkövetői automatikusan és minden további nélkül kizárják magukat a pályázatok versenyéből – te-



kintet nélkül a pályázatok mögött álló munka mennyiségére és minőségére.) Az a baljós megjegyzés pedig, hogy a pályázatot bármikor és bármiről kérhet kiegészítő információt, mint látni fogjuk, nem üres fenyegetés akart lenni, hanem a pályázók teljes kiszolgáltatottságát és a pályázatot teljhatalmát proklamálta.

Nyilvánvaló volt, hogy csak olyan vállalkozások támogatásának van értelme, amelyek fenntarthatósága biztosítottnak látszik. A kiírás tehát a pályázók kötelességévé teszi, hogy a támogatott tevékenységet a támogatás megszűnte után legalább öt évig fenntartsák. Vajon miből? A kérdést senki sem meri feltenni, ehelyett habozás nélkül mindenki vállalja ezt a kötelezettséget, anélkül, hogy rendelkeznének teljesítésének eszközeivel. Ha valóban csak olyan tanodák pályáztak volna, amelyek fennmaradásához bizonyítottan rendelkezésre állnak a feltételek, akkor a pályázat eredménytelenül zárult volna. Erre természetesen nem került sor. A megélhetésük és munkafeltételeik biztosítása céljából folyamatos pályázásra kényszerülő társadalmi szervezetek és civil alapítványok ennél képtelenebb vállalásokra is kaphatóak az állami támogatás reményében. És ez az, ami a pályázati rendszert nálunk jelenleg komolytalanná és embertelenné teszi. Mindaddig, amíg a közhasznú tevékenységet folytató, gyakran közfeladatot ellátó magánszervezetek a fennmaradás elemi feltételeiért versenyeznek, a pályázati rendszer nem toltheti be eredeti rendeltetését. Nem a legjobb megoldások támogatására szolgál, nem többletfeladatok vállalására ösztönzi az arra alkalmas szereplőket, hanem éppen ellenkezőleg, arra kényszeríti, hogy az alaptevékenység elvégzésének eszközeiért versenyezzenek a létükben fenyegetett szereplők. A létbizonytalanság pedig nem kedvez az őszinte partnerkapcsolatoknak, és nem teszi ténylegesen számonkérhetővé azt, amit a pályázók kényszer (egzisztenciális kényszer) hatása alatt vállalnak. Innen kezdve a formális teljesítés, azaz a pályázatot félrevezetése, vagy pedig a két fél közötti cinkosság („valahogy majd lepapírozzuk”) elkerülhetetlen.

A gyakorlatban azonban a pályázatot a saját egyoldalú játékszabályait sem tartotta be, kíméletlenül kockáztatta és gyakran ellehetetlenítette a pályázók munkavégzését. A 2004 februárjában kiírt pályázatról a döntések nyár végére születtek meg, a munka a kiírás szerint novemberben indult, a szerződéseket azonban csak 2005 januárja és májusa között kötötték meg a nyertes pályázókkal, akiknek az első elszámolást mégis az eredeti ütemterv szerint, áprilisban kellett benyújtaniuk. Olyan kiadásokról tehát, amelyek fedezetét még nem kapták meg! Az első előlegek átutalására ugyanis legkorábban május második felében került sor, sok esetben csak júliusban, esetenként szeptemberben! Aki pedig nem volt képes eleget tenni elszámolási kötelezettségének, az elesett a további támogatástól. Akit nem támogattak, fizetéképtelenné vált, többek között APEH-tartozásai keletkeztek, amelyek ismét csak kizáró körülménnyé váltak a további folyósítások esetében. A pályázók többsége számára nem volt világos a pályázati kiírás alapján, hogy önrésszel is kell rendelkezniük – egyébként ennek megkövetelése nem mentesíti a pályázatot saját finanszírozási kötelezettségei alól.

A pályázók, mint rendszeren, „futottak a pénzük után”. Hitelbe dolgoztak, adóságokba verték magukat, kölcsönt vettek fel, ha tudtak, jelzálogot jegyeztettek be ingatlanjaikra, ha ugyan volt mire. Kölcsönt ugyanis, ilyen kockázatos célokra, nemigen adnak. Az Autonómia Alapítvány által létrehozott Mikrohitel Rt volt az egyetlen szervezet, amely elviselhető, 13 százalékos kamattal a megszorult pályázók rendelkezésére állt, de ennek igénybevétele is jelentős forrásokat kötött le. A kamatokat, mellesleg, amelyeket a pályázató hatóság hibájából felvett kölcsön után kellett fizetniük, nem lehetett legálisan elszámolni a pályázat keretében. A pályázók máig nyögik a felvett 2–3 millió Ft-os hitel törlesztését. Jobban jártak azok a nagyobb forgalmat bonyolító szervezetek, amelyek egyszerre több pályázatot futtatnak, és így módjuk nyílt a keresztfinanszírozásra. Sok esetben az önkormányzatnak kellett a tanoda működtetését meghiteleznie. És állandó hitelezői voltak a tanoda-programoknak a tanárok, akik a munka nagyját végezték, és akiknek a pályázók általában akkor fizettek – ha tudtak. Ha nem tudtak, hónap- és évszámra ingyen dolgozhattak a nemes cél érdekében.

Az elnyert teljes összeget sok pályázó nem tudta lehívni, hiszen fedezet híján a tevékenységek egy része eleve elmaradt, vagy a határidők be nem tartása miatt esett el ettől a lehetőségtől. Álljon itt példa gyanánt egy nagy múltú nagyvárosi színhelyű, országos egyesület esete. 2004 novemberében (?) indították a kiírásnak megfelelően tíz hónapra tervezett tanodai programjukat, az első utalásra pedig 2005 szeptemberében került sor. Így a teljes program folyamán ténylegesen egyetlen fillért sem láttak a szerződés szerint nekik járó összegből. (2006 májusáig az elnyert 15 millió forintból összesen 9 milliót kaptak végül kézhez.) Alkalmazottainak bére után nem tudott járulékot fizetni a szervezet, így köztartozása keletkezett, ami megakadályozta a további összegek lehívását. A tanodába bejáró diákok vonatjegyeire fordított százezreket például azért nem tudták elszámolni, mert a MÁV köztudottan nem ad számlát kedvezményes árú diákjegyek után. A kincstár azonban nem érte be a gondosan gyűjtögetett jegyekkel és a jelenléti ívekkel, hanem külön igazolást kért a MÁV-tól, hogy nem ad számlát. Mire ez az igazolás nagy nehezen meglett, távozott a tisztviselő az Államkincstártól, és utódja nem fogadta el számla helyett a MÁV nyilatkozatát. Az egyesület vezetője saját bérét nem vette ki a kasszából, de még a leégett háza felújítására felvett kölcsön összegét is a tanodára fordította, s maga gyermekeivel ismerősöknél lakott, hogy munkatársait fizetni tudja. A régi kapcsolatok dacára a programra szerződött tanárok többsége így is elhagyta. Órák maradtak el, kurzusok szakadtak félbe.

Egy észak-magyarországi megyében egy egyesület régi házát lebontotta, hogy a tanoda program keretében elnyert pénzből újat építsen a helyére. Csakhogy a pályázati összegből 6 millió forinttal a kiíró a mai napig adósuk maradt, bár úgy tudják, minden kötelezettségüknek eleget tettek. Egy folyóparti községben a CKÖ volt a pályázó, velük májusban kötöttek szerződést, de már áprilisban ott járt az ellenőr azt vizsgálandó, hogy elkezdték-e a szerződésben vállalt határidőre azt a progra-



mot, amelyre még nem kaptak pénzt. A teljes elnyert összeget ők sem tudják lehívni – önrész híján.

A pályázat egyértelmű vesztesei a kisebb és szegényebb szervezetek, valamint azok, akik nem rendelkeznek jó kapcsolatokkal. Fontos jeleznünk, hogy éppen a „jó kapcsolat” fogalma nyert új értelmet. Az értelmiségi, egyetemi vagy éppen államigazgatási kapcsolatok, tehát a hagyományos „kapcsolati tőke” leértékelődésének vagyunk tanúi. A hátrányos helyzetűekkel foglalkozó szociális és kulturális nonprofit szférában eddig ezek működtek és számítottak. Ugyanakkor a bankokhoz és tőkeerős vállalkozókhoz, helyi keresztpákhhoz fűződő kapcsolatok egyre értékesebbnek bizonyulnak. Ilyenekkel viszont szervezeteink a legkritikább esetben rendelkeznek, néhány kivételes érdekérvényesítő képességgel rendelkező cigánypolitikustól, „nonprofit” nagyvállalkozótól eltekintve.

Ami a késedelmes kifizetések okát illeti, a pályázató nem tartotta szükségesnek, hogy megdöbrentető eljárását indokolja, a pályázók pedig nem kérdeztek, csak kérelmeztek, azután vártak. Nem követelöztek, nehogy „kellemetlenkedésükért” büntessék őket a rettegett elszámolási procedúra során. A szerződéskötések elhúzóására a pályázató egyedi magyarázatokkal szolgált, hiánypótlásra, formai hibákra hivatkozott, nem egy esetben arra, hogy elkallódott valamilyen irat. Tény azonban, hogy a kiírás szerint novemberben indított programmal kapcsolatban az államkincstár 2005. májusáig egyetlen pályázónak sem folyósította a megítélt előleget. A pályázó szervezetek között nem egy már sikeresen megvalósított számos uniós pályázatot, tehát nem feltételezhetjük, hogy ne lettek volna képesek eleget tenni a formai feltételeknek.

A résztvevők egyöntetűen sérelmezték, hogy megannyi elszámolásukat formai hibákra hivatkozva utasították el vagy küldték vissza hiánypótlásra. Nem valószínű, hogy az irányító hatóság így akarta volna az EU-s ügyvitel rendjére ránevelni a pályázókat. Az elutasítás indokait a hivatal elképesztő szeszéllyel váltogatta, részrehajlás nélkül, valamennyi pályázó esetében. Ha a római katolikus plébániát egy számlán plébániahivatalnak tüntették fel, vagy ha a másolati példányok halványra sikerültek, az elszámolást a hiánypótlás teljesítéséig felfüggesztették. Ha a pályázó nem hozott arról igazolást a 30 továbbtanuló gyereket elbocsátó, illetve befogadó összesen 60 iskolától, hogy a gyerekek valóban hátrányos helyzetű családból származnak, e hiányosság további négy hónappal késleltette a sikeres továbbtanulásukért dolgozó tanárok bérének kifizetését. Ez pedig – az indulásnál elszenvedett, átlag félesztendő késedelem után – sok esetben végzetes következményekkel járt a tanodák munkájára, munkatársaira nézve.

Az irányító hatóság ráadásul a hiányosságokat rendre az 59–60. napon észlelte és küldte vissza, maximálisan kihasználva az eljárási jog adta lehetőségeket. Átutalási kötelezettségének pedig csak a hiánypótlás keltétől számított újabb 60 nap után tett eleget. Ebből arra következtethetünk, hogy a pénzmozgást az illetékes alkalmazottak különféle ürügyekkel, de korántsem rosszindulatból, hanem központi utasításra lassították. Hogy e mögött az államkincstár fizetéseképtelensége vagy más ok

rejlik, nem feladatunk kideríteni. Tény, hogy ilyen körülmények között, a hivatal packázásainak kitett, e bánásmódtól demoralizált és folyamatos fizetésképtelenségben tartott szervezetek munkája lényegében megítélhetetlenné vált. Eltekintve attól a kis számú pályázó szervezettől, amelyek politikai vagy üzleti kapcsolataik révén, vagy az általuk bonyolított nagyobb pénzforgalomnak köszönhetően képesek voltak arra, hogy akár a program teljes futamidejére előleget adjanak, a túlnyomó többség gyakorlatilag belerokkant ebbe az eljárásba. Éppen a szakmai szempontból legígéretesebb vállalkozásoknak okozott megoldhatatlan gondot a pénzhiány, azoknak többek között, amelyek az elmúlt évtizedben a tanoda programját kidolgozták, azoknak, amelyek példaértékű munkáját a pályázat jutalmazni és főleg mintaként terjeszteni kívánta.

Korántsem az előfinanszírozás a hazai pályázó számára még szokatlan rendjéről van szó, hanem súlyos rendtelenségről: a fiskális bürokrácia eluralkodásáról a közcélok szolgálataért felelős szakapparátusok fölött. Ez a gyakorlat, amelyet az államháztartás hiányára hivatkozva alkalmaznak, a hazai közigazgatás egészét fenyegeti, s újabb, végső soron anyagiakban is kimutatható veszteségek forrása lesz. Helyrehozhatatlan a kár, amit a pályázaton résztvevő szervezetek hitelvesztése, dolgozóik eltávozása, vezetőik kiábrándulása, kiegészése okozott.

E veszteségek közé kell számítanunk jelen kutatás eredménytelenségét is. Nem tudtunk reális képet alkotni magunknak arról, hogy a hazai civil szféra életében, gazdálkodásában miféle változásokkal jár az átállás a pályázati finanszírozásra, és különösen arról, hogy milyen változásokat okoz az EU-s pályázati rend átvétele. A vizsgált pályázat lebonyolításának módja ugyanis csak részben emlékeztetett az uniós szokásokra. Tapasztalhattuk mindenesetre, hogy az EU-s szabványok átvételével fokozódó bürokratikus túlszabályozás, formális és gyakran értelmetlen adatszolgáltatási kényszer érte el hazánkat. A vizsgált esetben azonban ezt a trendet, mint láthattuk, kiegészítette az ázsiai típusú bürokratikus önkény, amihez még az is hozzájárult, hogy a pénzmozgások valaminő titokzatos, ámbár tagadhatatlan okokból blokkolták, legalábbis a futamidő közepéig. Ilyen körülmények között a pályázók viselkedését tanulmányozva legfeljebb túlélőképességükről szerezhetünk tapasztalatokat.

Fenntarthatóság

A Tanoda 2 program pályázati kiírása a kedvezményezettek köréből eleve kizárta a már működő intézményeket. Ezt a rendelkezést tudomásunk szerint utóbb módosították – mindenesetre tény, hogy az általunk vizsgált tanodák egy része az újabb pályázati fordulón is nyert. Előfordult, hogy ennek érdekében más néven adtak be pályázatot ugyanarra a tevékenységre. Más pályázók esetében utólag módosították az elutasító döntést. Valószínű, hogy az időközben megalakult Tanoda Szövetség sikerrel lobbizott annak érdekében, hogy az irányító hatóság felülvizsgálja álláspontját.



De akár sikerül még egyszer elnyerni az éves működés fedezetét pályázati úton, akár nem, nyitva marad az a kérdés, lehetséges-e, és miként lehetséges normatív állami támogatás nélkül eleget tenni ama szerződéses kötelezettségüknek, hogy a tanodát legalább öt évig fenntartják és működtetik. A megkérdezettek nem kívántak ezzel a kérdéssel szembenézni. Megszokták, hogy egyik évről a másikra élnek, ezért számukra inkább az volt a kérdés, hogy nekivágnak-e az új tanévnek, pályázzanak-e és pályázhatnak-e egyáltalán. Azt kell mondanunk, hogy azok, akik másodszor is nyertesei voltak a HEFOP-pályázatnak, egyselőre nem jártak jobban, mint akik nem. Előlről kezdődött az időhúzás és a szerződéskötés tologatása, és a második fordulóból májusig egyetlen nyertes pályázó sem jutott újabb forrásokhoz.

Formálisan nem szűntek meg a tanodák, hiszen ez nyílt szerződésszegés lett volna. Ténylegesen azonban nem működhetnek, legalábbis a program eredeti tartalmának megfelelően nem, hiszen a kiterjedt tevékenységi kör biztos anyagi háttérrel kíván. Arról pedig most már minden résztvevő tudja, hogy nincs, sőt, nem is lesz – hacsak nem sikerül kiharcolni a normatív támogatást. Ennek eddig semmi jele.

A tanodát megkedvelő cigánygyerekek és a tanodától segítséget remélő szülők, iskolák részéről ellenben mutatkozik némi nyomás a bevált szolgáltatások fenntartására. A fenntartók sem szívesen mondanának le a legtöbb helyen szakmai sikerként elkönyvelt vállalkozás folytatásáról. Azt mondhatjuk, az a rendszer, amely se működni, se megszűnni nem tud, jelenleg lézeng. Egyéb forrásokból, helyi segítségből a legtöbb helyen 2006 tavaszán is folytak foglalkozások, a tanárokat és munkatársakat pedig fizették vagy sem, ugyanúgy, mint annak előtte.

Meggyőződésünk szerint ez a legjobb módja annak, hogy egy kitűnő kezdeményezést lejárassanak, s az elsekélyesedve belesimuljon a hátrányos helyzetűek támogatására rendszeresített, többnyire formális és hatástalan szolgáltatások sorába. Az az elképesztő ötlet, hogy a hangsúlyozottan intézményrendszeren kívüli kezdeményezés folyamatos fenntartásának felelősségét a pályázató állam a kiszolgáltatott pályázókra hárította, csupán arra jó, hogy ez utóbbiak még nagyobb igyekezettel vessék magukat a pályázati forrásokért folyó élethalálharcba. Ennek során majd újabb teljesíthetetlen kötelezettségeket vesznek a nyakukba, hogy a fennmaradásukhoz elengedhetetlen forrásokhoz hozzájussanak, és ez a pilótajáték addig tart, ameddig a rendszer vagy a meghajszolt szereplők össze nem omlanak.

LÁNYI ANDRÁS