

**Az uniós források szerepe a Magyar Nemzeti Társadalmi
Felzárkózási Stratégia (MNTFS) megvalósulásában**

**A Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia (MNTFS) megvalósulásának
értékelése**

című

ÉRTÉKELŐ JELENTÉS

alapján készült Műhelytanulmány

Kutatásvezető: Nagy Katalin

A jelen Műhelytanulmány az Innovációs és Technológiai Minisztériummal kötött „*Vállalkozási keretszerződés EU Kohéziós Politikáját szolgáló EU Alapok társfinanszírozásával megvalósuló fejlesztéspolitikai programok értékeléseinek készítésére, 9 részben*” szerződés keretében készült a III. LOT: *Munkaerőpiaci- és társadalmi hatások értékelése* részhez kapcsolódva. A tanulmány lezárásának időpontja 2020. január 15. A tanulmány a Kopint-Tárki, Tárki, GKI konzorciuma keretében készült. Kutatásvezető: Nagy Katalin. Résztvevők: Bernát Anikó, Gábos András, Hárs Ágnes, Holb Éva, Lannert Judit, Medgyesi Márton, Molnár László, Nagy Katalin, Tátrai Márk. Az eredeti tanulmány az alábbi linken érhető el: <https://www.palyazat.gov.hu/magyar-nemzeti-trsadalmi-felzrkzsi-stratgia-rtkels-#>

Tartalom

Bevezetés.....	4
1. Az MNTFS kapcsolódása az OP-k tervezéséhez	7
2. Az uniós források megoszlása a stratégia céljainak megvalósítása érdekében.	21
3. Az értékelés általánosítható tapasztalatai alapján megfogalmazott javaslatok.....	29
4. Főbb megállapítások szakterületenként.....	31
1.MELLÉKLET A vizsgált felhívások listája (2019. 08. 21-i állapot).....	37
Hivatkozások.....	40

Bevezetés

A Kormány 2011 novemberében fogadta el a *Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégiát* (NTFS)¹, amelynek célja az volt, hogy 10 éves időtávlatban meghatározza a szegénységben élők, köztük a romák társadalmi és munkaerő-piaci integrációja középtávú kihívásait, céljait és a szükséges beavatkozási irányokat. A Kormány a Stratégiával egy időben fogadta el a 2012-2014. évekre vonatkozó kormányzati intézkedési tervet is. 2014-ben sor került a Stratégia módosítására (melynek során a cím *Magyar Nemzeti Felzárkózási Stratégia II.-re* változott). A módosítás összekapcsolódott az Európai Bizottság azon felvetésével, hogy a pénzügyi forrásokat is rendeljenek a Stratégiához, pontosabban annak megvalósításához. Ennek megfelelően, a módosított Stratégiához kapcsolódóan 2015-ben elfogadták a 2015-2017 közötti évekre vonatkozó kormányzati intézkedési tervet, amely a *gyermekjólét, az oktatás, a foglalkoztatás, az egészségügy, a lakhatás, valamint az érintettek bevonása, szemléletformálás és diszkrimináció elleni küzdelem területein* határozta meg a konkrét feladatokat, felelősöket és határidőket és pénzügyi forrásokat.

A *Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia* (továbbiakban: MNTFS vagy Stratégia) tervezésének és elfogadásának időszaka a pénzügyi és gazdasági válság társadalmi következményeit tekintve egy romló időszakban következett be, számszerűsített céljai azonban még a 2009-ben elfogadott *EU 2020 stratégia* szegénységi céljához igazodtak. A Stratégia alapvetően megfelelő helyzetelemzésre épült. A Stratégia módosítása és a fejlesztési időszak kezdete már egy – a fő szegénységet vagy társadalmi kirekesztettséget mutató indikátorok alapján – javuló időszak elején történt, bár az ezt mutató adatok ekkor még nem álltak rendelkezésre. Az azóta is folyamatosan csökkenő szegénység, anyagi depriváció és munkanélküliség ellenére az egyéb társadalmi felzárkózási célok megvalósulása kétséges – néhány kulcsterületen, mint például az oktatás, a lakhatás, területi egyenlőtlenségek, a romák integrációja, mindenképpen. Az elemzés készítésekor még nem lehetett pontosan megbecsülni, hogy a COVID-19 pandémia milyen mértékben akasztotta meg ezeket a javuló folyamatokat: azt azonban sejteni lehet, hogy ha országosan nem is romlottak a mutatók, a területi különbségek minden bizonnyal fokozódtak.

Az elemzés fókuszában az állt, hogy a 2014-2020 közötti fejlesztési-programozási időszakban a különböző érintett Operatív Programokból megvalósuló releváns fejlesztések milyen módon és mértékben járultak hozzá az MNTFS céljainak megvalósításához, a hátrányos helyzetű célcsoportok életkörülményeinek, társadalmi jellemzőinek, minőségi szolgáltatásokhoz való hozzájutásának javulásához. Az értékelés átfogóan, a Partnerségi Megállapodás szintjén vizsgálta a Stratégia céljainak érvényesülését. Az értékelés egy további célja: inputok, javaslatok megfogalmazása a 2020 utáni időszakra kidolgozandó MNTFS részére, valamint az MNTFS céljainak megvalósítását is szolgáló fejlesztéspolitika számára.

¹ A Stratégiát az akkor a Közigazgatási Minisztériumhoz tartozó Társadalmi Felzárkózásért Felelős Államtitkárság (2012-től az Emberi Erőforrások Minisztériumában, majd 2019 májusától a Belügyminisztériumban helyettes államtitkárság) dolgozta ki.

Az értékelés keretében **öt operatív program** – Emberi Erőforrás Fejlesztési (továbbiakban EFOP), a Terület- és Településfejlesztési (TOP), a Versenyképes Közép-Magyarország (VEKOP), Gazdaságfejlesztési és Innovációs (GINOP) és a Rászoruló Személyek Támogatása (RSZTOP) operatív programok – 104 felhívását vizsgáltuk, ezek közül 25-öt részletesen. Az értékelés határnapjának kitűzött 2019.08.21-i adatbázis alapján a vizsgált 104 felhívás projektjei (5.386 db projekt) csak kis részben zárultak le (14%), és 40%-uk még el sem indult². Valódi, mély hatásértékelés elvégzésének egyik legfontosabb korlátja tehát a lezárt projektek kis száma volt. További korlátot az értékelésre szánt erőforrások és a rendelkezésre álló idő jelentette. Fontos akadály volt az is, hogy az értékelés szinte egyáltalán nem támaszkodhatott korábbi hatásértékelésekre, még a lezárt programok esetében sem.

Az értékelés különböző horizontális és ágazati területek mentén vizsgálta az MNTFS céljainak megvalósulását. A *horizontális témák*

- a közszolgáltatásokhoz való hozzáférés javulása és a
- roma nők helyzete,

míg a *hét vizsgált ágazati terület:*

- gyermekjóléti és gyermekvédelmi rendszer,
- oktatási teljesítmény, iskolai szegregáció,
- foglalkoztatás, foglalkoztathatóság,
- egészségügy,
- lakhatás,
- területi különbségek csökkentése,
- kulturális párbeszéd, szemléletformálás, antidiszkrimináció.

Az Operatív Programok tervezésében az MNTFS – változó mértékben – de fontos szerepet játszott. A felzárkózási terület és az OP-tervezés számára is komoly előny volt a Stratégia megléte már a tervezési időszak előtt. A Stratégiának kiemelt szerepe volt az EFOP és az RSZTOP esetében (ágazati egyeztetésekkel). Más OP-k esetében (GINOP, VEKOP, TOP) a területlehatárolás és együttműködés jellemezte a stratégiai tervezést. A tervezésben való szerepét jelentősen erősítette, hogy az MNTFS már készen állt a 2014-2020-as fejlesztési időszak elején és az is, hogy a Stratégia megléte ex-ante feltétel volt az EFOP esetében.

A pénzügyi teljesítés szempontjából – ahhoz képest, hogy a fejlesztési időszak a vége felé jár – *a források felhasználása viszonylag lassú ütemben történik*, noha összességében forráshiány a nyertes pályázókat nem akadályozhatja a megvalósításban, hiszen a projektek átlagában a leszerződött támogatások több mint felét megkapták előleg formájában (2019.08.21-i állapot). A viszonylag lassú előrehaladást jelzi, hogy a határnapig elszámolt előleg, illetve benyújtott számlák aránya – a vizsgált konstrukciók esetében – a leszerződött támogatási összeg 35%-át teszi ki. Így egyfajta helyzetelemzés adható csak, amelyet az egyes beavatkozási területek metszetében készítettünk el. Az értékelés arra is rávilágított, hogy az uniós forrásokon túlmenően a különböző *szakpolitikai változások* (mint például: a családtámogatási rendszer változásai, a kötelező óvodáztatás bevezetése, az iskolakötelezettség korhatárának leszállítása,

² El sem indult projekt – értelmezésünkben – az olyan projekt, amelynek esetében a szerződéskötés megtörtént, azonban semmiféle pénzmozgásra nem került sor.

a pedagógus életpályamodell, a szakképzés átalakítása, a közfoglalkoztatás intézménye stb.), illetve az utóbbi évek (a COVID-19 megjelenéséig tartó) kedvező konjunkturális helyzete, az egyre inkább jelentkező munkaerőhiány is jelentősen hatással volt az MNTFS céljainak megvalósítására, az elért eredményekre.

1. Az MNTFS kapcsolódása az OP-k tervezéséhez

Ahogy a Bevezetőben említettük az elemzés az Emberi Erőforrás Fejlesztési (EFOP), a Terület- és Településfejlesztési (TOP), a Versenyképes Közép-Magyarország (VEKOP), a Gazdaságfejlesztési és Innovációs (GINOP) és a Rászoruló Személyeket Támogató (RSZTOP) operatív programok³ hatásait vizsgálta az MNTFS szempontjából. Az elemzés során abból a feltételezésből indultunk ki, hogy a MNTFS stratégia céljai az említett operatív programokban már a tervezéskor is megjelennek.⁴

Az OP-k tervezésére az MNTFS – változó mértékben, de – de mindenképpen hatással volt.

- A felzárkózási terület és az OP-tervezés számára is komoly előny volt a Stratégia megléte már a tervezési időszak előtt, mivel erre lehetett építeni a tervezés folyamán.
- Különösen fontos szerepe volt: az EFOP és az RSZTOP esetében (ágazati egyeztetésekkel).
- Más OP-k (GINOP, VEKOP, TOP) esetében területlehatárolás és együttműködés volt jellemző.
- MNTFS megléte: ex-ante feltétel volt az EFOP elfogadása esetében.

A társadalmi felzárkózási terület és a különböző szakterületek kapcsolata szempontjából problémát jelentett, hogy a felzárkózási területnek a tervezés idején még nem volt saját intézményi infrastruktúrája. Az MNTFS megléte segítette a felzárkózási terület szempontjainak horizontális megjelenítését az ágazati/szakterületi tervezésben. Ugyanakkor megvolt az a veszély, hogy a megszülető más ágazati stratégiák és prioritások ellentétesek (vagy nem koherensek) is lehetnek az MNTFS céljaival.

Míg a stratégiai tervezésben az Irányító Hatóságnak csak az elkészült OP véleményezésébe volt beleszólása, addig a felhívások⁵ tervezése az Irányító Hatóságok feladata volt, azonban itt is a szakpolitikai felelőssel egyeztetve. Az OP-t tervező szakpolitikai felelős tervezi meg a szakmai koncepciót, rendelkezésre álló forrást, indikátorvállalást, míg az Irányító Hatóság ezeket figyelembe véve tervezi meg a felhívásokat. Tehát a tervezés és a végrehajtás között erős szakmai kapcsolat alakult ki. A Társadalmi Felzárkózásért Felelős Helyettes Államtitkársággal egyeztetve az IH a meglévő és tervezés alatt álló felhívásait az MNTFS érintett területeihez rendelte, és az előrehaladásról évente adatot biztosított. A Partnerségi Megállapodás rögzítette a területi lehatárolást az egyes OP-k között.

Az MNTFS átfogó stratégia, melyhez több más ágazati stratégia kapcsolódik. A Stratégia felel meg Magyarországon az Európai Unió roma keretstratégiájában megfogalmazott elvárásoknak. Ezen kívül, az MNTFS mögött szakterületenként több stratégia is található, mint például a „*Legyen jobb a gyermekeknek nemzeti stratégia*” és a „*Telepszerű lakhatás kezelésére*

³ Az érvényes operatív programok a

https://www.palyazat.gov.hu/az_europai_bizottsag_altal_elfogadott_operativ_programok_2014_20 linkről lettek letöltve. Letöltve: 2019. április 30.

⁴ Az alfejezet alapvetően a stratégiai tervezésben résztvevő szakemberekkel, az IH képviselőivel folytatott interjúk, illetve az operatív programok elemzése alapján készült. Lásd Interjúalanyok listáját, illetve az interjúk dokumentumait.

⁵ A továbbiakban a felhívás és a konstrukció kifejezéseket szinonimaként használjuk.

vonatkozó stratégia” (2014-2020). Fontos megemlíteni továbbá a Helyi Esélyegyenlőségi programokat (HEP), amelyek a felzárkózáspolitikai helyi „lábai”. Ezek szerepe a fejlesztéspolitika szempontjából azért is fontos, mert az EFOP-ban a HEP célcsoportjait érintő önkormányzati pályázatoknak összhangban kell lenniük az önkormányzat HEP-jével. Tehát ebből a szempontból az *alulról* és a *felülről* tervezés összhangját igyekeztek megvalósítani.

Az MNTFS célrendszere (lásd 1. számú ábra) három fő pillérre épül: 1. A szegénységben és társadalmi kirekesztettségben élők arányának csökkentése, különös tekintettel a roma népességre. 2. A szegénység, szociális kizáródás újratermelődésének megakadályozása. 3. A társadalmi-gazdasági javakhoz történő egyenlő esélyű hozzáférés javítása, a társadalmi összetartozás erősítése.

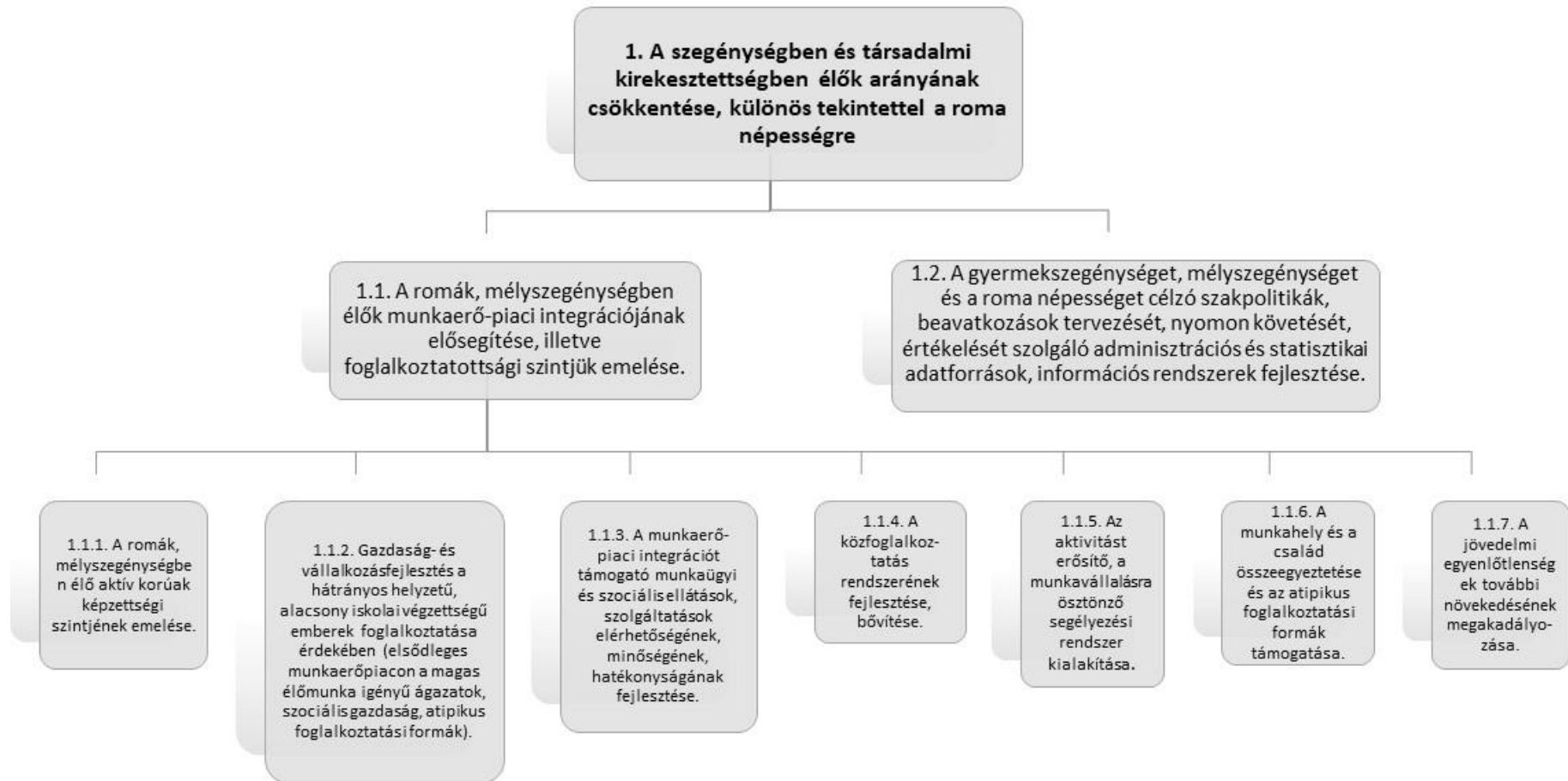
A TÁRKI (2018)⁶ jelentése áttekintette a társadalmi felzárkózás területén a folyamatok alakulását a Stratégia teljes időszakában. A tanulmány megállapította, hogy a szegénység és a társadalmi felzárkózás folyamatainak szempontjából, mindenekelőtt az anyagi életkörülmények területén, a 2009 és 2017 közötti időszak két szakaszra osztható: (i) 2012-2014-ig tartó romló és az (ii) azt követő javuló tendenciák jellemezték rész-időszakokra. Az indikátorok egy része esetében a rendelkezésre álló, legfrissebb, 2016-2017-es értékek már kedvezőbb képet mutatnak a kiinduló állapothoz képest. A két szakasz egyértelműen összefügg a 2008-as pénzügyi és gazdasági válság, majd az azt követő konszolidáció társadalmi folyamatokra gyakorolt hatásának alakulásával.

- Az *Európa 2020* stratégia szegénységcsökkentési céljában definiált népességekategória, vagyis a **szegénységben vagy társadalmi kirekesztettségben** (jövedelmi szegénységben, súlyos anyagi deprivációban VAGY alacsony munkaintenzitású háztartásban) **élők aránya jelentős mértékben, 29,6%-ról 34,8%-ra növekedett** Magyarországon 2009 és 2013 között. **Ezt követően, 2017-ig, szintén jelentős mértékben, 34,8%-ról 25,6%-ra csökkent ez az arány.** Az összetett mutató változását 2009 és 2017 között elsősorban a súlyos anyagi deprivációban és az alacsony munkaintenzitású háztartásokban élők arányának alakulása mozgatta, a relatív jövedelmi szegénység trendjei kevésbé voltak volatilisek – bár a válság negatív és az azt követő konszolidáció pozitív hatásai e mutató esetében is megfigyelhetők.
- Ez összességében azt jelenti, hogy a kiinduló állapothoz képest 2017-re Magyarország – az időszak első felére jellemző távolodást követően – valamivel közelebb került az *EU 2020* stratégiában megfogalmazott cél teljesítéséhez.
- Az *EU 2020* célt alkotó három összetevőből a **jövedelmi szegénységben élők aránya** statisztikailag ugyancsak szignifikáns mértékben, 12,4%-ról 15%-ra emelkedett 2009 és 2013/2014 között. Ezt követően viszont csökkent a ráta értéke, 15%-ról 13,4%-ra. Az alacsony iskolázottságúak relatív helyzetében itt is megfigyelhetjük ugyanezt a trendet: 2013-ig e csoport kockázata 2,1-ről 2,6-ra nőtt, majd 2017-ig - jelentősen 1,5-re csökkent. Míg 2014-ben a gyermekek szegénysége 67%-kal magasabb volt az átlagnál, 2017-ben már csupán 10%-kal haladta meg azt, veszélyeztetettségük tehát csökkent.

⁶ TÁRKI (2018). Társadalmi folyamatok Magyarországon a magyar nemzeti társadalmi felzárkózási stratégia időszakának első felében, 2009-2017. Budapest: TÁRKI.

- A **súlyos anyagi depriváció** kiterjedtsége 2009 és 2013 között egyértelműen nőtt: 20%-ról 28%-ra. Ezt követően viszont csökkent és 2017-ben már csak a népesség 14,5%-a élt súlyos anyagi deprivációban.
- Az időszak egészében, részben a közfoglalkoztatási programok bővítése nyomán, részben a külföldi munkavállalás növekedése, részben pedig az elsődleges munkaerőpiacon történt bővülés nyomán, folyamatosan nőtt a **foglalkoztatási ráta** (a 2009-es 55,4%-ról 2013-ra 58,4%-ra, 2017-ig pedig 68,2%-ra). Míg az alacsonyan iskolázottak foglalkoztatási rátája az időszak első részében rendkívül alacsony (az átlag 46%-a) maradt, addig e csoport foglalkoztatási hátránya – bár továbbra is jelentős (az átlag 57%-a) – érezhetően csökkent.
- Ugyanebben az időszakban az **alacsony munkaintenzitású háztartásokban élők aránya** – hasonlóan az előző mutatókhoz – először nőtt (11,3%-ról 13,6%-ra), majd drasztikusan csökkent, 2017-ig 6,3%-ra. A fent bemutatott kedvező foglalkoztatási trendek ellenére az alacsony iskolázottságú háztartásfővel élők körében még 2016-ban is 2,46-szoros volt az alacsony munkaintenzitású háztartásban élés kockázata, de a következő egy évben ez az arány 2,13%-ra csökkent. Kérdés, hogy ez utóbbi változás trendfordulónak tekinthető-e.
- A **felzárkózás és a szegénység generációs átörökítésének megtörése szempontjából egyik kulcsterületen, az oktatásban, többirányú folyamatok zajlottak**. A szövegértési és matematikai kompetenciákon rosszul teljesítők aránya nem változott számottevően 2010 és 2017 között (10%-ról 9,2%-ra csökkent, illetve 17,1%-ról 17,3 %-ra módosult), miközben – főként a matematikai kompetencia terén kisebb-nagyobb ingadozást figyelhettünk meg az időszak folyamán. Az alacsony iskolázottságú szülők gyermekeinek relatív teljesítménye is ingadozást mutatott mindkét területen. A szövegértés esetében a hátrány 2013-ig valamelyest nőtt, azt követően enyhén csökkent, de 2016-ban már a legmagasabb kockázatot figyelhetjük meg az időszak egészében. A matematikai kompetencia esetében inkább romlásnak lehetünk szemtanúi az időszak második felében: 2012 és 2014-között stabilan 2,2% volt a kockázat, ez nőtt meg 2016-ra 2,35%-ra. Nőtt viszont az óvodába járó 3-5 éves gyermekek aránya (86,7%-ról 91,5%-ra), nem utolsósorban – de nem csak, hiszen a trend korábban megindult - a 3 éves kortól kötelező óvodáztatás 2015-től történt bevezetése nyomán. A korai iskolaelhagyás területén viszont az európai tendenciáktól eltérő tendenciákat tapasztalhatunk, nálunk növekedni kezdett ez az arány.
- Összességében tehát, a **főbb indikátorok alakulása egy U-alakú trendet** követett a 2009 és 2017 közötti időszakban: 2013/2014-ig romló, majd azt követően – időnként jelentősen – javuló tendenciákat figyelhetünk meg, elsősorban az anyagi életkörülmények területén. A felzárkózás kulcsfontosságú területén, az oktatásban, azonban szignifikáns javulás nem történt, sem a kompetencia-eredményekben, sem pedig az alacsony iskolázottságú szülők gyermekeinek felzárkózásában.

1. ábra: Az MNTFS célrendszere



2. A szegénység, szociális kizáródás újratermelődésének megakadályozása

2.1. A gyermekek szegénységének csökkentése

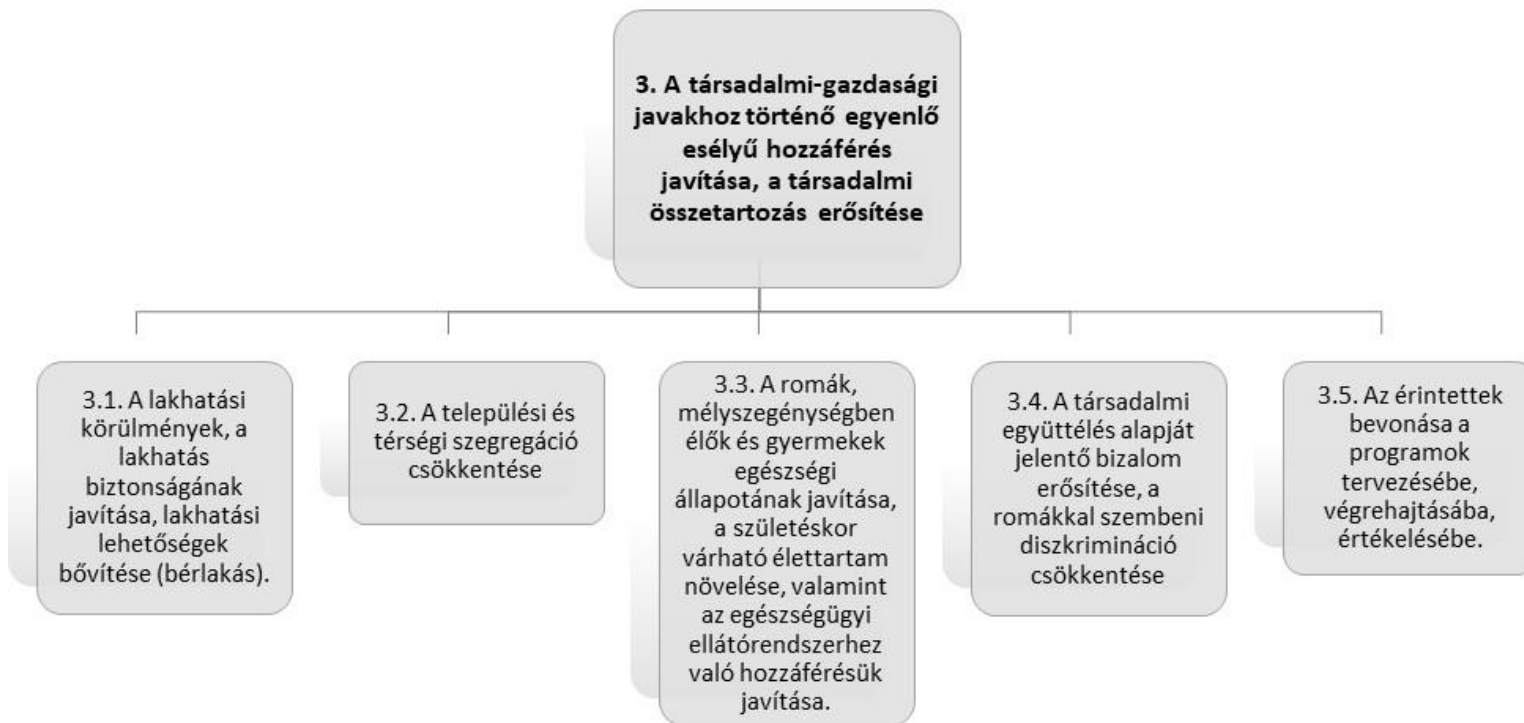
2.2. A roma és mélyszegénységben élő gyerekek oktatáshoz való hozzáféréseinek javítása

2.3. Az iskolai lemorzsolódás csökkentése

2.1.1. A családokat érintő jóléti transzferek szinten tartása.

2.1.2. A gyermekjóléti, gyermekvédelmi ellátások, szolgáltatások elérhetőségének, minőségének, hatékonyságának fejlesztése.

2.1.3. Korai képességgondozás, koragyermekkori nevelés, gondozás fejlesztése.



Forrás: Tárki (2018)

Más indikátorok és elemzések annyiban árnyalják a bemutatott folyamatokat, hogy rávilágítanak: a 2013/2014-et követő javulás jellemzően nem a leginkább veszélyeztetettek körében történt. Branyiczki és Gábos (2018)⁷ megállapította, hogy a válság enyhülésével elsősorban az alsóközép- és középosztály helyzete javult, akik a pénzügyi és gazdasági krízis során csak átmenetileg kerültek nehéz körülmények közé. A KSH adatai szerint 2016 és 2018 között a szegénységi rés-arány a teljes népességben közel kétszeresére (16%-ról 28,9%-ra) nőtt⁸, a gyermekek körében pedig még ennél is sokkal erőteljesebb volt (2016 és 2017 között 14%-ról 37%-ra nőtt)⁹. Az elmozdulás mértéke óvatosságra int és csak a következő évek trendjeinek fényében értékelhető majd átfogóan, hogy egy tartós helyzettel van-e dolgunk és ha igen, mi áll ennek hátterében.

Az oktatás területén fontos külső indikátorként szolgálhatnak a nemzetközi mérések, közülük is főként a PISA vizsgálatok, amelyek számos mutató alakulását követik lefedve az oktatás szinte minden területét. Ezen indikátorok leginkább rendszerszintű problémák detektálására alkalmasak, így ez által figyelemmel kísérhető, hogy milyen hatást fejtenek ki összességében az uniós forrásból megvalósuló fejlesztések az oktatási rendszer egészét tekintve.

A 2018-as PISA vizsgálat enyhe javulást mutat a tesztpontszámokban, a magyar oktatási rendszer színvonala az OECD átlaga körüli szinten stabilizálódni látszik.

A családi háttér eredményekre gyakorolt hatása is javulást, vagyis csökkenést mutat: a 2018-as PISA-mérés szerint (a családi háttér a magyar oktatási rendszerben az eredmények 19,1 százalékát igazolja. 2009-ben ez 26 százalék volt, a 2012-es mérésben 23, a 2015-ös mérésben 21,6 százalék). Ugyanakkor a relatív pozíciónk nem javult: az OECD országok közül Magyarországon határozza meg a legjobban a családi háttér a teljesítményt. Ha a többi résztvevő országot is figyelembe vesszük, akkor is harmadik helyen állunk, csak Peruban és Fehéroroszországban erősebb a családi háttér hatása az eredményekre. (PISA 2018 Volume II, Figure II.2.5.).

A PISA-ban rendelkezésre áll egy új indikátor, az ún. izolációs index, amivel megragadható a szegregáció. Az izolációs index értéke 0 és 1 között mozog, ahol előbbit akkor veszi fel, amikor nincs szegregáció (egyenletesen oszlanak el az iskolák között az adott tulajdonsággal bíró diákok), utóbbit akkor, ha teljes a szegregáció (különálló csoportot alkotnak az adott tulajdonsággal bíró diákok, azaz nem keverednek iskolák között). Az izolációs index számítása során többféle szegregációs szempont is figyelembe vehető. A legbeszédesebb mutató az alacsony státuszú és a jó teljesítményű diákok izolációja, azaz, hogy mennyire különböző iskolákban koncentrálnak az ebbe a két csoportba tartozó diákok. Magyarország kiemelkedő helyen van, csak két nem OECD-tag ország, Peru és Bulgária előzi meg. De más közép-kelet-

⁷ Branyiczki R. és Gábos A. (2018). A szegénység dinamikája a válság időszakában Magyarországon. In: Kolosi, T. és Tóth I. Gy. (szerk.): *Társadalmi riport 2018*. Budapest: TÁRKI, 125-143.

⁸ KSH Statad: https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_zaa007.html , letöltés dátuma: 2020.02.18.

⁹ Az Eurostat honlapján publikált adatok szerint. Forrás: <https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do> , letöltés dátuma: 2020.02.18.

európai országok is hasonlóan szerepelnek: nem sokkal Magyarországtól lemaradva található Szlovákia, Csehország, Románia (PISA 2018 Volume II, Figure II.4.6.).

Az adatok alapján az látható, hogy az európai országok közül azok teljesítenek hasonlóan rosszul, ahol nagymértékű a szegregáció, magas arányú a tinédzser terhesség és a lemorzsolódás (Szlovákia, Románia, Bulgária). Felvethető, hogy a PISA vizsgálatban a bevándorló gyerekek mellett a roma gyerekekre is külön figyelem szentelődjön.

Az MNTFS – az OP-k közvetítésével – több EU tematikus célhoz is kapcsolódik: elsősorban az ESZA¹⁰ által támogatott EU tematikus célok közül az EU TEMATIKUS CÉL 9: A társadalmi együttműködés erősítése és a szegénység, valamint a hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelem; EU TEMATIKUS CÉL 10: Az oktatásba és a képzésbe, többek között a szakképzésbe történő beruházás a készségek fejlesztése és az egész életen át tartó tanulás érdekében; kisebb mértékben az EU TEMATIKUS CÉL 8: A fenntartható és minőségi foglalkoztatás, valamint a munkavállalói mobilitás támogatása. (Ezen belül EU TEMATIKUS CÉL 8 c (ERFA): helyi fejlesztési kezdeményezések és szomszédos szolgáltatásokat nyújtó struktúrák támogatása munkahelyek teremtése érdekében, amennyiben ezek a tevékenységek a(z) 1304/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (1) alkalmazási körén kívül esnek¹¹, illetve EU TEMATIKUS CÉL 10: az oktatásba, és a képzésbe, többek között a szakképzésbe történő beruházás a készségek fejlesztése és az egész életen át tartó tanulás érdekében

Az EFOP esetében az MNTFS meghatározó jelentőségű volt, hiszen – ahogy már korábban is említettük – az MNTFS megléte ex-ante feltétele volt az OP elfogadásának, mivel a Bizottság ragaszkodott ahhoz, hogy a fejlesztések tervezése meglévő stratégiák mentén történjen. Tekintettel arra, hogy a társadalmi felzárkózás, a felzárkózáspolitikai nemzeti hatáskör és a közösségi előírások nem érvényesek ezen a területen, a stratégia és a fejlesztéspolitikai tervezés vonatkozásában egy laza együttműködési mechanizmus érvényesült. Az EFOP tervezése és az MNTFS közötti kölcsönhatásban két olyan terület volt, ahol a Bizottság ráhatása erőteljesen megnyilvánult: egyik a roma gyermekek szegregációjának kezelése, másik az intézményi kitagolás kérdése.

Az EFOP tervezésénél fontos szempont volt az ágazati logika meghaladása, ugyanakkor a tervezésnél az ágazati stratégiák célrendszerére igyekeztek támaszkodni. Ebből a szempontból is fontos volt, hogy az MNTFS egy horizontális szemléletű stratégiát jelent, ami ágazati logikában nem hajtható végre. Mivel a Partnerségi Megállapodás is kiemelt hangsúlyt fektet a társadalmi felzárkózásra, ezért az MNTFS megjelenése az EFOP-on magán is túlmutat, több OP-ban is megjelenik. A társadalmi felzárkózás szempontjából fontos mankó volt, hogy a MNTFS 2011 óta készen volt, jogszabály fogadta el és adott neki legitimitást és kormányzati támogatottságot élvezett.

¹⁰ AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 1304/2013/EU RENDELETE (2013. december 17-én) az Európai Szociális Alapról és az 1081/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről

¹¹ AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 1301/2013/EU RENDELETE (2013. december 17.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapról és a „Beruházás a növekedésbe és munkahelyteremtésbe” célkitűzéséről szóló egyedi rendelkezésekről, valamint az 1080/2006/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről.

Az MNTFS egy olyan ernyődokumentum, amit a Felzárkózási ágazat vitt be a tervezésbe, de más ágazatok, területek is hivatkoztak a tervezés során rá.

EFOP prioritások mindegyike valamilyen szinten kapcsolódik a felzárkózáshoz, illetve releváns a felzárkózás szempontjából:

- *1. prioritási tengely:* Együttműködő társadalom: gyermekjólét, gyerekszegénység kezelése, foglalkoztathatóság kérdései, antidiszkrimináció, szemléletformálás stb. (MNTFS célok: 1.1. A romák, mélyszegénységben élők munkaerő-piaci integrációjának elősegítése, illetve foglalkoztatottsági szintjük emelése. 1.2. A gyerekszegénységet, mélyszegénységet és a roma népességet célzó szakpolitikák, beavatkozások tervezését, nyomon követését, értékelését szolgáló adminisztrációs és statisztikai adatforrások, információs rendszerek fejlesztése, 2.1. A gyermekek szegénységének csökkentése. 3.4. A társadalmi együttélés alapját jelentő bizalom erősítése, a romákkal szembeni diszkrimináció csökkentése. 3.1. A lakhatási körülmények, a lakhatás biztonságának javítása, lakhatási lehetőségek bővítése. 3.2. A települési és térségi szegregáció csökkentése, 3.3. A romák, mélyszegénységben élők és gyermekek egészségi állapotának javítása, a születéskor várható élettartam növelése, valamint az egészségügyi ellátórendszerhez való hozzáférésük javítása, 3.5. Az érintettek bevonása a programok tervezésébe, végrehajtásába, értékelésébe)

- *2. prioritási tengely:* Infrastrukturális beruházások a társadalmi együttműködés erősítése érdekében: az 1. prioritás infrastrukturális projektjei

- *3. prioritási tengely:* Gyarapodó tudástőke: oktatás, a nem iskolarendszerbe tagolt vagy sajátosságot hordozó esélyteremtési konstrukciók, LLL-hez kötődő konstrukció Az aktívan a tudásért, aminek a célja, hogy az alacsony iskolai végzettségűeknek bizonyítványt adjon, hogy beléphessenek a GINOP által biztosított OKJ programokba. (2.2. A roma és mélyszegénységben élő gyerekek oktatáshoz való hozzáféréseinek javítása, 2.3. Az iskolai lemorzsolódás csökkentése

- *4. prioritási tengely:* Infrastrukturális beruházások a gyarapodó tudástőke érdekében (Minőségi közneveléshez és oktatáshoz való hozzáférés infrastrukturális feltételeinek megteremtése, illetve Minőségi felsőoktatás infrastrukturális feltételeinek megteremtése) felsőoktatás esetében az oktatás feltételeinek javítása révén hozzájárul pl. a Roma Szakkollégiumok fejlesztéséhez, s ezen keresztül a nyolc általános iskolai végzettség megszerzését segíti elő.

- *Az EFOP 5. prioritási tengelye* (Pénzügyi eszközök alkalmazása a társadalmi együttműködés erősítése érdekében, valamint társadalmi innováció és transznacionális együttműködések) közvetetten, áttételesen kapcsolódik az MNTFS-hez. Jelenlegi vizsgálatunk során EFOP-5.1.1-17. Pénzügyi eszköz hitelprogram a foglalkoztathatóság javításához, mikro- és kisvállalkozások versenyképességének javításához próbál hozzájárulni. (Kapcsolódó MNTFS cél 1.1.2. Gazdaság- és vállalkozásfejlesztés a hátrányos helyzetű, alacsony iskolai végzettségű emberek foglalkoztatása érdekében (elsődleges munkaerőpiacon a magas élők munkai igényű ágazatok, szociális gazdaság, atipikus foglalkoztatási formák.)

Az EFOP tervezése egyszerre volt top-down és bottom-up: egyszerre kezdődött el a meglévő szakstratégiák alapján az OP tervezése, és a kapcsolódó, meglévő vagy tervezett projektek gyűjtése.

Az egyes területek szakmai felelőseinek feladata volt, hogy a saját területükön begyűjtsék az igényeket, pl. háttérintézmények, szakmai szervezetek, megyék megkérdezése – alulról jövő kezdeményezések becsatornázása, civil kezdeményezések beemelése az OP-ba. Az általunk vizsgált konstrukciók esetében a felzárkózási stratégia különböző területeihez való kapcsolódás a felhívásokban nyomon követhető volt. Nem véletlen, hogy az EFOP felhasznált forrásainak több, mint 40%-a az MNTFS céljaihoz kapcsolódik. Ugyanakkor – az elkészült interjúk alapján – az is tapasztalat, hogy az Operatív Programok összeállítása és ennek nyomán a felhívások kiírása többnyire nem megalapozott igényfelmérésen alapszik, az OP céljai mellett megjelennek benne más szempontok is (pl. a fejlesztési forrásoknak intézményfinanszírozásra való felhasználása).

A tervezés szempontjából külön kihívást jelentett, hogy a különböző operatív programok hogyan harmonizálnak egymással, a MNTFS céljai milyen formában jelennek meg a többi OP-ban, illetve milyen a munkamegosztás az OP-k között.

Az EFOP-hoz leginkább kapcsolódó *RSZTOP* tervezésekor az OP tervezésért felelős személyek, a szociális szakterület és a felzárkózási terület szorosan együttműködtek. Az *RSZTOP* inkább rövidtávú célokat követ, ebben más jellegű, mint a többi operatív program. Cél: a rászoruló személyek (elsősorban a hajléktalan célcsoport, illetve a leginkább rászorultak, amin belül nagy a roma nemzetiségű emberek aránya, 65 évnél idősebb korosztály, 15 évnél fiatalabb gyermekek, fogyatékkal élők) élelmiszerrel és fogyasztási cikkekkel való ellátása, valamint a rászoruló személyek újbóli társadalmi beilleszkedését előkészítő és elősegítő kísérő intézkedések végrehajtása. Az *RSZTOP* célcsoportja részben átfedéseket tartalmaz az MNTFS célcsoportjával. Az *RSZTOP* intézkedései közvetve megkönnyítik a célcsoport számára, hogy egyéb operatív programok fejlesztési intézkedéseire tudjanak kapcsolódni. Az *RSZTOP* célcsoportjában a gyermekek és hajléktalan személyek a felülprezentáltak. A roma nők elsősorban, mint célcsoport a várandós anyák között jelenhetnek meg, amely arányaiban jelentősen kisebb, mint a többi célcsoport. Összességében megállapítható, hogy az *RSZTOP* intézkedéseinek megvalósulása csak nagyon közvetetten segítette az MNTFS megvalósulását, amennyiben a leginkább rászoruló személyeket segítette, hogy megtegyék az első lépést a nincstelenségből és a társadalmi kirekesztettségéből kivezető úton. Ahogy az *RSZTOP* kötelező output indikátorai vagy a legutolsó éves végrehajtási jelentés is mutatják, az előrehaladást a kiosztott élelmiszersegélyek, illetve anyagi javak mennyisége jelenti, az eredménymutatók pedig az elért emberek számában, illetve összetételében fogalmazódnak meg.

A tervezést megkönnyítette, hogy kezdettől fogva megvolt a kapcsolat az egy minisztériumban működő MNTFS és EFOP tervezők, valamint a GINOP/VEKOP/TOP tervezők között az OP-k közti lehatárolás meghatározása céljából. A 2014-2020 között rendelkezésre álló uniós források magyarországi felhasználásának célrendszerét, és az egyes tematikus célkitűzéseket támogató operatív programok kereteit meghatározó Partnerségi Megállapodásban lefektetett, az EFOP és a GINOP, illetve VEKOP ESZA-forrásokat használó 5. illetve 8. prioritása közötti lehatárolás egyértelművé tette, hogy a leghátrányosabb helyzetűek (azaz az MNTFS célcsoportjai) alapvetően az EFOP felelősségi körébe tartoznak. A foglalkoztatási szakterület saját stratégiával rendelkezik a 2014-20 közötti időszakra, a programozási időszak foglalkoztatási céljai ebben a dokumentumban fogalmazódtak meg, és ennek irányvonalai mentén valósulnak meg. A GINOP 5. és VEKOP 8. prioritása keretében megvalósuló

foglalkoztatási programok többségében a munkaerőpiachoz közelebb álló csoportokat célozzák meg. A tervezéskor a 10. beruházási prioritáshoz¹² tartozó néhány programtípus esetében jelent meg egyértelműen az egy-egy speciális munkaerőpiaci hátránnyal rendelkező célcsoportok, a munkaerőpiactól távolabb levők (re)integrálása, mint cél. Továbbá természetesen a GINOP 5. és VEKOP 8. prioritásain megvalósuló foglalkoztatási programok az egyének legjellemzőbb munkaerőpiaci hátrányai mentén, speciális célcsoportként történő megnevezés nélkül elérhetőek az MNTFS célcsoportjába tartozó egyének számára, a programok a résztvevők számát figyelemmel kísérve segítik az MNTFS többi célcsoportját is.

A *Foglalkoztathatóság* területén az EFOP és a *GINOP/VEKOP* között szorosabb együttműködésnek kellett kialakulnia. Az MNTFS szerint a foglalkoztatás területén a stratégia legfontosabb célkitűzése a munkaerőpiaci szempontból hátrányos helyzetű, köztük roma emberek foglalkoztatási rátájának növelése és munkaerő piaci integrációjának elősegítése. A célcsoportot tágan értelmezi a stratégia: a munkaerőpiaci szempontból hátrányt szenvedő munkavállalói csoportok közé tartoznak az alacsony iskolai végzettségűek, a kisgyermekes nők, a megváltozott munkaképességűek, a nyugdíj előtt álló idősebb munkavállalók és a fiatalok, valamint a romák. Az MNTFS foglalkoztatási céljai a hozzá szorosan kötődő EFOP és GINOP/VEKOP keretében valósultak meg, utóbbiak súlya nagyobb volt. A felzárkózáshoz szorosabban kötődő EFOP projektek nagy része az EU 9. tematikus célhoz kapcsolódik (A társadalmi együttműködés erősítése és a szegénység, valamint a hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelem), a leszerződött foglalkoztatási támogatások töredéke szolgálta ezt a célt. Ugyanakkor a GINOP és az EFOP keretében is volt az EU 10. tematikus célt (Az oktatásba és a képzésbe, többek között a szakképzésbe történő beruházás a készségek fejlesztése és az egész életen át tartó tanulás érdekében) szolgáló beavatkozás. Az MNTFS foglalkoztatási célok közül a GINOP/VEKOP programok az 1.1.3 (*A munkaerő-piaci integrációt támogató munkaügyi és szociális ellátások, szolgáltatások elérhetőségének, minőségének, hatékonyságának fejlesztése*) MNTFS célt szolgálták, az EFOP és a többi GINOP/VEKOP projektek is az 1.1.1. (*A roma és a mélyszegénységben élő aktív korúak képzettségi szintjének emelése*) és 1.1.2 (*Gazdaság- és vállalkozásfejlesztés a hátrányos helyzetű, alacsony iskolai végzettségű emberek foglalkoztatása érdekében*), továbbá 1-1 GINOP program az 1.1.4 (*A közfoglalkoztatás mint a közösségért végzett értékteremtő munka rendszerének fejlesztése, bővítése, a lehetőség szerint személyre szabott közfoglalkoztatásnak a nyílt munkaerő-piacra való átmeneti jellege erősítése*), illetve az 1.1.6 (*A munkahely és a család összeegyeztetése az atipikus foglalkoztatási formák támogatásával*) cél megvalósulásához járult hozzá.

Így a GINOP vonatkozásában fontos volt a felzárkózási témák EFOP és GINOP közötti lehatárolása. (Az értékelés során azonban többször felmerült, hogy a jövőben a lehatárolás

¹² „A fenntartható és minőségi foglalkoztatás, valamint a munkavállalói mobilitás támogatása” tematikus célkitűzés tekintetében: i. az álláskereső és az inaktív személyek – többek között a tartós munkanélküliek és a munkaerőpiactól távol esők – foglalkoztatáshoz való hozzáférése, többek között a helyi foglalkoztatási kezdeményezések és a munkavállalói mobilitás ösztönzése révén is. – 10. Beruházási prioritás. 1304/2013 (EU) ESZA rendelet 3. cikk (1) a) i).

helyett hatékonyabb az együttműködés, egymásra épülés erősítése az OP-k között.) Ezek szerint:

- a munkaerőpiachoz való hozzájutást tekintve a foglalkoztathatóságot javító EFOP programok az attól legtávolabb lévőket segítik, hogy közelebb jussanak, illetve beléphessenek a GINOP által nyújtott programokhoz. (Célcsoport: hátrányos helyzetűek és romák.)
- a foglalkoztatási programok nagy része a GINOP alatt lett tervezve. Az alacsonyabb iskolázottságú személyek foglalkoztatása kapcsán a megvalósulás során volt súrlódás a két OP között, mert egyes alprogramokban (így az alacsony iskolázottságúak képzése terén) az EFOP és a GINOP ugyanazt a célcsoportot célozta meg, s az utóbbi korábban indult el.
- a foglalkoztathatósághoz kapcsolódó EFOP pénzügyi eszköz alkalmazása kísérleti projekt: a piaci fenntartható foglalkoztatási, vállalkozási lehetőségeket próbálja támogatni. A célcsoport elérhetősége, célzása a for-profit, illetve hitel formában történő vállalkozás esetében bizonytalan.

Nagyon sok konstrukciónak kialakult a Közép-Magyarországi lába, tehát a VEKOP-pal is megvolt az együttműködés mind a tervezés, mind a végrehajtás során. A VEKOP tükörfelhívások a társadalmi felzárkózás területén:

- VEKOP-7.1.1-16 Nő az esély
- VEKOP-7.1.3-15 Megváltozott munkaképességű emberek támogatása
- VEKOP-7.1.4-16 Szegregált élethelyzetek felszámolása komplex programmal
- VEKOP-7.1.5-16 Elsőként lakhatás
- VEKOP-7.3.1-17 Ösztöndíj és mentorálási támogatás hátrányos helyzetű tanulóknak – Útravaló ösztöndíjprogram
- VEKOP-7.3.2-16 Tanoda programok támogatása
- VEKOP-7.3.5-17 Iskolapad újratöltve – Második esély programok támogatása
- VEKOP-7.3.6-17 Lépj egy fokkal feljebb! – Továbbtanulást erősítő kezdeményezések támogatása
- VEKOP-7.4.1-16 Roma szakkollégiumok támogatása
- VEKOP-7.5.1-16 Szociális humán erőforrás fejlesztése

A különböző TOP-os felhívások különböző mértékben tudták segíteni az MNTFS megvalósítását.

Az MNTFS megvalósítása szempontjából különösen fontos TOP-os felhívások:

- TOP-1.4.1.-15, illetve TOP-1.4.1.-16, illetve TOP-1.4.1.-19.: Bölcsődei férőhelyek kialakítása, bővítése, óvodák fejlesztése (valamint ezek párjai a MJV-ok esetében: TOP-6.2.1-15, TOP-6.2.1-16 és TOP-6.2.1-19)

- TOP-4.3.1.-15 (Leromlott városi területek rehabilitációja, ERFA) (VEKOP párja VEKOP-6.2.1.-15 A leromlott településrészekben élő alacsony státuszú lakosság életkörülményeinek javítása, társadalmi és fizikai rehabilitációja Budapesten, VEKOP-6.2.2.-15 A leromlott településrészekben élő alacsony státuszú lakosság életkörülményeinek javítása, társadalmi és fizikai rehabilitációja Pest megyében)
- TOP-6.9.1.-15, illetve TOP-6.9.1.-16 (A társadalmi együttműködés erősítését szolgáló helyi szintű komplex programok a megyei jogú városok önkormányzatai számára)
- A Foglalkoztatási Paktumok: TOP-5.1.1.-15, illetve TOP-5.1.1.-16 (Megyei szintű foglalkoztatási megállapodások, foglalkoztatási-gazdaságfejlesztési együttműködések) TOP-5.1.2.-15, illetve TOP-5.1.2.-16 (Helyi foglalkoztatási együttműködések) TOP-5.2.1.-15, illetve TOP-5.2.1.-16 (A társadalmi együttműködés erősítését szolgáló helyi szintű komplex programok a városi jogállású helyi önkormányzatok részére);
- TOP-6.8.2.-15, illetve TOP-6.8.2.-16 (Helyi foglalkoztatási együttműködések a megyei jogú város területén és várostérségében)

A TOP-on belül megvalósuló Foglalkoztatási Paktumok¹³ célja a halmozottan hátrányos helyzetű álláskereső, közfoglalkoztatott, inaktív képzése, munkaerőpiaci programokba történő integrálása adott területen létrejövő partnerség segítségével. E tekintetben az EFOP, a GINOP és a TOP között egyértelmű feladat-lehatárolás lett kialakítva. Az EFOP keretében biztosítják az első lépést: azaz felkészíteni a támogatottat arra, hogy alkalmas legyen álláskeresőként regisztrálni és a GINOP/TOP programokban eredményesen részt venni. A GINOP a nagy általános foglalkoztatási programokat kezeli. Míg a TOP kereslet-vezérelt, valós igényekre reagáló program, az önkormányzatokkal, kormányhivatalokkal, civilekkel, egyházakkal, munkáltatókkal partnerségben a hátrányos helyzetű álláskeresőket, inaktívakat, közfoglalkoztatottakat juttatja álláshoz.¹⁴ Noha a Paktumok megvalósítása során továbbra is a klasszikus támogatási formákat igényelték leginkább a cégek (bértámogatás), de új elemként (különösen a munkaerőhiány időszakában) megjelent a lakhatási, mobilitási támogatások és az alap kompetenciafejlesztést elősegítő képzések iránti érdeklődés, igény is. Hogy mennyire

¹³ A Foglalkoztatási Paktumokkal jelen értékelés keretében nem foglalkoztunk, mivel 2020-ban készül egy, a foglalkoztatás területén ismert beavatkozásokra vonatkozó átfogó értékelés, és annak keretében vizsgáljuk majd.

¹⁴ A cégek jelentkeznek a munkaerőigénnyel: közvetítés feltétele munkaszerződés megkötése, illetve garancia arra, hogy a támogatási időn túl is foglalkoztatja az álláskeresőket. Jogszabályi kötelezettség, hogy legalább a támogatási idő feléig alkalmazza őket. Ezek a programok általában jól működnek, hozzájárulnak az indikátorokhoz. A munkaerőhiány olyan mértékű, hogy az alacsony képzettségű, korábban munkanélküli munkavállaló is elhelyezhető, megfelelő támogatással. A Paktum programok jelenlegi tapasztalatai alapján valószínűsíthető, hogy a most működő paktum irodákat az önkormányzatok majd a jövőben is fenntartják, legalábbis a szándék megvan rá, a forrás már nem minden esetben. Borsod-Abaúj-Zemplén megye önkormányzata, illetve Sárospatak önkormányzata már most jelezte, hogy erre hajlandó lenne. (Best practice). 2020-2022-ig van forrás a Paktumokra, tehát addig a foglalkoztatást fenn lehet tartani. A Paktumok foglalkoztatási eleme és pénzügyi teljesülése lassan indul a projektek sajátosságai miatt (hosszabb előkészítési, partnerség építési szakasz), így először az önkormányzatok kérésére átcsoportosítottak tőlük pénzt bölcsődefejlesztésre, de most már látszik, hogy a projektek megvalósításának ütemes előrehaladása és a GINOP források kimerülése miatt több forrást is fel tudnának használni. Ehhez hozzájárult az is, hogy OP módosítás eredményeként a közfoglalkoztatottakat is bevették a célcsoportba. (Finomhangolás a valós gazdasági igényekhez.) A területi szereplők a megyei önkormányzatok és a megyei jogú városok, melyeknek Kormányhatározat által rögzített, 7 éves keretük van fejlesztéseik megvalósítására, illetve a teljesítendő indikátorvállalásokra. Saját kereteik felosztásáról az adott területi szereplő dönthetett, így például lehetőségük volt a legelmaradottabb járásaiknak külön forrást biztosítani. Általános gyakorlat volt inkább, hogy az értékelési szempontok között érvényesítették a területi szereplők a társadalmi és területi felzárkózást.

hatékony ez a támogatási forma, az majd akkor mutatkozik meg, ha kiderül, hogy hány projekt lett önjáró, azaz a projektek fenntarthatósága a támogatási időszakon túl milyen mennyiségben és minőségben biztosítható.

A TOP és az EFOP közötti munkamegosztás a teletszerű lakhatás kérdéséhez is kapcsolódott, egyértelmű lehatárolás történt, hogy ki hol avatkozik be. Így

- a TOP szociális városrehabilitációs programokra készít programokat, és ehhez kapcsolódva az EFOP kiemelt projektje végzi a szakemberképzést;
- az EFOP a nem városi jellegű településeken indít programokat;
- szoros együttműködés formájában az EFOP végzi a TOP számára is a szakemberképzést;
- a TOP konstrukcióknak sok esetben megvan a VEKOP tükörfelhívása.

A TOP felhívások esetében a megyék saját belátásuk szerint döntöttek el, mire használják fel a forrásokat, s ennek következtében viszonylag kevés humán erőforrás-fejlesztés tervezésére került sor. De összességében a projektek megvalósítása *humán kapacitási korlátba* nem kellett, hogy ütközzön. Már csak azért sem, mert a menedzsment költségek elszámolhatók, s a 272/2014. (XI.5.) Kormányrendelet értelmében¹⁵ a megyei önkormányzat, illetve az illetékes kormányhivatal a közfeladat fejlesztési projektek esetében köteles a településeknek a projektmenedzsmentben segíteni.

A fejlesztések területi eloszlása, illetve célcsoport: a 290/2014. (XI. 26.) Korm. rendelet a kedvezményezett járások besorolásáról, illetve a 105/2015. (IV. 23.) Korm. rendelet a kedvezményezett települések besorolásáról és a besorolás feltételrendszeréről definiálja a fejlesztendő járások, illetve települések körét.¹⁶ A felhívásokban ez értékelési szempontként jelent meg, de nem volt annyira hangsúlyos.

A hátrányos helyzetű területek és célcsoport felhívásban történő megjelenítése az OP (konkrétan nevesítve van, melyik intézkedésnél ki a célcsoport, ezen változtatni csak OP módosítással lehet), szakterület, illetve területi felhívások esetén a területi szereplők (megyei és MJV önkormányzatok) által megfogalmazott elvek (egyes területi szereplők dönthettek úgy, hogy a terület specifikus mellékleteikben elkülönítenek forrást a fejlesztendő/kedvezményezett járásokra/településekre), értékelési szempontok szerint biztosítható.

¹⁵ 5. sz. melléklet: 3.8.2.3. A megyei önkormányzat - a megye területén lévő megyei jogú város járásán kívül - a területén található települési önkormányzatok és területi kiválasztási eljárásrendben kiválasztott projektek esetén a megyei jogú város járásában található települési önkormányzatok esetében is, e rendelet hatálya alá tartozó támogatásból megvalósuló közfeladat fejlesztési projektjei projektmenedzsment tevékenységének, valamint a 3.12.1. pontban foglalt további tevékenységek ellátásában köteles részt venni, ha azt a települési önkormányzat kéri.

3.8.2.4. A települési önkormányzatokon kívüli közszféra szervezetek - ide nem értve az egyházi jogi személyt - e rendelet hatálya alá tartozó támogatásból megvalósuló közfeladat-fejlesztési projektjei projektmenedzsment tevékenységeinek ellátásában a területileg illetékes kormányhivatal köteles részt venni, ha azt a közszféra szervezet kéri.

¹⁶ Ugyan az MNTFS II. készítésénél még a korábbi rendeletek és kategóriák voltak hatályosak, de a 2014-2020-as uniós források már az ebben a bekezdésben jelzett 2014-es rendeletek szerinti területi kategóriákat használják.

2. Az uniós források megoszlása a stratégia céljainak megvalósítása érdekében.

Az elemzés során az 1. Mellékletben megadott táblázatban felsorolt felhívások pénzügyi adatait elemezzük. A pénzügyi előrehaladás is egyfajta képet ad arról, hogy milyen mértékben segítették az uniós források a MNTFS megvalósulását a gyakorlatban. Adataink az EUPR/FAIR adatbázisból származnak (2019.08.21-i lekérdezés). Az általunk vizsgált konstrukciók az EFOP, a GINOP, a TOP, a VEKOP és az RSZTOP-hoz kapcsolódnak. A cél az allokációk és a felhasználás pénzügyi előrehaladásának értékelése. Ebben a megközelítésben kisebb szerepet játszik, hogy az egyes konstrukciók milyen forrásból (ESZA, ERFA, illetve kapcsolódó nemzeti költségvetési társfinanszírozás) valósulnak meg.

Az általunk – pénzügyi előrehaladás szempontjából – vizsgált 104¹⁷ felhívás esetében 5386 esetben került sor hatályos szerződés¹⁸ megkötésére az Irányító Hatóságokkal és 113 pályázó rendelkezett támogatói döntéssel, de még nem kötöttek vele szerződést. A 104 konstrukció közül 34 kiemelt projekt¹⁹, a többi pályázatos. A kiemelt projektek a leszerződött támogatási érték 47,3%-át fedik le a 104 konstrukció esetében leszerződött támogatási értéknek.

1. táblázat: Az MNTFS céljaihoz kapcsolódó felhívások súlya az érintett operatív programokon belül

OP	Hatályos szerződések száma (db) MNTFS	Hatályos támogatási szerződések összege (Ft) ²⁰ MNTFS	OP-k összesen (hatályos szerződések száma db)	OP-k összesen (leszerződött támogatás, Ft)	MNTFS aránya (szerz. száma) %	MNTFS aránya (leszerződött támogatás) %
EFOP	2695	410 444 505 041	5424	985 043 987 158	49,7	41,7
GINOP	936	512 517 999 120	17975	2 498 596 245 936	5,2	20,5
RSZTOP	4	31 664 031 319	9	35 974 030 996	44,4	88,0
TOP	1612	320 696 078 367	6364	1 211 991 873 214	25,3	26,5
VEKOP	139	50 909 004 403	1268	176 853 458 178	11,0	28,8
Összesen	5386	1 326 231 618 250	31040	4 908 459 595 482	17,4	27,0

Forrás: EUPR/FAIR adatbázis (2019.08.21.), <https://palyazat.gov.hu> (2019.09.02.)

Az 1. sz. táblázat adataiból látszik, hogy az MNTFS céljaihoz kapcsolódó konstrukciókra az érintett OP-k esetében leszerződött támogatások (érték alapon) kicsivel több mint egynegyede (27%-a) jut, és OP-nként erősen változó a kép. Az EFOP és a kisösszegű RSZTOP esetében a források nagyobb része allokálódott az MNTFS céljaihoz kapcsolódó konstrukciókra, míg a TOP és a VEKOP esetében 28%, a GINOP esetében 20% körül mozgott ez arány. A

¹⁷ EFOP-5.1.1-17. Pénzügyi eszköz hitelprogram adatai hiányoznak, mivel azokra vonatkozóan az anyag írásakor nem állt információ rendelkezésre, és az adatok más szerkezetben vannak rögzítve, mivel itt visszatérítendő támogatásról van szó.

¹⁸ Hatályos szerződések (száma, szerződésben szereplő támogatási összeg), ahol: a szerződés aktuális példányában a hatályba lépés dátuma nem üres

¹⁹ 33 kiemelt projektet tudunk vizsgálni, mivel az EFOP-5.1.1-17 kiemelt projekt adatai nem álltak összehasonlítható formában rendelkezésre.

²⁰ A viszonyítási alap a fejezetben a hatályos támogatási szerződés összege (HUF). A támogatási szerződésben leszerződött összköltség ennél – értelemszerűen – az önrésszel magasabb.

leszerződött támogatási érték alapján az EFOP esetében a források 41,7%-a jutott a MNTFS céljaihoz kapcsolódó projektekre, míg a RSZTOP esetében 88% volt ez az arány.

Az általunk vizsgált felhívásokhoz kapcsolódó 5386 (hatályos szerződéssel rendelkező) projekt²¹ közül 751 került befejezésre (14%) az általunk vizsgált időpontig, 2519 még folyamatban van, viszont 2117 projekt 2019. augusztus végéig még el sem indult.²² Ezek az arányok is jelzik, hogy a fejlesztések megvalósítása még nem ért el abba a fázisba, hogy valódi hatáselemzéseket lehessen csinálni. Így az értékelés ezen szakaszában csak egy állapotfelmérést tudunk készíteni. A leszerződött támogatások értéke alapján számolva azonban a kép még kedvezőtlenebb: a leszerződött támogatások 5,5%-a kapcsolódik befejezett projektekhez, 69%-a folyamatban levőkhöz, és 25,5%-a leszerződött, de még el sem indult projektekhez. A Foglalkoztathatósághoz, illetve a Gyermekjóléthez kapcsolódó projektek esetében a legnagyobb a befejezett projektek száma, ez azonban a leszerződött támogatási összeghez képest még mindig elég csekély értéket jelent.

2. táblázat: Az MNTFS céljaihoz kapcsolódó projektek előrehaladása beavatkozási terület, illetve az egyes pályázatok státusza alapján (Hatályos szerződéssel rendelkezők, projektek száma, db)

Beavatkozási terület	Befejezett	Folyamatban lévő	Még nem indult el	Összesen
Bevonás, szemléletformálás, diszkrimináció	79	181	402	662
Egészségügy	1	84	79	164
Foglalkoztathatóság	246	141	589	976
Gyermekjólét	355	1284	591	2230
Oktatás	10	511	207	728
Területi hátrányok, lakhatás	60	317	249	626
Összesen (db)	751	2519	2117	5386

Forrás: EUPR/FAIR adatbázis (2019.08.21.) Megjegyzés: Hatályos szerződéssel rendelkező projektek száma (db)

3. táblázat: Az MNTFS céljaihoz kapcsolódó projektek előrehaladása beavatkozási terület, illetve az egyes pályázatok státusza alapján (Hatályos szerződéssel rendelkezők, a leszerződött támogatás összege alapján, db)

Beavatkozási terület	Befejezve	Folyamatban lévő	Még nem indult el
	az adott területre a leszerződött támogatás százalékában		
Bevonás, szemléletformálás, diszkrimináció	12,8	28,2	59,0
Egészségügy	0,1	76,1	23,8
Foglalkoztathatóság	0,8	92,4	6,8
Gyermekjólét	11,3	51,3	37,4

²¹ Pozitív IH döntéssel rendelkező projektek száma ennél valamivel nagyobb volt: 5500 projekt, az elutasított projektek száma 4412 volt. Tehát ez azt jelenti, hogy majdnem 10 000 pályázó nyújtott be támogatási kérelmet olyan projektekre, amelyek az MNTFS-hez kapcsolódnak.

²² Befejezett projekt: lezárt projekt. Folyamatban lévő projekt alatt olyan projekteket soroltunk be, ahol a projekt hatályos szerződéssel rendelkezik és kifizetés (előleg átutalás, előleggel való elszámolás, számla benyújtás és kifizetés), azaz pénzügyi mozgás is történt. El sem indult projekt esetében IH döntés van, hatályos szerződés van, de kifizetés, pénzügyi mozgás, pénzügyi elszámolás nem történt.

Beavatkozási terület	Befejezve	Folyamatban lévő	Még nem indult el
	az adott területre a leszerződött támogatás százalékában		
Oktatás	1,9	83,3	14,8
Területi hátrányok, lakhatás	10,4	46,6	43,0
Összesen	5,5	69,0	25,5

Forrás: EUPR/FAIR adatbázis (2019.08.21.) Megjegyzés: Hatályos szerződéssel rendelkező projektek (leszerződött támogatási érték)

A befejezett projektek aránya – a támogatási szerződés értéke alapján számítva – a Gyermekjólét területén a legnagyobb, a futó projektek esetében a Foglalkoztathatósági terület súlya a legnagyobb, míg a még el sem indult projektek vonatkozásában a Bevonás, szemléletformálás terület, illetve a Területi hátrányok, lakhatás képviseli a legnagyobb súlyt.

4. táblázat: Az MNTFS céljaihoz kapcsolódó projektek előrehaladása beavatkozási terület, illetve az egyes pályázatok státusza alapján (Hatályos szerződéssel rendelkezők, a leszerződött támogatás összege alapján, számított arányok)

Beavatkozási terület	Befejezve	Folyamatban lévő	Még nem indult el	Összesen*
	a projektek státusza a leszerződött támogatás százalékában az egyes szakágazatokban			
Bevonás, szemléletformálás, diszkrimináció	25,8	4,6	25,8	11,1
Egészségügy	0,1	8,0	6,8	7,3
Foglalkoztathatóság	6,1	54,0	10,8	40,3
Gyermekjólét	36,0	13,1	25,8	17,6
Oktatás	2,9	10,0	4,8	8,3
Területi hátrányok, lakhatás	29,1	10,3	26,0	15,4
Összesen	100	100	100	100

Forrás: EUPR/FAIR adatbázis (2019.08.21.) Megjegyzés: Hatályos szerződéssel rendelkező projektek

*Megjegyzés: a szakágazat súlya a leszerződött támogatás százalékában

5. táblázat: Az MNTFS céljaihoz kapcsolódó konstrukciók megoszlása beavatkozási területek szerint (A leszerződött támogatás százalékában)

Beavatkozási terület	Leszerződött támogatás összege (HUF)	Szakágazat súlya a leszerződött támogatás százalékában
Bevonás, szemléletformálás, diszkrimináció	147 828 966 666	11,1
Egészségügy	96 291 776 713	7,3
Foglalkoztathatóság	534 882 323 457	40,3
Gyermekjólét	232 991 845 685	17,6
Oktatás	110 160 080 177	8,3
Területi hátrányok, lakhatás	204 076 625 552	15,4
Összesen	1 326 231 618 250	100,0

Forrás: EUPR/FAIR adatbázis (2019.08.21.) Megjegyzés: Hatályos szerződéssel rendelkező projektek

A leszerződött támogatási érték alapján a legnagyobb súlyt a Foglalkoztathatósági területhez kapcsolódó konstrukciók jelentik, köszönhetően néhány – országos jelentőségű – kiemelt

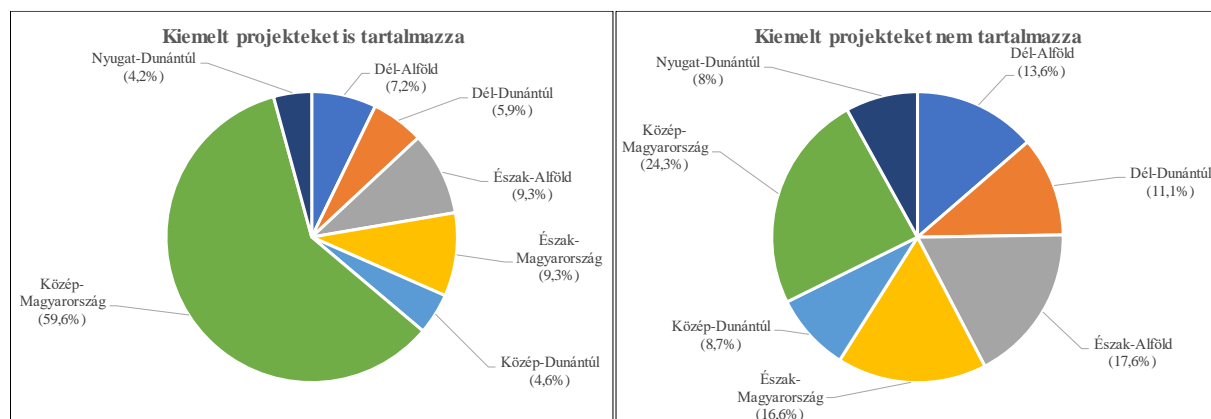
projektnek. A Foglalkoztathatóság területén a kiemelt projektek az összes támogatás több mint 90%-át lefedik (a leszerződött támogatás alapján számítva). A kiemelt projektek súlya még az Oktatás területén viszonylag nagy. Az Oktatás és az Egészségügy állapotát tekintve elgondolkodtató, hogy erre a két ágazatra jutott arányában a legkevesebb forrás, holott a felzárkózás szempontjából mind a két terület fontos szerepet játszik²³.

6. táblázat: Az MNTFS céljaihoz kapcsolódó projektek területi eloszlása régiók szerint

A kedvezményezett székhelye szerint	Hatályos szerződések száma	Szerződött támogatás (Ft)
Dél-Alföld	965	95 316 307 596
Dél-Dunántúl	734	77 647 400 609
Észak-Alföld	1031	122 959 420 870
Észak-Magyarország	1173	123 036 735 127
Közép-Dunántúl	487	60 740 560 048
Közép-Magyarország	514	790 479 631 090
Nyugat-Dunántúl	482	56 051 562 910
Összesen	5386	1 326 231 618 250

Forrás: EUPR/FAIR adatbázis (2019.08.21.).

2. ábra: Az MNTFS céljaihoz kapcsolódó projektek területi eloszlása régiók szerint, a kedvezményezett székhelye és a leszerződött támogatás alapján



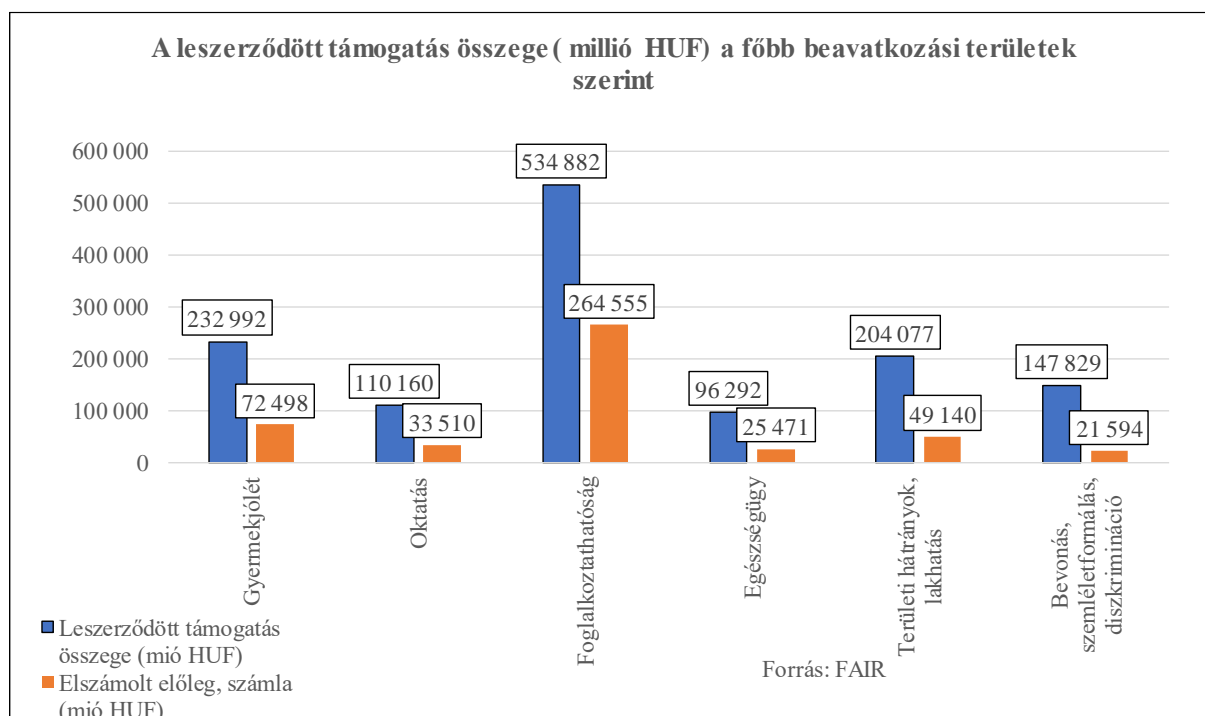
A források területi allokációjára vonatkozó adatok némileg torzított képet mutatnak, tekintettel arra, hogy a megvalósítás telephelye vonatkozásában pénzügyi adatokkal nem rendelkezünk. Így a fenti adatok a fő kedvezményezett székhelye szerinti eloszlást mutatják, s a fő kedvezményezettek esetében (általában a kiemelt projektek) is gyakran a Pénzügyminisztérium, a Pest Megyei Kormányhivatal, az Oktatási Hivatal van megadva, amelyek tovább terítik ezeket a forrásokat. Értékelési szempontból problémás, hogy a telephelyi kifizetési adatokhoz nem, vagy nem teljeskörűen jutottunk hozzá. A kiemelt projekteket kiemelve, a források regionális eloszlása már valamelyest kiegyensúlyozottabbnak látszik: noha a Közép-Magyarországi régió súlya a legnagyobb, de hasonló nagyságrendű az Észak-Magyarországi,

²³ A probléma dimenzióját jelzi, hogy az OECD adatai szerint 2018-ban a magyar egészségügyi kiadások értéke a GDP 6,6%-ának felelt meg, ami 1997 óta a legalacsonyabb érték. (https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=HEALTH_STAT)

Észak-Alföldi régiók súlya is. Azt, hogy a források ténylegesen hova allokálódtak, a megvalósítás telephelye szerinti adatok mutatnák, amelyekhez viszont nem sikerült az értékelőknek hozzájutniuk, így a vizsgálat erre nem terjedt ki.

Az MNTFS céljaihoz kapcsolódó konstrukciókra (kiemelt projektek és pályázatos konstrukciók) a pályázók átlagosan a leszerződött támogatások mintegy 54%-át kapták meg előleg formájában, amiből augusztus végéig 36% került elszámolásra. A kiemelt projektek esetében ez utóbbi arány valamivel nagyobb, 53%. Számlával történő elszámolásra a leszerződött támogatási összeg 15,8%-a erejéig került sor. A legtöbb lezárt projekt a Foglalkoztathatóság (GINOP-5.3.2-16²⁴), illetve a gyermekjólét (TOP-1.4.1-15²⁵) területén található, amelyek általában csekély összegű támogatást jelentettek. Mindebből arra következtethetünk, hogy pénzügyi szempontból a projektek előrehaladása, megvalósulása viszonylag lassú annak ellenére, hogy viszonylag jelentős mennyiségű előleg áll a pályázók rendelkezésére.

3. ábra: Az MNTFS céljaihoz kapcsolódó projektek pénzügyi előrehaladása



Az általunk (a Megrendelővel egyeztetve) részletesen vizsgált 25²⁶ felhívás az MNTFS-hez kapcsolódó konstrukciók leszerződött támogatási összegének mintegy 20%-át fedi le. Az 5386 támogatott projektből 1485 projekt jut erre a csoportra. A 2019 augusztus végi állapot szerint a

²⁴ A rugalmas foglalkoztatás elterjesztése a konvergencia régiókban - rugalmas, családbarát foglalkoztatási módszerek bevezetése a munkáltatóknál

²⁵ A foglalkoztatás és az életminőség javítása családbarát, munkába állást segítő intézmények, közszolgáltatások fejlesztésével

²⁶ EFOP-1.4.3-16 TOP-1.4.1-15 TOP-1.4.1-16 TOP-6.2.1-15 TOP-6.2.1-16 VEKOP-6.1.1-15 VEKOP-7.3.6-17 EFOP-3.1.10-17 EFOP-3.1.3-16 EFOP-3.1.5-16 EFOP-3.1.7-16 EFOP-3.4.1-15 EFOP-1.1.3-17 EFOP-1.11.1-17 GINOP-6.1.1-15 EFOP-1.8.0-VEKOP-17 EFOP-1.8.1-VEKOP-15 EFOP-1.8.2-17 EFOP-1.5.2-16 EFOP-1.5.3-16 EFOP-2.4.1-16 EFOP-1.6.2-16 VEKOP-7.1.4-16 EFOP-1.3.4-16 EFOP-1.6.1-VEKOP-16.

hatályos szerződésekkel rendelkező projektek mintegy 15%-a lett lezárva, több mint fele jelenleg is fut, illetve mintegy 1/3-a még el sem indult. A befejezett projektek száma a Gyermekjólét területén a legmagasabb. A részletesen vizsgálandó konstrukciók közül 7 kiemelt projekt van, a többi pályázatos. A kiemelték az Oktatás (3 db), a Foglalkoztathatóság (1 db), az Egészségügy (2 db) és a Bevonás, szemléletformálás, diszkrimináció (1 db) területén vannak.

7. táblázat: Az MNTSF-hez kapcsolódó 25 részletesen vizsgált felhívás projektjeinek státusza beavatkozási területenként (db)

Beavatkozási terület	Befejezve	Folyamatban lévő	Még nem indult el	Összesen
Bevonás, szemléletformálás, diszkrimináció		30	9	39
Egészségügy	1	32	14	47
Foglalkoztathatóság	4	44	14	62
Gyermekjólét	208	399	374	981
Oktatás	6	32	14	52
Területi hátrányok, lakhatás		224	80	304
Összesen	219	761	505	1485

Forrás: EUPR/FAIR adatbázis (2019.08.21.) Megjegyzés: hatályos szerződéssel rendelkező projektek.

A hatályos szerződések értéke alapján számolva azonban látszik, hogy a lekötött források csupán 5,6%-a fedez befejezett projekteket, majdnem 70%-a futó projekteket. Míg a szerződésvolumen egynegyede még el sem indult projektekhez kapcsolódik. A befejezett projektek értéke (ahogy a száma is) a Gyermekjólét területén a legmagasabb, de ahogy korábban jeleztük, itt elsősorban kisebb volumenű projektekről van szó. Az Oktatás területén van még 6 befejezett projekt, amelyek az adott ágazatban lekötött támogatási szerződés volumenének 3,4%-át teszik ki, míg a többi területén gyakorlatilag még vagy egyáltalán nem, vagy csak nagyon kis volumenben zárultak le projektek.

Az összes befejezett projekt esetében a legnagyobb súlyt a Gyermekjólét terület képviseli, ugyanakkor az el sem indult projektek súlya is itt a legnagyobb (65,4%). A támogatási szerződés értéke alapján a Területi hátrányok, lakhatás szakterület is alapos lemaradást mutat: itt befejezett projekt nincsen, nagy részük folyamatban van és egynegyed el sem kezdődött. Hasonló a helyzet a Bevonás, szemléletformálás, diszkrimináció területén is.

8. táblázat: Az MNTFS céljaihoz kapcsolódó 25 részletesen vizsgált felhívás projektjeinek előrehaladása beavatkozási terület, illetve az egyes pályázatok státusza alapján (Hatályos szerződéssel rendelkezők, a leszerződött támogatás összege alapján számított arányok)

Beavatkozási terület	Befejezve	Folyamatban lévő	Még nem indult el
	az adott ágazatra leszerződött támogatás százalékában		
Bevonás, szemléletformálás, diszkrimináció	0,0	89,2	10,8
Egészségügy	0,5	91,5	8,0
Foglalkoztathatóság	0,5	98,2	1,2
Gyermekjólét	20,4	42,6	37,0

Beavatkozási terület	Befejezve	Folyamatban lévő	Még nem indult el
	az adott ágazatra leszerződött támogatás százalékában		
Oktatás	3,4	94,9	1,7
Területi hátrányok, lakhatás	0,0	75,5	24,5
Összesen	5,6	69,2	25,2

Forrás: EUPR/FAIR adatbázis (2019.08.21.) Megjegyzés: hatályos szerződéssel rendelkező projektek.

9. táblázat: Az MNTFS céljaihoz kapcsolódó 25 részletesen vizsgált felhívás projektjeinek előrehaladása beavatkozási terület, illetve az egyes pályázatok státusza alapján (Hatályos szerződéssel rendelkezők, a leszerződött támogatás összege)

Beavatkozási terület	Befejezve	Folyamatban lévő	Még nem indult el	Összesen
	Hatályos szerződések értéke Ft			
Bevonás, szemléletformálás, diszkrimináció		3 628 545 688	441 555 957	4 070 101 645
Egészségügy	109 948 760	21 900 627 705	1 915 116 391	23 925 692 856
Foglalkoztathatóság	176 965 680	31 736 293 403	400 635 248	32 313 894 331
Gyermekjólét	22 655 681 692	47 249 251 560	41 068 522 627	110 973 455 879
Oktatás	760 556 236	21 209 576 837	379 660 647	22 349 793 720
Területi hátrányok, lakhatás		57 344 611 832	18 596 835 676	75 941 447 508
Összesen	23 703 152 368	183 068 907 025	62 802 326 546	269 574 385 939

Forrás: FAIR adatbázis (2019.08.21.) Megjegyzés: hatályos szerződéssel rendelkező projektek.

A 25 részletesen vizsgált konstrukció esetében átlagosan a leszerződött támogatás 74%-át kapták meg a pályázók előleg formájában. Az előleg mértéke a leszerződött támogatási összeg 30-100%-a körül mozgott. Ezzel az előleggel a 25 konstrukció pályázói átlagosan 35,9%-ban számoltak el. Számlával történő elszámolásra a leszerződött összeg 5-6%-ában került sor. Tehát általában a részletesen vizsgált konstrukciók esetében is megállapíthatjuk, hogy a projektek megvalósulása lassan halad előre és ennek nem finanszírozási akadályai lehetnek, hiszen forrás – előleg formájában – bőven áll a pályázók rendelkezésére.

10. táblázat: Az MNTFS céljaihoz kapcsolódó, részletesen vizsgált felhívások pénzügyi előrehaladása

Felhívások kódja	Szakterület	Hatályos szerződések száma	Szerződött támogatás (Ft)	Számlás kifizetés a leszerződött támogatás %-ában	Előleg kifizetés a leszerződött támogatás %-ában.	Előleg elszámolás a kifizetett előleg %-ában
EFOP-1.4.3-16	Gyermekjólét	125	5 148 522 221	5,9	34,2	25,2
TOP-1.4.1-15	Gyermekjólét	496	51 771 903 549	3,3	88,7	35,5
TOP-1.4.1-16	Gyermekjólét	155	14 259 987 312	1,3	89,2	6,7
TOP-6.2.1-15	Gyermekjólét	96	20 222 636 297	3,3	89,5	63,5
TOP-6.2.1-16	Gyermekjólét	56	10 456 749 652	1,8	87,3	13,3
VEKOP-6.1.1-15	Gyermekjólét	53	9 113 656 848	6,5	67,4	31,8
EFOP-3.1.10-17	Oktatás	28	780 688 547	14,2	53,6	27,9
EFOP-3.1.3-16	Oktatás	1	4 193 000 000	0,0	100,0	43,0
EFOP-3.1.5-16	Oktatás	1	12 900 000 000	22,5	77,5	25,3
EFOP-3.1.7-16	Oktatás	1	3 000 000 000	24,5	92,3	64,3
EFOP-3.4.1-15	Oktatás	9	1 146 444 526	31,9	63,6	97,8
VEKOP-7.3.6-17	Oktatás	12	329 660 647	0,0	67,3	0,0

Felhívások kódja	Szakterület	Hatályos szerződések száma	Szerződött támogatás (Ft)	Számlás kifizetés a leszerződött támogatás %-ában	Előleg kifizetés a leszerződött támogatás %-ában.	Előleg elszámolás a kifizetett előleg %-ában
EFOP-1.1.3-17	Foglalkoztathatóság	46	1 629 344 601	30,6	55,6	42,3
EFOP-1.11.1-17	Foglalkoztathatóság	15	684 549 730	38,0	49,9	45,4
GINOP-6.1.1-15*	Foglalkoztathatóság	1	30 000 000 000	0,0	102,6	71,1
EFOP-1.8.0-VEKOP-17	Egészségügy	1	11 430 000 000	11,9	62,1	0,0
EFOP-1.8.1-VEKOP-15	Egészségügy	1	6 570 000 000	0,0	99,6	0,0
EFOP-1.8.2-17	Egészségügy	45	5 925 692 856	7,5	57,3	0,0
EFOP-1.5.2-16	Területi hátrányok, lakhatás	39	12 773 050 096	7,8	54,0	10,4
EFOP-1.5.3-16	Területi hátrányok, lakhatás	91	31 079 801 796	8,1	50,1	11,1
EFOP-1.6.2-16	Területi hátrányok, lakhatás	92	16 083 180 349	6,3	39,2	5,4
EFOP-2.4.1-16	Területi hátrányok, lakhatás	81	15 925 493 237	1,1	43,9	1,5
VEKOP-7.1.4-16	Területi hátrányok, lakhatás	1	79 922 030	0,0	84,8	0,0
EFOP-1.3.4-16	Bevonás, szemléletformálás, diszkrimináció	38	1 870 101 645	10,5	49,1	1,2
EFOP-1.6.1-VEKOP-16	Bevonás, szemléletformálás, diszkrimináció	1	2 200 000 000	0,0	100,0	54,4
	Összesen	1 485	269 574 385 939	5,7	74,2	32,8

Forrás: EUPR/FAIR adatbázis (2019.08.21.) Megjegyzés: a szürkével jelöltek kiemelt projektek.

*A GINOP-6.1.1-15 kiemelt projekt esetében a szerződött támogatásra vonatkozó összeg a Megrendelőtől kapott file-ban nem egyezik a www.palyazat.gov.hu honlapon található magasabb összeggel (31 150 000 000 Ft), ami nagyjából a kifizetett előlegnek felel meg.

Az adatokból megállapítható, hogy a kiemelt projektek keretében leszerződött támogatás az általunk részletesen vizsgált konstrukciók 26,1%-át fedi le. Előleg formájában a kiemelt projektek – együttesen – a támogatási összeg mintegy 90%-át megkapták, és ennek nagyjából a felével el is számoltak. A kiemelt projektek esetében a számlával történő elszámolás a leszerződött támogatás mintegy 1/3-át fedi le. Mindebből az következik, hogy a kiemelt projektek esetében a pénzügyi előrehaladás kedvezőbb, mint a pályázatos konstrukciók esetében. Természetesen ebben a vonatkozásban is vannak különbségek az egyes projektek előrehaladása között.

Összességében fel kell hívni a figyelmet arra, hogy az adatok, bár teljes körűek, számos hiányossággal bírtak, amelyet az adatszolgáltató nem tudott orvosolni. Ezek közül kettőt emelünk ki, amelyek jelentősen korlátozták az elvégezhető értékelés lehetőségeit. Az adatok minden esetben pályázat szintűek, azonban a megvalósítási helyszín vonatkozásában ennél mélyebb bontásra lett volna szükségünk, mivel így a támogatások megvalósítási helyszín szerinti dimenzióban nem értékelhetők. A pénzügyi megvalósításhoz kapcsolódó adatok csupán a fő pályázóhoz, illetve a fő kedvezményezetthez kapcsolhatók. A megvalósítási helyszínhez csupán egy cím tartozik, név és pénzügyi adat nem. Ez megnehezíti a területi allokáció vizsgálatát aszerint, hogy egyértelmű legyen a fejlesztések területileg mely helyszíneken valósultak meg.

3. Az értékelés általánosítható tapasztalatai alapján megfogalmazott javaslatok

Az MNTFS szűkebb fókusszal koncentrálja az erőforrásokat. A Stratégia kiterjedt célrendszere, több beavatkozási területet is átfogó, horizontális jellege érthető és megtartandó megközelítés. Az értékelés eredményeként megfogalmazódott az a javaslat, hogy beavatkozási területenként *egyértelműen kerüljön megnevezésre a társadalmi felzárkózási politika fő fókusza* és a célrendszer ezt explicite tükrözze is. Az uniós fejlesztési források felhasználása szempontjából ez azért fontos, mert segítené a forrásoknak a jelenleginél koncentráltabb és vélhetően hatásosabb felhasználását.

A tapasztalat azt mutatja, hogy *a kiemelt projektek megvalósítása sikeresebb, abszorpció képessége nagyobb, mint a pályázatos felhívásoké, de az utóbbiak növelhetik a pályázók belső motivációját.* Az értékelés tapasztalatai alapján megfogalmazódott, hogy a hazai intézményi környezetben a kiemelt projektek, illetve a kiemelt projektekhez kapcsolódó pályázatos felhívások bizonyultak sikeresnek, míg a kizárólag pályázatos felhívások kevésbé voltak eredményesek a célcsoport elérése, a projekt megvalósítása, menedzselése terén. Az oktatás területén ugyanakkor növelné a részvételi motivációt és a projektek hatékonyságát és fenntarthatóságát, ha a tankerületeken keresztül lenne önálló, intézményre szabott pályázási lehetőség is a kötelező projekt során jól teljesítő helyi oktatási intézmények számára. Ez akár oly módon is kivitelezhető lenne, hogy a projektekben eredmény szemléletű indikátorok alkalmazásával lehetőséget biztosítanak a visszacsatolásra menet közben is, például a programban kötelezően résztvevő intézmények közül a jól teljesítők valamilyen díjban részesülhetnek vagy plusz humán erőforrást kaphatnának.

Visszatérő problémaként jelentkezett a fejlesztési projektekben résztvevő szereplők részéről, hogy egy OP több prioritása, vagy több OP prioritásai alól egy pályázati kiírásban lehessen fejlesztési programot kiírni. Ez segíthetné a komplex megközelítést, csökkentené az adminisztrációt és az egymással párhuzamosan működő (rossz esetben egymással nem kommunikáló) menedzsmeneteket stb.

Fontos tanulsága volt az értékelésnek, hogy az *eredményorientáltság, teljesítménykényszer mellett uniós forrásokat nem célszerű kísérleti projektekre bevetni.* A kísérleti felhívások a megfelelő gazdasági környezet hiányában sikertelennek bizonyulhatnak.

Szükséges a Stratégia társadalmi folyamatokat nyomon követő monitoringrendszerének felülvizsgálata, a kimeneti mérőszámok súlyának növelése céljából. A Stratégia társadalmi folyamatok nyomonkövetési rendszeréhez kapcsolódóan javasoljuk – szervesen építve a jelenlegire, az esetlegesen módosított célrendszerhez igazítva és az azóta létrejött, fejlesztett kutatási és adatinfrastruktúra figyelembevételével – a Stratégia indikátorrendszerének felülvizsgálatát. Egyúttal azt is javasoljuk, hogy a romák helyzetének nyomon követésére idehaza, a KSH gyakorlatába beépült módszer (vagyis a nem kötelező, reprezentatív lakossági vizsgálatokban a nemzetiségi hovatartozásra vonatkozó kettős kérdés szerepeltetése) nemzetközi kiterjesztését, mint követendő gyakorlatot, a magyar kormány javasolja az Európai Bizottság és a jelentős roma népességgel bíró tagországok részére.

Az uniós programokhoz rendelt indikátorok nem igazán alkalmasak a valós eredmények feltárására. Elsősorban output indikátorokról van szó, amelyek azt mutatják, hogy egy program mennyire zökkenőmentesen zajlott le, sikerült-e az eredeti terveket megvalósítani. Az output indikátorok ilyen mértékű dominanciája, felértékelődése az OP-k és a konstrukciók szintjén azért jelent problémát, mert így a hosszútávú eredmény indikátorok és a hatásindikátorok kiesnek a projektszemléletű fejlesztési logikából. Ez egyértelműen gátolja a megfelelő visszacsatolást a szakpolitikai döntéshozatal számára, ami aztán a rendelkezésre álló források – hatásosság és hatékonyság szempontjából – nem megfelelő felhasználásához vezet/vezethet. Ezért a jövőben fontos lenne, **hogy a konstrukciók jelentős hányadához egyértelműen rendeljenek hozzá értékelési lábat, megfelelő erőforrásokkal, és a hatásértékelést** – körültekintő előkészítést követően – minden ilyen esetben **végezzék is el.** A program folytatásáról, hasonlók indításáról többek között az eredmények kiértékelését követően, azok ismeretében döntsenek. Ezzel összefüggésben azt is javasoljuk, hogy a projekteket eredmény-szemléletűen alakítsák ki. Ezzel azt a kockázatot is fel kell vállalni (mind uniós, mind nemzeti szinten), hogy a bizonyíthatóan eredménytelen projektek esetében források átcsoportosítására kerülhet sor, akár egy rákövetkező fejlesztési ciklusban is.

Az indikátorok meghatározásakor érdemes figyelembe venni a megcélzott célcsoport fontosabb jellemzőit. Így például, amennyiben egy felhívás többféle korcsoportot is megcéloz, érdemes lehet korcsoportonkénti indikátorokat és célértékeket definiálni.

4. Főbb megállapítások szakterületenként

2.1. Gyermekjólét

A gyermekjóléti területen az uniós támogatással zajló konstrukciók az MNTFS **gyermekszegénység-csökkentésre** vonatkozó céljához kapcsolódnak. A felhívások egy része kifejezetten a hátrányos helyzetű népeiséget célozza, más esetekben explicit célzás nélkül olyan szolgáltatásokat/ellátásokat fejlesztenek, amelyek kulcsfontosságúak a hátrányos helyzetű népeiség felzárkózása szempontjából.

- Mind a megnyert támogatások, mind a teljes megpályázott összeg arányát nézve a **legrosszabbul ellátott települések az átlagosnak megfelelő arányban kaptak támogatást, ezért nem várható, hogy a fejlesztéseknek számottevő hatása lesz az ellátottság területi egyenlőtlenségeinek csökkentésében.**
- Több felhívás esetében **problémát** okozott a **pályázatok lassú elbírálása**, ami miatt nemcsak később kezdtek működésüket az intézmények, de az **építőipari áremelkedés** miatt a terveket is adaptálni kellett. További nehézségek adódtak olyan területeken, ahol az infrastrukturális fejlesztésre vonatkozó pályázatra külön, az ESZA finanszírozású megnyerése után lehetett pályázni. Így a kedvezményezettek ideiglenes helyszínen kellett, hogy megkezdjék a működést, ami sok esetben hátráltatja az intézmények működését.
- Jelentős probléma, hogy **a munkaerőhiány és az alacsony bérezés miatt sokszor nehézséget okozott a követelményeknek megfelelő végzettségű munkatársak felvétele.**
- A pályázatok elbírálásánál érdemes lenne azt is figyelembe venni, hogy milyen már futó vagy elindulás előtt levő projektek vannak egy településen, mert előfordul, hogy a kistelepüléseken párhuzamosan működnek egymást átfedő tevékenységeket támogató projektek. Ebből a szempontból hasznos lenne egy olyan **áttekintő (minden döntést hozó számára elérhető) projekt-kataszter működtetése, amely lehetővé tenné, hogy településenként nyomon követhető legyen, milyen projektek futnak.**

2.2. Oktatás

Az oktatás területén az uniós oktatásfejlesztési programok leképezik az MNTFS céljait, vagyis a szegénység, a szociális kizáródás újra termelődésének megakadályozása érdekében **a roma és mélyszegénységben élő gyerekek oktatáshoz való hozzáféréseinek javítását, az iskolai lemorzsolódás csökkentését célozzák meg.**

- Az oktatási eredményesség növelése és **a lemorzsolódás csökkentése elfogadott társadalmi és kormányzati cél**, ami az oktatás szereplői számára is jól értelmezhető és releváns. Ezzel szemben **a szegregációt és annak csökkentésében betölthető szerepüket az oktatási szereplők jóval ambivalensebben ítélik meg**, egyrészt mert annak gyökerét az iskolarendszeren kívül látják, másrészt, mert sem országos, sem területi, sem helyi szinten nem azonos súllyal kommunikálták a korai iskolaelhagyás csökkentésének szükségességét, illetve a deszegregációt, mint célt.

- A szegregáció területén a fejlesztések eredményességét mindenképpen javítaná, ha a **helyi deszegregációs, illetve antiszegregációs cselekvési tervek kidolgozásába minden helyi érintettet bevonnának**, és minden szinten még egyértelműbb és nyíltabb lenne a kommunikáció.
- A jelenlegi szabályozási környezet (pl. a pedagógusképzés és foglalkoztatás, bérezés, a szakképzés átalakítása) egyelőre ellene hat egy – a fejlesztési programok által is deklarált – tanulóközpontú, inkluzív és integratív oktatási rendszer kialakításának. Ezért a programok hatékonyságának javítása céljából **javasoljuk erősíteni a fejlesztéspolitikai célok és az oktatásirányításhoz kapcsolódó célok közötti összhangot**, például a különböző területekért felelős minisztériumi osztályok közötti együttműködés javításával.
- A végzettség nélküli iskolaelhagyás és a szegregáció elleni küzdelemhez **az intézmények leginkább a speciális szakemberek** (fejlesztő pedagógusok, szociálpedagógusok, pedagógus asszisztensek, iskolapszichológusok) **meglétét hiányolják**, de sok helyen már tanárhány is van. **Az intézményfejlesztésre és képzésre, mentorálásra fókuszáló uniós fejlesztési projektek ezt a kapacitáshiányt önállóan nem tudják kezelni.** Ezért javasoljuk, hogy a következő ciklus tervezésekor jobban vegyék figyelembe a fejlesztendő intézmények szükségletei, igényeit. Továbbá sokkal **kisebb volumenben, de nagyobb mélységben** (folyamatos mentorálás, coaching stb.) **kellene a programokat elindítani.**
- A területi és ágazati szempontok együttes figyelembevétele egyaránt igényelné a **komplex rendszerek menedzselését biztosító kompetenciákat**, a feladatok delegálását és a helyi szereplők autonómiájának növelését és az együttműködés kultúrájának erősítését. A fejlesztéseket tervező-irányító intézményrendszer átgondolása szükséges. Ez egyrészt strukturális átalakításokat jelent, például a döntések minőségét javító kutatói háttérintézeti hálózat visszaépítését, a különböző területeket képviselő kormányzati szereplők közötti munkamegosztás újragondolását, vagy a kompetenciák és felelőségek közötti összhang megteremtését. Másrészt, a **humán erőforrás kapacitások fejlesztésével** (pl. komplex rendszerek irányítását javító továbbképzés) ki kellene alakítani a szakmai és projektmenedzsment szempontok közötti egyensúlyt. **A programok monitorozásának, értékelésének jóval nagyobb nyilvánosságot kellene adni** akár már a folyamat közben is.

2.3. Foglalkoztatás

A Stratégia foglalkoztatási céljai 2014-ben fogalmazódtak meg. Az indikátorok alapján azonban látszik, hogy **a fokozatosan csökkenő létszámú célcsoport mellett is a támogatások a célcsoport széles körét érhetik el.**

- A foglalkoztatási területen a támogatási és felzárkózási felhívásoknak **volt előzménye** az előző tervezési időszakban. Ezek további működése a jelenlegi konstrukciók tapasztalatainak a figyelembevételével és a tervezési időszakban ezek korrigálásával **folytatható.**
- A területre jutó szerződött támogatásoknak meghatározó aránya a GINOP/VEKOP konstrukciókra jutott, ezek az MNTFS céljaihoz valamennyire kapcsolódó programok nagyszabású és -költségvetésű, a teljes programozási időszakot lefedő programok, míg

a közvetlenül a felzárkózást célzó EFOP keretében kisebb programok megvalósítására került sor, az így megvalósuló támogatások aránya alig 4%. (A GINOP/VEKOP felhívások – azon túl, hogy az MNTFS céljaihoz is hozzájárulnak – a Kormány gazdaságfejlesztési célkitűzését is hivatottak szolgálni a keresletnek megfelelő munkaerő fejlesztésével, ami magyarázza forrásarányos súlyukat.) A tényadatok és az interjúk alapján is megfogalmazható, hogy **az EFOP felhívásokban a felzárkózás, a foglalkoztathatóság növelése kapcsán, az egymásra épülő támogató programok súlyának és a köztük levő arányok újragondolása** az MNTFS speciális céljainak az érvényesítése érdekében fontos és hasznos lenne.

- A TOP foglalkoztatási paktumokhoz kapcsolódó felhívásainak célcsoportja megegyezik az MNTFS célcsoportjával: ezek a fejlesztések a megyei és helyi szinten kialakult foglalkoztatási együttműködések, partnerségek azon tevékenységeit segítik, amelyek a helyi munkaerő-piac bővítéséhez, a célcsoport képzéséhez, elhelyezkedéséhez és a helyi és megyei szereplők együttműködésének erősítéséhez szükségesek.
- Sikeres projekt és **egyértelműen jó gyakorlatként elterjeszhető a foglalkoztatásba ágyazott képzés formájában nyújtott EFOP támogatás**, amely először foglalkoztatást nyújt, majd ezzel párhuzamosan képzést indít.
- **A hátrányos helyzetű csoportok számára nyújtott támogatások sikerességét sok esetben korlátozza az a szabály, hogy a támogatásban részesültek csak bizonyos idő elteltével léphetnek ismét be támogatási projektbe.** Egymásra épülő programok esetében ettől a szabálytól el lehetne tekinteni, de **a képzési projektek lezárásával a leghátrányosabb helyzetűek támogatás nélkül nem könnyen találnak a nyílt munkaerőpiacon foglalkoztatási lehetőséget.**

2.4. Egészségügy

Az egészségügy területén a tervezők felismerték, hogy az egészségügyi problémákat mérsékelni kívánó programoknak egymásra épülő, egymást segítő konstrukcióknak kell lenniük.

- **Az egészségügyi fejlesztések esetében nehéz elérni a leginkább rászoruló településeket.** Ezt a hagyományos pályázatos konstrukciók erőltetése okozza, hiszen ezeken a településeken jellemzően **nincs meg a megfelelő pályázatiírói, lebonyolító kapacitás.**
- A nyertes települések 61%-ában kis arányú a roma népesség, tehát a célzás sok esetben nem volt sikeres.
- **Nem látszik a pályázatok révén kiépült kapacitások (szűrési lehetőségek) és a leszűrt betegek megfelelő ellátásának összhangja.** Ezáltal, bár a projektek valószínűsíthetően sikeresek lesznek a pályázati cél értelmében, összességében mégsem javítják érezhető módon a célcsoportba tartozók egészségi állapotát.

2.5. Területi különbségek csökkentése, lakhatás

A területi hátrányokat mérsékelni kívánó projektek elaprózódottak voltak, szinte minden település részesült valamilyen fejlesztési forrásban. Ez azt eredményezte, hogy **sok település kapott sok kis támogatási összeget, ami nem feltétlen volt elegendő a problémák orvoslására.**

- A projektek megvalósítását a szervezeti átszervezések, de az (adminisztratív támogatói funkciót ellátó) állami munkatársak magas fluktuációja is megnehezítette.
- A lakhatási problémák (mint a területi hátrányok egy speciális területe) megoldása komplex intézkedéseket igényel. A különböző **telepprogramok csak rövid távú megoldást nyújtanak**, a területi különbségek fennmaradnak. A hosszútávú és **fenntartható eredmények eléréséhez jelentősebb forrásallokációra lenne szükség.**
- Fontos, hogy a lakhatási problémákat és a területi különbségeket mérsékelni kívánó programok egymásra épülése a jelenlegi gyakorlatnál eredményesebb legyen.
- A szegregátumokat érintő telepprogramoknak jobban figyelembe kell venniük, hogy a gazdasági társadalmi lehetőségek az ország különböző régióiban a település elhelyezkedésétől függően nagyon eltérőek. A rendelkezésre álló (humán) erőforrások jelentős mértékben eltérnek az ország különböző részein, így a projekt megpályázása is gyakran akadályt jelent a leginkább segítségre szoruló települések esetében. Emellett a megnyert pályázatok kivitelezése is gyakran ugyanezen (erőforrás) korlátokba ütközik.
- A lakhatási problémákat több tényező is befolyásolta az évek során, így az ingatlanárak és a szükséges építőanyagok árának növekedése, illetve a szakpolitikai változások.

2.6. Bevonás, szemléletformálás, antidiszkrimináció

A bevonás, szemléletformálás, diszkrimináció olyan jellemzően „puha” beavatkozási terület, amelynek hatékonysága, **eredményessége nehezen mérhető** a témák jellege és a rájuk ható komplex, nehezen szétszálazható társadalmi, gazdasági, intézményi környezet és társadalmi attitűdök hatásai következtében. A szegregált vagy hátrányos helyzetű települések eleve igen korlátozott humántőke-kínálattal rendelkeznek, ami éppen a humántőke jellegű fejlesztéseket nehezíti.

2.7. Felmérés a kedvezményezettek körében

Az értékelés keretében sor került a kedvezményezettek körében egy online kérdőíves felmérés, illetve nagyszámú személyes interjú lebonyolítására is. A jelentés eredményei összesen 1915 kedvezményezett adatszolgáltatásán alapulnak. A visszajelzések alapján leszűrhető, **hogy a pályázók többsége uniós támogatás nélkül nem tudta volna megvalósítani a tervezett fejlesztést.** Többségük már rendelkezett korábbi pályázati tapasztalattal, s a mostani időszakban is egyszerre több projektet is menedzseltek. Komoly probléma **a helyi humán erőforrás hiánya** vagy nem megfelelő kapacitás, minőség elérhetősége, ami **mind a tervezés, mind a megvalósítás során** érezhető volt. A fejlesztések hosszútávú fenntarthatósága szintén sok esetben kockázatosnak tűnik: itt a forráshiány a fő korlát; újabb támogatás nélkül a válaszadók többsége a fenntarthatóságot nem látja biztosítotttnak. Általános megállapítás, hogy **a fejlesztési támogatásokat nagyon hasznosnak ítélik meg a válaszadók, de az elérhető források nagysága általában nem elégséges a problémák orvoslására.** A válaszadók a felhívások jobb egymásra épülését hiányolják, illetve a jól futó projektek folytatásának, újbóli kiírásának lehetőségét.

3. Főbb javaslatok

- **A források koncentrációjára, koordináltabb felhasználására a jövőben nagyobb hangsúlyt kellene fektetni.** Ezt egyrészt segítené, ha a társadalmi felzárkózási stratégia célrendszere fókuszáltabbá válna. Másrészt, a fejlesztéspolitikai tervezésben mintha a „mindenki kapjon egy keveset” elve működne, amiben jelentős szerepe lehet az Operatív Programok tervezése során megjelenő, különböző szereplők részéről jelentkező nyomásnak, melyek hatására az **átfogó, komplex tervezés és a forráskoncentráció szempontjai háttérbe szorulnak.** Ennek nyomán túl sok helyen, túl sokféle projekt zajlik, gyakran – a tervezői akarattal ellentétesen – egymás rovására (pl. egymás elől vonják el a szakembereket).
- A társadalmi felzárkózási célok minél hatékonyabb teljesülésének előfeltétele, hogy a széles értelemben vett társadalompolitika, a felzárkózási terület és a Stratégia beavatkozási területeinek ágazati szakpolitikái egymást erősítsék.
- A hazai intézményi környezetben a kiemelt projektek, illetve a kiemelt projektekhez kapcsolódó pályázatos konstrukciók bizonyultak sikeresnek a célcsoport elérése, a projekt megvalósítása, menedzselése terén. Vannak eltérő helyzetek is, például növelhetné a részvételi motivációt és javíthatná a hatékonyságot a helyi oktatási intézmények körében, ha önálló pályázási lehetőséget kapnának.
- **Egy OP több prioritása vagy több OP prioritásai alól egy pályázati kiírásban lehessen programot kiírni. Ez segíthetné a komplex megközelítést,** csökkentené az adminisztrációt és az egymással párhuzamosan működő, egymással nem kommunikáló menedzsmenteket.
- A kísérleti konstrukciók a megfelelő gazdasági környezet hiányában sikertelennek bizonyulhatnak. Az eredményorientáltság, teljesítménykényszer mellett uniós forrásokat nem célszerű kísérleti projektekre fordítani.
- Jellemzően **nagyobb hangsúlyt kellene fektetni a humán erőforrás biztosítására,** szinte területtől függetlenül. **Különösen** így van ez az oktatás terén: a hátrányos helyzetű iskoláknál fontos szakemberek hiányoznak. **Ezért lehetővé kell tenni, hogy az uniós forrásokat ilyen esetekben bérköltségre, bérkiegészítésre is lehessen fordítani.** Indokolt lenne a projektmenedzsment keret felemelése is a jelenlegi 2,5%-os szintről.
- Integrálni kellene az intézményfejlesztési és az infrastruktúra-fejlesztési programokat.
- **Jó gyakorlatot jelentenek azok a felhívások, ahol a képzéshez (állami) foglalkoztatás is kapcsolódik,** mivel a képzési projektek lezárásával a leghátrányosabb helyzetűek támogatás nélkül nem könnyen találnak a nyílt munkapiacra foglalkoztatási lehetőséget. Azonban a szabályozás merev határt definiál a támogatási programokba történő ismételt belépésre, ezen fontos lenne változtatni.
- A kifejezetten romák számára kiírt projektek a szegregálódáson és stigmatizáción keresztül nehezíthetik e célcsoport tagjainak társadalmi integrációját. Ezért **szerencsésebbek lehetnek a vegyes célcsoportokra kiírt támogatási konstrukciók, ahol a roma háttér előnyt jelent a programba való bekerülésnél.**
- Szükséges a **Stratégia** társadalmi folyamatokat nyomon követő **monitoringrendszerének felülvizsgálata,** a kimeneti mérőszámok súlyának növelése céljából.

- A magyar kormány javasolja az Európai Bizottság és a jelentős roma népességgel bíró tagországok részére **a romák helyzetének nyomon követésére** idehaza, **a KSH gyakorlatába beépült módszer nemzetközi kiterjesztését**, mint követendő gyakorlatot.

Az uniós programokhoz rendelt **output indikátorok nem alkalmasak a valós eredmények feltárására**, ami egyértelműen gátolja a megfelelő visszacsatolást a szakpolitikai döntéshozatal számára. Ez a rendelkezésre álló források – hatásosság és hatékonyság szempontjából – nem megfelelő felhasználásához vezet/vezethet. Ezért szükséges, hogy a **programok jelentős hányadához egyértelműen rendeljenek hozzá értékelési, hatásértékelési lábat, megfelelő erőforrásokkal**, és a hatásértékelést – körültekintő előkészítés követően – minden ilyen esetben végezzék is el. A program folytatásáról az eredmények kiértékelését követően, azok ismeretében döntsenek.

1. MELLÉKLET A vizsgált felhívások listája (2019. 08. 21-i állapot)

Beavatkozási terület	Felhívás kódja	Hatályos szerződések száma	Hatályos szerződésekben rögzített támogatási összeg
Gyermekjólét	EFOP-1.2.7-16	23	695 388 381
Gyermekjólét	EFOP-1.2.1-15	162	695 388 381
Gyermekjólét	EFOP-1.2.12-17	7	6 179 882 023
Gyermekjólét	EFOP-1.3.5-16	586	17 029 109 657
Gyermekjólét	EFOP-1.4.1-15	1	14 414 310 979
Gyermekjólét	EFOP-1.4.1-17 ²⁷	1	4 531 579 560
Gyermekjólét	EFOP-1.4.2-16	31	1 540 000 000
Gyermekjólét	EFOP-1.4.3-16	125	14 894 754 540
Gyermekjólét	EFOP-1.8.9-17	17	5 148 522 221
Gyermekjólét	EFOP-2.1.2-16	115	2 537 776 718
Gyermekjólét	EFOP-3.3.1-15	177	4 097 334 523
Gyermekjólét	EFOP-3.3.1-16	97	5 180 268 683
Gyermekjólét	EFOP-3.8.2-16	1	1 815 904 199
Gyermekjólét	EFOP-4.1.6-16	12	12 000 000 000
Gyermekjólét	RSZTOP-1.1.1-16	2	4 993 977 500
Gyermekjólét	RSZTOP-2.1.1-16	1	19 377 750 000
Gyermekjólét	RSZTOP-4.1.1-16	1	2 290 281 319
Gyermekjólét	TOP-1.4.1-15	496	9 996 000 000
Gyermekjólét	TOP-1.4.1-16	155	51 771 903 549
Gyermekjólét	TOP-6.2.1-15	96	14 259 987 312
Gyermekjólét	TOP-6.2.1-16	56	20 222 636 297
Gyermekjólét	VEKOP-6.1.1-15	53	10 456 749 652
Gyermekjólét	VEKOP-7.3.2-16	15	9 113 656 848
Oktatás	EFOP-1.4.4-17	91	2 714 867 476
Oktatás	EFOP-1.8.6-17	36	9 762 998 887
Oktatás	EFOP-1.9.5-VEKOP-16	1	5 700 000 000
Oktatás	EFOP-3.1.10-17	28	780 688 547
Oktatás	EFOP-3.1.1-14	1	1 260 203 000
Oktatás	EFOP-3.1.2-16	1	6 902 000 000
Oktatás	EFOP-3.1.3-16	1	4 193 000 000
Oktatás	EFOP-3.1.4-15	1	5 900 000 000
Oktatás	EFOP-3.1.5-16	1	12 900 000 000
Oktatás	EFOP-3.1.6-16	36	7 991 944 416
Oktatás	EFOP-3.1.7-16	1	3 000 000 000
Oktatás	EFOP-3.1.9-17	16	570 257 579
Oktatás	EFOP-3.2.1-15	1	6 066 351 235
Oktatás	EFOP-3.3.2-16	277	6 836 558 670
Oktatás	EFOP-3.4.1-15	9	1 146 444 526
Oktatás	EFOP-3.7.3-16	131	7 644 629 844

²⁷ EFOP-1.4.1-15-ből és EFOP-1.4.1-17-ből 2018. december 27-én összevonás keretében 1 projekt lett, az EFOP-1.4.1-17-2018-00001 projekt szerződése megszűnt. De az ITM-től az adatok még ebben a formában álltak az értékelők rendelkezésére.

Beavatkozási terület	Felhívás kódja	Hatályos szerződések száma	Hatályos szerződésekben rögzített támogatási összeg
Oktatás	GINOP-6.2.2-VEKOP-15	1	2 800 000 000
Oktatás	GINOP-6.2.3-17	41	20 330 581 100
Oktatás	VEKOP-7.3.4-17	27	667 803 671
Oktatás	VEKOP-7.3.5-17	6	233 329 975
Oktatás	VEKOP-7.3.6-17	12	329 660 647
Oktatás	VEKOP-8.6.3-16	9	2 428 760 604
Foglalkoztathatóság	EFOP-1.1.2-16	1	8 622 023 839
Foglalkoztathatóság	EFOP-1.1.3-17	46	1 629 344 601
Foglalkoztathatóság	EFOP-1.1.1.1-17	15	684 549 730
Foglalkoztathatóság	EFOP-3.7.1-17	1	6 300 000 000
Foglalkoztathatóság	EFOP-5.2.1-17	8	2 114 723 755
Foglalkoztathatóság	EFOP-5.2.4-17	8	2 344 263 512
Foglalkoztathatóság	GINOP-5.1.10-18	1	13 350 000 000
Foglalkoztathatóság	GINOP-5.1.1-15	1	214 000 000 000
Foglalkoztathatóság	GINOP-5.1.3-16	178	7 267 806 308
Foglalkoztathatóság	GINOP-5.1.7-17	157	7 304 963 088
Foglalkoztathatóság	GINOP-5.2.1-14	1	186 000 000 000
Foglalkoztathatóság	GINOP-5.3.1-14	11	2 007 431 222
Foglalkoztathatóság	GINOP-5.3.2-16	543	6 557 217 402
Foglalkoztathatóság	GINOP-6.1.1-15	1	31 150 000 000
Foglalkoztathatóság	GINOP-6.1.2-15	1	22 900 000 000
Foglalkoztathatóság	VEKOP-8.1.1-15	1	17 800 000 000
Foglalkoztathatóság	VEKOP-8.2.1-15	1	5 200 000 000
Foglalkoztathatóság	VEKOP-8.5.4-17	1	1 300 000 000
Egészségügy	EFOP-1.10.1-VEKOP-16	1	4 400 000 000
Egészségügy	EFOP-1.10.3-17	33	4 442 785 354
Egészségügy	EFOP-1.2.10-16	3	2 387 597 168
Egészségügy	EFOP-1.2.6-VEKOP-17	1	6 170 000 000
Egészségügy	EFOP-1.8.0-VEKOP-17	1	11 430 000 000
Egészségügy	EFOP-1.8.19-17	39	3 447 270 813
Egészségügy	EFOP-1.8.1-VEKOP-15	1	6 570 000 000
Egészségügy	EFOP-1.8.2-17	45	5 925 692 856
Egészségügy	EFOP-1.8.7-16	32	2 807 205 402
Egészségügy	EFOP-2.2.0-16	7	46 868 389 621
Egészségügy	EFOP-3.8.1-14	1	1 842 835 499
Területi hátrányok, lakhatás	EFOP-1.5.1-17	5	1 975 335 127
Területi hátrányok, lakhatás	EFOP-1.5.2-16	39	12 773 050 096
Területi hátrányok, lakhatás	EFOP-1.5.3-16	91	31 079 801 796
Területi hátrányok, lakhatás	EFOP-1.6.2-16	92	16 083 180 349
Területi hátrányok, lakhatás	EFOP-2.4.1-16	81	15 925 493 237
Területi hátrányok, lakhatás	EFOP-2.4.2-17	19	240 554 113
Területi hátrányok, lakhatás	EFOP-2.4.3-18	17	433 955 715
Területi hátrányok, lakhatás	EFOP-3.9.2-16	50	18 798 518 715

Beavatkozási terület	Felhívás kódja	Hatályos szerződések száma	Hatályos szerződésekben rögzített támogatási összeg
Területi hátrányok, lakhatás	TOP-1.3.1-15	34	43 630 329 367
Területi hátrányok, lakhatás	TOP-4.3.1-15	50	12 858 478 769
Területi hátrányok, lakhatás	TOP-5.2.1-15	80	7 068 642 626
Területi hátrányok, lakhatás	TOP-6.1.5-15	31	24 485 658 581
Területi hátrányok, lakhatás	TOP-6.7.1-15	7	2 881 620 972
Területi hátrányok, lakhatás	TOP-6.9.1-15	16	1 950 285 155
Területi hátrányok, lakhatás	VEKOP-6.2.1-15	9	12 601 136 780
Területi hátrányok, lakhatás	VEKOP-6.2.2-15	4	1 210 662 124
Területi hátrányok, lakhatás	VEKOP-7.1.4-16	1	79 922 030
Bevonás, szemléletformálás, diszkrimináció	EFOP-1.2.5-16	29	1 849 078 934
Bevonás, szemléletformálás, diszkrimináció	EFOP-1.3.1-15	1	3 000 000 000
Bevonás, szemléletformálás, diszkrimináció	EFOP-1.3.2-16	1	2 000 000 000
Bevonás, szemléletformálás, diszkrimináció	EFOP-1.3.4-16	38	1 870 101 645
Bevonás, szemléletformálás, diszkrimináció	EFOP-1.6.1-VEKOP-16	1	2 200 000 000
Bevonás, szemléletformálás, diszkrimináció	EFOP-1.9.4-VEKOP-16	1	5 800 000 000
Bevonás, szemléletformálás, diszkrimináció	TOP-1.2.1-15	198	53 071 825 514
Bevonás, szemléletformálás, diszkrimináció	TOP-1.2.1-16	90	21 555 258 994
Bevonás, szemléletformálás, diszkrimináció	TOP-5.3.1-16	214	10 816 575 878
Bevonás, szemléletformálás, diszkrimináció	TOP-6.1.4-15	32	21 445 566 003
Bevonás, szemléletformálás, diszkrimináció	TOP-6.1.4-16	30	18 413 009 707
Bevonás, szemléletformálás, diszkrimináció	TOP-6.9.2-16	27	5 807 549 991
	Összesen	5386	1 326 231 618 250

Megjegyzés: A rendelkezésre álló adatok alapján végig a GINOP-6.1.1-15 felhívás esetében 30 000 000 000 Ft hatályos támogatással számoltunk, a VEKOP-8.5.4-17 felhívás esetében pedig 800 000 000 Ft-al, mivel az ITM-től a 2019.08.21-i állapot adatait kapták meg az értekelők.

Hivatkozások

Branyiczki R. és Gábos A. (2018). A szegénység dinamikája a válság időszakában Magyarországon. In: Kolosi, T. és Tóth I. Gy. (szerk.): *Társadalmi riport 2018*. Budapest: TÁRKI, 125-143.

Gábos A., Lannert J. és Simonovits B. (2011). A Nemzeti Társadalmi Felzárkózási és Roma Stratégia véleményezése a társadalmi vita keretében. Kézirat.

Hétfa (2017). A Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia első 5 évének monitoring jelentése. Budapest: Hétfa Kutatóintézet. <http://romagov.hu/download/hetfa-2017/>

Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia II. Tartósan rászorulók, szegény családban élő gyermekek, romák (2011-2020), 2014, Budapest: EMMI.

Németh Sz. (2018). A Biztos kezdet házak heterogenitása. Esettanulmány. Budapest: MTA TK. https://gyerekesely.tk.mta.hu/uploads/files/Heterogenitas_vizsgalat_BK_2018_honlap_veg_M.pdf

Nemzeti stratégiák (2014). Az egész életen át tartó tanulás szakpolitikájának keretstratégiája, a Köznevelés-fejlesztési stratégia és a Végzettség nélküli iskolaelhagyás elleni középtávú stratégia a magyar kormány megbízásából készült és a 1603/2014. (XI. 4.) Korm. határozatban került kihirdetésre. OFI, Budapest.

PISA 2018 Volume II

TÁRKI (2018). Társadalmi folyamatok Magyarországon a magyar nemzeti társadalmi felzárkózási stratégia időszakának első felében, 2009-2017. Budapest: TÁRKI.

TÁRKI (2012). Javaslat a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia monitoringrendszerére. Budapest: TÁRKI.