

## **A roma integráció helyzete a támogatási rendszerben**

---

### *Szakpolitikai vélemény és ajánlás*

#### **I. Vezetői összefoglaló**

Az Autonómia Alapítvány, együttműködésben a Települési Önkormányzatok Országos Szövetségével, 2016-2017-ben *“Közelebb a közösségekhez – Roma koordinátorok az uniós források jobb felhasználásáért”* címen valósított meg programot.<sup>1</sup>

Azokon a településeinken, ahol jelentős létszámú cigány ember él számos, akár évtizedek óta jelenlévő problémával, nehézséggel nézünk szembe. Egy prosperáló településhez sok mindenre szükség van, ezek közül az egyik legfontosabb a helyi akaratok, önszerveződő közösségek megszervezése, a helyi kulcsszereplők megnyerése, partnerségbe szervezése. Programunk abból indult ki, hogy ezen összefogott akaratokból számos, közösen megálmodott, közjót szolgáló kezdeményezés születhet.

A *Közelebb a közösségekhez* program általános célja a területre szánt uniós fejlesztési forrásokból megvalósuló projektek hatékonyságának növelése volt. A projekt keretében 15 településen, közösségi bevonással olyan fejlesztési folyamatok indultak el, melyek a romák mind hatékonyabb integrációjára is lehetőséget adnak. Fontos, hogy nem „romaprogramokról”, hanem a romák bevonását elősegítő, az aktív részvételükre is számító tevékenységek, események megvalósításáról beszélünk. A program hátrányos helyzetű, romák által nagyszámban lakott településeken valósult meg, a helyi fejlesztési folyamatokat pedig közelben élő roma koordinátorok vezették.

A megvalósításban Magyarországon a Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége (TÖOSZ) vett részt, az ERGO (<http://www.ergonetwork.org/ergo-network/>) hálózat pedig Brüsszelben segítette az eredmények bemutatását.

A program eredményeként 11 roma integrációt célzó projekttervből született uniós kiírásokra benyújtott pályázat, melyek támogatás esetén több mint 300 millió forint értékben adnak lehetőséget helyi fejlesztések megvalósítására. A TÖOSZ-al közösen megszervezett szakmai műhelyeken és a Szövetség megyei fórumain több száz önkormányzat értesült közvetlenül a projektről és száznál is több polgármester kapcsolódott be a roma integrációs kihívásokról és a lehetséges megoldásokról szóló beszélgetésekbe. A projekt tapasztalatait és javaslatait egy Brüsszelben megrendezett munkacsoport találkozóon mutattuk be az Európai Bizottság kisebbségi ügyekkel foglalkozó hazai és külföldi munkatársainak.

---

<sup>1</sup> A program támogatója Európai Unió Jogérvényesülési és Fogyasztópolitikai Főigazgatósága volt, a projekt kódszáma: JUST/2014/RDIS/AG/DISC/8228, *Get closer to communities - Roma coordinators for better use of EU funds*)



### ***A program legfontosabb tapasztalatai***

A program tapasztalatainak értékelése során arra kerestük a választ, hogy milyen akadályai vannak hatékony uniós programok lebonyolításának a romák integrációja területén.

- Az egyik legfontosabb probléma, hogy a *roma integrációval kapcsolatos EU-s célok és az állami szakpolitikák több esetben szembe mennek egymással*. Talán a legjobb példa erre a 16 évre leszállított tankötelezettségi korhatár, ami ellentmond azon uniós törekvéseknek, hogy a korai iskolaelhagyás arányát jelentősen csökkentsék a tagállamok.
- Komoly probléma, hogy az *EU-s elvek és a tervek nem találkoznak a helyi valósággal*. Az EU által megfogalmazott roma integrációs alapelvek között szerepel többek között a *romák teljes körű társadalmi integrációjának elérése, a közösségi eszközök használata és a romák aktív részvételének biztosítása* a fejlesztési folyamatokban. Az ezen elvek alapján kidolgozott roma integrációs tervek megvalósításához szükséges, azonos irányú központi és helyi akarat tapasztalataink szerint azonban nagyon csekély. Nincs meg a szükséges társadalmi klíma az integrációhoz, a többség inkább hajlamos elfogadni a helyben éppen meglévő szegregációs helyzeteket, ezekre, mint status quo-ra tekint, nem érzi érdekének a helyzet megváltoztatását. A fenti elveknek megfelelő integrációs példák alig-alig születtek, s még a befogadó, nyitott társadalom eszméjét osztó embereket, az értelmiséget sem sikerült megnyerni annak, hogy az emberi méltóságot, egyenlőséget elfogadó, kétirányú, a roma és nem roma közösségtől is erőfeszítéseket igénylő integrációt támogassák.
- Szintén problémát jelent a *szabad versenyt, az esélyegyenlőséget, és a közösségi bevonást erősen korlátozó forráselosztás*. Az elmúlt időszakban a humán fejlesztés területén elérhető források jelentős része kiemelt programként került nagy, monopol helyzetben lévő szereplőkhöz, a versenyhelyzetet teremtő pályázati forrásokat pedig a rendszeren kívülről jövő szereplők befolyásolták. Ez a két jelenség nem csupán a rendszer iránti bizalmat ássa alá, de elveszi a teret a független, alulról jövő roma és pro-roma szervezetektől, attól, hogy ezek a szereplők a kapacitásukat bővítsék, újítsanak, integrációs modelleket állítsanak.



### ***A tapasztalatok alapján megfogalmazott szakpolitikai ajánlások***

A fentebb leírt problémák kezelésére az alábbi szakpolitikai javaslatokat tesszük:

Az integrációs témájú pályázati felhívások sok esetben nem érik el azokat a közösségeket, amelyek számára megfogalmazódtak, gyakran a települési önkormányzatok érdektelensége vagy éppen ellenállása miatt:

1. A többségi támogatás megteremtését segítő integrációs példákról „nagykövetekkel” kommunikációs kampány lebonyolítása. A programokhoz rendelt “nagykövet” népszerűsíti a kiírásokat, többfajta csatornát is használva (akár helyi fórumokon, kapcsolódó jó gyakorlatok bemutatásával, stb.).
2. Kondicionalitás bevezetése arra, hogy egy-egy település szélesebb körben férhessen hozzá fejlesztési forrásokhoz, ha roma integrációs feladatokat, projekteket vállal. Minden település rendelkezik Helyi Esélyegyenlőségi Programmal (HEP), ezek minősége azonban nem egységes, sok esetben ezek a dokumentumok eredeti céljaikra nem alkalmasak. Szükséges lenne, hogy ezeket egy tényleges minőségbiztosítási folyamat keretében felülvizsgálják és javítsák, végrehajtásukat szigorúan ellenőrizték.

Mivel a központi kormány által kezelt programok hatékonysága korlátos, a független ágensek erősítése különösen fontos lenne:

3. Az EEA/Norway NGO Fund mintájára legyen egy EU-s forrásból finanszírozott, közvetett támogatási (global grant) program, ami lehetőséget ad független roma civil szervezetek fejlesztésre.
4. Legyen EU-s, központi civil- és kapacitásfejlesztési program, független helyi monitoring biztosításával.

Monopol szervezetek kialakulását segíti a rendszer, nincs fejlődési lehetősége független szereplőknek, megszűnik az innováció és a verseny:

5. Roma integrációs programok szakmai megvalósítóit/támogatóit versenyben válasszák ki.



## II. Bevezető

Az Autonómia Alapítvány 2016-2017-ben a Jogérvényesülési és Fogyasztópolitikai Főigazgatóság támogatásával (**JUST/2014/RDIS/AG/DISC/8228, *Get closer to communities - Roma coordinators for better use of EU funds***) “Közelebb a közösségekhez – Roma koordinátorok az uniós források jobb felhasználásáért” címen, 15 magyarországi településen végrehajtott projektjének tapasztalatait és az azokon alapuló ajánlásokat foglalja össze az alábbi anyag.

Azokon a településeken, ahol jelentős létszámú cigány ember él számos, akár évtizedek óta jelenlévő problémával, nehézséggel nézünk szembe. Némely kihívás kapcsán tanácstalanság van bennünk, nem tudjuk merre is induljunk, eszköztelenség érezzük magunkat. A ’nemcselekvésnek’ társadalmi ára van, a problémák halmozódnak, szétfeszítik a közösségeket, feszültségekhez vezetnek.

Egy prosperáló településhez sok mindenre szükség van, ezek közül az egyik legfontosabb a helyi akaratok, önszerveződő közösségek megszervezése, a helyi kulcsszereplők megnyerése, partnerségbe szervezése. Ezen összefogott akaratokból számos, közösen megálmodott, közjót szolgáló kezdeményezés születhet. A humán tőkére és az együttműködésekre építhetünk, ezek akkor is használhatóak, ha más külső erőforrás korlátozottan elérhető.

A *Közelebb a közösségekhez* program általános célja a területre szánt uniós fejlesztési forrásokból megvalósuló projektek hatékonyságának növelése volt. A projekt keretében 15 településen, közösségi bevonással olyan fejlesztési folyamatok indultak el, melyek a romák mind hatékonyabb integrációjára is lehetőséget adnak. Fontos, hogy nem „romaprogramokról”, hanem a romák bevonását elősegítő, az aktív részvételükre is számító tevékenységek, események megvalósításáról beszélünk.

A megvalósításba bevont települések a következők voltak:

Település	Járás	Lakosság	Romák aránya
Babócsa	Barcs	1 597 fő	45%
Bakonya	Pécs	320 fő	15%
Báta	Szekszárd	1 680 fő	35%
Bolhás	Nagyatád	430 fő	15%
Dombóvár	Dombóvár	18 680 fő	5%
Homrogd	Szikszo	3 810 fő	40%
Ináncs	Encs	1 210 fő	15%
Kazár	Salgótarján	1 840 fő	20%
Karancslapújtő	Salgótarján	2 600 fő	20%
Kővágószőlős	Pécs	1230 fő	20%



Kővágótöttös	Pécs	320 fő	30%
Kálmánca	Barcs	630 fő	15%
Nagymányok	Bonyhád	2 275 fő	10%
Szuhogy	Edelény	1 150 fő	40%
Tar	Pásztó	1 830 fő	20%

A program keretén belül az együttműködő települési önkormányzatoknak az egyes ügyekre szervezendő csapat- és partnerség építésén túl segítettünk alaposan végiggondolt, felépített és megvalósítható stratégiák megalkotásában, tétellel bíró kezdeményezések, akár helyi összefogással vagy külső segítséggel megvalósítható projektötletek kitalálásában.

Az Autonómia munkatársainak feladata a helyi roma közösségek megszólítása, a kulcsszereplők beazonosítása, önszerveződő közösségek segítése, a helyi integrációs tervek újragondolása volt. A lokális kapacitások, együttműködési készségek fejlesztése képzések, tanulmányutak és kis helyi projektek segítségével történt. A program hangsúlyos eleme volt nagyobb EU-s pályázatokra projektek fejlesztése a helyi közösségek bevonásával.

A megvalósításban Magyarországon a Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége vett részt, az ERGO (<http://www.ergonetwork.org/ergo-network/>) hálózat pedig Brüsszelben segítette az eredmények bemutatását.

A településeken végzett fejlesztő munkát dokumentáltuk, abból eseteleírásokat, szakmapolitikai ajánlást fogalmaztunk meg, majd ezeket partnereink segítségével bemutattuk itthon és Brüsszelben.

### III. A roma integráció helyzete és kihívásai

Magyarország legnagyobb társadalmi kihívása egy befogadó nemzeti közösség megteremtése, mely egy jobb élet esélyét adhatja a társadalom peremére szorult, szegénységben élő romák számára. Ezeket a folyamatokat a központi kormányzati programok támogatása mellett alapvetően a helyi kis közösségeknek kellene elindítani és végigvinni. A több mint 1200 szegregátumban élő több százezer roma életkörülményei fokozatosan romlanak. Ezekben a falvakban, ahol nincsenek közös munkahelyek, kevés a közösségi program, szegregált az oktatás, ahol az emberi viszonyok sokszor nem az egyenlőségről, hanem a függőségről szólnak, és nagyon gyenge a demokratikus attitűd, nehéz átjárókat nyitni az egymás mellett létező világok között.

A települések választott képviselői úgy érzik magukra maradtak és eszköztelenek, nem hisznek abban, hogy a dolgok menete megváltoztatható. A nem cselekvésnek társadalmi ára van. A problémák halmozódnak, megbontják a közösségeket, helyi és országos feszültségekhez vezetnek. Az állam sok esetben nem képes hathatós segítséget adni, illetve intézkedéseivel inkább erősíti azt a téves társadalmi meggyőződést, hogy csakis a különélés, a szegregáció a megoldás.



Azokon a településeken, ahol tömegével élnek munkanélküli, reményvesztett családok, tanácsstalanság van, senki nem tudja, hogy kinek, mit és hogyan kellene tenni. Sokan az államtól várják a megoldást, s ha még vannak is ígéretes országos programok, a feladat, a felelősség akkor is az egyes települések választott képviselőinek vállát nyomja. Közel három évtizedes munkánk és a fent említett program megvalósítása során is azt tapasztaltuk, hogy nagyon kevés pozitív, roma integrációhoz kötődő élményben volt része a helyieknek, kevés reményt adó mintát láttak eddig a települések képviselői. A legtöbb településen nincs meg a kölcsönös bizalom a roma közösségek és az intézmények között, hosszú évtizedek alatt sokszoros és kölcsönös csalódásokról terhelt a viszony. Ezekben a helyzetekben pedig a társadalom peremére szorult romák már nem tudnak kezdeményezőként fellépni.

Az Autonómia Alapítvány célja a többségi és roma közösség bevonásával olyan fejlesztési folyamatok elindítása, melyek lehetőséget adnak a romák hatékony, ám nem erőszakos integrációjára. Példákkal bizonyítjuk, hogy néhány alapelv betartása és alapfeltétel biztosítása mellett az egymástól távol került közösségek közelítése, az együttélés lehetséges.

#### *Néhány fontos betartandó alapelv:*

- Nem építhetünk integrációt félelemre!
- Az integrációnak kétirányú folyamatnak kell lennie, amiben nem csupán a romáknak, de a többségi társadalom tagjainak is feladata van, néha áldozatot kell hoznia, segítenie kell.
- Az integráció egyenlőségen és az egyenlő jogokon alapul.
- Lehetőleg nem kettőzünk szolgáltatásokat, minden intézmény és program egyenlőként kell szolgáltasson romát és nem romát.
- Az emberi méltóságot tiszteletben tartjuk, hiszen ellenkező esetben, elvesz a bizalom, ami minden együttműködés alapja.
- A függőségek leépítésére törekszünk.

#### *A szükséges alapfeltételek:*

- A többség támogatása
- Önszerveződő, partnerségre kész roma közösségek
- A valóság ismerete
- Őszinte beszéd
- Kapcsolatok teremtése

## **IV. A projekt fő tevékenységei**

A projekt elsődleges célja az volt, hogy az együttműködő településeken olyan romák bevonását elősegítő, aktív részvételükre alapozó fejlesztési folyamatok induljanak el, amelyek a mind hatékonyabb integrációra is lehetőséget adnak. Arra szerettünk volna példákat felmutatni, hogy egy másfajta szemlélettel hogyan lehet kölcsönösen pozitív



együttműködéseket kialakítani, a gyakran passzív, segített szerepbe szorult roma közösségek tagjait aktivizálni és velük partnerséget kialakítani.

A bevont települések mikrokörnyezete és helyi kihívásai nagyon eltérőek voltak, a helyi közösségek is eltérő kezdeményezésekre voltak nyitottak, ennek ellenére a projekt számos, az összes települést érintő tevékenységet tartalmazott.

A projekt elején a legmotiváltabb helyieket képzésre hívtuk, ahol együtt tudtunk beszélgetni integrációs nehézségeikről, segítettük a problémák strukturált elemzését, az eddig esetleg rejtve maradt mögöttes okok meghatározását, majd a megoldható problémákra – az általunk bemutatott jó példákat is használva – közösen megoldásokat, projekteket találtunk ki. Sok esetben fiktív, máskor azonban nagyon is létező, konkrét tervek végiggondolása mentén a projektek tervezéséhez szükséges elméleti tudást gyakorlatban adtuk át. Azért, hogy a résztvevőket tovább bátorítsuk és inspiráljuk, a következő lépésben tanulmányutakat szerveztünk. Olyan roma integrációs példákat mutattunk meg, amelyek adott esetben saját településeiken is megvalósíthatók lehetnek.

A közösségi beszélgetések, helyi egyeztetések során minden településen felmerült, hogy kevés a közösségi, kulturális program és az elérhető programok sokkal inkább a passzív befogadásra, mintsem az aktív közösségi részvételre épülnek, valamint nem céljuk a roma – nem roma együttműködés előmozdítása. A bevont településeken ezért olyan új típusú művészeti foglalkozásokat javasoltunk, melyek képesek megmozgatni, és közelebb hozni egymáshoz a közösségeket, ezzel reményt és lehetőséget adva arra, hogy új, fenntartható, az egymás felé fordulást támogató kulturális hagyományok jöjjenek létre, s ezen keresztül új horizontok nyíljanak meg a közösség tagjai számára. A főként fiataloknak szóló, művészek által vezetett foglalkozások a siker élményével növelték a résztvevők önbizalmát, erősítették öntevékenységüket. A foglalkozások kapcsán kialakult roma és nem roma, valamint intézményi együttműködés azt is példázta a helyiek számára, hogy az egyébként leginkább passzív szerepben látott roma közösségekkel másfajta hozzáállással lehetséges együtt dolgozni, és kiépíthető a rég elveszett, a továbblépéshez szükséges bizalom.

A közösségek egy részével közösségi tervezés révén sikerült olyan, a roma integrációt célzó projekteket megtervezni, amelyekből az időszakban nyitott EU-s kiírásokra születtek pályázatok. Összesen 11 olyan, a helyiekkel közösen kidolgozott és beadott pályázat született, amelyek támogatás esetén több mint 300 millió forint értékben adnak lehetőséget többéves fejlesztésekre.

A TÖOSZ segítségével az együttműködés keretében megtartott workshopokon és a Szövetség megyei polgármesteri fórumain több száz polgármester értesült közvetlenül a projektről, száznál is több polgármester kapcsolódott be a roma integrációs kihívásokról és a lehetséges megoldásokról szóló beszélgetésekbe. Ezek a beszélgetések megerősítették az Autonómia korábbi tapasztalatait, hogy a polgármesterek többsége tanácstalan, eszköztelennek érzi magát, a romák helyzetének javítása nehezen kerül napirendre.

A projekt tapasztalatait és javaslatait egy Brüsszelben megrendezett munkacsoport találkozáson mutattuk be az Európai Bizottság kisebbségi ügyekkel foglalkozó hazai és külföldi munkatársainak.





## V. A projekt értékelése

A projekt elején az együttműködő települések mindegyikéről készítettünk egy települési profilt, majd pedig egy részletes esettanulmányt, ami egyebek mellett tartalmazta a beazonosított helyi kulcsszereplőket, problémákat, az egyes települések roma integráció szempontjából fontos fejlesztési igényeit és szükségleteit, valamint a helyi közösség által legfontosabbnak tartott problémákat. A projekt kezdeti szakaszában az elérhető statisztikai adatok és települési stratégiák, helyzetelemzések mellett, személyes interjúk, közösségi beszélgetések és fókuszcsoportos interjúk segítségével gyűjtöttük össze a kiinduló elemzésekhez szükséges információkat. Az esettanulmányok alapját képezték a későbbi fejlesztéseknek, de lehetőséget nyújtottak arra is, hogy a projekt végén lemérjük hova is jutottunk el egy-egy településen. A záró szakaszban a terepmunkát végző roma koordinátorok egy értékelőlapon összegezték településenként legfontosabb tapasztalataikat.

Az értékelés során a számszerűsíthető eredményeken túl, többek között arra voltunk kíváncsiak, hogy hogyan alakult a koordinátorok és a helyi roma közösség, települési önkormányzat és egyéb intézmények közötti együttműködés; történt-e érzékelhető változás a helyi roma közösség/önkormányzat/egyéb intézmény/szervezet motivációjában, együttműködési készségében és mik voltak a helyi fejlesztések legfontosabb előremozdítói és akadályai.

Az alábbiakban a fontosabb értékelési szempontok alapján összegezzük az együttműködő településeken végzett munka tapasztalatait:

### *Együttműködés a helyi cigány közösséggel*

A programban dolgozó roma koordinátorok egyik legfontosabb helyi partnere szinte minden településen a roma nemzetiségi önkormányzat volt. Az esetek többségében a kisebbségi önkormányzat nem tölt be aktív szerepet sem a helyi közéletben, sem a fejlesztésekben, vezetője és tagjai révén mégis könnyen elérhető a közösség. A program első időszakában fontos szerepet játszottak a helyzetfelmérések elkészítésében, a közösségi beszélgetések és fókuszcsoportos interjúk megszervezésében. A későbbiekben több településen motorjai, fő szervezői voltak a program keretében megszervezett művészeti foglalkozásoknak. Néhány településen ugyanakkor problémát jelentett a kisebbségi és a települési önkormányzat illetve a település polgármestere közötti együttműködés és kooperációs szándék teljes hiánya. Az együttműködő települések közül kettőben nem sikerült ezen a viszonyon változtatni, több helyen azonban vagy már





korábban is érdemi együttműködés volt a felek között vagy a jelen program tevékenységei által indultak el kedvező folyamatok.

Fontos kapcsolatot jelentettek a munka során a közösségekhez azok a helyi roma aktivisták is, akik részt vettek a program keretében szervezett képzéseken, a későbbiekben pedig önkéntesként segítették a művészeti foglalkozások szervezését és lebonyolítását. Nagyon fontos eredménye a programnak, hogy az aktivisták munkájára több településen is lehet építeni a következőkben.

### *Együttműködés a települési önkormányzattal és a polgármesterrel*

A program egyik kulcs eleme a települési önkormányzatokkal való együttműködés volt, ezért már a kiválasztási szempontok között is az egyik legfontosabb az önkormányzatok nyitottsága, együttműködő készsége volt. A kiválasztás során több alkalommal, írásban és személyesen is tájékoztattuk az önkormányzatokat a tervezett program tevékenységeiről, a kitűzött célokról. Együttműködési megállapodást csak olyan településekkel kötöttünk, ahol több személyes találkozót követően megbizonyosodtunk arról, hogy a település vezetése érti és támogatja a programban kitűzött célokat. A program keretében kiválasztott 15 település közül azonban kettőben ennek ellenére is megszakadt az együttműködés az önkormányzatok, de leginkább a település vezetőjének érdektelensége vagy ellenállása miatt.

Az együttműködések intenzitása természetesen nagyon különböző volt. Van olyan település, ahol a programnak köszönhetően az Autonómia Alapítvány hosszútávon szakmai partnerévé vált az önkormányzatnak és a jelen programban kipróbált és alkalmazott tevékenységeket is beépítve további közös fejlesztési programok megvalósításába kezdtek közösen. Több helyen az együttműködés egy-egy konkrét fejlesztésre korlátozódott és előfordult az is, hogy az önkormányzat ugyan nem akadályozta a megkezdett munkát, szóban támogatta is azt, de valódi együttműködés konkrét ügyek mentén mégsem alakult ki. Ennek okai leginkább a helyi politikára vezethetők vissza, a településvezetők egy része egyszerűen nem érdekelt abban, hogy a helyi roma közösség képviselői aktívan részt vegyenek a település ügyeiben.

### *Együttműködés a helyi intézményekkel*

Szinte az összes településen elmondható, hogy a helyi és környékbeli intézményeket és a közszolgáltatásokat biztosító szervezeteket viszonylag könnyen be lehetett vonni a különböző tevékenységekbe. Fontos tapasztalat volt már a helyzetfelmérés során, hogy a különböző fókuszcsoporthoz



interjúkra és közösségi beszélgetésekre milyen nagyszámban jöttek el ezen intézmények és szervezetek képviselői. A program későbbi szakaszában konkrét tevékenységek mentén is kialakultak együttműködések, a művészeti foglalkozások kapcsán például szinte az összes település közoktatási intézményével kapcsolatba kerültünk valamilyen formában. Ezen intézmények részéről egyértelmű nyitottságot tapasztaltunk minden esetben, a visszajelzéseik alapján pedig elmondható, hogy több helyen sikerült új ötleteket és impulzusokat adni a munkájukhoz.

### *Változások a helyi roma közösség motivációjában, együttműködési készségében*

A program talán ezen a területen érte el legnagyobb hatást. Kivétel nélkül minden település kapcsán arról számoltak be a programban dolgozó roma koordinátorok, hogy a cigány közösség különböző tevékenységekbe bevont tagjai sokkal magabiztosabbak lettek, és már tudnak hinni abban, hogy ők is képesek eredményeket és sikereket elérni. A közösségi beszélgetések, tanulmányutak, képzések és művészeti foglalkozások résztvevői közül sokan soha nem voltak a település tágabb közösségében aktívak, nem voltak részesei a közös ügyeknek, nem mondták el véleményüket. A program hatására ez változott, többen olyan impulzusokat kaptak, melyek segítségével nyitottabbá, magabiztosabbá és aktívabbá váltak.

A program nem csak az egyének, hanem már létező, de inaktív szervezetek életében is változásokat hozott. Jó példa erre program egyik roma koordinátorának rövid leírása az egyik településről: *A 'KARFI' a gyerekház projektet megelőzően nem számított egy aktív egyesületnek, inkább a RNÖ mutatott aktivitást, de ez a fajta aktivitás kimerült más szervezetek által szervezett akciók háttértámogatásában, önkéntes munka biztosításában és az asszisztenciában. A gyerekház projekt előkészítése új löketet adott az egyesületnek, tapasztalatot szerezhettek a helyi együttműködések kialakításában, pályázatkészítésben, a hosszú távú stratégiai gondolkodásban. Az egyesületi tagokkal történő első egyeztető megbeszélésen, ahol a projekttel kapcsolatban próbáltunk tanácsokat adni, ill. konkrét cselekvési ötleteket megfogalmazni, nem találták őket elfogadhatónak, nem voltak képesek elképzelni, hogy működőképesek is lehetnek, csupán a meglévő valós vagy vélt tapasztalataikból indultak ki. A számukra megszervezett tanulmányút átbillentette őket, az ott tapasztaltak alapján el kezdték hinni abban, hogy maguk is képesek egy ilyen programot megvalósítani. „Pályázati kedvük” folyamatosan erősödik, azóta sikeresen beadásra került még egy nagyobb volumenű projekt.*

Fontos ugyanakkor azt is megemlíteni, hogy egy-egy formális vagy informális helyi csoport aktivizálódása, megerősödése több településen is egyfajta



féltékenységet váltott ki a településvezetők, döntéshozók körében. Ezek a folyamatok több esetben kisebb-nagyobb konfliktusokat eredményeztek, amiket a projektidőszak alatt a legtöbb esetben kezelni lehetett.

### *A helyi fejlesztések legfontosabb akadályai és a megkezdett tevékenységek fenntarthatósága*

Szinte az összes településről elmondható, hogy híján van a fejlesztésekhez szükséges megfelelő humán erőforrásnak. Ez a kapacitáshiány a program során megkezdett tevékenységek fenntartásában is komoly problémákat okoz. A helyi kisebbségi önkormányzatok általában jelentős kapacitáshiánnyal küzdenek: sem projekt-lebonyolítási, -szervezési, sem adminisztratív tapasztalataik nincsenek. Ennek megfelelően, a telepek és a helyi cigányok integrációja nem várható a helyi kezdeményezésektől, sőt az is bizonyossá vált a projekt lebonyolítása során, hogy bármiféle kezdeményezés is csak helyi kapacitás pótlásával lehetséges, mivel a hagyományos fejlesztési módok (tanulmányút, tréning, mentorálás) alapjai is hiányoznak. A települések többségén olyan civil szervezet sem működik, mely gazdája lehetne jelentősebb fejlesztési projektnek, pályázatnak. Civil szervezet alapításában azonban a jelen projekt kereteiben nem lehetett gondolkodni, mivel az ahhoz szükséges aktív közösség a legtöbb településen a programban végzett tevékenységek hatására éppen csak elkezdett kialakulni.

A program összességében sikeres volt, a kiválasztott 15 település közül mindössze kettő volt, amelyikkel megszakadt az együttműködés. A projekt során egyértelműen megerősítést nyert az a korábbi tapasztalat, miszerint akkor lehet igazán sikeres és hosszú távon is hatékony együttműködést kialakítani roma integrációs ügyekben egy települési önkormányzattal, ha minél korábban fel tudunk mutatni valami mindenki számára könnyen érthető, kézzelfogható tevékenységet. Jelen programban ezt a szerepet töltötték be a fiatalok számára szervezett rendszeres művészeti foglalkozások. A legtöbb helyen a roma koordinátorok intenzív jelenléte és a rendszeres művészeti foglalkozások eredményezték egy olyan bizalmi viszony kialakulását (a helyi közösség aktivizálása mellett), ami alapja lehetett más fejlesztések elindításának is.

## **VI. A hatékony forrásfelhasználás akadályai a roma integráció területén a projekt tapasztalatai alapján**

A jelen programban összegyűjtött információk és egyéb tereptapasztalataink alapján néhány pontban összegeztük, hogy megítélésünk szerint jelenleg a roma integráció területén mik azok a legfontosabb akadályok, amik gátolják a hatékony forrásfelhasználást.



## **A roma integrációval kapcsolatos Európai Unió célrendszer valamint az hazai állami szakpolitikák nem minden esetben koherensek**

A Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia (MNFS) intézkedéseinek elemzése során szinte minden területen olyan célkitűzéseket találunk, amelyek önmagukban és összefüggéseikben is összhangban állnak az uniós célrendszerrel, dokumentumokkal. Ha azonban az egyes területeken megvalósuló fejlesztési programokat valamint a kapcsolódó hazai intézkedéseket és eredményeiket nézzük, a kép már messze nem ennyire pozitív. A közoktatásban ennek eklatáns példájaként említhetjük a diszkrimináció tilalmának terén tett gyenge állami intézkedéseket. Az Unió egyik alapvető értéke az etnikai diszkrimináció tilalma minden érintett területen. A közoktatásban évtizedek óta erősödő szegregáció elleni intézkedésekre jelentős fejlesztési forrást allokáltak, később a jogszabályi környezet és az intézményi átalakulások is kifejezetten ennek ellentmondóan kerültek bevezetésre. Magyarország ellen 2016-ban indult kötelezettségszegési eljárás ebben az ügyben.

Hasonlóan értékelhető a tankötelezettségi korhatár leszállítása is, ami ellentmond azon uniós törekvéseknek, hogy a korai iskolaelhagyás arányát jelentősen csökkentsék a tagállamok.

Sajátos kettősség rajzolódik ki, ha a kormány romaügyi intézkedését, céljait és az azzal kapcsolatos kommunikációt vizsgáljuk. Amíg a manifeszt célok és a kommunikáció többé-kevésbé egybeesik azokkal az elvekkkel, amelyek mind az uniós testületek, mind bármelyik valódi roma integrációs szakember esetében támogatottak, addig az egyes intézkedések már több esetben ellentmondanak. Ez a kettősség a helyi szereplők: polgármesterek, cigány vezetők, intézményvezetők esetében erősíti azt a kettős beszédet, ami a tényleges cselekvést is befolyásolja. Ha a célrendszerek, intézkedések inkoherensek, esetenként expliciten ellentmondanak egymásnak, az elkerülhetetlenül a kormányzati és uniós fejlesztési források elvesztegetését vonja maga után.

Az Autonómia Alapítvány programjában épp azt a célt tűzte ki célul, hogy rámutasson, flexibilis és a helyi adottságokkal számoló fejlesztési folyamattal el lehet érni a helyi roma társadalom (egy részének) bevonását. Ezt azonban csak a helyi választott vezetők, intézményi és civil szereplők bevonásával együtt, partnerségben lehet megvalósítani. A program tapasztalatai alapján ez sem valósulhat meg minden helyen, mivel előfeltétel a kölcsönös bizalom és a pályázati rendszer kiszámíthatósága. Csak abban az esetben *szabad* a helyi közösséggel hosszabbtávú tervezési munkába fogni, ha a kormányzati szándék (az MNFS egyes intézkedéseinek végrehajtása) kiszámítható és illeszkedik a helyi fejlesztési elképzelések realitásához.



## **Az uniós roma integrációs értékek és elvek és a tervek nem találkoznak a helyi valósággal**

Az EU által megfogalmazott roma integrációs alapelvek<sup>2</sup> között szerepel többek között a *romák teljes körű társadalmi integrációjának* elérése, a *közösségi eszközök* használata és a *romák aktív részvételének* biztosítása a fejlesztési folyamatokban. Az ezen elvek alapján kidolgozott roma integrációs tervek megvalósításához szükséges, azonos irányú központi és helyi akarat tapasztalataink szerint azonban nagyon csekély. Nincs meg a szükséges társadalmi klíma az integrációhoz, a többség inkább hajlamos elfogadni a helyben éppen meglévő szegregációs helyzeteket, ezekre, mint status quo-ra tekint, nem érzi érdekének a helyzet megváltoztatását. A fenti elveknek megfelelő integrációs példák alig-alig születtek, s még a befogadó, nyitott társadalom eszméjét osztó embereket, az értelmiséget sem sikerült megnyerni annak, hogy az emberi méltóságot, egyenlőséget elfogadó, kétirányú integrációt támogassák.

Szintén problémát jelent a szabad versenyt, az esélyegyenlőséget, és a közösségi bevonást erősen korlátozó forráselosztás. A leghátrányosabb helyzetű települések, társadalmi csoportok felzárkóztatásához kiemelt programok tűnnek a megfelelő forráselosztási eszköznek – ezek a területek, célcsoportok esélykiegyenlítő támogatások nélkül nem jutnak olyan forrásokhoz, amik helyzetük tényleges javításához szükséges. Ugyanakkor a kiemelt programok megvalósítói sok esetben nem megfelelő, elvárt eredményességgel valósítják meg a tevékenységeket. A kiemelt programokat megvalósítói szervezetek pályázati úton való kiválasztása szükséges lenne.

Az EU-s elvek alapján kidolgozott roma integrációs tervek megvalósításához szükséges, azonos irányú központi és helyi akarat csekély, mert:

- a) a roma integráció ügye hatalmi játszmák áldozata, nincs független roma érdekérvényesítő erő, amely kikövetelhetné;
- b) nincsenek stabil és jól működő, nem diszkriminatív állam és közigazgatás;
- c) nem létezik egy egyenlőséget elfogadó, befogadóbb társadalom.

A fenti elveknek megfelelő integrációs hagyományaink alig-alig születtek, s még a befogadó, nyitott társadalom eszméjét osztó embereket, az értelmiséget sem sikerült megnyerni annak, hogy az emberi méltóságot, egyenlőséget elfogadó, kétirányú integrációt támogassák.

A kiszolgáltatottság és feudalisztikus viszonyok mellett az integráció akadályá az információs asszimetria is. Az érintettek tervezésbe való bevonása egyértelmű elvárásként fogalmazódik meg az inklúziós alapelvek közt, ugyanakkor ennek megvalósítása kisiklik a megvalósítás során, mivel az az előfeltételezés, hogy a roma közösségek, helyi szereplők rendelkeznek azzal a kapacitással, amivel érdemben be tudnának kapcsolódni a tervezési folyamatba, egyszerűen nem találkozik a valósággal.

---

<sup>2</sup> A tíz roma integrációs alapelvet ebben a dokumentumban találhatjuk:

[http://www.coe.int/t/dg4/youth/Source/Resources/Documents/2011\\_10\\_Common\\_Basic\\_Principles\\_Roma\\_Inclusion.pdf](http://www.coe.int/t/dg4/youth/Source/Resources/Documents/2011_10_Common_Basic_Principles_Roma_Inclusion.pdf)



Nemcsak a tervezésbe történő bevonás módszertana hiányzik helyben, de senki nem várhatja el, hogy a roma közösségek képviselői eligazodjanak a pályázati rendszerekben, elvárásokban, a jogszabályi környezetben.

### **A szabad versenyt, az esélyegyenlőséget, és a közösségi bevonást erősen korlátozó forráselosztás**

Az elmúlt időszakban a humán fejlesztés területén elérhető források jelentős része kiemelt programként került nagy, monopolhelyzetben lévő szereplőkhöz, a versenyhelyzetet teremtő pályázati forrásokat pedig a rendszeren kívülről jövő szereplők befolyásolták. Ez a két jelenség nem csupán a rendszer iránti bizalmat ássa alá, de elveszi a teret a független, alulról jövő roma és pro-roma szervezetektől, attól, hogy ezek a szereplők a kapacitásukat bővítsék, újítsanak, integrációs modelleket állítsanak, tudásukkal, erőforrásaikkal hozzájárulnak a megoldáshoz.

A korrupciós ügyek természete, hogy nehéz bizonyítékokat felvonultatva beszélni róluk. A pályázati rendszer esetében is fontos azonban, hogy miként hat a rendszer működésére magának a politikai vagy egyszerűen gazdasági korrupciónak a *percepciója*. Nem is kell feltétlenül megvalósulnia a korrupciós ügyletnek ahhoz, hogy a rendszer szereplői úgy érezzék, a döntések nem az átlátható elvek és eljárások mentén születnek, hanem személyi kapcsolatok, vagy a pályázati rendszeren kívüli érdekek mentén.

Ezek a mechanizmusok nagyban rombolják azokat a törekvéseket, amelyek a fejlesztési projektekbe innovációt, újfajta megközelítéseket, módszertanokat hoznának, hiszen kevés szereplő maradt, aki hisz abban, hogy érdemes a projekt szakmai tartalmát csiszolni a támogatás elnyerése érdekében.

Ez a tény azért is káros, mert, ahogy a bevezetőben említettük, a helyi roma közösségek esetében a jól ismert, alkalmazott „megoldások” semmi lényegi változással nem bíztatnak és a fejlesztésben érintett szereplők nagy része az új megoldások hiányában elfáradt, kiégett. Ahhoz, hogy értékelhető fejlődéssel járó fejlesztés elindulhasson, az a fajta szakmai innováció és elköteleződés kellene, amit a rendszerbe beleégett politikai és erkölcsi korrupció miatt gyakorlatilag nem jut mozgástérhez.

A pályázati rendszer erkölcsi állapota nemcsak a döntéshozók, velük aktívan közreműködők oldalán roncsolja a szakmai és emberi hitelességet, de a jóhiszemű szereplők esetében (helyi munkatársak, közreműködők, de a célcsoport tagjait is ideértve) is olyan morális kompromisszumokat kényszerít ki, amely ellehetetleníti a helyi fejlesztőmunka hitelességét.

A program tapasztalatait röviden úgy lehet megfogalmazni, hogy egy helyben hatékony, értelmes, értékelhető hatásokkal járó projektnek három előfeltétele van:

- A helyi képviselők, polgármesterek akarata, a politikai támogatottság.
- A helyi roma közösség bevonása, aktivitás a részükről, bizalom a hosszabb távú fejlesztési folyamatokkal kapcsolatban.
- Kiszámítható és tiszta döntési mechanizmuson alapuló finanszírozási környezet, elérhető fejlesztési források.



Abban az esetben, ha ezek közül bármelyik hiányzik, a fejlesztési folyamat kisiklik, ha elindul egyáltalán.

## VII. Ajánlások

A fentebb leírt problémák kezelésére az alábbi szakpolitikai javaslatokat tesszük:

**Az integrációs témájú pályázati felhívások sok esetben nem érik el azokat a közösségeket, akik számára megfogalmazódtak, gyakran a települési önkormányzatok érdektelensége vagy éppen ellenállása miatt:**

Nyilvánvaló, hogy a többségi társadalom támogatása nélkül nehezen alakul ki politikai akarat annak kapcsán, hogy a roma integrációval komolyabb konfliktusok felvállalása nélkül egy településvezető foglalkozni tudjon. A lehetséges konfliktusok pedig sokakat eltántorítanak.

Az érintett szereplők többsége bizonytalan, nincs tapasztalata sikeres integrációs tevékenységek kapcsán, annál több kudarcot élt meg vagy tapasztalt a környezetében. Ezért a jövőben mindenképpen nagyobb hangsúlyt kell fektetni a többségi támogatás megszerzésre, hatékonyabban kell kommunikálni, többet kellene beszélnünk azokról a roma integrációs modellekről, amelyek kölcsönös sikerekkel kecsegtetnek. Ezek célja egyrészt a többségi társadalom támogatásának erősítése, másrészt a roma önszerveződések, az alulról jövő kezdeményezések támogatása lenne. Ezek támogatása, bátorítása elengedhetetlen, hiszen ezek lehetnek példák olyan aktivitásra egy-egy településen belül, amelyek nem csupán egyéni célokért, hanem a helyi közösségek érdekében is születnek. Nagyon fontos lenne a választási ciklusokon átívelő társadalmi, közösségfejlesztési tervek közös megalkotása és ezekhez intézmények, felelősök, szakemberek rendelése, évtizedes fejlesztő munkára lehetőséget adó támogatási, finanszírozási források biztosítása.

- Kommunikációs kampányt javasolunk az integráció fontosságáról és azokkal kapcsolatos példákról. A programokhoz rendeljen a támogatáskezelő „nagykövetet”, aki promótálja, népszerűsíti a sikeres integrációs modelleket, módszereket és magának az integrációnak az ügyét. A „nagykövetek” azzal, hogy arcukat adják a programhoz, felelősséget is vállalnak. Ezt a feladatot többfajta kommunikációs csatorna felhasználásával (akár helyi fórumokon, kapcsolódó jó gyakorlatok bemutatásával stb.) javasoljuk bevezetni.
- Bár jelenleg is része a pályázati rendszernek a kondicionalitás, javasoljuk egy szigorúbb, objektívabb és valóságos (azaz nem csak dokumentumokon





alapuló) feltételrendszer bevezetését a fejlesztési forrásokhoz való hozzájutás során. Azok a települések, amelyek a helyi fejlesztési stratégiájuk mentén valós lépéseket tesznek a roma integráció előremozdítása terén, kapjon pozitív megkülönböztetést más célú fejlesztési források elérése esetén. Javasoljuk erre egy minősítési rendszer kidolgozását.

Minden település rendelkezik Helyi Esélyegyenlőségi Programmal (HEP), ezek minősége azonban nem egységes, sok esetben ezek a dokumentumok eredeti céljaikra nem alkalmasak. Szükséges lenne, hogy ezeket egy tényleges minőségbiztosítási folyamat keretében felülvizsgálni, újraírni vagy és kijavítani. Azok a települések, amelyek a felülvizsgált és elfogadott HEP-ben megfogalmazott integrációs terveket nem teljesítik, illetve azokat negligálják, kerüljenek hátrányba egyéb uniós vagy hazai fejlesztési források elérésénél. Az integrációs intézkedések azonban ne kerüljenek ki olyan eseti programokban, amelyeknek nincs hosszútávú hatásuk, nem illeszkednek egy fejlesztési folyamatba.

**Mivel a központi kormány által kezelt programok hatékonysága korlátos, a független ágensek erősítése is fontos:**

- Az EEA/Norway NGO Fund mintájára legyen egy EU-s forrásból finanszírozott, közvetett támogatási (*global grant*) program, ami lehetőséget ad független roma civil szervezetek fejlesztésre. Ebben a konstrukcióban olyan támogatókövetítő kerülhet kiválasztásra, mely a támogatásosztás adminisztratív menedzsmentjén túl a pályázókat és a támogatottakat szakmai támogatással is segíti, a projektfejlesztéstől a projektek szakmai értékeléséig, disszeminációig bezárólag. A közvetítő szervezet rendelkezzen a szakterületen releváns tapasztalattal és garantálja a politikai, gazdasági érdekektől független döntéshozatali eljárásrendet, lebonyolítást. A támogatókövetítő nyílt eljárásban, kizárólag szakmai szempontok érvényesítésével legyen kiválasztva.

A *global grant* konstrukcióban lebonyolított programok esetében legyen hangsúlyos a támogatott szervezetek közti együttműködés ösztönzése, a szervezeti és humán kapacitásfejlesztés és olyan flexibilis támogatási konstrukciók alkalmazása, melyek lehetőséget nyújtanak az alacsony kapacitású vagy nem formális közösségek számára a fejlesztési folyamatokhoz történő csatlakozáshoz, az első lépések megtételére.

- Legyen EU-s, központi civil- és kapacitásfejlesztési program, független helyi monitoring biztosításával.

A monitoring és mentorálás elvileg könnyen szétválasztható feladatkört takar, mégis érdemes lenne egy olyan monitoring rendszer felállítása, amely



egy a támogatott (vagy pályázó) szervezettel való *partneri* kapcsolattartással egészítené ki a forrás-felhasználás szabályosságát figyelemmel tartó támogatói szerepet. Ezt a szerepet, a feladat jellege miatt, szerencsésebb volna olyan ágensre bízni, amelyik nem a kormányzat alárendeltje, rendelkezik a roma integráció jelenéből hiányzó független reflexivitás képességével.

- Ahogy a korábbiakban írtuk, a jelenlegi intézményrendszer és a fejlesztési források elosztásának módja erősen az irányba hat, hogy néhány monopol szervezet kialakulását, megerősödését segíti, míg kevés fejlődési teret hagy független szereplőknek, megszűnik az innováció és a verseny. Ezért ajánljuk, hogy a roma integrációs programok szakmai megvalósítóit/támogatóit nyílt pályázati úton, versenyben válasszák ki. Csak a legindokoltabb esetben lehessen kiemelt programok révén, verseny nélkül kiválasztani a szakmai megvalósítókat, szakmai támogatókat.

A leghátrányosabb települések, társadalmi csoportok felzárkóztatásához kiemelt programok tűnnek a megfelelő forráselosztási eszköznek – ezek a területek, célcsoportok esélykiegyenlítő támogatások nélkül nem jutnak olyan forrásokhoz, amik helyzetük tényleges javításához szükséges. Ugyanakkor a kiemelt programok megvalósítói sok esetben nem megfelelő, elvárt eredményességgel valósítják meg a tevékenységeket. A kiemelt programokat megvalósítói szervezetek pályázati úton való kiválasztása szükséges lenne.

