

Vélemény a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási és Roma Stratégiáról

A Stratégia nyilvánosságra hozott tervezetét az Autonómia Alapítvány munkatársai azzal a céllal véleményezték, hogy a romák társadalmi integrációja/felzárkózása érdekében megfogalmazott kormányzati tervek hatékonyságát, eredményességét az alapítvány két évtizedes tapasztalatain alapuló észrevételeikkel elősegítsék. Jelen dokumentum a Stratégia tervezetével kapcsolatos tartalmi észrevételek összefoglalása.

Általános megjegyzések a stratégiával kapcsolatban

Az Autonómia Alapítvány elkötelezett híve és művelője a szakmai és társadalmi párbeszédnek, amit egy, az ország jelene és jövője szempontjából meghatározó jelentőségű stratégia esetében különösen fontosnak gondolunk. Alábbi véleményünket a dokumentum politikai legitimitációjának hiányát figyelmen kívül hagyva fogalmaztuk meg (a Stratégia fejlécében kiemelt megállapítás, miszerint: *„A javaslatot a kormány nem tárgyalta meg, ezért nem tekinthető a kormány álláspontjának”*), mintha a Stratégia, a benne megfogalmazott céloknak ellentmondó korábbi kormányzati döntések ellenére mégiscsak a kormány szándékairól szólna, és a tervezetről kezdeményezett társadalmi párbeszédet valóban komolyan gondolnák.

A Stratégia-tervezet alapos, a problematika komplexitását tükröző, naprakész helyzetelemzést tartalmaz, amiért a tervezet összeállítóit és előterjesztőit elismerés illeti. A dokumentummal azonban műfaji problémánk van. A Nemzeti Társadalmi Felzárkózási és Roma Stratégia címen nyilvánosságra hozott tervezet ugyanis nem stratégia. Ahhoz, hogy ez a politikai deklaráció – amit a kormány egyelőre nem ismer el sajátjaként – stratégia legyen, hiányzik néhány tartalmi elem a tervezetből: minimálisan a döntések, a tervezett konkrét beavatkozások és ezek megvalósításának módszerei, eszközei és jogszabályi feltételei. A Stratégia tervezet mindebből a problémák (illetve az okok) részletes ismertetését (helyzetelemzés), célok (kevésbé pontos) meghatározását és a szükséges beavatkozási pontok azonosítását, leírását tartalmazza („szükséges”, „kellene”, „fontos”) ágazatonként, illetve probléma területenként. Arra azonban a dokumentumban hiába keressük a választ, hogy a szükséges beavatkozások „hogyan” lesznek végrehajtva. A Stratégia tervezete mellé tett ún. indikatív intézkedés lista megközelítőleg sem fedi le a főszövegben leírt szükséges beavatkozásokat. Kérdés akkor, hogy mi értelme van ennyi „verbális frontot nyitni”, ennyiféle reformra, fejlesztésre, programra, támogatásra ígéretet tenni, amelyek megvalósítása irreális ilyen időkeretben, a rendelkezésre álló pénzügyi és szakember kapacitásokkal. Nincs szakmai kapacitás ezeknek a kidolgozására és nincs hozzárendelhető forrás sem, egyébként feltételezhetően megjelentek volna a dokumentumban. Ezért sajnos pontosan azt tapasztaljuk, amit a romák felzárkóztatását, integrációját célzó korábbi közép- és hosszú távú intézkedési tervek esetében, hogy a kormányzat le tudja írni, hogy mit szeretne, de nem tudja megmondani, hogyan és végképp, hogy miből.

A Stratégia tervezetének előkészítését, majd a publikálását kísérő nyilvános megszólalásokban többször hangzott el kritikaként a korábbi roma programokkal kapcsolatban, hogy az azokban beígért támogatások nem jutottak el a legrászorultabbakhoz. A Stratégia tervezet is többször idézi az ÁSZ 2008-as jelentését, amely a romákat és a leghátrányosabb helyzetűeket célzó programokban általánosan tapasztalható „lefölözést” említi, vagyis, hogy a romák integrációjának támogatását célzó programok kedvezményezettjei sok esetben nem azok, akik valóban rászorulnak, etnikai adatok hiányában pedig végképp nem állapítható meg, hogy a kedvezményezettek valóban roma származásúak voltak-e. A kormányzati kommunikációban hangoztatott kritika azt a reményt táplálta, hogy ezúttal a roma stratégia képes lesz kiküszöbölni ezeket a problémákat, vagy legalábbis kísérletet tesz rá. A dokumentum leíró részében több előremutató intézkedés körvonalazódik (pl. az etnikai adatgyűjtésre vonatkozóan), majd a dokumentum végén ott a kijózanító indikatív intézkedés lista. Az felsorolt intézkedések – néhány kivétellel – megfelelnek az eredeti akcióterveknek, kevés újdonságot tartalmaznak (ami érthető, ha abból indulunk ki, hogy a KIM a kormánytól mandátumot kapott a Stratégia megalkotására, külön forrást viszont valószínűleg nem.) A problémát abban látjuk, hogy több olyan intézkedés is megjelenik a táblázatban, ami a társadalmi felzárkózás ügyét közvetlenül nem szolgálja, azokban pedig, amelyek erre közvetlen hatással lehetnek, nincs kiemelve, elkülönítve a romák integrációjára dedikált forrás összege. Azt gondoljuk, hogy enélkül nehezen lesz elkerülhető, hogy az intézkedési tervben feltüntetett összegeket summázva végül valami irreálisan nagy szám jöjjön ki, amit elvileg kifejezetten a romák felzárkóztatására, gyakorlatilag pedig „mainstream” fejlesztési programokra, mindannyiunkra költ az állam.

Az Autonómia Alapítvány konkrét javaslata az, hogy a megjelent tervezet átdolgozásával készüljön egy új, valódi stratégia, amelyet valós szakmai és realisztikus pénzügyi tervezés alapoz meg, amelyben a beavatkozások köre ugyan szűkebb, de átgondoltabb és kidolgozottabb, olyan stratégia, ami tényleg megvalósítható, és amelynek a megvalósításáért a kormányzat számon kérhető/ elszámoltatható.

A romák integrációját/felzárkózását segítő projektek támogatása

A Stratégia is kritikusan említi a forráselosztási rendszer működési diszfunkcionalitását. Ennek tárgyalása, jóllehet nem kifejezetten szükségszerű része egy stratégiának, mégis megkerülhetetlen. A roma felzárkóztatáspolitikája nem merülhet ki a támogatáspolitikában, ugyanakkor a támogatások célbaérésének rossz aránya a Stratégia megvalósítását képes ellehetetleníteni.

Az elmúlt években számos – a Stratégia által is hivatkozott – tanulmány, értékelés mutatott rá a támogatásfelhasználás rossz hatékonyságára. Arra a tényre, hogy a romák felzárkóztatására szánt források tetemes része nem érte el a célcsoportot sem, nemhogy a kívánt célt. Tapasztalataink szerint a forráselosztási rendszer átfogó reformja és az intézményrendszer kapacitásainak és fogadókészségének fejlesztése nélkül e téren nem várható érdemi változás. Az eljárásrendek racionalizálása, egyszerűsítése és a közreműködő

szervezetek gyökeres szemléletváltása nélkül a jövőben sem fognak részesülni a romák az EU támogatásokból.

Mostani észrevételünkben csupán a romák társadalmi integrációját támogató projektek hatékonyságát szolgáló néhány szempontra, feltételre vonatkozó javaslatunkat foglaljuk össze. (Az Autonómia Alapítvány kész a támogatási rendszer átalakításának irányaira és elveire vonatkozó elképzelésinek kidolgozására is.)

A legtöbb fejlesztési forrás versenyt jelentő pályázati rendszereken keresztül találja meg a helyét. Ebben a rendszer éppen a legrászorultabb, vagyis kellő kapacitással nem rendelkező, és a roma és nem roma partnerséget nélkülöző településekre nem jutnak el a fejlesztések. Javasoljuk megfontolni, hogy az egyenlőtlen versenyhelyzetet teremtő pályázati programok helyett másféle támogatás elosztási technikák (kiemelt projekt, tárgyalásos eljárás, global grant, normatív támogatás) alkalmazásával valósuljanak meg integrációs programok.

Amennyiben pedig pályázati rendszereket alkalmaznak, akkor legyen meg a lehetősége annak, hogy a fejleszteni kívánt szereplők, települések, ne legyenek kénytelenek irreális, kapacitásaikat nyilvánvalóan meghaladó projektekbe belefogni, csak azért, mert kisebb támogatási összegre pályázatok nincsenek. Fontos lenne, hogy az integráció mellett elkötelezettek a lépcsőzetes fejlesztés/fejlődés elvét betartva, lépésről lépésre kapjanak lehetőséget a kapacitásaik bővítésére. Vagyis legyen valóban kis projektekre is lehetőség, hogy a leghátrányosabb helyzetű települések is el tudjanak indulni egy tudatosan építkező roma integrációs fejlesztési úton.

Ezt a folyamatot egy projekt előkészítő programmal, a megvalósítást pedig mentori támogatással szükséges katalizálni, segíteni. Az Autonómia Alapítvány „EU forrásokkal a romák integrációjáért” programja ezen a területen rendelkezik megosztható tapasztalatokkal.

A problémák összetettsége miatt kizárólag a komplex fejlesztésekben hiszünk, ezért örömmel tapasztaljuk, hogy az ágazatközi együttműködések ösztönzése az ágazati fejlesztések összehangolása hangsúlyt kapott a tervezetben. Kiemeljük emellett az infrastrukturális és a humán kapacitások fejlesztését célzó projektek hatékonyabb összehangolásának szükségességét, és azt szorgalmazzuk, hogy az ERFA és ESZA források egységes fejlesztési programokban, együtt is elérhetővé váljanak a társadalmi kohéziót erősítő komplex projektek számára 2014-2020 között. (Erre az EU 2013 utáni tervezési szakaszra vonatkozó jogszabálytervezete már lehetőséget teremt.)

Említést tesz a Stratégia a finanszírozás folyamatosságának kérdéséről, de ez nagyobb hangsúlyt érdemelne. A folyamatos finanszírozás biztosítása létfontosságú a saját tőkével, vagyonnal és pénzügyi tartalékkal nem rendelkező civil szervezetek által megvalósított projektek számára. A jelenlegi pályázati rendszer ezt nem képes kezelni (pl. tanodák folyamatos harca a fennmaradásért 2004 óta, miközben minden kormányzati kommunikációban, mint példaértékű, jó gyakorlat jelenik meg a romák oktatási hátrányainak felszámolására). A már bizonyítottan eredményt hozó projektekkel kapcsolatban több pályázat esetében felmerült, hogy támogatásra csak akkor tarthatnak számot, ha előzmények nélküli innovációként, fejlesztésként be tudják mutatni a projektet. Annak ellenére, hogy a bevált gyakorlatok folyamatos támogatására a strukturális alapokból a régi EU tagállamokban számtalan példát találunk. Szükségesnek látjuk egy szakmai konszenzuson

alapuló és kiszámítható támogatáspolitikát megteremtését, amely a társadalmi felzárkózás ügyét hatékonyan szolgáló projektek finanszírozását megfelelő szakmai garanciák mellett folyamatosan és akadálymentesen biztosítja. Vagyis pályázat helyett ott, ahol már az adott (például Tanoda, Biztos Kezdet Gyerekház) program bizonyított, legyen normatív támogatás.

A Stratégia is hivatkozik az EU Bizottság javaslatára, hogy *“programjaik egyes részének irányítását és végrehajtását bízzák olyan közvetítő szervekre, amelyek bizonyított tapasztalattal rendelkeznek a roma integráció terén”* (97. o.). Ennek eszköze a globális támogatás (Global grant), melynek bevezetésével hatékonyabbá tehető a támogatások elosztása. Erre a lépésre mind a vonatkozó uniós rendelet (1083/2006/EK tanácsi rendelet), mind a hazai programozási dokumentumok lehetőséget adtak volna már évekkorábban is. Erre történt kísérletnek volt tekinthető a 2009. őszén megjelent TÁMOP 5.1.1 kiírás, amelyet a beadás napján magyarázat nélkül visszavontak. Ugyanígy meg kell említeni a roma integrációt kiemelten célzó Svájci-Magyar Együttműködési Alap indulásának 2010. decembere óta tartó késlekedését. Ezek alapján felvetődik, hogy a Stratégia civil szerepvállalásra vonatkozó részének különösen nagy súlyt adna, ha a globális támogatás esetében konkrét határidők, kiírási dátumok és megnevezett felelősök is szerepelnének.

Egyetértünk a Stratégia helyzetelemzésében a romák oktatási, lakhatási, foglalkoztatási és egészségügyi hátrányait döntően befolyásoló területi, térségi és települési hátrányok megfelelő kezelésének akadályaira, korlátaira vonatkozó megállapításokkal. Támogatjuk a területi hátrányok felszámolását célzó komplex fejlesztésekre vonatkozó elképzeléseket és üdvözöljük, hogy a Stratégia tervezetében megjelenik az LHH33 projekt folytatásának szándéka a korábbi program tapasztalatainak alapuló korrekciókkal. Fontosnak tartjuk azonban kiemelni, hogy a területi hátrányok leküzdését célzó projekteken belül is megfelelő garanciákat kell beépíteni annak érdekében, hogy a fejlesztés eredményeiből a romák - kiemelt figyelemmel a szegregátumok lakóira - megfelelő mértékben részesedjenek. A 2011. augusztusában társadalmi vitára bocsátott, 33 leghátrányosabb helyzetű kistérség fejlesztését célzó, az „LHH kistérségek projektjei” (TÁMOP 5.1.1.-11/1/A és a TÁMOP 5.1.1.-11/1/B pályázati programok jól példázta, hogy – bár a romák felzárkóztatása a programok kiemelt célja volt – több tevékenységcsoportban ez nem jelent meg, és a számonkérhető eredményekben (indikátorokban) és a pályázatok értékelési szempontjaiban sem tükröződött.

Fontosnak tartjuk, hogy a társadalmi felzárkózást közvetlenül célzó programok mellett a mainstream fejlesztések is kiértékelésre kerüljenek a társadalmi inklúzióra, romák integrációjára gyakorolt hatás tekintetében. A Nemzeti Fejlesztési Terv első pályázatainak megjelenése óta eltelt hét év tapasztalatai alapján kijelenthető, hogy az EU támogatással megvalósuló projektek monitoring rendszere nem képes ellátni a feladatát. A monitoring gyakorlatilag kimerül a pénzügyi elszámolások ellenőrzésében. A projekt eredmények elérésének folyamatos szakmai ellenőrzése megerősítésre szorul annak érdekében, hogy a társadalmi felzárkózást szolgáló projektek megvalósítása során is biztosítható legyen a célok elérése érdekében az időbeni és hatékony intervenció (amennyiben szükséges), és megfelelő szakmai támogatás, mentorálás.

„Az uniós fejlesztéspolitika eszközök” rövid ismertetésében a Stratégia utolsó mondatai az uniós támogatási források hatékonyabb felhasználása szempontjából kiemelt jelentőségű megállapításokat tartalmaznak, melyek, ha valódi kormányzati szándék van

mögöttük, felettebb reménykeltőek: *„hosszú távú szemlélet alkalmazása a programtervezés során, valamint az eljárásoknak a programvégrehajtás érdekében történő egyszerűsítése. Az uniós alapokból finanszírozott fejlesztések során az esélyegyenlőségre és a szegregáció csökkentésére erős garanciákat kell felállítani.”*

Civil szervezetek

Csakúgy, mint a hazai civil szektor egészére, úgy a roma civil szervezetek jelentős részének tevékenységére is a forráshiány gyakorolt torzító hatást az elmúlt években. Ennek eredményeit tapasztalhatjuk a szervezeti működésben, döntéshozatalban, tevékenységi körben. A szervezetek egy része sem nem működik civilként, ha a háttérrel, döntéshozatali mechanizmusokat tekintjük, sem nem végez valódinak tekinthető civil tevékenységet. A tervezetten kivitelezett önkéntesség – nagyrészt a roma társadalom lesújtó anyagi helyzete miatt – alig jelenik meg a működésben. A kiszámíthatatlan anyagi háttér miatt vagy kiszámíthatatlan a működés, vagy projekteken alapul, ami olyan feladatok, projektek és pályázatok vállalása felé tereli a szervezeteket, amik vagy meghaladják a kapacitásukat vagy messze állnak a célcsoportjuk igényeitől. Ahelyett, hogy valóban, az államtól független civil ügyeket karolnának fel e szervezetek, az állami támogatásrendszer által a pályázati kiírásokban megjelenő feladatokat hajtják végre és gyakorlatilag függővé válnak az állam támogatásosztó szervezeteitől, így a politikai színtér szereplőitől is.

Mint ahogy a hazai civil szektor egészének nagy szüksége volna fair, kiszámítható és függetlenséget biztosító finanszírozási rendszerre, úgy a roma civil szervezetek esetében hatványozottan igaz, hogy váljon el – a finanszírozási mechanizmusok esetében is – a valódi civil aktivitás és az államtól, önkormányzattól átvállalt feladat finanszírozása. Eltérő szabályok vonatkozzanak mind a finanszírozói oldalon, mind a kedvezményezetti oldalon a két típusra.

A Stratégiának a roma civil szervezetek “helyzetbe hozására” megfogalmazott javaslatát nem tartjuk adekvátnak, hiszen a jelen támogatáselosztási szabályozások között ezzel az érintett szervezetek összeférhetetlenné válnának, és nem lehetnének a pályázatok kedvezményezettjei. (97. o.) *“A civil szervezeteket – különösképpen a roma civil szervezeteket és kisebbségi önkormányzatokat – nem csak az intézkedések, pályázatok lebonyolításába vonnák be, hanem azok tervezésébe, ellenőrzésébe és előkészítésébe is”*. Ehelyett fontosnak tartanánk azoknak a tapasztalatoknak a becsatornázását a fejlesztési programok és pályázatok tervezésébe és lebonyolításába, amelyek a civil szervezetek és érintett önkormányzatok oldalán a sikeres, és a sikertelen projektek megvalósítása során megfogalmazódtak. A Stratégia előterjesztőivel egyetértünk abban, hogy *“ki kell alakítani a jó gyakorlatok elterjesztésének mechanizmusát”* is. Az Autonómia Alapítvány 2009 óta segíti a romák társadalmi felzárkózását elősegítő projektek generálását, fejlesztését, a roma civil szervezetek és önkormányzatok EUs forráshoz való hozzájutását a Nyílt Társadalom Intézet finanszírozásával. Az Alapítvány és partnerei gyakorlati tapasztalatainak megismertetését a döntéshozókkal fontos feladatunknak tekintjük.

A Stratégia által szorgalmazott “közösségi központok” 87. oldalon található tevékenységi kör meghatározása véleményünk szerint szakmaiatlan és méltánytalan is.

Ugyanakkor kifogásolható, hogy a talán eddig legtöbb látható eredményt elért roma közösségi házakat és tanodákat csak ilyen tömör formában tárgyalja az anyag. A roma közösségi terek kiemelt szerepet kell, hogy kapjanak a fejlesztéspolitikában, ugyanakkor a roma közösségi házak létrehozását és működtetését nem lehet az eddig ismert formában folytatni.

Itt is törekedni kell a rugalmasságra a tekintetben, hogy a települési (telepi!) egyedi igények és lehetőségek figyelembe legyenek véve. A működés támogatására nagyon fontos lenne a technikai segítségnyújtás és mentori szolgáltatás az összegyűlt tapasztalatokon alapulva. A finanszírozás tervezésében figyelembe kell venni a fenntartók gazdasági sérülékenységét, így már a kiírás megjelenésekor garantálni kell – akár külön intézkedésben – a folyamatos forráshoz jutás lehetőségét.

A lakhatás

A lakhatással foglalkozó rész helyesen a lakhatáshoz kapcsolódó költségek csökkentését és az adósságkezelést is kiemeli. Valóban, a lakhatási gondok mögött a nem teljesíthető költségek vállalása áll. Ugyanakkor az Autonómia Alapítvány tapasztalata szerint egy mégoly hatékony költség-csökkentő program, a családok kiadásainak radikális reformja után is fennmarad a kezelhetetlen háztartási deficit. Azaz a mélyszegénységben élő családok bevételei nem teszik lehetővé a minimális létfenntartási kiadások fedezését (víz, áram, élelem) sem. Így például a kártyás mérőóra felszerelése (ami hatékony eszköz, kétségtelen), leginkább a szolgáltató érdekét védi azzal, hogy nem engedi a fogyasztót fedezet nélkül fogyasztani, így kárt okozni a szolgáltatóknak. Ugyanakkor a létfontosságú alapszolgáltatások esetében kérdésként merül fel, hogy minek a nagyobb a társadalmi kára: Ha a fogyasztó elesik például a víz- vagy áramszolgáltatástól, mert nem képes fizetni azt (pl. sokgyerekes családok) vagy ha tartozása halmozódik fel. Ezzel nem érvelünk a fedezet nélküli fogyasztás támogatása, az így megjelenő teher közüzemi szolgáltatókra történő hárítása mellett, de felvetjük egy „létszükségleti minimum mennyiség” bevezetésének lehetőségét. Aminek támogatási rendszerbe építésére a Stratégia is lehetőséget látszik adni: *„A lakásfenntartás támogatásánál a természetben nyújtást kell előtérbe helyezni.”*

Az adósságkezelési programok jelenlegi jogszabályi környezete – tapasztalatunk szerint – megfelelő alapot biztosítana a szükséges intézkedésekhez. Ugyanakkor két fontos problémával szembesültünk e téren: A negyvenezer fő alatti településeken nem kötelező az adósságkezelő program indítása. Ebből következően épp azoknak a kistelepüléseknek az adósságteherrel küzdő lakói esnek el ettől a lehetőségtől, akik a legrosszabb adottságú településeken laknak (és ezért a település nem tudja vállalni a programhoz szükséges 10%-os önerőt). Így leegyszerűsítve: minél rosszabb helyzetű kistelepülésen lakik egy adósságcsapdába került személy, annál kevésbé valószínű, hogy ehhez a szolgáltatáshoz (és támogatásformához!) hozzáfér. Ez fordítva is igaz: ha valaki rossz adottságú kistelepülésen lakik, feltehetően nagy a valószínűsége, hogy esetében kialakul az adósságcsapda. Ezt az ördögi kört szükséges megtörni a szabályozás megváltoztatásával. A szociális szakemberek hiánya is leginkább a kicsi, elmaradottabb településeket sújtja. A szakemberhiány mellett az információhiány is probléma. Így mindezek a problémák (jogszabályi környezet, szakemberek

száma és felkészültsége) azt okozzák, hogy az adósságkezelési program csak igen kis arányban érhető el épp a leginkább rászoruló célcsoport számára.

Az adósság csapda elkerülése érdekében tervezett intézkedésekbe javasoljuk beépíteni az Autonómia Alapítványnak az alacsony jövedelmű, hátrányos helyzetű csoportok hitelezésében és a pénzügyi jártasságot és a családi költségvetés stabilitását elősegítő kísérleti programokban (pl. Esélykassza, IDA) szerzett tapasztalatait.

A lakhatás esetében az Autonómia Alapítvány pilot projektjei rámutattak arra, hogy reális és életszerű keretek közt igenis van értelme a lakhatást segítő kezdeményezésekbe beépíteni az energiahatékonyság, környezeti fenntarthatóság elvét a mélyszegénységben élő célcsoport esetében is. Egyik, a Stratégia készítői számára megfontolandó javaslatunk a fűtés korszerűsítésének intenzív támogatása (kevesebb fa fogy, ami, a háztartási költségeket és a környezet terhelést is mérsékli). Tapasztaltunk szerint épp a legszegényebb háztartások alkalmazzák a legnagyobb energiavesztéssel működő kályhákat, ami így rákényszeríti őket a finanszírozhatatlan mértékű fafogyasztásra.

A Stratégia is jelzi, hogy a lakhatási probléma összetettsége miatt nem képzelhető el annak egydimenziós pályázati rendszerben való kezelése. Míg ez teljes mértékben igaz, érdemes a legutolsó telepfelszámolási program (pályázati kiírás) kudarcát a tanulságait is figyelembe venni. Egy összetett, kifejezetten bonyolult pályázati szisztéma épp azokat a településeket fogja a pályázástól (és megvalósítható, hosszútávú pozitív változást indukáló projektek kidolgozásától) visszatartani, ahol hiányzik a megfelelő tervezői és menedzsment kapacitás. Nagy valószínűséggel ebbe a körbe épp azok a kistelepülések is beletartoznak, ahol a teleszerű környezet komoly problémát jelent. Ha erre a tényre nincs tekintettel a programozás, a Stratégia egyébként világos és elfogadható céljai nem tudnak megvalósulni. Így a telepfelszámolási programok komplexitása mellett mindenképp törekedni kell a rugalmasságra, a tervezési időszak megfelelő hosszúságának biztosítására, a pályázók felé vállalhatatlan feltételek elkerülésére és a kiírást támogató, megbízható szakmai szolgáltatások biztosítására.

A korábbi telepprogramok esetében több esetben szembesülhettünk azzal a jelenséggel, hogy a célcsoport tagjai bár szerettek volna részt venni a programban, méltányosabb lakhatási körülmények közé kerülni, a környezetükkel való szakítást már ellenezték, nem akartak elköltözni a telepről, új lakókörnyezetbe kerülni. Hasonló a helyzet akkor, amikor egy adott település önmagában szegregátum: az ingatlanok és lakók státusza közel azonos, a romák aránya a településen közelíti vagy eléri a száz százalékot. Ezekben az esetekben a „telepfelszámolás” fogalma logikailag sem értelmezhető, ugyanakkor ezek a háztartások is rászorulóknak tekinthetők, és megilleti őket a méltányos lakhatás joga. A telepfelszámolási program tervezésekor ezeket a speciális eseteket is figyelembe kell venni, azonban a teleszerű szegregátumok megszüntetését a jövőben is elsődleges célként kell kitűzni.

A Stratégia rögzíti, hogy *„A lakhatást érintő települési fejlesztési tervek készítésében, felülvizsgálatában a felzárkózási szempontoknak kiemelt figyelmet kell szentelni, a folyamatba be kell vonni az érintett cigány kisebbségi önkormányzatokat.”*

Fontos lenne, hogy a Stratégiában konkrétan megnevezésre kerüljenek a lakhatást érintő települési fejlesztési tervek közül az Integrált Városfejlesztési Stratégiák (IVS) kötelező részeként elkészült települési, és a 33 leghátrányosabb helyzetű kistérség számára kiírt

pályázat tervezéséhez elkészült kistérségi szintű anti-szegregációs helyzetelemzések és intézkedési tervek. A helyzetelemzések egyebek mellett azonosítják a települések szegregátumait, elemzik az itt élők közszolgáltatásokhoz való hozzáféréseinek esélyeit. A közoktatási esélyegyenlőségi intézkedési tervekhez hasonlóan, a települési infrastrukturális fejlesztésekhez EU-s forrásra pályázó önkormányzatoknak ezekben a tervekben rövid, közép és hosszútávon megvalósítandó intézkedéseket kellett terveznie a szegregátumok felszámolására, az ott élők élethelyzetének javítására. Jó esetben ezek az intézkedési tervek már konkrétan tartalmazzák az egyéb fejlesztési tervek felülvizsgálatára és módosítására vonatkozó vállalásokat is. Az önkormányzatok vállalásainak teljesülését azonban jelenleg senki sem ellenőrzi, pedig újabb tervek készítése helyett célszerűbb lenne ezeket az intézkedéseket végrehajtani, illetve számon kérni.

Az oktatáshoz való hozzáférés

Előrebocsátjuk, hogy ugyan az Autonómia Alapítványnak nincsenek közoktatási programjai, így erről a területről nem tudunk saját eredményekre, kudarcokra építve javaslatokat megfogalmazni, azonban a hátrányos helyzetű településeken és roma közösségekben mozogva mindenképpen van némi rálátásunk a főbb kihívásokra.

A Stratégia oktatással foglalkozó fejezete alapos, naprakész és koherens leírását adja a halmozottan hátrányos helyzetű, és különösen a roma gyerekeket érintő oktatási esélyegyenlőtlenségnek és okainak.

A megfogalmazott problémák között szerepel, a következtetések között azonban nem jelenik meg az oktatási szegregáció csökkentésének szükségessége. Ennek okára a Stratégia *“felzárkózás politika elveit”* ismertető részéből választ kaphatunk. Az *“integráció elvének”* ismertetéséből kiderül, hogy a Stratégia előterjesztői az oktatási szegregáció kezelésében az óvatosság és inkább a passzivitás álláspontjára helyezkednek, nem kockáztatva, hogy a *“szükséges szakmai feltételek biztosítása nélkül véghezvitt integráció rossz példái ... növelik a közösségi feszültségeket, az elkülönülést, az etnikai ellentéteket”*. *“Ezért minden esetben át kell gondolni, hogy – különösen a közoktatás területén – melyek a befogadást, az integrációt és az esélyegyenlőséget ténylegesen, és a helyi feltételeknek megfelelően, hatékonyan előmozdító megoldások.”*

A fenti álláspont akkor lenne hatékonyan érvényesíthető, ha megfelelő garanciák épülnének be a támogatási rendszerbe annak érdekében, hogy az oktatási szegregációt szándékoltan előidéző, illetve annak fenntartását támogató iskolafenntartói döntéseket megfelelő szankciók kövessék. A közoktatási esélyegyenlőségi intézkedési tervek alkalmazásával az előző kormányzat az ilyen, az egyenlő bánásmód követelményét megsértő fenntartói és intézményirányítói magatartás megszüntetését és a halmozottan hátrányos helyzetű tanulók esélyegyenlőségét javító intézkedéseket azzal próbálta ösztönözni, hogy a fejlesztési források elérésének feltételül szabta azokat. A szükséges “deszegregációs” lépések kidolgozása, a megvalósítás megtervezése, annak érdekében, hogy azok a helyi feltételeknek megfelelő és hatékony megoldások lehessenek, az érintett önkormányzatok és intézmények feladata, felelőssége volt (melyhez külső szakértői segítség volt biztosítva). Ennek a diszkriminációmentesség feltételéhez kötött támogatáspolitikának a folytatását reméljük a

Stratégia tervezetében hivatkozott, az Ebktv. 2009-es módosítását követően a települési esélyegyenlőségi programokba ágyazottan megjelenő “közoktatási felzárkózási tervek” alkalmazásától. Ennek hiányában ugyanis a halmozottan hátrányos helyzetű, és különösen a roma gyerekek oktatási hátrányainak felszámolására, és a többségi tanulók és a romák közötti interakciók növelésére, interkulturális kapcsolatok javítására vonatkozó tervek eredménytelenek lesznek.

A Stratégia deklarálta épít más stratégiák vállalásaira, pl. az Európa 2020 stratégiában vállalt szegénység csökkentési célokra, a felsőfokú végzettséget szerettek arányának növelésére, az iskolai lemorzsolódás csökkentésére, az egymillió új munkahely tervére stb. Ezeknek a céloknak az elérését azonban közvetlenül veszélyezteti, hogy az oktatás területén olyan konkrét kormányzati intézkedések születtek, illetve tervek íródtak az elmúlt időszakban, amelyek ezekkel a célokkal ellentétes eredményt hoznak, amennyiben megvalósulnak (pl. iskolakötelezettségi korhatár leszállítása, államilag finanszírozott egyetemi férőhelyek csökkentése). A Stratégia sokszor hivatkozik a Biztos Kezdet programra, a korai fejlesztés fontosságára, megtérülésére és a Gyerekszegénység elleni programra, miközben jelenleg ezeknek a programoknak a töretlen, kiszámítható folytatása sem biztosított.

Egyébiránt a közoktatási rendszer eredményességének javítását szolgáló országos szakmai ellenőrzés rendszerének kiépítésével, a lemorzsolódás, a korai iskolaelhagyás megelőzését szolgáló intézkedésekkel, a második esély típusú programok elterjesztésének és az óvodai férőhelyek bővítésének szándékával egyetértünk, ezeket az intézkedéseket szükségesnek és fontosnak gondoljuk a romák oktatási hátrányainak csökkentése érdekében is. Támogatjuk továbbá, hogy a Stratégia épít a halmozottan hátrányos helyzetű tanulók oktatási integrációját támogató korábbi kormányzati kezdeményezésekre, és garantálja ezek eredményeinek fenntartását és a programok folytatását. Egyetértünk a hátrányos helyzet és a halmozottan hátrányos helyzet definíciók alkalmazásával a szociális és gyermekvédelmi területre is. A Stratégia ezen javaslatához kapcsolódva azonban hiányoljuk, hogy az indikátor-listában a 2.1.4. és 2.1.5. oktatási indikátoroknál a hátrányos helyzetűekre és halmozottan hátrányos helyzetűekre vonatkozó bontás nem szerepel.

Szak- és felnőttképzési rendszer

A szak- és felnőttképzési rendszer fejlesztésére vonatkozóan a Stratégia a 93. oldalon azt a megállapítást teszi, hogy „... egy átfogó, a szakképzés minden elemére kiterjedő átalakításra van szükség, figyelembe véve a közoktatás és felsőoktatás folyamatban lévő átalakítását is.” – A TISZK-ek kialakítására fordított milliárdos fejlesztési program után nem könnyű elképzelni egy teljesen új, ennél alkalmasabb rendszert. Ugyanakkor a TISZK szervezésének a célja is épp a Stratégiában is említett volt: rugalmas és a piac igényeihez illeszkedő szakképzés. Ha a TISZK-ek nem hatékonyak vagy maga a TISZK struktúrája (többféle modell) nem alkalmas a hatékony szakképzésre, akkor azt lenne érdemes átalakítani, mint egy újabbat alkotni. A helyzetelemzésből ez a korrekciós szándék olvasható ki, amely ellentmondásban van a Stratégiából előbb idézett megállapítással.

A foglalkoztatás

A Stratégiának a foglalkoztatással kapcsolatos elképzeléseit tekintjük a legkevésbé kidolgozottaknak. Ebben a fejezetben találjuk a szükséges beavatkozások legkevésbé konkrét megfogalmazásait.

A helyzetelemzésben az alacsony munkaintenzitású háztartások leírásában (17. oldal): a munkaerőpiacra jutás legfőbb akadályai között nem szerepel az alacsony oktatási szint mellett a nem piacképes képzettség problémája, és a munkanélkülieket ellátó rendszer szolgáltatásainak elégtelensége. A lefőlözés itt is jellemző, a legképzetlenebbeket nem találják meg a szolgáltatásokkal, a helyben elérhető felnőttképzési programok kínálata gyakran a felnőttképző cégek kapacitásának és érdekeinek megfelelően alakul, nem pedig a piaci igények és a munkakeresők szükségletei szerint.

Az alacsony munkaintenzitás okai között szerepel a regionálisan egyenlőtlen munkahelykínálat, de érdemes lenne kiemelni – a mélyszegénységben élők és különösen a szegregátumok lakói esetében – a munkavállalást ellehetetlenítő mobilitási nehézségeket is. A mobilitás hiányára adott válaszoknak, az okok kezelésének a foglalkoztathatóság növelése érdekében szükséges intézkedések között is hangsúlyt kellene kapniuk.

A hazai munkanélküliség és alacsony foglalkoztatottság alapvetően strukturális alapú. A megfelelő iskolai végzettséggel és munkatapasztalattal nem rendelkező vidéki romák munkaerőpiaci elhelyezkedésére nagyon kicsi az esély – a hazai gazdaság (a jelenlegi bürokratikus adózási feltételek és magas bérterhek mellett) nem „tart rájuk igényt”. Mint a Stratégia is kiemeli, a foglalkoztatási szint tartós emelkedését a foglalkoztatási programok önmagukban nem tudják biztosítani – az új munkahelyekhez pedig a vállalkozókon keresztül vezet út. (57.o.)

Ugyanakkor a tartósan munkanélküli vidéki lakosság foglalkoztatásával kapcsolatosan a nagy munkaerőigényű mezőgazdasági foglalkoztatás jelenik meg, mint kitörési lehetőség, összekapcsolva egyrészt az étel-miszer-önellátással, másrészt egyfajta helyi piaccal.

Az eddigi tapasztalatok azonban azt mutatják, hogy a hazai kis és középvállalkozások nem képesek a jelenlegi foglalkoztatási szintnél szignifikánsan több ember számára munkát kínálni – különösen igaz ez a LHH kistérségek alacsony számú vállalkozására. Az ő támogatásuktól várni azt, hogy a képzetlen, megfelelő iskolai végzettséggel nem rendelkező helyi munkanélkülieket foglalkoztassák, erősen megkérdőjelezhető.

A Stratégia – hivatkozva a Széll Kálmán tervre – három fő foglalkoztatási területet említ: közfoglalkoztatás, szociális gazdaság és vállalkozásfejlesztés. A kapcsolódó intézkedés, a kormány és ORÖ közötti megállapodás értelmében 2015-re 100 ezer roma munkanélküli elhelyezését tűzi ki célul a közfoglalkoztatásban, 50 ezer felnőtt piacképes szakképzését, 80 ezer roma felnőtt kompetencia-képzését. A Stratégiából és a kapcsolódó intézkedésből olyan kép bontakozik ki, mintha a konkrétumok szintjén egyelőre csak a közfoglalkoztatással kapcsolatosan rendelkezne tervekkel a kormányzat. A vállalkozásfejlesztéssel foglalkozó rész nélkülöz minden konkrétumot (pl. mekkora támogatástól hány munkanélküli roma elhelyezkedését várja a kormány).

A Stratégia hangsúlyozza, hogy a magas élők-munka-igényű vállalkozások (építőipar, mezőgazdaság, turizmus) fejlesztése a fő feladat, vélhetően, ha sok pénz kerül a

gazdaságfejlesztésen keresztül az elmaradott kistérségekbe, akkor ebből „jut” a romák foglalkoztatására is (trickle-down effektus + pozitív diszkrimináció). Ezt azonban nem támasztja alá sem gazdasági modellekkel, sem olyan külföldi példákkal, amelyekre hivatkozni lehetne.

A szociális gazdaság, mint foglalkoztatási inkubációs intézmény támogatandó, ugyanakkor, mint tranzit-szereplő – vagyis, hogy egy inkubációs időszak után az elsődleges munkaerőpiacra (vagy piacra) közvetítene, eddig sem működött. Kevés példát látunk egyelőre a szociális gazdaságra, azok is inkább beindulási fázisban vannak. A kormány és az ORÖ közötti megállapodás sem említi a szociális gazdaságot, mint a közeljövő integratív szakpolitikai eszközét – sajnos.

A legtöbb mélyszegénységben élő vidéki ember elsősorban brigádokon keresztül talál alkalmi, szezonális vagy rendszeres munkát. A brigádok szervezése, a brigádvezetők megállapodásai azonban sok esetben esetlegesek. Javasoljuk, hogy olyan humán erőforrás közvetítő nonprofit szervezetek létrejöttét támogassa a kormány, amelyek szabályozott módon tudnák ezt a feladatot ellátni, ezzel egyrészt a potenciális munkavállalók kiszolgáltatottságát csökkenthetik, másrészt a munkakeresést tehetik eredményesebbé. Megfelelő feltételek teljesülése esetén ezek a közvetítő szervezetek kaphassanak kedvezményeket az alakulásukhoz – amennyiben bizonyíthatóan mélyszegénységben élők számára szolgáltatnak, eredménnyel.

A szociális földprogramok folytatását, fejlesztését az Autonómia Alapítvány is fontosnak és szükségesnek ítéli, ugyanakkor az elmúlt években folyamatosan azzal az érvel találoztunk, hogy ezek nem EU-kompatibilis agrártámogatási formák. Javasoljuk egy olyan jogszabály előkészítését, amely alapján a nem piaci értékesítésre (helyi piac, helyi közfogyasztás) történő mezőgazdasági termelés/programok ne tartozzanak az EU-s agrártámogatási szabályok hatálya alá. (Ez összekapcsolható lenne az állami földek használatával is.)

A foglalkoztatásba ágyazott képzés, második esély iskolák (főleg 8 osztályig), és rugalmas képzési formák támogatását mi is javasoljuk. Ehhez az EQUAL BRIDGE programunk tapasztalatait szívesen rendelkezésre bocsátjuk.

Az egyes fejezetek közötti kapcsolódás (szinergia) lehetne karakteresebb: az egészségügy területén pl. felsorolnak hiányszakmákat (pl. védőnő), de nem kapcsolódik hozzá, hogy a védőnői életpálya-modellt roma fiatalok számára is elérhetővé kell tenni; állami támogatású bérlakás program, ingatlan-fejlesztések támogatása segítségével. Vállalkozásfejlesztésről van szó általánosságban, de hogy ez a roma foglalkoztatáshoz hogyan kapcsolódna, nincs kifejtve.

A foglalkoztatás ösztönzésére felsorolt elvekkel egyet lehet érteni. Ugyanakkor a „munkakultúra”, az arra irányuló szocializáció csak abban az esetben képviselhető felelősségteljesen, ha a Stratégia elvei között megjelenő egyéb, a fejlesztéspolitika intézményrendszerét érintő feltételek maradéktalanul megvalósulnak. Enélkül, azaz a megfelelő keretek hiányában a „munkakultúra hiányának” említése csak a roma társadalom stigmatizálását erősíti. *(A felzárkózás politika elvei)*

Többször megjelenik a Stratégiában a segélyezési rendszer átalakításának igénye a munkára ösztönzés érdekében. Ezzel kapcsolatban az a tapasztalatunk, hogy indokolatlan és megalapozatlan a feltételezés, hogy Magyarországon kizárólag szociális segélyből

biztosítható a megélhetés. A szociális segély összege olyan alacsony, hogy önmagában nem elég az alapvető szükségletek kielégítésére, és nem ösztönzője a munkaerő piacról való távolmaradásnak. Tapasztalatunk szerint a segélyezetttek túlnyomó többségének nem adatik meg a segély és a munkavállalás közötti döntés szabadsága.

A Stratégia hivatkozik az elsődleges munkapiacról kiszorult aktív korúak számára a közfoglalkoztatás biztosításának kiemelt ösztönzésére is. Utóbbi átgondolása különösen indokolt, tekintettel arra, hogy a közfoglalkoztatást érintő legutóbbi kormányzati lépések a szakmai és önkormányzati partnereink véleménye alapján a Stratégiában megfogalmazott célokkal ellenkező hatást váltanak ki.

A Stratégiának a romák közszférában (oktatás, egészségügy, közigazgatás, szociális területek, média, rendvédelem) való foglalkoztatásának elősegítésére és a roma köztisztviselők programjának kiterjesztésére vonatkozó javaslatait kiemelt fontosságúnak gondoljuk. A Stratégia említést tesz a roma közösséget szolgáló kompetens vezetők képzése érdekében nemzetközi szakmai tapasztalatokat biztosító programokról, melyekre építeni lehet a szükséges intézkedések tervezésekor. Ebbe a sorba illik az Autonómia Alapítvány PAKIV programja, amely 2001 és 2010 között tehetséges roma fiatalok képzését és tapasztalatszerzését biztosította (közülük most többen civil és állami szervezeteknél dolgoznak), jelenleg pedig roma fiatalok nemzetközi hálózatoként működik.

A romák társadalmi integrációját elősegítő kormányzati intézkedések eredményessége érdekében termékeny szakmai párbeszédben bízva,

Tisztelettel:

Az Autonómia Alapítvány munkatársai

Budapest, 2011. 11. 03.