



Civil társadalmi jelentés

a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia megvalósításáról

MAGYARORSZÁGON

2012-ben

Civil társadalmi jelentés

a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia megvalósításáról

MAGYARORSZÁGON

2012-ben

A jelentést a következő civil szervezetekből álló konzorcium készítette:

Partners Hungary Alapítvány (főpályázó) ■ Autonómia Alapítvány

Esélyt a Hátrányos Helyzetű Gyerekeknek Alapítvány ■ Habitat for Humanity Magyarország ■ Magyar Helsinki Bizottság
Magyar Női Érdekvégyesítő Szövetség – „Női Érdek” ■ Nógrád Megyei Cigány Kisebbségi Képviselek és Szószólók Szövetsége
Romaversitas Alapítvány ■ Városkutatás Kft.



A jelentés szerzői:

Balogh Lída ■ Berki Judit ■ Daróczi Gábor ■ Ivány Borbála ■ Kóczé Angéla ■ Moldova Zsófia
Novoszadek Nóra ■ Farkas Zsombor ■ Koltai Luca ■ Kóródi Miklós ■ Kőszeghy Lea ■ Somogyi Eszter
Szendrey Orsolya ■ Teller Nóra ■ Wagner János

A projektet a Roma Integráció Évtizede Titkárság Alapítvány koordinálja
együttműködésben az EU Forrásokkal a Romák Integrációjáért (MtM) programmal
és a Nyílt Társadalom Intézet Roma Kezdeményezések Irodájával



Kiadta

Decade of Roma Inclusion Secretariat Foundation

Teréz körút 46.

1066 Budapest, Hungary

www.romadecade.org

Grafikai tervezés, tördelés: www.foszer-design.com

©2013 Roma Integráció Évtizede Titkárság Alapítvány

Minden jog fenntartva. Tilos a kiadvány bármely részét a kiadó engedélye nélküli másolni, kereső, adatrögzítő rendszereken tárolni, illetve bármilyen formátumban vagy eszközzel közreadni.

ISSN: 2064-0730

Az összes civil társadalmi jelentés elérhető a következő címen: www.romadecade.org

KÖZÖS BEVEZETŐ

A jelentést a következő civil szervezetekből álló konzorcium készítette: Partners Hungary Alapítvány (főpályázó), Autonómia Alapítvány, Esélyt a Hátrányos Helyzetű Gyerekeknek Alapítvány (CfCF), Habitat for Humanity Magyarország, Magyar Helsinki Bizottság, Magyar Női Érdekérvényesítő Szövetség – „Női Érdek”, Nógrád Megyei Cigány Kisebbségi Képviselők és Szószólók Szövetsége, Romaversitas Alapítvány és a Városkutatás Kft. További konzorciumi partnerek: Amnesty International és Színes Gyöngyök Egyesület. A konzorcium vezető kutatója: Teller Nóra (Városkutatás Kft.), a programvezető Wagner János (Partners Hungary Alapítvány).

A jelentés szerzői: Balogh Lídia (Magyar Női Érdekérvényesítő Szövetség), Berki Judit (Nógrád Megyei Cigány Kisebbségi Képviselők és Szószólók Szövetsége), Daróczy Gábor (Esélyt a Hátrányos Helyzetű Gyerekeknek Alapítvány / Romaversitas Alapítvány), dr. Ivány Borbála (Magyar Helsinki Bizottság), dr. Kóczé Angéla (Magyar Női Érdekérvényesítő Szövetség), dr. Moldova Zsófia (Magyar Helsinki Bizottság), dr. Novoszádek Nóra (Magyar Helsinki Bizottság), Farkas Zsombor (Autonómia Alapítvány), Koltai Luca (Habitat for Humanity Magyarország), Kóródi Miklós (Autonómia Alapítvány), Kőszeghy Lea (Habitat for Humanity Magyarország), Somogyi Eszter (Városkutatás Kft.), Szendrey Orsolya (Autonómia Alapítvány), Teller Nóra (Városkutatás Kft.), Wagner János (Partners Hungary Alapítvány).

A szerkesztőbizottság tagjai: Berki Judit (Nógrád Megyei Cigány Kisebbségi Képviselők és Szószólók Szövetsége), Koltai Luca (Habitat for Humanity Magyarország), Kőszeghy Lea (Habitat for Humanity Magyarország), Szendrey Orsolya (Autonómia Alapítvány), Teller Nóra (Városkutatás Kft.) és Wagner János (Partners Hungary Alapítvány).

A következő szervezetek tanácsaikkal, észrevételeikkel segítették a jelentés elkészültét: a Roma Integráció Évtizede Titkárság Alapítvány, a Közép-európai Egyetem Közpolitika Tanszéke, az Európai Roma Jogok Központja, a Habitat for Humanity, a Roma Oktatási Alap, valamint a Nyílt Társadalom Intézet Alapítványból (OSF) az EU Forrásokkal a Romák Integrációjáért (MtM) program, a Roma Kezdeményezések Irodája és a Roma Egészség program.

2012-ben a Roma Évtized Titkárság kísérleti programként, 7 országban (Albánia, Bulgária, Macedónia, Magyarország, Románia, Szlovákia, Spanyolország), civil szervezetek konzorciuma által készített jelentés támogatása mellett döntött. A Roma Kezdeményezések Irodájának megbízásából egy további jelentés készült a Cseh Köztársaságban. Ezzel párhuzamosan a Titkárság nyilvánosságra hozta a jelentés sablonját, hogy ezzel is arra ösztönözzön civil szervezeteket, monitorozzák hazájuk nemzeti roma integrációs stratégiájának, valamint az Évtized cselekvési terveknek a megvalósítását.

Ezek a riportok nem helyettesíthetik a kormányzati szervek kvantitatív monitoring- és értékelő rendszerét, hanem a kormányzati és EU szintű közpolitikai folyamatokhoz nyújtanak helyi, közösségi információkat, és a kormányzati intézkedések valós társadalmi hatásait igyekeznek elemezni. A civil jelentések kiegészítő információkat nyújtanak a hivatalosak mellett, közelítő adatokat szolgáltatnak ott, ahol nincs hivatalos adat, vagy a nyilvános adatok alternatív értelmezését adják.

A projektet a Roma Integráció Évtizede Titkárság Alapítvány koordinálja együttműködésben a Nyílt Társadalom Intézet Alapítvánnyal (OSF), az EU Forrásokkal a Romák Integrációjáért (MtM) és a Nyílt Társadalom Intézet Roma Kezdeményezések Irodája szervezetekkel.

TARTALOMJEGYZÉK

Vezetői összefoglaló	7
Ajánlások	11
A gyakran használt rövidítések listája	17
Bevezető	19
1. Strukturális feltételek	21
2. Antidiszkrimináció	31
3. Oktatás, gyermekjólét, roma gyerekek	49
4. Foglalkoztatás	65
5. Egészségügy	81
6. Lakhatás	91
Esettanulmányok: zászlóshajó programok	101
Források	113
Függelék: Módszertan	123

VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

2012 őszén a Roma Évtized Titkárság felkérte a Magyar Civil Konzorciumot, hogy tekintse át a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia¹ (a továbbiakban: NTFS vagy Stratégia) megvalósulásának első évét, különös tekintettel a romák társadalmi befogadását érintő beavatkozásokra és szakpolitikákra. Megállapításainkat személyes interjúkra, dokumentumelemzésre, valamint civil konzultációkra alapozzuk; ez utóbbiak roma és pro-roma szervezetek, önkormányzatok, valamint roma nemzetiségi önkormányzatok politikai képviselőinek részvételével zajlottak.

A magyar Stratégia több társadalmi csoport felzárkózását célozza, így például gyermekek, hátrányos helyzetű térségekben élők és romák egyaránt a célcsoportjai közé tartoznak. Ezzel követi a „kifejezett, de nem kizárólagos célzás” elvét, összhangban a romák társadalmi befogadásának 10 közös alapelvével. Ugyanakkor az, hogy a tiszta roma fókusz hiányzik, veszélyeztetheti a megalapozott és sikeres közpolitika-alkotást, illetve egyes ágazati politikák beavatkozásainak megfelelő alakítását (pl. a szabályozási keretek változása, a programok indításának nehézségei miatt). További kihívást jelenthet az, ha az egymással időben párhuzamosan futó beavatkozások és szakpolitikai döntések nem összehangoltak, és így tovább gyengül a társadalmi befogadási folyamatokra gyakorolt hatásuk, amivel maga a Stratégia megvalósulása is veszélybe kerülhet.

A terjedelmi korlátok miatt a jelen Vezetői összefoglaló nem tárgyalhatja részleteiben a releváns kérdések teljes körét, ezért az olvasókat arra buzdítjuk, hogy a részletes leírásokat és a folyamatok magyarázatait a tematikus fejezetekben keresse. A legfőbb állításainkat az alábbiakban foglaljuk össze.²

Magyarországon 2011-ben a 15-64 éves romáknak mindössze negyede volt foglalkoztatott. A magyar roma nők foglalkoztatási rátája – kutatási eredmények alapján – 13 és 16 százalék között rekedt meg. Az alkalmi munkavégzés és az informális, rejtett foglalkoztatás aránya rendkívül magas az aktív korú romák között. A romák foglalkoztatási helyzetét – mivel munkavállalóként az informális és alkalmi foglalkoztatásban részesülőket semmi nem védi – a többségi munkavállalókhöz képest sokkal nagyobb kiszolgáltatottság és bizonytalanság jellemzi, alacsonyabb jövedelemszint mellett.

A roma népesség munkaerő-piaci esélyeit erősödő mértékben korlátozza a diszkrimináció Magyarországon, ami egy olyan kihívás, amelynek kezelése az NTFS-ből teljesen kimaradt.

A gazdasági válság negatív hatásait kétségtávan fokozta az elmúlt időszak gazdasági, adminisztratív és adózási szabályainak gyakori (időnként visszamenőleges hatályú) változása és az aktív munkaerő-piaci eszközökre fordított források csökkentése.

A többnyire EU-s forrásból támogatott munkaerő-piaci programokban, szolgáltatásokban az alacsonyan képzettek és a romák hatékony elérése nagyon korlátozott. A legalacsonyabban képzett felnőttek képzését célzó programok jelentős forrással indultak el 2011 óta. A hátrányos helyzetűek foglalkoztatási esélyeinek javulásával kapcsolatos várakozásokat azonban alássa, hogy a romák tömegeinek képzésére vállalkozó projektek megvalósításához szükséges szervezeti és szakmai kapacitások meglehetősen kérdésesek, a képzések indítása csúszik, a képzések eredményességének hatékony ellenőrzése pedig nem biztosított.

1 Az angol és a magyar verzióban olvasható akroníma nem egymás szó szerinti fordítása. Jelen dokumentumban a hazai köztudatban megerősödött NTFS rövidítést alkalmazzuk.

2 Az egyes megállapítások pontos szakirodalmi hivatkozásai a tematikus fejezetben olvashatók.

Az is világos, hogy a munkaerő-piaci szempontból hátrányos helyzetű térségekben a munkaerő-piaci programok a jelenleg alkalmazott eszközrendszerükkel 2015-ig nem tudják megoldani az alulképzett romák tömeges foglalkoztatását. Ezért a kormány és az ORÖ között kötött 2011-es keretmegállapodás ambiciózus tervének (100 ezer roma visszavezetése a munkaerőpiacra) teljesítése előreláthatólag nem a romák tömegeinek hatékony és tartós munkaerő-piaci reintegrációjával fog történni. Ennek teljesítését a kormányzat kötelező tömeges közmunkaprogramokkal biztosítja, amely szigorú feltételekhez és szankciókhoz kötött, és – ahogy arra pl. az ombudsmani jelentések is rámutattak – alapvető jogokat és méltóságot sértenek. A közmunka jelenlegi rendszere olyan zsákutca, amelyben a foglalkoztatottak osztályrésze a kiszolgáltatottság, bizonytalanság, méltánytalan munkafeltételek és gyakran értelmetlen munkavégzés. A romákkal szembeni diszkriminációt a közmunka megszervezése területén személyes beszámolók mellett kutatási eredmények is igazolják, aminek többek között az is lehet a következménye, hogy közmunkából (is) kiesők teljesen kiszorulhatnak a szociális ellátórendszerből.³ Magyarországon a kormányzati szigorítás következtében 2011-óta a szociális ellátásban nem részesülő és a szociális ellátórendszerből teljesen kiszoruló felnőttek száma tovább nőtt, a folyamat vesztesei között pedig nagy arányban vannak a mélyszegénységben élő romák.

Az alacsony foglalkoztatottsági szint szoros összefüggésben van az oktatás gyenge eredményeivel. Jelenleg ebben az ágazatban a legsúlyosabb problémának tekinthetők az iskolai szegregáció, valamint a romák korlátozott hozzáférése a koragyermekkori fejlesztéshez, az óvodához és a minőségi általános és középiskolai oktatáshoz. A fentiek következményeként nem javult a helyzet az iskolát idő előtt elhagyók arányát és a felsőoktatásban résztvevők alacsony számát tekintve sem. Az oktatáspolitikai foglalkozott e problémák némelyikével, de általában véve mindez nagyon csekély hatással volt a romákra. Sőt az oktatáspolitikai döntések egyértelműen az egyenlő bánásmód érdekében 2010 körül gyakorlatba ültetett politikák potenciális hatásainak csökkenése irányába hatnak. Például az iskolai szegregáció az iskoláztatás terén a „támogatandó” megközelítések között szerepel, és a hivatalos politikai állásfoglalások a „felzárkózás lehetőségének” felkínálásaként említik. E politikai változások mindegyike részben ellentmondásban áll a NTFS-ben felállított diagnózissal és célkitűzésekkel, illetve az utóbbi két évtizedben a romák oktatási helyzete terén szerzett jelentős mennyiségű tapasztalattal. Például a tankötelezettségi korhatár 18-ról 16 évre történő leszállítása növelni fogja az alacsony szakképzettséggel, és így a munkaerőpiacon kisebb esélyekkel rendelkező fiatalok arányát. Az iskolák államosítása – a jelenlegi helyzet szerint – nem eredményezheti a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek kiegyenlített újraelosztását az iskolák között, ami hozzájárult volna a roma gyermekek szegregációjának megszüntetéséhez (földrajzilag nem szegregált településeken) és az oktatás minőségének és hatékonyságának javításához. Mi több, az is megjósolható, hogy az iskolákra erőltetett egységesített oktatási programok a legnagyobb valószínűség szerint kevesebb egyéni szükségletekre szabott oktatást fognak biztosítani a legjobban rászorulóknak számára. Az egyetemi felvételi rendszerben végrehajtott jelentős változtatás és az állami finanszírozású helyek csökkentése minden bizonnyal tovább fogja csökkenteni a romák felsőoktatásban igen alacsony arányát. Ezek a fejlemények az évi mintegy 90 ezer jelentkező nagy részét hosszú távon nyilvánvalóan hátrányos helyzetbe taszítják, mivel sokan közülük hátrányos szociális háttérrel rendelkeznek.⁴ A társadalmi kirekesztődés újratermelődése az oktatási rendszeren keresztül a legnagyobb valószínűség szerint fel fog gyorsulni.

A romák társadalmi kirekesztettsége az egészségügyi szolgáltatásokhoz való hozzáférésben is megnyilvánul. Ezzel a területtel kapcsolatban hangsúlyozandó, hogy a roma népesség egészségi mutatói lényegesen rosszabbak, mint a magyarországi átlag, jelentősek a területi egyenlőtlenségek, és a népegészségügyi intézkedések nem érik el kellően a leghátrányosabb helyzetűeket. Különös figyelmet kell fordítani a gyermekek egészségére, ami szoros összefüggést mutat a szülők társadalmi-gazdasági helyzetével. Ezen túl a hátrányos helyzetű társadalmi csoportokat különösen sújtják a terhességmegszakítással, korai terhességgel, illetve koraszüléssel összefüggő, magzati és csecsemőkori egészségi problémák, valamint az alultápláltság és a nem megfelelő életkörülmények hatásai. A kapcsolódó szakpolitikai területek átszervezéseket, illetve jelentős elvonásokat tapasztaltak meg.

3 A jelenlegi szabályozás szerint a szociális segély jogosultsági feltétele évente 30 nap munkavégzés hivatalos igazolása.

4 A PISA-felmérések eredményei szerint a tanuló/tanár arány a legalacsonyabbak között van, illetve Magyarországon a közkiadások relatíve magasak; mégis, a megszerzett szakképzettségek nagyon korlátozottak európai összehasonlításban.

A helyzetre adott válaszként kevés eredmény láthat, noha az Intézkedési Terv számos vonatkozó intézkedéstípust nevesített, például a roma nők szociális és gyermekjóléti területen való foglalkoztatásának elősegítését, a koragyerekkori fejlődés megalapozása érdekében szűrővizsgálatok, programok indítását, valamint a tartósan betöltetlen háziorvosi/házi gyermekorvosi körzetek számának csökkentését – kevés eredmény látható.

A roma népesség rossz egészségügyi állapotához – több más tényező mellett – a lakáskörülmények is hozzájárulnak. A lakásszektor kedvezőtlen tulajdonosi összetétele, mely szerint az állománynak csak 3 százalékát teszik ki a szociális bérlakások, a szegények jelentős részét is a tulajdonosi szektorba kényszeríti. A lakhatáshoz kapcsolódó megfizethetőségi problémát a lakhatási kirekesztettség különböző formái súlyosbítják, úgymint a perifériális elhelyezkedésű és/vagy rossz minőségű lakások, melyek gyakran párosulnak illegális vagy bizonytalan jogviszonnyal. Emellett a romló foglalkoztatási lehetőségek jelentősen növelték a lakáshitellel és közműköltségekkel hátrálékba kerülő családok számát. A súlyosbodó problémák ellenére a rendszerváltás óta nincs az országnak koherens szociális lakáspolitikája. A legtöbb intézkedés a középosztályt célozza, míg a legszegényebbek, köztük a romák lakhatási gondjainak megoldására csak igen korlátozott források jutnak. A lakásfenntartási támogatás és a tágabb körű szociális juttatások átalakítása azt eredményezte, hogy a legrászorultabbnak kevesebb jövedelem áll rendelkezésére a minimális szükségleteik kielégítésére, ami a lakhatási problémáik elmélyüléséhez vezetett. A szociális bérlakás szektor növelését célzó kezdeti intézkedések sem történtek meg, kivéve a hátrálékos lakáshitelek megmentését célzó programot, mely azonban nem érinti a legszegényebbeket. Mindezek fényében megállapítható, hogy a mélyszegénységben élők, köztük a roma családok lakáshelyzetét a lakáspolitikai intézkedések érdemben nem befolyásolták. Az akcióterület-alapú városfejlesztési politikán belül lehetőség van a lakhatási szegregációval érintett területek rehabilitációjára, de ez a lehetőség eddig nem eredményezett lakhatási mobilizációs és deszegregációs beavatkozásokat, annak ellenére, hogy az antiszegregációs terv (mely az esélyegyenlőség-alapú fejlesztési politika eszköze) a területfejlesztési politika jelentős módszertani újítása volt. Az antiszegregációs terv célja, hogy az integrált városfejlesztési stratégiák részeként, rendszerszerűen és komplex módon fogalmazzon meg beavatkozásokat a helyi szegregációs folyamatok megállítása érdekében. A tervek azonban mindezekig csak igen kis mértékben valósultak meg.

Ahogy arról fentebb már említést tettünk, az egyes szakpolitikák hiányosságai összefüggenek az antidiszkriminációs és esélyegyenlőséget célzó politikák eredménytelenségével. A Jelentésben bemutatjuk, hogy Magyarországon a romákat az élet szinte majdnem minden területén diszkrimináció éri, és a közélet, a politikai erők és a döntéshozók tudatossága nem javult a romák mint sérülékeny társadalmi csoport védelme kapcsán. A szakpolitikai változások nyomán megszűnt a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosságának intézménye. Az alapvető jogok biztosságának a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettese a korábbi országgyűlési biztoshoz képest jóval szűkebb hatáskörrel rendelkezik. A magyar hatóságok nem lépnek fel a gyűlöletbeszéd ellen, valamint az előítéletesség által sújtott csoportok védelmét szolgáló büntetőjogi szabályokat a védett csoport tagjai által elkövetett (kriminális) cselekmények szankcionálására használják. A legtöbb gyűlölet-bűncselekmény esetében nem indul megfelelő eljárás. Magyarországon a roma nők és gyerekek jelentős részét érinti a súlyos kirekesztés. Helyi szinten is egyre gyengül a roma nemzetiségi önkormányzatok helyzete: a jövőben nincs szükség az egyetértésükre a helyi roma közösségek sorsát illető kérdésekben (mindeközben az Országos Roma Önkormányzatot a jelenlegi kapacitásait sokszorosan meghaladó önkormányzati felelősséggel ruházták fel, ezzel túllépve a nemzetiségi kisebbségi önkormányzatokra vonatkozó, általános legitim politikai jogosítványok körét).

A közelmúltban a roma integrációval kapcsolatos intézményrendszer változásai és a beavatkozások kialakítása, valamint azok monitoringrendszere egyaránt felhívják a figyelmet az NTFS és az ahhoz kapcsolódó szakpolitikák hiányosságaira. A kormányzati oldalon az Emberi Erőforrások Minisztériuma Társadalmi Felzárkózásért Felelős Államtitkársága a kulcsszereplő. Ez az Államtitkárság koordinálja a 2013 első felében már működésbe lépő monitoringrendszer kialakítását, mely folyamatban a Központi Statisztikai Hivatal és további, jelentős szakmai múlttal visszatekintő kutató és tanácsadó szervezetek is helyet kaptak. 2013 tavaszára a szakminisztériumok közötti felelősségek megoszlását részletesen feltérképezték, illetve elkészült az értékelési és monitoring-feladatok folyamatainak teljes dokumentációja is.

A kormány kizárólagos roma partnere az Országos Roma Önkormányzat (ORÖ), amely nagymértékben támaszkodik a Lungo Dromos bázisára, a FIDESZ egyik szövetségére. Ez a felállás több szempontból is

problematis, hiszen a cigány szervezetek egy jelentős része (pl. a Lungo Dromot nem támogatók köre) „kimarad” az egyeztetésekből, így kritikáik, visszacsatolásai sem találhatnak értő fülekre. Továbbá az ORÖ olyan feladatokat kapott pl. a Stratégia megvalósításával kapcsolatban, amelyek teljesítéséhez nincs meg a saját kapacitása, illetve hiányzik az érintett rendszerekben való működéshez a beágyazottsága (pl. iskolák működtetése, új foglalkoztatási programok kidolgozása, egyes programok szakmai monitorozása, stb.). Az Alaptörvény negyedik módosításával a civil szervezetek szabályozása is módosult – több civil és szakmai észrevétel ellenére –, amivel az ORÖ is „civil” szervezetté sorolódott át (Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény módosítása alapján), ezzel lehetőséget kapva a még erőteljesebb szereplővé válásra, sőt gyakorlatilag kizárólagos szerep betöltésére olyan esetekben, amikor a kormányzati-civil partnerségi folyamatokban a romák társadalmi befogadásával kapcsolatos civil vélemények becsatornázása volna a feladat.

A helyi önkormányzatok bevonása a Stratégia megvalósításába szinte csak az EU-s források elosztásán alapuló pályázati rendszerben megvalósuló helyi projekteken keresztül zajlik. A romák társadalmi befogadásával kapcsolatos érdekek és álláspontok érvényesítése, a helyi közösségek irányába történő információáramlás, valamint a jelenlegi roma nemzetiségi önkormányzati rendszer szintjei közötti kommunikáció problematikus és nem hatékony.

A Stratégia szempontjából egy további kulcsszereplő a nemrégiben alapított Türr István Képző és Kutató Intézet, amely az EMMI háttérintézménye, és amely intézmény a roma felzárkózással kapcsolatos számos feladat felelőse, valamint az ehhez kapcsolódó források egy jelentős részével is rendelkezik. A szervezet annak ellenére kapta meg ezeket a kompetenciákat, hogy csak relatíve kevés felhalmozott tapasztalata van a területen és csak kevés kapcsolódó programja futott (amelyek egy részével kapcsolatban az Állami Számvevőszék és számos civil szervezet is kritikákat fogalmazott meg, főképp ami a hatékonyságukat és az átláthatóságukat illeti).

Ahogy azt a Stratégia akcióterve is felsorolja, a Stratégia megvalósításának fő forrását fejlesztéspolitikai források, azaz EU-s pénzek biztosítják. A nemzeti források a szakpolitikákat (mainstream szolgáltatásokat) finanszírozzák, többek között a közmunkaprogramokat és az integrált pedagógiai program működtetését. A Stratégia megvalósításában nevesített források stabilitása ugyanakkor nehezen előrelátható, és a jövőben is várható, hogy a fejlesztéspolitika és a szakpolitikák dinamikus alakulásából következő ellentmondásos helyzetek kedvezőtlenül fogják befolyásolni a pénzügyi tervezhetőséget. Az NTFS megvalósításának további kulcskihívása a helyi szint pénzügyi helyzete, főképp azoknak az önkormányzatoknak az esetén, amelyekre egyébként legnagyobb részt hárulna a roma társadalmi befogadási intézkedések java része.

Összefoglalóan tehát a különböző forrásokból – pl. fejlesztéspolitikai vagy EU-s, illetve hazai költségvetési forrásból finanszírozott beavatkozások koherenciája többször gyenge. Ezen felül pedig annak ellenére, hogy az NTFS tételesen és átfogóan sorolja fel a romák társadalmi befogadásával kapcsolatos legnagyobb kihívásokat, a beavatkozások egyelőre csak csekély eredményeket értek el. A Stratégia első éve, valamint a következő két év az abszorpció nyomása miatt minden bizonnyal a fejlesztéspolitikai források fokozott költségének időszaka lesz, ami viszont kedvezőtlen környezetet teremt a komplex, idő- és kapacitásigényes megszabású beavatkozásoknak.

A romák kirekesztettségének szintje, az ebből fakadó problémák és az ezekre válaszként adott – pl. zászlóshajó programként a köztudat számára kommunikált – kormányzati programok nagyságrendje nem illeszkedik. Emiatt az utóbbiak egyes szakterületeken csak gyenge eredményeket értek el. Mindemellett az egyik kulcsszereplőként meghatározott ORÖ, kapacitásai korlátossága ellenére, egyre több megvalósítói feladatot is kap, ahelyett, hogy a romák érdekképviselőire, a beavatkozások monitoringjára koncentrálna. Ez egyúttal azt is eredményezheti, hogy az ORÖ-vel kapcsolatos elvárások túlzóak lesznek, míg a kormányzati szerepvállalás elvárt szintje elhalványul.

AJÁNLÁSOK

Általános ajánlások

1. Nagyobb teret kell adni a Stratégiában, illetve annak végrehajtásában az emberi jogi, alapjogi megközelítésnek, beleértve ebbe a diszkriminációtól való elvének érvényesítését.
2. A nemzeti jogszabályi kereteket és a szakpolitika alakítását össze kell hangolni az NTFS-sel. Különös tekintettel kell lenni arra, hogy a jogszabályok és a hazai szakpolitikai kontextus támogatja vagy éppen gátolja-e a Stratégia megvalósítását.

Antidiszkriminációs kérdések

1. A Stratégiában vagy annak Intézkedési Tervében szerepeljenek konkrét diszkriminációellenes, az előítéletek csökkentését és szemléletváltást célzó, a rasszista motivációjú cselekmények elleni fellépés javítását szolgáló intézkedések, eszközök, és legyenek erre a célra elkülönített források.
2. Meg kell erősíteni az alapvető jogok biztosának a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettese jogköreit, ehhez megfelelő forrásokat és humánkapacitást kell biztosítani.
3. Összehangolt intézkedéseket kell tenni az előítélettel sújtott csoportokat (különösen a roma állampolgárokat) érő gyűlölet-bűncselekményekkel kapcsolatban a következő területeken: adatgyűjtés, az ítéletek hozzáférhetővé tétele, megfelelő nyomozási protokoll elkészítése, rendészeti szakemberek képzése, érzékenyítése, az áldozati csoportoknak való információszolgáltatás.
4. A közpolitikai intézkedéseknek figyelembe kell venniük a roma nők többszörösen hátrányos helyzetét és az interszekcionalitás jelenségét.
5. A nyilvánvalóan „familiarista” értékrendszer mellett a férfiak és a nők társadalmi egyenlőségének elvét horizontális elvként kell alkalmazni a romák integrációját célzó intézkedések esetében.
6. A közpolitikai intézkedések tervezésekor figyelembe kell venni, hogy az emberkereskedelem és a prostitúció az a terület, ahol a társadalmi nemből, az etnikai hovatartozásból és a társadalmi státusból adódó egyenlőtlenségek összekapcsolódnak.
7. A kormánynak hatékony módszereket kell kidolgoznia a gyermekvédelmi ellátásban tapasztalható diszkrimináció megszüntetésére, a gyermekvesélyeztetés eseteinek egységes megítélésére és a gyermekek családban tartásának támogatására.
8. Prevenációs módszerek, programok alkalmazása és a rendszerből kikerülő gyerekek utánkövetésének biztosítása szükséges annak megelőzésére, hogy az állami intézményekben felnövő gyerekek emberkereskedelem és más bűncselekmények áldozataivá váljanak.
9. Az önkormányzatok csak az elfogadott helyi esélyegyenlőségi tervvel összhangban lévő projektekkel pályázhatnak fejlesztési forrásokra, amihez szankciókat kell rendelni. A helyi esélyegyenlőségi mentornak az önkormányzattól független személynek kell lennie.

Monitoring

1. A meglévő monitoringrendszert ki kell egészíteni nagymintás survey felvételekkel annak érdekében, hogy minél pontosabb képet lehessen kapni az EU 2020-as célkitűzések társadalmi befogadással kapcsolatos folyamatainak alakulásáról, valamint az NTFS következő tervezési időszakára

- vonatkozóan (amely egybeesik a következő EU-s költségvetési ciklussal) – azon belül is specifikusan a romák helyzetével kapcsolatban. A kapott eredmények, valamint a helyi tapasztalatok alapján és a visszacsatolási mechanizmusok segítségével meghatározott időszakonként módosítani kell az NTFS-t.
2. A fentiekén túl az NTFS egyes tematikus fejezeteiben foglaltak monitorozásához szükséges további adatfelvételek szervezése. A monitoring kialakításában és megvalósításában fontos a civil részvétel megerősítése, különös tekintettel a romák társadalmi befogadásáért dolgozó szervezetek bevonására (az ORÖ-n kívüli szervezeteket is beleértve).
 3. A monitoringrendszernek annak mérésére is alkalmas módon kell kialakítani, hogy a beavatkozások milyen mértékben érik el a romákat, a szegregátumokban élő embereket és a hátrányos helyzetű gyerekeket. Ennek érdekében tovább kell javítani az indikátorok minőségét.

Finanszírozás

1. A 2014-20-as tervezési ciklusban az EU-s forrásoknak hozzá kell járulnia a marginalizált közösségek minőségi közszolgáltatásokhoz való hozzáféréseinek javításához, különös tekintettel az oktatásra, az egészségügyre és a szociális ellátásokra.
2. A Magyarországra vonatkozó tervezési kereteket és az NTFS és az EU 2020-as céljait össze kell egyeztetni. Ehhez kapcsolódóan a célok megvalósításához szükséges forrásokat fel kell címkézni, az esélyegyenlőségi kondicionalitásokat meg kell erősíteni és a beavatkozások forrásait az adott társadalmi befogadást célzó operatív program(ok)hoz hozzá kell rendelni.
3. Az intézményrendszernek elő kell segítenie a források hatékony elosztását, beleértve azoknak a hazai és EU-s forrásoknak az elosztását is, amelyek a roma és pro-roma szervezetek kapacitásfejlesztését szolgálják.

Koordinációs kérdések

1. Az operatív programok és a fejlesztési eszköztár tervezésekor fontos a szakmai és a civil partnerség kialakítása, már a folyamatok elejéről kezdődően. A monitoringbizottságok rendszerének kiegészítéseként ajánlott további visszacsatolási felületek és konzultációs rendszerek megteremtése a megvalósítás fázisában is.
2. Fontos támogatni a helyi döntéshozókat és a nemzeti kisebbségek képviselőket abban, hogy képessé váljanak a helyi fejlesztési tervek és szakpolitikai összefüggések megértésére, tudják képviselni az érdekeiket és együtt tudjanak működni a sokfajta érintett szereplővel.

Javaslatok a helyi beavatkozások fenntarthatóbb megvalósítására

1. A hátrányos helyzetű térségekben szükséges a fejlesztések fokozott támogatása, pl. legalább 3-4 éves programciklusokra, mivel ez teheti érdekeltté az önkormányzatokat a projektek megvalósításában, a hosszabb idő alatt kezelhető folyamatok felvállalásában.
2. A tervezésben különösen a komplex szemléletnek kell teret adni. A komplex és átfogó beavatkozások helyi tervezését mint a források megszerzésének előfeltételét kell meghatározni, és ösztönzőket kell hozzá rendelni annak érdekében, hogy a valós helyi igények és szükségletek figyelembevételére ösztönözze a helyi önkormányzatokat és programmegvalósítókat az adott beavatkozástípusok esetén.
3. A 2014-ig tartó időszakban szükséges olyan eljárásrendek tesztelése, pl. az adminisztrációs terhek csökkentése érdekében, amelyek támogatják a helyi programok hatékonyabb megvalósítását.
4. A potenciális megvalósítók szervezeti kapacitásainak fejlesztésére sokkal nagyobb figyelmet kell fordítani, annak érdekében, hogy a hátrányos helyzetű térségekben és településeken javuljon a beavatkozások hatékonysága. Támogatni kell a helyi kapacitások folyamatos javulását és a helyi közösségek kohézióját szolgáló kezdeményezéseket, különösen azokon a településeken, ahol a lakosság jelentős része mélyszegénységben él.

Oktatás⁵

1. Az oktatásban érvényesülő egyenlő bánásmóddal kapcsolatos (még) érvényben lévő jogszabályok betartásával és betartásával létre kell hozni és fenn kell tartani egy olyan oktatási rendszert, amely képes a közjavak igazságos módon történő elosztására. Továbbra is támogatni kell az esélyegyenlőséget és az integráló pedagógiát, és hazai és EU-forrásokból folyamatos pénzügyi támogatást kell biztosítani az integrált oktatás rendszere számára;
2. A közoktatási, szakképzési és felsőoktatási rendszerek átalakítása során olyan eszközöket és technikákat (szükség esetén jogszabályokat, miniszteri rendeleteket stb.) kell kidolgozni, amelyekkel javítani lehet a hátrányos helyzetű tanulók esélyegyenlőségét (pl. a beiskolázási körzetek módosításával, az óvodai férőhelyek optimalizálásával az átmeneti időszakban, az iskolák közötti különbségek radikális csökkentésével, stb.).
3. Konkrét javaslatok:
 - a koragyerekkori fejlesztés támogatása 0 és 6 év között olyan nevelési intézkedésekkel, amelyek elősegítik, hogy roma gyermekek integrált óvodába járjanak;
 - eszközök újratervezése a sajátos nevelési szükségletek felméréséhez annak érdekében, hogy meg lehessen akadályozni a hibás diagnózist, valamint annak érvényre juttatása, hogy ezek az eszközök ne a gyermekek párhuzamos oktatási rendszerekbe történő irányítását szolgálják, hanem többségi környezetben az egyéni szükségletekre szabott megközelítéssel történő minél hatékonyabb fejlesztést;
 - a tankötelezettség 18 évre való visszaállítása;
 - a magántanulói státusz szakmai ellenőrzésének erősítése;
 - a pedagógusok szakmai, módszertani támogatása, felkészítésük a hátrányos helyzetű tanulókkal folytatott sikeres és befogadást eredményező munka érdekében;
 - a diákjogok, aktív állampolgári ismeretek oktatása és tudatosítása tanórai keretek között;
 - egész napos iskola keretében délutáni felzárkóztatás (délutáni foglalkozások) bevezetése;
 - hátrányos helyzetű diákok személyes segítése, érdekvédelme, támogatása iskolai mentorálással;
 - iskolai szociális munkás hálózat kialakítása;
 - „második esély”⁶ típusú iskolák jó gyakorlatának elterjesztése és az iskolát idő előtt elhagyók iskolarendszerbe való visszavezetésének támogatása;
 - a kifejezetten romákat célzó ösztöndíj-program (újra)indítása, illetve a hátrányos helyzetű tanulókat célzó, meglévő programokon belüli részvételi arányuk növelése;
 - a hátrányos helyzetű és roma gyermekeket célzó programok hatékony monitoringjának kidolgozása és a tanulók nyomon követési rendszerének kialakítása a teljes iskolai tanulmányok során és azt követően, különös tekintettel az iskolát idő előtt elhagyókra.

Foglalkoztatás

A foglalkoztatást érintő javaslatok közül kiemelten fontosak az alábbiak:

1. A kormánynak hatékony intézkedésekkel kellene fellépni a romákkal szembeni diszkrimináció csökkentéséhez.
2. A kiszámítható szabályozási környezet megteremtése, az adminisztratív terhek csökkentése és az alacsonyan képzettek bérköltségének csökkentése tud csak fenntartható módon hozzájárulni a munkaerőpiacon hátrányos helyzetben lévő csoportok, főként a romák foglalkoztatási helyzetének javulásához.
3. A közfoglalkoztatás rendszerének strukturális és tartalmi átalakítása szükséges az ombudsmani jelentésben foglalt javaslatok, a közmunkás szakszervezet, a szakmai és civil szervezetek és a TÖOSZ véleményének figyelembe vételével. Szükség lenne a közfoglalkoztatás rendszeréről és annak makrogazdasági hatásairól szóló kutatásokra és elemzésekre, hogy megalapozottabb

⁵ A Magyar Szegénységellenes Hálózat szakpolitikai ajánlásainak felhasználásával és a „Szakmapolitikai ajánlások a magyar ALEN projekt tapasztalatai alapján” című dokumentum alapján mi adtuk a konkrét javaslatokat a közoktatás tekintetében.

⁶ „Második esély” iskolák: Olyan közép- és szakiskolák, amelyek a szociálisan hátrányos és sebezhető csoportoknak idő közben segítenek be- vagy visszakerülni a munkaerőpiacra és javítanak a helyzetükön azáltal, hogy legalább a frissdiplomások nem válnak hosszú távon munkanélkülivé.

szakpolitikai döntések szülessenek. A közfoglalkoztatásban résztvevő romákra vonatkozóan meg kell oldani az adatgyűjtést. A közfoglalkoztatás eredményeinek mérése érdekében a kilépők követése elengedhetetlen.

4. Több forrást kell biztosítani a nyílt munkaerő-piaci részvételt közvetlenül segítő, egyénre szabott munkaerő-piaci szolgáltatások biztosítására, az eszközök, az intézményrendszer és a külső szolgáltatók fejlesztésére. A bérjellegű támogatás személyre szabott segítséggel, képzéssel összekötve hatékonyan növeli a képzetlen munkavállalók foglalkoztatási esélyeit.
5. Az önfoglalkoztatás ösztönzésére normatív alapú vállalkozóvá válási támogatást kell bevezetni a munkanélküliek számára (nemcsak hiteltermékekre). A kisvállalkozásokra vonatkozó szabályokat egyszerűsíteni, adózási és adminisztratív terheiket csökkenteni kellene.
6. A foglalkoztatást ösztönző gazdaságfejlesztési programok eredményeit és hosszabb távú foglalkoztatási és gazdasági (piaci) hatásait meg kell vizsgálni, meg kell mérni annak érdekében, hogy a 2014–2020-as tervezés a tapasztalatokra tudjon támaszkodni. A projektek hatásvizsgálata során kiemelt figyelemmel kell lenni a romák helyzetére. Az értékelések eredményei alapján kell integrálni a módszertani fejlesztéseket a mainstream ellátórendszerbe és fokozottan kiterjeszteni az érintett térségekbe, továbbá meg kell akadályozni a programokon belüli lefözlést.
7. A leghátrányosabb helyzetű térségekben olyan – nem pályázati alapon támogatott – helyi gazdaságfejlesztési programok megvalósítására is szükség van, melyek a helyi humánerőforrás-fejlesztést, a közösségfejlesztést, a tőkejuttatást és a gazdasági-társadalmi integrációt együtt tudják támogatni.
8. A bérjellegű támogatás személyre szabott segítséggel, képzéssel összekötve hatékonyan növeli a képzetlen munkavállalók foglalkoztatási esélyeit, és egyéb szabályozási változtatásokat kell bevezetni, hogy a merev foglalkoztatási feltételek lazuljanak.
9. Szükséges a munkavállalók mobilitásának ösztönzése és támogatása, részben a lakhatási támogatás továbbfejlesztése, jogosultsági körének bővítése. Ugyancsak szükséges a közlekedési költségek támogatása az ingázással járó munkavállalás ösztönzésére.
10. Az álláskeresői számára indított felnőttképzési programokat bővíteni szükséges, a megszerezhető képzettségeket a piaci igényekhez kell igazítani. Rugalmasabb képzési formák bevezetésével meg kell oldani a kistépüléseken élők részvételének lehetőségét. Az alapkompenciák fejlesztését célzó programokban a képzéseket a résztvevők képességeihez, ismereteihez igazítva, differenciáltan kellene megvalósítani.

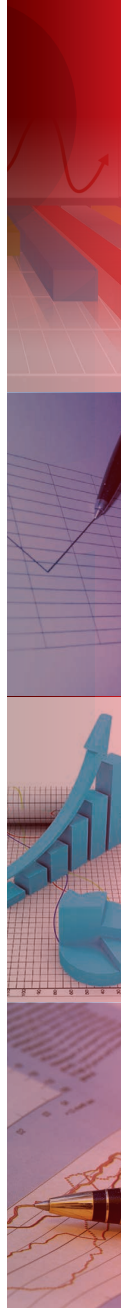
Lakhatás

A Stratégia nem fogalmaz meg olyan intézkedéseket, melyek rendszerszerűen képesek kezelni a lakhatási kirekesztettség problémáit és az azok kialakulásához vezető okokat. A javaslatok éppen ezért elsődlegesen azt célozzák, hogy (i) kerüljön kialakításra egy koherens szociális lakáspolitikai stratégia, mely célcsoportok szerint meghatározza a legfőbb lakhatási problémákat, valamint (ii) megfelelő forrás hozzárendeléssel releváns intézkedési tervet dolgoz ki.

1. A lakásfenntartási támogatás összegének növelése és az adósságkezelési támogatás kiterjesztése minden településre, illetve a támogatás feltételrendszerének a kiigazítása szükséges a mélyszegénységben élők, köztük is roma háztartások lakásköltségekkel való eladósodásának kezelése érdekében.
2. A szociális bérlakás állomány növelése elengedhetetlen, ennek hatékony módja lehet a magánbérlakások bevonása.
3. A területfejlesztési politikában erősíteni kell az esélyegyenlőségi politika érvényesíthetőségét és számonkérhetőségét, illetve az érintettekkel valódi partnerségekben kell a kialakítani és megvalósítani az esélyegyenlőségi tervezést és a fejlesztéseket.
4. A telepeket és szegregátumokat célzó konkrét programok esetében elsődleges célá kell tenni a telepérfelzárkózást és a lakhatási mobilizációt. Még az alapvetően rehabilitációs célú projektek esetében is e célt kell elsődlegessé tenni, emellett biztosítani kell a programok valódi komplexitását az eredmények fenntarthatóságának érdekében.

Egészségügy

1. Az egészségügyi programok – különösen a romák egészségügyi szolgáltatásokhoz való hozzáférését segítő programok – tervezésébe, megvalósításába, nyomon követésébe, illetve eredményeinek értékelésébe vonjanak be roma származású, illetve roma közösségeket képviselő szakembereket.
2. Elengedhetetlen a művi meddővé tételre, illetve a nők reprodukzív jogaira vonatkozó jogszabályok és kormányzati intézkedések összehangolása a nemzetközi normákkal.
3. A szakminisztérium a betegjogokkal kapcsolatban indítson tudatosságnövelést célzó programokat.
4. Az egészségügyben jelentkező szakemberhiány leküzdésére, illetve az egészségügyi szolgáltatások színvonalának növelésére a hátrányos helyzetű térségekben forrást kell biztosítani a költségvetésből, illetve európai uniós forrásokból.
5. Folytatódjanak olyan kezdeményezések, amelyek célja roma fiatalok bevonása a felsőfokú egészségügyi képzésbe, folytatódjon a roma szakemberek célzott képzése és foglalkoztatása a különböző szakpolitikai és állami intézményekben.
6. Növelni kell a megfelelő családtervezési lehetőségekhez való hozzáférést a rászorulóknak számára.



A GYAKRAN HASZNÁLT RÖVIDÍTÉSEK LISTÁJA

AJB	Alapvető Jogok Biztosa
AJBH	Alapvető Jogok Biztosának Hivatala
ASZT	Antiszegregációs terv
AT	Akcióterv
ÁROP	Államreform Operatív Program
BM	Belügyminisztérium
BTK	Büntető törvénykönyv
EBH	Egyenlő Bánásmód Hatóság
EBKTV	Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló törvény
EFOP	Emberi Erőforrás Operatív Program (2014-20)
EMET	Emberi Erőforrás Támogatáskezelő
EMIR	Egységes Monitoring Információs Rendszer
EMMI	Emberi Erőforrások Minisztériuma
ERFA	Európai Regionális Fejlesztési Alap
ERRC	Európai Roma Jogok Központja (European Roma Rights Center)
EU-MIDIS	Európai Unió Kisebbségek és Diszkrimináció Kutatás
FHT	Foglalkoztatást helyettesítő támogatás
FRA	az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége (European Union Agency for Fundamental Rights)
GOP	Gazdaságfejlesztési Operatív Program
IVS	Integrált Városfejlesztési Stratégia
KMR	Közép-magyarországi régió
KSH	Központi Statisztikai Hivatal
LHH	Leghátrányosabb helyzetű kistérség
MACIKA	Magyarországi Cigányokért Közalapítvány
MTA	Magyar Tudományos Akadémia
NET	Nemzeti Eszközkezelő Zrt.
NFÜ	Nemzeti Fejlesztési Ügynökség
NCSSZI	Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézet
NJTV	A nemzetiségek jogairól szóló törvény

NTFS	Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia
OP	Operatív Program
ORÖ	Országos Roma Önkormányzat
RIÉP	Roma Integráció Évtizede Program
ROP	Regionális Operatív Program
TASZ	Társaság a Szabadságjogokért
TÁMOP	Társadalmi Megújulás Operatív Program
TIOP	Társadalmi Infrastruktúra Operatív Program
TKKI	Türr István Képző és Kutató Központ
UN CEDAW	Egyesült Nemzetek Szervezete A nőkkel szembeni megkülönböztetés felszámolásával foglalkozó Bizottság (United Nations Committee on the Elimination of Discrimination against Women)
ÚSZT	Új Széchenyi Terv
WHO	az ENSZ Egészségügyi Világszervezete

BEVEZETŐ

Nemzetközi és hazai fórumokon sokszor elhangzik, hogy Magyarország méltán büszke az „Európai Roma Keretstratégia”⁷ megírása során az EU soros elnökeként betöltött meghatározó szerepére”; azonban fontos megjegyezni, hogy a végül elkészült EU-s anyag, kiforrottsága ellenére is nagyon kevés konkrét eszközt ad a romákat első sorban képviselő civilek számára ahhoz, hogy a nem proaktív kormányokat rávegye mainstream vagy célzott programok indítására. Kevés biztosítékot tartalmaz arra vonatkozóan is, hogy a tagországokon EU-s szinten érdemben számonkérhető legyen a Stratégia megvalósítása. A roma közösség körében a rendszerváltás óta már megszokott a középtávú intézkedéscsomagok elfogadása, majd a hozzá kapcsolódó feladatok folyamatos kiürülése, így az új stratégiaalkotáshoz sem fűzött nagyobb reményeket a roma értelmiség egy része, hiszen az elfogadott dokumentumokban a kormány hazai forrásokat minimálisan tudott/akart csak hozzárendelni a Stratégia célkitűzéseinek megvalósításához. A feladatok nagy részének biztosítását az európai uniós források felhasználásával kívánta és kívánja elérni.

Négy egymásra épülő dokumentumról van szó:

- maga a Stratégia,⁸
- az annak mellékletét képező Helyzetelemzés,⁹
- a Miniszterelnöknek az Országos Roma Önkormányzat vezetőjével kötött keretszerződése¹⁰
- a Stratégia első két évére a kormány által elfogadott,¹¹ többé-kevésbé konkrét intézkedések, melyekhez a határozat forrásokat is rendel.

Fontos eleme lett azonban a programnak, hogy a kormány a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégiáját más fejlesztési stratégiák és programok komplex rendszerében igyekezett elhelyezni, részben azokat beemelve és valamennyire komplexitásra törekedve.

Elöljáróban még egy fontos körülményről kell szót ejtenünk. Magyarországon úgy írunk civil monitoringjelentést, hogy az ennek alapját képező riportját a kormány ezen a területen egyelőre nem készítette el, mivel a kapcsolódó szakmai részterületekre vonatkozó intézkedéseit csak 2013 második felére vagy 2014-re vállalta. Mindez különböző problémákat vet fel:

- a. A programok jelentős részéről úgy írunk, hogy azok épp folyamatban vannak, esetleg közel a „végtermékhez”, sikerhez, de a jelentést író civilszervezetek a sikerből sem látnak semmit. Mivel a pályázattói rendszer elég „szemérmes”, vagyis a laikus számára még a nyertes pályázatokról sem deríthető ki, hogy pontosan ki és milyen támogatást kapott, ezért sok esetben még egy alapvető relevanciavizsgálatot is nehéz elvégezni. (Pl. ott épül-e óvoda, ahol komoly férőhelyhiány van?)
- b. Nincsenek erős, konkrét kormányzati állítások, melyeket alátámasztani/cáfolni/részletezni lehetne, így sajtónyilatkozatok, szóbeli és írásbeli interjúk állításaihoz tudunk csak viszonyítani.
- c. Bár a Stratégia koordinációjáért egy államtitkárság felel, a szereplők sokfélesége és érdekfeszültségei nem teszik lehetővé azt, hogy „egy” szereplővel szemben vagy éppen mellette lehetne érvelni, valamint a szakmai-döntéshozatali kompetenciák is bizonytalanok.

7 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0173:FIN:EN:PDF>.

8 <http://romagov.kormany.hu/download/8/e3/20000/Strat%C3%A9gia.pdf>.

9 http://romagov.kormany.hu/download/9/e3/20000/Strat%C3%A9gia_1sz_mell%C3%A9klet_Helyzetelemz%C3%A9s.pdf.

10 http://static.fidesz.hu/download/177/Kormany_ORO_keretmegallapodas_20110520_4177.pdf.

11 http://romagov.kormany.hu/download/6/67/20000/MK149_1_1.pdf.

Mindezt figyelembe véve készítette el a Civil Konzorcium a Roma Évtized Titkárság támogatásával és az általa rendelkezésre bocsátott sablon alapján a civil monitoringjelentést. A tematikus fejezeteket – antidiszkrimináció, oktatás, foglalkoztatás, egészségügy, lakhatás – a Stratégia kontextusát megvilágító strukturális feltételek és a monitoring fejezete előzik meg. Minden fejezet tartalmaz helyzetfeltárást, a Stratégia releváns intézkedéseinek, a terület tágabb szakpolitikai környezetének az áttekintését, illetve felsorolja a Konzorcium által fontosnak tartott javaslatokat.

1. STRUKTURÁLIS FELTÉTELEK

Bevezetés

A civil monitoringjelentés egyik célja az volt, hogy feltárja, mennyiben sikerült megteremteni az NTFS illeszkedését a hazai struktúrákba, különös tekintettel a következő kérdésekre:

1. Milyen kapacitásokkal rendelkeznek az kormányzati szintű szereplők;
2. A kompetencia szintjüknek megfelelően bevonták-e a regionális és helyi önkormányzatokat az NTFS véleményezésébe, megvalósításába és monitoringjába, hogyan biztosítják a koordinációt és a civil társadalom – beleértve a roma szervezetek – részvételét az NTFS megvalósításában és monitoringjában;
3. Milyen mechanizmusok biztosítják, hogy az Európai Szociális Alap és általában a Strukturális Alapok forrásait felhasználják a Stratégia megvalósítására és a roma szervezetek kapacitásainak növelésére;
4. Az adott tagállam kifejlesztett-e – lehetőleg az országos statisztikai hivatallal együttműködésben – vagy alkalmaz-e egy robusztus monitoringrendszert, amely tartalmaz bázisértékeket, megfelelő indikátorokat és mérhető célértékeket, valamint biztosítja-e azt, hogy minden egyes program törekedjen saját relevanciája, hatásossága, hatékonysága és hatása értékelésére.

Annak érdekében, hogy ezeket a kérdéseket megválaszoljuk, a magyar konzorcium felkereste a releváns állami szereplőket és interjúkat folytatott velük,¹² illetve igyekeztünk feltérképezni az elérhető releváns szakirodalmat, forrásokat. Civil partnereink bevonásával konzultációt szerveztünk annak érdekében, hogy újabb információt gyűjtsünk és megvitassuk előzetes megállapításainkat. Az egymással részben összefüggő, főbb megállapításainkat az alábbiakban összegezzük – majd ezek alapján tesszük meg ajánlásainkat.

A felelős kormányzati szereplők és kapacitásai

A kérdés megválaszolását nehezítette, hogy a költségvetési sorokról és forrásokról, a szervezeti kérdésekről és kihívásokról csak indirekt módon tudtunk adatokat gyűjteni. Az NTFS akcióterve alapján a megvalósításért felelős kormányzati szereplő a Balog Zoltán miniszter vezette Emberi Erőforrások Minisztériuma Társadalmi Felzárkózásért Felelős Államtitkársága, partnerségben további minisztériumokkal és államigazgatási szervekkel, amelyek az NTFS céljainak végrehajtása mellett részt vesznek a jogszabályi keretek áttekintésében és módosításában, illetve a szakpolitikák alkotásában (az NTFS-nek a mainstream részévé válása érdekében). Szervezeti ábrája alapján az Államtitkárság négy egységre tagolódik: a Stratégiai Főosztályra, a Gyermekesély Főosztályra, Program Tervezési és Értékelési Főosztályra, valamint Program Végrehajtási és Monitoring Főosztályra.¹³

12 Bár a Roma Évtized Titkárság hivatalosan is felkereste, a felelős kormányzati szereplő csak egy tíz perces beszélgetés erejéig volt elérhető. Az információkat ezért nyilvános sajtómegjelenések és konferenciák hozzászólásai alapján kellett kiegészítenünk. A monitoringgal kapcsolatos kérdéseinkre ugyanakkor részleteiben is kaptunk választ és konzultációs lehetőséget. A jelentés módszertanáról a függelékben írunk.

13 Forrás: http://www.kormany.hu/download/5/43/00000/KIM_T%C3%A1rsadalmi%20felz%C3%A1rk%C3%B3z%C3%A1s%C3%A9rt%20felel%C5%91s%20%C3%A1llamtitk%C3%A1rs%C3%A1g%20szervezeti%20%C3%A1br%C3%A1ja.pdf.

Kijelölt munkatársak tartják a kapcsolatot a további kulcsszereplőkkel, pl. az Országos Roma Önkormányzattal, és a Minisztérium háttérintézményei közül is több fontos szerepet tölt be az NTFS megvalósításában. Az egyik ilyen szervezet a Türr István Képző és Kutató Intézet (TKKI), a másik a szintén nemrég alakult Emberi Erőforrás Támogatáskezelő (EMET). A TKKI roma társadalmi befogadással kapcsolatos szerepét számos szereplő kritikusan szemléli, mivel úgy tűnik, kapacitásait meghaladó mértékben kapta meg szinte kizárólagosan a társadalmi befogadási fejlesztésekhez kapcsolódó képzési portfóliót, döntő szerepet kapva a helyi programok kialakításában és monitoringjában is. A helyi esélyegyenlőségi szakértők hálózatának felállításában és a mentorok képzésében is kizárólagos kompetenciával rendelkezik, annak ellenére, hogy helyi beágyazottsága és elfogadottsága kérdéses, illetve a humán erőforrás-kapacitása is csak nemrég bővült.¹⁴ A szervezet képviselőivel folytatott interjúnk során (2013 elején) az Esélyegyenlőségi Osztályon dolgozó beszélgetőpartnereink rávilágítottak arra, hogy maga a TKKI egyfajta „projektszervezetként” működik, valamint hogy létszáma nemrég bővült háromszorosára a megnövekedett feladatok ellátása érdekében, így fog tudni kiegészülni fő előzménytevékenysége, a felnőttképzés. Tehát a szervezet maga is egy tanulási folyamaton megy keresztül, melynek célja, hogy sikeresen koordinálja a helyi szereplőket, saját szolgáltatásait, továbbá megalapozza a szervezet iránti bizalmat (ez más interjúk alapján az ország különböző térségeiben eddig eltérően sikeres), annak érdekében, hogy valóban helyi igényekre szabott szolgáltatásokat valósítson meg, és ne csak monopóliumhelyzetéből adódóan működjenek vele együtt.

A TKKI szűk kapacitási problémáinak kialakulásához hasonlóan az ORÖ profiljában történő változások (ld. még a foglalkoztatási fejezetet) is kapacitásbővítést feltételeznek, amelyet kijelölt fejlesztési programok segítségével igyekeznek finanszírozni. Ezek egy része magát a szervezetet támogatja, vagy maguk a delegált (nyertes) projektek kapnak plusz forrást.

A másik, szervezettel kapcsolatos fő problémát ugyanakkor a kapacitási kérdéseken túl egy további jelenség jelenti, mégpedig az, hogy mindkettő egyfajta monopolszervezetként jelenik meg az NTFS egyes területeinek partnerségi és megvalósítási folyamataiban.

A szektorok közötti koordinációs szerepet több szervezet látja el, pl. a több albizottságot is tömörítő Roma Koordinációs Tanács, egy 2011-es alapítású, 27 tagú koordinációs testület, amelyet az Orbán-kormány hívott életre. A tagjai között találjuk az ORÖ mellett a történelmi egyházakat és néhány civil szervezetet is (ezeket egy pályázati folyamat során választották ki).¹⁵

A monitoringrendszer kialakításakor a felelős végrehajtó szervezet tételesen feltérképezte az NTF egyes beavatkozásiért felelős szakágazati szereplők körét,¹⁶ így jelenleg a folyamat minden lépcsőjéhez egy olyan személyes felelős van rendelve, aki pontosan be tud számolni a folyamatok alakulásáról. A monitoringrendszer tesztelése 2013 első negyedéve végéig sikeresen lezajlott.

Az NTFS 2013-as évre vonatkozó költségvetési forrásait – hasonlóan több szakterülethez – a jelentés írásakor még csak tervezték. A finanszírozással kapcsolatos további részleteket a releváns fejezetben tárgyaljuk.

A helyi és regionális kormányzati szereplők, valamint az önkormányzati szintek közötti koordináció kérdései (a részvételi tervezés és a partnerség kérdései)

Az egyes önkormányzati és kormányzati szintek részvétele az NTFS tervezésében, illetve megvalósításában több strukturális és szervezeti körülménytől is függ. Így például annak ellenére, hogy az NTFS kifejezetten hangsúlyozza a helyi önkormányzatok kulcsszerepét a helyi szakpolitikák tervezésében és végrehajtásában,

14 Pl. <http://magyarnarancs.hu/belpol/nem-veluk-nelkuluk-79864>, <http://www.community.eu/2012/05/13/nem-kernek-a-telepprogrambol-a-batonyterenyek-Romak/>, http://www.hetek.hu/hatter/201205/kotelezo_gyakorlatok.

15 Forrás: http://www.pafi.hu/_pafi/palyazat.nsf/9523a14b74c623bfc12576770037eea9/9cd64d0f22cf148dc125789b0040cb9d? Letöltve: 2012. december 14. A ROK-T tagjai: elnök: KIM minisztere, elnökhelyettesek: TFÁT, Egyházügyiért felelős államtitkárság, általános ombudsman, 2 ORÖ képviselő, 6 roma közösségi képviselő, 1 TÖÖSZ tag, a történelmi egyházak 6 képviselője, két OÉT képviselő (megszűnt), egy tag az MTA képviseletében.

16 Ezt a feladatot a KPMG végezte el szorosan együttműködve a Társadalmi Felzárkózásért Felelős Államtitkársággal.

a hétköznapi tapasztalatok inkább azt igazolják vissza, hogy a részvételi tervezés helyi szinten számos problémába ütközik. Ezek között vannak strukturális problémák, és vannak olyanok is, amelyek a jelenlegi kormányzat erőteljes centralizációs napirendje miatt merülnek fel.

A következő problémák tűnnek a legégetőbbnek:

- Forráshiány:
 - társadalmi felzárkózási fejlesztésekre helyi szinten leginkább a fejlesztéspolitikai (azaz EU-s) források érhetők el, amelyek részben a fejlesztésekben érintett alapszolgáltatások színvonalának fenntartását is biztosítják;
 - sok önkormányzatnak okoz pénzügyi nehézséget az alapvető szociális szolgáltatások fenntartása (beleértve pl. a bölcsődei, óvodai és iskolai étkeztetést is).
- A regionális különbségek hozzájárulnak az egyes közszolgáltatások minőségbeli különbségének növekedéséhez, ami viszont tovább rombolhatja az adott térségek vonzerejét pl. a beruházások szempontjából, ez pedig e térségek városainak és falvainak további hanyatlását okozhatja.
- A térségi egyenlőtlenségeket az ágazati politikák csak kis mértékben tudják kezelni, mivel a kormányzati pénzügyi kiegyenlítési mechanizmusok nem tudják megteremteni a feltételeket a helyi szakágazatok és a kapcsolódó szolgáltatások megfelelő működtetéséhez.
- A szakpolitikák, az önkormányzati finanszírozási rendszer, valamint az önkormányzatok feladatlehatárolásának dinamikus változásai jelenleg sem zárultak le, így azok hatásairól egyelőre csak találgatni lehet. Mivel a következő EU-s költségvetési időszak is csak a tervezési fázisban jár, ezért az EU-s források egyes témák szerinti elosztása sem világos. Ahogy azt az EMMI tervezői több fórumon is kihangsúlyozták, a következő humán OP (EFOP) kapcsolódó fejlesztéseire a mai források mintegy fele fog csak jutni (kb. 700-850 milliárd Ft).
- A kondicionalitások rendszerének egyik sarokkövét a „szegregációs” térképek jelentik, amelyeket a KSH a 2001-es népszámlálás szociális (iskolázottsági és munkaerő-piaci részvételi) adatai alapján állított elő annak érdekében, hogy támogassa a települési fejlesztési stratégiák megalapozását.¹⁷ Ezeket a térképeket a települési esélyegyenlőségi tervek kialakításakor is figyelembe kell venni.¹⁸ Ugyanakkor, mivel a jelenlegi szabályozás 2013. július elsejei határidővel kötelezte csak a településeket ezeknek a terveknek az elkészítésére, másfél éves moratóriumot engedve, a kondicionalitás eredeti „ereje” lecsökkent. A tervek (és a tervezés) minőségbiztosításáért a TKKI felel,¹⁹ és bár elvileg e tervek megléte előfeltétel bármilyen településfejlesztési (EU-s) forrás megszerzéséhez, a jelentés írásakor nem ismert, hogy a TKKI hogyan fogja számonkérni a terveket, és a szakágazati államtitkárság sem rendelkezett semmilyen információval a helyi esélyegyenlőségi tervek ellenőrzésével, monitorozásával és végrehajtásával kapcsolatban. A tereptapasztalatok viszont rámutatnak, hogy a gyakorlatban csekély hatása volt a fejlesztési források megszerzésének kondicionalitásokhoz való kötésében,²⁰ mivel ezidáig elegendő volt a tervek kidolgozása, az pedig, hogy maguk az egyes fejlesztések valóban illeszkednek-e a tervhez, nem képezte vizsgálat tárgyát.

Az egyes szakpolitikai változások mellett az újraelosztási és kormányzati szintek közötti forrásmegosztási rendszer a kisebb és alacsony bevéeltermelő képességgel rendelkező településeket szisztematikusan hátrányos helyzetbe hozza. Ez pedig minden olyan településen, ahol eleve szegénységben élnek az emberek, tovább erősíti a társadalmi kirekesztődési mechanizmusokat, növeli a szegények arányát, valamint gyengíti a megtartó hálót. Mindez jól példázza azt, hogy az egymás ellen ható mechanizmusok gyakorlatilag kioltják egymás hatását és a felhasznált források nem hasznosulnak, a térségi egyenlőtlenségek pedig tovább növekedhetnek.

Az önkormányzatok részvétele az NTFS megvalósításában gyakorlatilag a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség és az egyes ágazati minisztériumok által kiírt pályázatok megvalósítására, valamint az ezekhez a pályázatokhoz

17 NTFS, 115. oldal.

18 2/2012. (VI. 5.) Korm. rend. és 321/2011. (XII. 27.) kormányrendelet.

19 <http://www.ttki.hu/page.php?pid=84>.

20 Pl. Miskolc 78 milliárd forintnyi forrást kapott 2009 környékén, holott fenntartott egy szegregált oktatási intézményt (és erre is 1 milliárd forintnyi fejlesztési forrást költött). Forrás: terkeper.nfu.hu.

kapcsolódó „partnerségi” egyeztetési folyamatokra korlátozódik (ami a gyakorlatban a kiírások online véleményezését jelenti).

A kirekesztett társadalmi csoportok bevonásával kapcsolatos sokrétű, helyi önkormányzati vagy más szervezetek által gyűjtött tapasztalatok becsatornázása az akciótervekbe vagy más megvalósuló projektekbe nagyon korlátozott. Példa erre az egyébként zászlóshajóként tekintett kistérségi gyerekesély program keretén belül az a helyzet, amikor épp a legnagyobb problémával küszködő települések (pl. a csőd eljárás alá vont önkormányzatok, amelyek épp a súlyos alulfinanszírozás miatt halmoznak fel tekintélyes köztartozást) maradnak ki a programból, ahol a legégetőbb a probléma, mert nincsenek munkahelyek, a közoktatási intézmények is nehézségekkel küzdenek, nincs fűtés az óvodában és az iskolában, nincs közétkeztetés, a tömegközlekedés is problematikus, és mindebből következően sok az egészségügyi probléma, élehetetlenek a lakáskörülmények, nagy az eladósodottság, jelen van az uzsora. Az egyébként kistérségi együttműködésben megvalósuló programok tehát – bár tudvalevő, hogy a kezeletlen társadalmi probléma a jövőben csak nőni fog – a gócpontok egy részére nem jutnak el a társpályázó települések konszenzusával.

Szervezeti kérdések

A fent jellemzett strukturális problémák miatt a gyenge vagy kirekesztődő települések – amelyek maguk „viszik el” a probléma jelentős részét, valamint a roma programok megvalósításával foglalkozó szervezetek egy hányada – kimaradnak a partnerségi folyamatokból. A konzultáció résztvevői kiemelték, hogy a helyi szereplők bevonása sok kívánnivalót hagy maga után, azonban a helyi szintnek igenis megvan a szándéka az NTFS megvalósításában való részvételre és elég pontos képük van a feladatokról, lehetőségekről. Éppen ezért az információátadás kulcskérdés, mivel ezek a helyi szereplők azok, amelyek képesek összekötőként működni a megvalósító szervezetek, a kormányzat és a célcsoporttagok között. Mindehhez szükséges az ORÖ és a helyi önkormányzatok közötti együttműködés hatékony rendszerének kialakítása, aminek feltétele a helyi RNÖ-k kapacitásfejlesztése és forrásteremtésének segítése, valamint újabb szereplők bevonása a folyamatokba.

A helyi RNÖ-k potenciális tétele kulcsfontosságú, és kapacitásfejlesztésük hatékonyan javíthatná a szervezeti rendszer működését. Konzultációink több résztvevője szerint a folyamatok egy része valóban helyi szinten reked meg, pedig sokan vállalnának nagyobb részt az NTFS helyi szintű megvalósításában, konkrét projektek levezénylésében, pl. helyi foglalkoztatási lehetőségek megteremtésében. Az önkormányzatoknak is fontosabb szerep juthatna, pl. a hatékonyan dolgozó NRÖ-kkel vagy helyi szervezetekkel való együttműködésben – főképp mivel az önkormányzatok ismerik, hogy mely szervezetekkel érdemes együttműködni, és el tudnak látni monitoring- és forráselosztási feladatokat is.

A Stratégia egyik fontos célja, hogy vonjon be civil szervezeteket, roma szervezeteket és roma nemzetiségi önkormányzatokat:

- **ORÖ:** A kormányzat az ORÖ-t jelölte meg a Stratégia egyik kulcsfontosságú megvalósító szervezeteként. A romák bevonásával kapcsolatban mind a tervezésben, mind a megvalósításban az ORÖ-t tekinti az egyetlen legitim partnernek és a roma közösség legitim képviselőjének. Mindez azt eredményezi, hogy az ORÖ kénytelen a szakmai és operatív kapacitásait messzemenően meghaladóan kizárólagos felelősséget vállalni néhány feladatért, míg az egyébként tevékeny civilek kapacitásaira a kormányzat nem épít, nem vonja be őket a beavatkozások megvalósításába.²¹ Az NTFS a helyi önkormányzatokat is mint megvalósítókat sorolja, de a megvalósítás intézményrendszerében végül nem ruházza fel őket specifikus felelősséggel.²² A roma szervezetek bevonásának alapját egyébként az ORÖ-kormány megállapodás teremtette meg, de a dokumentum nem említi a helyi roma nemzetiségi önkormányzatokat, csak áttételesen jelennek meg az NTFS egyik célkitűzésének eszközeként, a célcsoport motiválása, elérése érdekében.
- **Civil szervezetek:** A Stratégia kiemeli, hogy a hosszú távú siker záloga a roma közösség aktív részvétele a döntéshozatalban és szakpolitika-alkotásban, valamint a szakpolitikák megvalósításának

21 Forrás: „Javaslatok a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási és Roma Stratégiához”, 2012. február, http://www.partnershungary.hu/images/Letoltheto/civilek_magyar.pdf.

22 NTFS, 101. oldal.

és monitoringjának minden szintjén,²³ ami a civil szervezetek átfogó bevonását implikálja.²⁴ A Stratégia a Nemzeti Civil Alapprogramot (legújabb nevén a Nemzeti Együttműködési Alapot) mint a szervezetek működésének legfőbb elérhető forrását nevesíti. A gyakorlat azonban rámutat, hogy az Alap legfeljebb a szervezetek költségvetéseinek kiegészítését szolgálhatja, de semmiképp sem tudja biztosítani azok működési feltételeit. Az Alap forráselosztási mechanizmusaival kapcsolatban is hangzottak el kritikák.

- *Civil részvétel:* A Stratégia partnerségi szakaszával kapcsolatosan a konzultáció résztvevői kiemelték, hogy nagyobb szerepet szánának a partnerségi folyamatban helyi roma és nonprofit szervezeteknek. Álláspontjuk az volt, hogy a Stratégia megvalósítása a helyi szervezetek nélkül nem lehetséges, de nagyon súlyos a forráshiány és részvételük is elenyésző. Fontos megjegyezni, hogy a nyilatkozó szervezetek és roma képviselők szinte egyöntetű véleménye volt, hogy nem érzékelhető a kormányzati szint abbéli szándéka, hogy a helyi szervezeteket valóban bevonja a folyamatokba.
- *A megvalósítás:* A beszámolók szerint a kézzelfogható feladatok és a források hiánya okozza a legtöbb kihívást az RNÖ-k és a civil szervezetek bevonásával kapcsolatban a megvalósítás során. Az akcióterv is utal erre: nevesíti a helyi roma nemzetiségi önkormányzatok kapacitásfejlesztését,²⁵ másutt pedig a civileket és az RNÖ-ket a rendőrségi és közbiztonsági programok megvalósításával hozza kapcsolatba,²⁶ de egyéb utalás nincs a szerepükre. Ezeknek a szervezeteknek akkor van lehetősége az NTFS megvalósításába való bekapcsolódásra, ha kapcsolódó EU-s forrásokra pályáznak, pl. projektgazdaként vagy konzorciumi partnerként, de több szervezet eddig nem tudott bekapcsolódni ilyen projektekbe sem. A magyar konzorcium egy előző tanulmányban – ezt orvosolandó – már tett néhány javaslatot.²⁷

Javaslatok

Szakpolitikák szintje

1. Szükséges a Stratégia illesztése (mainstreaming) a kulcsfontosságú szakágazati politikákhoz, pl. az oktatáshoz, a munkaerő-piaci ágazathoz és a szociális szektorhoz.
2. Biztosítani kell, hogy a fejlesztési források eljussanak a leghátrányosabb helyzetű kistérségekbe és a leginkább érintett közösségekhez. Éppen ezért a megvalósítás fázisában támogatni kell az új szervezetek alakulását és a meglévők kapacitásainak megerősödését. Azokban a kistérségekben, ahol idáig nem folytak romák befogadását célzó fejlesztések, különösen ösztönözni és támogatni kell a közösségépítő tevékenységeket.
3. Annak érdekében, hogy az operatív programok és a beavatkozások tervezése hatékonyabb legyen, fontos megteremteni a szakértők és a közélet számára is a valós partnerség, valamint a visszacsatolás lehetőségét, továbbá egy olyan rendszer kialakítását, amely kiegészítheti a monitoringrendszert, illetve egyúttal erősödhet a valós szakmai párbeszéd is.²⁸

Módszertani javaslatok a roma társadalmi befogadással kapcsolatos szakpolitikák hatásosabb tervezéséhez és megvalósításához

1. Az EU-s projektek kiírásainak tervezésekor különösen fontos, hogy ösztönözzék és elvárják a komplex megközelítés alkalmazását (mindezt a helyi szükségletek messzemenő figyelembevétele mellett).
2. 2014-ig szükséges olyan komplex, szükséglet alapú és flexibilisen alakítható tartalmú fejlesztések megvalósítása, amelyek építenek a fejlesztéspolitika egyes ágazatai között létrejövő szinergiákra. Ehhez nélkülözhetetlen újfajta pályázati rendszerek tesztelése, pl. kétkörös pályáztatás, szakmai

23 NTFS. 106. oldal.

24 Az Alaptörvény legújabb változásával az ORÖ is civil szervezetté vált.

25 1430/2011. (XII. 13.) Kormányrendelet.

26 *Ibid.*

27 Forrás: http://www.partnershungary.hu/images/Letoltheto/civilek_magyar.pdf.

28 A folyamat része a helyi döntéshozók felkészítése a fejlesztéspolitikai irányok megértésére, véleményezésére, a helyi fejlesztési prioritások megfogalmazására.

támogatás és a monitoring biztosítása, az iterációs tervezés. A megszerzett tapasztalatokat a következő tervezési időszakokra vonatkozó eljárásrendbe be kell csatornázni.²⁹

3. A hátrányos helyzetű térségekben szükséges a fejlesztések fokozott támogatása legalább 3-4 éves programciklusokra, mivel ez teheti érdekeltté az önkormányzatokat a projektek megvalósításában, a hosszabb idő alatt kezelhető folyamatok felvállalásában, az utánkövetési időszakok megvalósításában. Javítani kell az egyes szervezeti és önkormányzati szintek közötti információáramlást, főképp a roma nemzetiségi önkormányzatok és az ORÖ tekintetében.

Helyi szint

1. A helyi szervezetek számára nagyon fontos az EU-s források elérése. „A forráselosztási rendszer átfogó reformja, az intézményrendszer kapacitásainak, fogadóképességének fejlesztése és az egyenlőtlen versenyhelyzetet eredményező pályázati konstrukciók kizárólagosságának megszüntetése, a támogatáselosztási technikák diverzifikálása nélkül az uniós források hasznosulása a roma integráció területén nem tud, nem fog érdemben változni.”³⁰
2. Az EU-s forrásokat ahhoz a feltételhez kell kötni, hogy az önkormányzatok a helyi esélyegyenlőségi terveikkel összhangban tervezzék a pályázataikat. A helyi esélyegyenlőségi mentornak függetlennek kell lennie. A helyi esélyegyenlőségi feladatokat meg kell erősíteni és végre kell hajtani, különös tekintettel arra, hogy jelenleg a szűkös kapacitásokkal rendelkező TKKI a folyamat kizárólagos felelőse.³¹
3. A szervezeteket mind a tervezés, mind a megvalósítás során támogatni kell (a konzultáción résztvevő szervezetek külön említették a Nyílt Társadalom Intézet Alapítvány Making the Most of EU Funds kezdeményezésének programját – ezt „EU forrásokkal a romák integrációjáért” programként koordinálja az Autonomia Alapítvány –, amelyet érdemes lenne folytatni és kiterjeszteni).
4. A helyi szervezetek kapacitását arra is fel kell használni, hogy a nemzeti fejlesztési programok megalapozásához feltárják a helyi szükségleteket, és hogy helyben releváns beavatkozások valósuljanak meg. Ehhez egyrészt be kell őket vonni, másrészt pedig tevékenységeikhez és a működésükhöz biztosítani kell a forrásokat.

Monitoring és értékelés

A Stratégia egyik megfogalmazott célja, hogy létrejöjjön egy olyan statisztikai adatokon alapuló monitoringrendszer, amely robosztusan méri a Stratégia által nevesített társadalmi folyamatok alakulását, a beavatkozások összes lépésének eredményén keresztül.³²

A monitoringrendszer kialakításának több szintje lehetséges, pl. meglévő adatok másodelemzése, új adatok szisztematikus gyűjtése, ehhez szervezeti egységek felállítása, mely kezdeményezések egy részét Magyarországon vagy a kutatási feladatokat ellátni képes szervezetek karolták fel, vagy pedig az időközben Emberi Erőforrások Minisztériuma alá betagozódó Társadalmi Felzárkózási Államtitkárság szakemberei mozdítottak elő.³³

A következő monitoringeszközöket viszi tovább vagy kezdte el bevezetni 2006 óta a mindenkorl kormányzat:

- „szegénységi térképek”: a szegregációs térképek Világbank által kifejlesztett módszertana, amely a népszámlálási adatok és az EU-SILC adatainak kombinációjával jön létre. E térképek alkalmaz-

29 Pl. a TÁMOP 5.3.6, a TÁMOP 5.2.1, 5.2.2 and 5.2.3 és a TÁMOP 5.1.4 tapasztalataira lehetne építeni.

30 Forrás: http://www.partnershungary.hu/images/Letoltheto/civilek_magyar.pdf.

31 2011 óta folyamatosan gyengül az esélyegyenlőség-elvű szakpolitika, és bár az Egyenlő bánásmódról szóló törvény hatályban maradt, a határidő folyamatosan csúszott. A tv. 2011 végi módosítása már nem részletezi az esélyszakértők kompetenciáit. Az esélymentorok 50 fős hálózatát is harmadára csökkentették, és mára nem rendelkeznek monitoring szereppel, csak a helyi önkormányzatok „esélyszakértőit” segíthetik. A konzultáció résztvevői egyöntetűen egyetértettek abban, hogy az esélyegyenlőségi szakértőnek az önkormányzattól függetlennek kell lennie, és kell, hogy rendelkezzen szankcionálási eszközökkel (pl. pénzügyi támogatás megvonásának lehetőségével). A szakértőket az ÁROP-2011/1.1.16 program finanszírozza.

32 Vö. a Stratégia 9., 56. oldalát, illetve a 112. oldalon kezdődő, monitoringrendszerre vonatkozó javaslatokat.

33 <http://www.kormany.hu/hu/emberi-eroforrasok-miniszteriuma/tarsadalmi-felzarkozasert-felelos-allamtitkarsag/hirek/reagalas-szabo-timea-nyilatkozataira>.

hatósága a nemzetközi gyakorlatban bevált, egyeztetések zajlottak/zajlanak róla a TÁRKI/KSH/NFÜ/Világbank, valamint a Társadalmi Felzárkózási Államtitkárság körében.

- A Stratégia makroszintű hatásait vizsgáló monitoringrendszer, amelyet a TÁRKI fejlesztett ki.³⁴
- A Stratégia egyes beavatkozásai alapján kialakított monitoringrendszer, amelyet a KPMG fejlesztett ki, a Társadalmi Felzárkózási Államtitkárság felkérésére, és amelyet 2012. november 23-án mutattak be.³⁵ A monitoringrendszer az albeavatkozások szintjén történő tevékenységek tételes számbavétele alapján tudja bemutatni, hogy azok hogyan mérik a Stratégia eredményességét, közvetetten pedig a 2020-s célokhoz való hozzájárulások mértékéről is tájékoztatnak. A monitoringrendszer működéséről egyelőre – mivel épp most tesztelik „élesben” – nincsenek tapasztalatok (de felállítása az akciótervben foglaltakhoz képest időben történt meg). 2013 áprilisára lezárult a „próbaüzem”, és a beszámolók szerint az államigazgatáson belül magas szintű az elköteleződés a monitoringrendszer működtetése mellett.

Javaulatok

A Stratégia monitoringrendszere több eszközt is alkalmaz, amelyeket egyéb adatgyűjtésekkel lehet és érdemes kiegészíteni.

1. A meglévő monitoringrendszert ki kell egészíteni nagymintás survey felvételekkel annak érdekében, hogy minél pontosabb képet lehessen kapni az EU 2020-as célkitűzések társadalmi befogadással kapcsolatos folyamatainak alakulásáról, valamint az NTFS következő tervezési időszakára vonatkozóan (ami egybeesik a következő EU-s költségvetési ciklussal), például az iskolai lemorzsolódás, a gyerekszegénység és a romák helyzetével kapcsolatban.
2. A roma (és nem roma) népesség helyzetének feltárásához szükség van további szisztematikus adatgyűjtésekre. Érdemes folytatni az Életpálya Felvételt, amely egy eredetileg 10.000 gyermeket, de még mára is tekintélyes, kb. 7.000 főt elérő, országos reprezentatív mintán vizsgálja (eddig 6 hullámban) a roma és nem roma népesség jellemzőit, a fiatalok iskolai lemorzsolódását és foglalkoztatási helyzetét. Ezen túl hasznos lehet a 2011-ben lezajlott NCSSZI-s roma felvétel továbbfejlesztett (korrigált) változatának lefolytatása, amely kettős mintán, 4.000 személy adatait vizsgálta. Fontos továbbá az „Ifjúság és társadalom” adatfelvétel (eddig 3 hullámának) folytatása is. Ezeket túl az NTFS egyes fejezeteihez kapcsolódóan további adatfelvételek szervezése szükséges a monitoring hatékonyabbá tétele érdekében, például egyes országos survey-k kiegészítő tematikus blokkjaiként lebonyolítva.
3. A monitoringrendszert annak mérésére is alkalmas módon kell kialakítani, hogy a beavatkozások milyen mértékben érik el a romákat, a szegregátumokban élő embereket és a hátrányos helyzetű gyerekeket.

A Stratégia finanszírozása

Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia időtávja a 2011-2020-es időszak, azaz felöleli a jelenlegi tervezési időszakon túl a teljes következő fejlesztéspolitikai tervezési időszakot is.

Az első intézkedési terv (a kormány 1430/2011. (XII. 13.) Kormányhatározata a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégiáról, valamint végrehajtásának a 2012-2014. évekre szóló kormányzati intézkedési tervéről) a legsürgősebb tennivalók mellett (helyzetfeltárás, egyes koordinációs feladatok felelőseinek kijelölése) leginkább a meglévő, a romák és a mélyszegénységben élők integrációját eddig is részben vagy egészében szolgáló fejlesztéspolitikai források felhasználását nevesíti, a Stratégia írásakor hatályos különböző ROP-os és TÁMOP-os, valamint TIOP-os akciótervek alapján. Szintén fontos eleme a Stratégia 2014-ig szóló végrehajtásáról szóló kormányhatározatnak azoknak a hazai forrásoknak a nevesítése, amelyek illeszkednek a Stratégia egyes céljaihoz (ilyen pl. az IPR rendszere az oktatási beavatkozások terén, vagy pl. a közfoglalkoztatás megerősítése).

34 Vö.: <http://Romagov.kormany.hu/uj-monitoring-rendszer-a-tarsadalmi-felzarkozas-teruleten-ulesezett-a-Roma-koordinacios-tanacs>.

35 Vö.: <http://romagov.kormany.hu/uj-monitoring-rendszer-a-tarsadalmi-felzarkozas-teruleten-ulesezett-a-roma-koordinacios-tanacs>.

Mindebből kiindulva, a Nemzeti Felzárkózási Stratégia általános finanszírozási kerete két pillérű: 2014-ig a szakpolitikai költségvetési sorokból, valamint a Strukturális Alapokból finanszírozzák. Ennek legalább három jelentése van: (1) a Stratégia célzasi fókuszának kiterjesztésével a fejlesztéspolitika olyan, szintén kevésbé célzott forrásait csatornázza be, amelyek közvetetten, de elérhetik a romákat,³⁶ illetve (2) a szakpolitikák jelenlegi finanszírozási rendszerében annyira kevés a forrás a romák felzárkózáshoz szükséges feladatok költségeinek lefedezéséhez, hogy azt valós ágazati fejlesztésnek, éppen ezért EU-s forrásból finanszírozandónak tekinti a rendszer. Harmadikként (3) pedig az vetődik fel, hogy az állam elsősorban az újraelosztó rendszeren keresztül célozza a romákat (azaz az integrációs politika fő eszköze a segélyezés és a közmunka).

E konstelláció következményei között szerepel az is, hogy a szakpolitika és a fejlesztéspolitika között feszülő ellentmondások kézzelfoghatóvá válnak éppen azon a területen, ahol évek óta egy konzisztens és kiszámítható politika hiányát volt hivatott pótolni a Stratégia megalkotása (pl. merre halad a szakpolitika tartalma, és ehhez képest a fejlesztéspolitika milyen célokat artikulál), de az is, hogy a következő tervezési időszakra vonatkozó időtáv (azaz a 2014 után elérhető források) jelenlegi (2013 eleji) bizonytalansága nem teszi lehetővé a Stratégia végrehajtásának hosszabb távú tervezését. Az állami költségvetéssel kapcsolatban történő, szociális és egyéb, az integrációhoz (is) szervesen kapcsolódó kiadások drasztikus lecsökkentése pedig előrevetítik, hogy az állami költségvetési láb helyzete is bizonytalan.³⁷

Mindezek alapján feltételezhetjük, hogy több olyan kulcselem van, amelyek meghatározóak lesznek abból a szempontból, hogy vajon a Stratégia következő éveire időzített beavatkozásoknak milyen finanszírozási forrása lesz:

- EU-s források: a következő időszakra vonatkozó magyar források sárokszámait alapján az Európai Szociális Alapból, a Kohéziós Alapból és a strukturális alapokból a 2007 és 2013 között rendelkezésre álló 25 milliárd EURO-s forrás csökkenni fog. A jelenleg tervezet formában lévő EFOP illeszkedő intézkedéseinek kerete a mainál jóval alacsonyabb forrással kénytelen számolni.
- Hazai költségvetés: a különböző, államadósságot csökkentő megszorító csomagok hatására kivonás várható több olyan szektorból, amelyek érintik a társadalmi felzárkózást, illetve a megszorítások előrevetítik újabb társadalmi feszültségek jelentkezését³⁸ (pl. a segélyezési rendszer forrásainak drasztikus csökkentése a munkahelyhiányos kistérségekben eddig is tartós és tömeges elszegényedést eredményeztek).
- A fejlesztéspolitika intézményrendszere átalakulóban van, hiszen nem lehet ismerni, hogy a 2014–20-as időszakban mely szervezetek lesznek a gyakorlati tervezők, az NFÜ struktúrája pontosan hogyan változik,³⁹ illetve, hogy a tervezett OP-struktúra hogyan fogja „elhelyezni” a társadalmi befogadási stratégia hosszabb távú céljainak fejlesztési forrásait.
- A fentihez kapcsolódóan: a romák integrációjával kapcsolatba hozható fejlesztési források felhasználásának az állami feladatokat ellátó intézményrendszeren kívül fontos szereplője a civil szektor.⁴⁰ A roma vagy legalábbis roma felzárkózásért dolgozó civilek megerősödésének folyamata minden bizonnyal változáson fog keresztülmenni, hiszen a pályázatos források kiszámíthatatlansága miatt a folyamatos működés legalább is akadozik, valamint a helyi közszolgáltatások rendszerében

36 Erről részletesebben szól a Romák integrációját célzó fejlesztéspolitikai beavatkozások értékelése, ld. itt: http://www.nfu.hu/roma_integraciott_szolgalo_eu_s_fejlesztések_értékelése.

37 Ilyen pl. a tervezett, majd végül „elhalasztott” pedagógus életpálya modell kb. 70 milliárdos forrásának kihúzása és az IPR kb. 6 milliárdjának 2013-as évre vonatkozó lebegtetése.

Vö.: http://www.napi.hu/magyar_gazdasag/matolcsy_bejelentette_az_ujabb_megszoritasokat.533249.html és <http://fn.hir24.hu/itthon/2012/10/05/matolcsy-leradirozta-a-pedagogus-eletpalyamodell/>

38 Vö.: http://www.napi.hu/magyar_gazdasag/itt_az_ujabb_matolcsy-csomag.534403.html.

39 Vö.: [www.magyarokozlony.hu%2Fpdf%2F14546&ei=WT-wUMmMBI2LswbQqoCQBw&usq=AFQjCNH0T4x_XHFDbHU1gOFgOcdAiv8N5w,1449/2012.\(X.16.\)kormanyhatározat](http://www.magyarokozlony.hu%2Fpdf%2F14546&ei=WT-wUMmMBI2LswbQqoCQBw&usq=AFQjCNH0T4x_XHFDbHU1gOFgOcdAiv8N5w,1449/2012.(X.16.)kormanyhatározat).

40 A Stratégia 88. oldala szintén fontos fejlesztési területként nevesíti a roma szervezetek megerősítését. Politikai szinten egyelőre az Országos Roma Önkormányzat szinte kizárólagos letéteményesként jelenik meg. A ROK-T összetétele számos más szereplőt is felsorol, vö: Stratégia 116. és 117. oldal, 66–67-es lábjegyzet (ennek civil bírálata vö. itt: http://www.romnet.hu/hirek/2011/09/26/megalakult_a_roma_koordinacios_tanacs), de a helyi megvalósítók körében a civilekre vonatkozóan az ÚMFT adatairól nem készült publikált összegző elemzés (a 2004–06-os időszakra vonatkozóan hasznos forrás: http://www.nyime.hu/fileadmin/dokumentumok/ktk/Kepzes_doktori/2011/2011_AjkayAdrian_d.pdf, NYDT fókusszal).

betöltött szerepük is át kell, hogy alakuljon (vö. önkormányzati kötelező feladatokat és ezek finanszírozásának radikális átalakulása). A „civiles” EU-s pályázatok tehát kulcsfontosságúak lesznek,⁴¹ de a fejlesztés-fejlődés és a terepen végzett, strukturálisan fontos munka összhangja nélkül nehezen fogható meg az átalakulás következményeinek egész sora.

A Stratégia megvalósításával kapcsolatos fenntartható finanszírozás kialakításának további feltétele, hogy azok az önkormányzatok és közösségek, amelyek a leginkább hivatottak a romák kirekesztésének kezelésére (pl. a 33 leghátrányosabb helyzetű kistérség települései) valóban forrásokhoz jutnak, és mind politikai, mind pénzügyi értelemben képessé válnak a legnagyobb kihívások kezelésére. Jelenleg a csődeljárás alá volt önkormányzatok esznek minden fejlesztési forrástól (így például nem részesülnek a Gyerekesély program kistérségi kiterjesztése keretén belül futó projektekből sem, melyek komplex eszközöket kínálnak a gyerekek és a felnőttek helyzetének javítására). Annak érdekében tehát, hogy ezek az önkormányzatok is részt tudjanak venni társadalmi befogadási fejlesztésekben, a vonatkozó szabályokat felül kell vizsgálni (akár eseti alapon).

Javaolatok

1. A 2014-20-as tervezési ciklusban az EU-s forrásoknak hozzá kell járulnia a marginalizált közösségek minőségi közszolgáltatásokhoz való hozzáféréseinek javításához, különös tekintettel az oktatásra, az egészségügyre és a szociális ellátásokra.
2. A Magyarországra vonatkozó tervezési kereteket, valamint az NTFS és az EU 2020 céljait össze kell egyeztetni.⁴²
3. A célok megvalósításához szükséges forrásokat fel kell címkézni, pl. a 2014-20 közötti EU-s forrásoknak lehetővé kell tenniük az ORÖ–Kormány megállapodásban említett 100.000 új munkahely teremtését romák számára
4. Az esélyegyenlőségi kondicionalitásokat meg kell erősíteni, a beavatkozások forrásait pedig az adott társadalmi befogadást célzó operatív program(ok)hoz hozzá kell rendelni.
5. Olyan intézményrendszert kell kialakítani, amely elősegíti a források hatékony elosztását, beleértve azoknak a hazai és EU-s forrásoknak az elosztását is, amelyek a roma és pro-roma szervezetek kapacitásfejlesztését szolgálják, valamint az ágazati szakpolitikák releváns beavatkozásait finanszírozzák. Meg kell fontolni, hogyan lehet csődeljárás alá vont önkormányzatokat is bevonni ebbe a folyamatba.

41 Az erre a célra dedikált TÁMOP 2.5.1-es kiírások nyertesei körében ugyanakkor egy kifejezetten roma szervezet nyert csak támogatást. Forrás: terkepter.nfu.hu; 2012. november 24-i lekérdezés a TÁMOP 2.5.1-es pályázatokról.

42 http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-your-country/magyarorszag/index_en.htm#content_1.

2. ANTIDISZKRIMINÁCIÓ

Bevezetés

Általános kép

A romákat Magyarországon az *élet szinte minden területén diszkrimináció éri* – ezt tükrözi egy 2008-ban az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége által lebonyolított kutatás is. A felmérésben a válaszadók 90 százaléka vélte úgy, hogy az etnikai hovatartozáson alapuló diszkrimináció elterjedt Magyarországon.⁴³ A roma kisebbséghez tartozó válaszadók 62 százaléka állította, hogy diszkrimináció áldozata volt a kutatást megelőző 12 hónapban.⁴⁴ Ezt az eredményt megerősítik az elmúlt három évben végzett hazai kutatások is.⁴⁵

A romák esetében a *foglalkoztatási ráta a kilencvenes évek eleje óta 30 százalék alatt van*.⁴⁶ Az EU Alapjogi Ügynökségének kutatása szerint elterjedt a munkahelyi diszkrimináció.⁴⁷ A romáknak nagyobb esélye van arra, hogy elveszítsék az állásukat.⁴⁸ Az alapvető jogok biztosa az „A Munka Méltósága” projekt keretében megállapította, hogy a közfoglalkoztatási programok működése és szervezése során több esetben is érhetne közvetlen vagy közvetett hátrányos megkülönböztetés, esetleg megtorlás a roma származású álláskeresőket.⁴⁹

Elterjedt a roma *gyerekek szegregációja*: körülbelül egyharmaduk szegregált osztályokban tanul. Az ország általános iskoláiban legalább 3.000 romatöbbségű osztály található, s közülük legalább 1.200-ba csak romák járnak.⁵⁰ A szegregált osztályokban tanuló gyerekek sok esetben közvetlen diszkrimináció áldozatai is, a szegregált osztályokban ugyanis alacsonyabb színvonalú oktatásban részesülnek. (Ezt a kérdéskört részletesen tárgyaljuk majd az elemzés oktatási fejezetében.) A European Roma Rights Center 2010-es kutatási adatai szerint a roma gyerekek felülreprezentáltak a magyar gyermekvédelmi rendszerben: a vizsgált intézményekben az arányuk 65,9 százalék volt.⁵¹

43 EU-MIDIS Data In Focus Report: The Roma, 2009, p. 7. Angolul lásd: http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/EU-MIDIS_GLANCE_EN.pdf (Letöltve: 2013. január 7.). Magyarul lásd: http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/413-EU-MIDIS_ROMA_HU.pdf (Letöltve: 2013. január 7.).

44 EU-MIDIS Data In Focus Report: The Roma, 2009, p. 4.

45 Lásd: <http://www.tarki.hu/hu/news/2011/kitekint/20110912.html> (Letöltve: 2013. január 7.), <http://www.marketingcentrum.hu/index.php?lang=hu&page=reszletek&id=28> (Letöltve: 2013. január 7.).

46 Kertesi Gábor: Roma foglalkoztatás az ezredfordulón – A rendszerváltás maradandó sokkja. Budapesti Munkagazdaságtani Füzetek 2005/4. MTA – Budapesti Corvinus Egyetem, Budapest, 2005, p. 5. Lásd: <http://www.econ.core.hu/doc/bwp/bwp/Bwp0504.pdf> (Letöltve: 2013. január 7.).

47 A roma válaszadók 32%-a vált diszkrimináció áldozatává a kutatást megelőző 12 hónapban álláskeresőskorán vagy a munkahelyén. EU-MIDIS Data In Focus Report: The Roma, 2009, p. 5.

48 Egy 2009-es TÁRKI-kutatás szerint a romák 27%-a veszítette el munkáját a kutatást megelőző 12 hónapban, míg ez az arány a teljes lakosságra vetítve 16% volt. Lásd: <http://www.tarki.hu/hu/news/2009/kitekint/20090612.html>.

49 Az alapvető jogok biztosaának jelentése az AJB-5317/2012. számú ügyben.

50 Havas Gábor: Esélyegyenlőség, szegregáció. In: Zöld könyv a magyar közoktatás megújításáért 2008. ECOSTAT, Budapest, 2008, p. 123. Lásd: http://econ.core.hu/file/download/zk/zoldkonyv_oktatas_05.pdf.

51 *Life Sentence: Romani Children in State Care in Hungary*. European Roma Rights Center, 2011, p. 22. Angolul lásd: <http://www.errc.org/cms/upload/file/life-sentence-romani-children-in-state-care-in-hungary-20-june-2011.pdf>. Magyarul lásd: <http://www.errc.org/article/eletfogytiglan-roma-gyermekek-a-magyar-gyermekevedelmi-rendszerben/3945>.

Az EU Alapjogi Ügynöksége 2008-as adatai szerint a roma válaszadók 41 százalékát *igazoltatták* a rendőrök a kutatást megelőző 12 hónapban, míg ez az arány a nem romák esetében 15 százalék volt.⁵²

2008 és 2011 között a European Roma Rights Center közel 50, romák elleni *erőszakos gyűlölet-bűncselekményt* rögzített. Az EU Alapjogi Ügynökségének 2008-as kutatásában a válaszadók 19%-a nyilatkozott úgy, hogy megítélése szerint a kutatást megelőző 12 hónapban roma származása miatt követtek el ellene valamilyen erőszakos cselekményt, illetve zaklatták vagy fenyegették.⁵³

Mind a Stratégiában, mind pedig az intézkedési tervben kiemelt szerepet kap a gyermekszegénység, és az ezen a területen tapasztalható problémák megoldása. A Stratégia helyzetelemzése szerint Magyarországon a gyermekek 11 százalékát veszélyeztettként tartják számon, ez az arány a hátrányos helyzetű régiókban kétháromszorosa a többi régió veszélyeztetettségi arányához képest. „Emelkedő tendenciát mutat a védelembe vett gyermekek száma, évek óta nem csökken a súlyos veszélyeztetettségük miatt a gyermekvédelmi szakellátásba bekerülő, illetve ott nevelőszülőnél, vagy gyermekotthonban elhelyezett gyermekek száma.”⁵⁴

Az Európa 2020 ajánlásait tartalmazó dokumentum is megemlíti, hogy Magyarországon a gyermekszegénységi ráta másfélszerese az európai átlagnak, ezért fontos, hogy a stratégia mellett az intézkedési terv és az egyéb közpolitikák is kiemelt figyelmet tulajdonítsanak ennek a területnek.⁵⁵ Ebben a helyzetben különösen fontos az egyébként is több területen diszkriminációt elszenvedő roma gyerekek jogainak érvényesülése.

A gyermek mindenek felett álló érdekének figyelembevételét a jogszabályok következetesen megkövetelik, azonban a gyakorlatban ez nem mindig érvényesül. Különösen igaz ez a legvédtelenebb csoportokhoz tartozó gyermekek, pl. menekültek, a menedékkérők, az etnikai kisebbségek, főként a romák esetében. Elsősorban a roma gyermekeket sújtja etnikai hovatartozásuk miatt a megfélemlítés, a kirekesztés, valamint a társadalmi és gazdasági egyenlőtlenségek az oktatás, a lakhatás, az egészségügy, valamint az örökbefogadás terén.⁵⁶

A Stratégia a horizontálisan érvényesítendő célkitűzések között tartja számon a roma nők iskolai és munkaerő-piaci hátrányainak csökkentését.⁵⁷ A következtetéseket tartalmazó rész leszögezi,⁵⁸ hogy a roma nők „többszörös diszkriminációval érintett csoportnak tekinthetők, ugyanakkor a tradicionális családstruktúrában betöltött szerepük folytán a családokat célzó programok kiemelt célcsoportja lehetnek”.

A Stratégia⁵⁹ tárgyalja az emberkereskedelem jelenségét is, említve a rendelkezésre álló számadatok elégtelen voltát. Hangsúlyozza ugyanakkor, hogy a kisebbségi csoportokat (különösen a roma közösségeket), illetve a gyermekotthonokban felnövőket (akik között felülreprezentáltak a roma gyermekek) különösen veszélyezteti ez az emberi jogi jogsértés. Megállapítja, hogy Magyarország kiindulási, tranzit- és célország is a nők és leánygyermekek szexuális kizsákmányolását célzó emberkereskedelem, valamint – az elsősorban férfiakat érintő – kényszermunka célú emberkereskedelem vonatkozásában, és hogy a nemzetközi emberkereskedelem mellett az országhatárokon belüli emberkereskedelem is létező jelenség. Emellett a helyzetelemzés megjegyzi, hogy a – szexuális kizsákmányolást célzó – emberkereskedelem „a keveset tárgyalt témák közé tartozik még a roma női aktivisták körében is”.

52 EU-MIDIS Data in Focus Report 4: Police Stops and Minorities, 2010, p. 8. Angolul lásd: http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1132-EU-MIDIS-police.pdf. Magyarul lásd: http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1132-EU-MIDIS-police_HU.pdf. Lásd még: 7.2.4. pont.

53 EU-MIDIS Data in focus report 6: Minorities as Victims of Crime, 2012, p. 11. Lásd: http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2012-eu-midis-dif6_0.pdf.

54 Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia: 3.3. A gyermekek helyzete.

55 Lásd: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2012_hungary_en.pdf (Letöltve: 2013. január 7.), Chapter 3.3. Labour market, education and social policy.

56 Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia: Helyzetelemzés; Life Sentence – a report by the European Roma Rights Centre, Bulgarian Helsinki Committee, Milan Šimečka Foundation and Osservazione: Romani Children in Institutional Care, June 2011.

57 Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia: Stratégiai környezet.

58 Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia: Stratégiai környezet, 3.2.4.

59 Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia: A roma nők elleni jogsértések és erőszak.

A szemléletváltás szükségessége, a célcsoport bevonása

Magyarországon a romákkal szembeni sorozatgyilkosságok ellenére a közélet, a politikai erők és a döntéshozók tudatossága nem javult a sérülékeny társadalmi csoport védelme szükségességének tekintetében. A politikusok és döntéshozók továbbra sem állnak ki a cigány származású állampolgárok mellett, következmény nélküliek a rasszista megnyilatkozások a közbeszédben, a kormány és a rendőrség nem lép fel erélytel a romákat verbálisan vagy fizikailag sértő támadásokkal szemben.

2011-ben különböző szélsőjobboldali szervezetek gyűltek össze a Magyar Sziget elnevezésű fesztiválon. Itt rögzítettek egy különösen botrányos előadást, amely később nyilvánosságra került. A felvétel szerint a Betyársereg – egy önszerveződő magyar paramilitáris csoport – vezetője azt mondta a közönségnek, hogy fel kell készülniük az új körülményekre, amelyek között el kell jutni oda, hogy „egy gépkarabélynak az elsütő billentyűjét valaki meg tudja húzni, esetleg akkor, hogyha egy másabb bőrszint lát. [...] Ha esetleg ott feküdne édesanyád vérbe fagyva, és egy mocskos cigány szurkálná belé a kést, szerinted te hallgatnál arra a parancsra, hogy ne ölj?” A beszéd egyértelműen fajgyűlölő, explicit diszkriminációra és emberi jogi jogsértésekre felhívó tartalma miatt feltételezhető volt, hogy a beszéd több pontja is sérti a magyar jogszabályi rendelkezéseket. Így a Magyar Helsinki Bizottság az ügyészséghez fordult, arról érdeklődve, hogy indul-e vizsgálat az ügyben. A beszéd miatt nyomozás ugyan indult, de később azt megszüntették. A nyomozás megszüntetése ellen a Magyar Helsinki Bizottság panaszt nyújtott be, azzal érvelve, hogy az ügyészség félreértelmezi a jogszabályi rendelkezéseket, amikor úgy véli, a „közösség elleni izgatás” bűncselekmény megvalósulásához szükséges, hogy a beszéd eredményeként konkrét erőszak is bekövetkezzen. Az ügyészség azonban elutasította a panaszt és lezárta az ügyet; a döntés ellen nem volt helye további jogorvoslatnak.⁶⁰ 2012 augusztusában Ceglédén szélsőséges csoportok tagjai tanúsítottak garázda magatartást és gerjesztettek félelmet a helyi közösségben, egyértelműen romaellenes indítékkal. Az eseményeket követő eljárás során a rendőrség ebben az esetben sem tartotta indokoltnak, hogy gyűlölet-bűncselekmény miatt nyomozzon. Emberi jogi civil szervezetek szerint általános, hogy a rendőrség nem minősíti rasszista indíttatású erőszakos cselekménynek a hasonló eseteket, és ahelyett, hogy megvizsgálná a rasszista indítékot és az incidenseket gyűlölet-bűncselekménynek minősítené, egyszerűen garázdaság miatt indít eljárás.⁶¹

Roma szervezetek kifogásolták, hogy a média jellemzően továbbra sem tudatos, elmarad a pozitív példák bemutatása.⁶² A többségi társadalom szemléletváltásának elősegítése, illetve a roma (kettős) identitás megerősítésére nincsenek kezdeményezések.

Roma szervezetek képviselői kifogásolták,⁶³ hogy több új jogszabály, illetve jogszabály-módosítás látszólag semleges szabályozást tartalmaz, ám indirekt formában a rossz szociális helyzetű, mélyszegénységben élőket, így az ebben a csoportban nagy arányban jelen lévő cigány embereket jóval nagyobb arányban érinti hátrányosan, mint a többségi társadalomhoz tartozókat (pl. tankötelezettségi és büntetethetőségi életkor leszállítása, fiatalok elzárásának lehetősége, a szociális támogatások korlátozása). A civil és érdekképviselői szervezetek meglátása szerint a jogszabályok és azok módosításai sokszor nincsenek összhangban a Stratégiával. Roma szervezetek álságosnak nevezték, hogy az Intézkedési Terv gyermekvédelmi intézkedései között szerepel egy új javítóintézet megnyitása.

A jogszabály-veleményezésre adott idő sok esetben igen rövid. Az is előfordul, hogy a civil szervezeteknek lehetőségük sincs a jogszabály-tervezetek véleményezésére.

60 További információért magyarul lásd: <http://helsinki.hu/folytassak-le-a-nyomozast-a-magyar-szigeten-elhangzott-gyuloletbeszed-ugyeben> (Letöltve: 2013. január 7.). Az eseményeket angol nyelven a következő cikk foglalja össze: <http://thecontrarianhungarian.wordpress.com/2011/08/12/open-letter-by-the-hungarian-helsinki-committee-asks-viktor-orban-and-pal-schmitt-to-condemn-hate/> (Letöltve: 2013. január 7.).

61 További részletekért angolul lásd: <http://helsinki.hu/en/the-police-did-not-act-appropriately-but-fails-to-admit-it> (Letöltve: 2013. január 7.). Magyarul lásd: <http://helsinki.hu/cegléd-a-rendorseg-mulasztott-de-nem-ismeri-el> (Letöltve: 2013. január 7.).

62 Lásd például a Pesty Fekete Doboz adását: <http://videotar.mtv.hu/Kategoriak/Pesty%20Fekete%20Doboz.aspx> (letöltve: 2013. január 7.), a civil szervezetek tiltakozását: http://www.hirado.hu/Hirek/2012/03/20/15/Civilek_tiltakoztak_a_Pesty_Fekete_Doboz_adasa_ellen.aspx (letöltve: 2013. január 7.), és a magyar ombudsman jelentését, amely szerint az adás előítéletes és kiegyensúlyozatlan volt: www.ajbh.hu/allam/jelentes/201203395.rtf (letöltve: 2013. január 7.).

63 A konzultáció módszerét lásd: Módszertan.

2013 júliusától hatályos az új Büntető Törvénykönyv. A törvény előkészítése során a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium konzultált a civil szervezetek⁶⁴ képviselőivel, akik kiemelkedően fontosnak találták, hogy az állam hatékonyabban lépjen fel a gyűlölet-bűncselekmények elkövetőivel szemben. A civil szervezetek egyik legfontosabb javaslata az volt, hogy ne csupán a személy elleni, hanem a vagyon elleni bűncselekmények esetén is legyen büntetőjogilag szankcionálható az előítéletből való elkövetés. Emellett a civil szervezetek azt javasolták, hogy a gyűlölet-bűncselekményekre vonatkozó szabályozás terjedjen ki az előítéletből való zaklatásra is. Bár az új büntetőkodexről szóló törvényjavaslat a civilek által javasolt komplex reformot⁶⁵ nem vette át, a javaslatot kidolgozó minisztérium az emberi jogi szervezetek néhány javaslatát megfogadta. Így például nem szűnik meg a gyűlölet-bűncselekmények előkészületének büntethetősége.

Az ENSZ Egyetemes Időszakos Felülvizsgálata (UPR) keretében a tagállamok számos ajánlást fogalmaztak meg,⁶⁶ arra is kitérve, hogy azok végrehajtásába a civil és szakmai szervezeteket be kell vonni. A kormány 2012 elején hozta létre az Emberi Jogi Munkacsoportot.⁶⁷ A munkacsoport fő feladata, hogy konzultációt folytasson civil szervezetekkel, érdekképviselői és szakmai szervezetekkel, emellett pedig elősegítse az emberi jogok magyarországi érvényesülésével kapcsolatos szakmai kommunikációt, illetve hogy jogalkotási javaslatokat tegyen. A munkacsoport munkáját az Emberi Jogi Kerekasztal segíti, melynek más szervezetek mellett⁶⁸ civil szervezetek, szakszervezetek és szakmai szervezetek is tagjai lehetnek.

Jogérvényesítést érintő változások az intézményrendszerben

2012. január 1-jétől változtak az Egyenlő Bánásmód Hatóságra (továbbiakban EBH) vonatkozó egyes szabályok (az elnök kinevezésének szabályai, a hivatali idő).

Az Egyenlő Bánásmód Tanácsadó Testület „2012. I. félévi” határidővel megszűnt.⁶⁹ Az EBH kiemelkedő szakemberekből álló tanácsadó testülete elsősorban az egyenlő bánásmód biztosításával kapcsolatos koncepciókat, szabályozási terveket, valamint a kérdést érintő jogszabályokat véleményezte.

A helyi esélyegyenlőségi program új szabályaira, illetve az esélyegyenlőségi mentori hálózat bevezetésére tekintettel megszűnt az EBH ezzel összefüggő, hatósági bizonyítvány kiállítására vonatkozó hatásköre. (A hatósági bizonyítványokat a helyi önkormányzat kérelmére bocsátották ki, azzal a céllal, hogy igazolják, a helyi önkormányzat megfelelő, a releváns jogszabályi rendelkezések szerinti helyi esélyegyenlőségi programot készített.) Az esélyegyenlőségi mentorok a helyi önkormányzatokat segítik a helyi esélyegyenlőségi programok elkészítésében.⁷⁰

2001-ben jött létre a Roma Antidiszkriminációs Ügyfélszolgálati Hálózat, amelynek ügyvédei összesen 44 irodában fogadták az ügyfeleket, akiket jogi tanáccsal láttak el, illetve ellátták jogi képviselőtüket.⁷¹ 2010. november 3-án a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium felmondta a hálózat ügyvédeivel kötött szerződést.⁷² Előzetes egyeztetés nem zajlott. Jelenleg a roma érintettek az általános jogi segítségnyújtó

64 Amnesty International Magyarország, Háttér Társaság a Melegekért, Magyar Helsinki Bizottság, Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Iroda, Társaság a Szabadságjogokért.

65 A magyar emberi jogi civil szervezetek első, átfogó javaslata magyarul itt olvasható: http://helsinki.hu/wp-content/uploads/civil_szervezetek_gyuloletbcs_javaslat.pdf (letöltve: 2013. január 7.).

66 Lásd: http://www.upr-info.org/database/index.php?limit=0&f_SUR=75&f_SMR=All&order=&orderDir=ASC&orderP=true&f_Issue=All&searchReco=&resultMax=25&response=&action_type=&session=&SuRRgrp=&SuRORg=&SMRRgrp=&SMROrg=&pledges=RecoOnly (letöltve: 2013. január 7.).

67 1039/2012. (II. 22.) Korm. határozat az Emberi Jogi Munkacsoportról.

68 Az Emberi Jogi Kerekasztal tagjai a) a Munkacsoport tagjai, b) az alapvető jogok biztosa, az Egyenlő Bánásmód Hatóság elnöke, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság elnöke és c) a Munkacsoport elnöke és alelnöke által együttesen felkért, a Munkacsoport feladatkörét érintő tevékenységet végző a) alkotmányos szerv képviselője, központi államigazgatási szerv vezetője, cb) civil szervezetek, érdekképviselői szervezetek és szakmai szervezetek képviselői.

69 Lásd: 1452/2012. (XII. 22.) kormányhatározat, I. melléklet.

70 2012. március 1-jétől e kérdéskört a helyi esélyegyenlőségi programok elkészítésének szabályairól és az esélyegyenlőségi mentorokról szóló 321/2011. (XII. 26.) Korm. rendelet szabályozza.

71 Lásd például: <http://www.kisebbségiombudsman.hu/hir-287-roma-antidiszkriminacios.html> (letöltve: 2013. január 7.).

72 Lásd például: http://www.romnet.hu/jegyzetek/2011/01/05/ify_bogdan_janos_roma_antidiszkriminacios_halozat_elt_9_evet, <http://c-press.hu/201101047709/belfold/roma-antidiszkriminacios-halozat-elt-9-evet-mcf-kozlemeny.html> (letöltve: 2013. január 7.).

szolgáltatón keresztül juthatnak jogi segítséghez, amennyiben igazolják a megfelelő jogszabályi rendelkezések szerinti rászorultságukat. Vagyis a romákat az élet majd minden területén érintő, jelentős mértékű diszkrimináció ellenére jelenleg nem létezik speciálisan számukra kialakított jogi segítségnyújtó hálózat.

Magyarország Alaptörvénye és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) alapján 2012. január 1-jével megszűnt a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának intézménye; a korábbi négy ombudsman helyébe az alapvető jogok biztosa lépett. Az alapvető jogok biztosának a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettese a korábbi kisebbségi ombudsmanhoz képest jóval szűkebb hatáskörrel és erőforrásokkal rendelkezik: pl. a helyettes ombudsman csupán javasolhatja, hogy az alapvető jogok biztosa indítson hivatalból eljárást vagy forduljon az Alkotmánybírósághoz. A helyettes ombudsmannak 3 munkatársa van, míg a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa 15 munkatárssal dolgozott.⁷³

A nemzetiségek jogait érintő fontosabb változások

Az Alaptörvény biztosítja a nemzetiségek számára az Országgyűlés munkájában való részvételt.⁷⁴ Az országgyűlési képviselők választásán (a következő, 2014-es választásoktól kezdődően) országos nemzetiségi önkormányzat (országos) nemzetiségi listát állíthat.⁷⁵ Aggályos, hogy a névjegyzékben nemzetiségi választópolgárként szereplő választópolgárok csak nemzetiségi lista hiányában szavazhatnak az országos pártlistára.⁷⁶

2011. december 20-án új nemzetiségi törvény⁷⁷ lépett hatályba (Njtv.), amely tartalmaz előremutató elemeket (pl. közvetlen választás),⁷⁸ de számos aggályos rendelkezést is.

Így például a települési nemzetiségi önkormányzati képviselők választásának kitűzését az Njtv. a népszámlálási adatoktól teszi függővé, nem pedig a nemzetiségi névjegyzékben szereplők számától.⁷⁹ Ez a rendelkezés szükségtelenül és aránytalanul korlátozza a nemzetiséghez tartozók önrendelkezési jogát – hiszen a nemzetiséghez való tartozás megvallása jog, és nem kötelesség –, valamint a nemzetiségi közösségek helyi nemzetiségi önkormányzat létrehozására vonatkozó jogát. Különösen aggályos ez a megoldás annak fényében, hogy a nemzetiségre vonatkozó népszámlálási adatok a szakértők egybehangzó véleménye szerint nem tekinthetők hitelesnek. Fontos kiemelni azt is, hogy a 2011. évi népszámlálás adatainak gyűjtésekor a nemzetiségi hovatartozás megvallásának nem volt ismert a választójogi következménye.

A helyi önkormányzati rendeletek esetén a települési (vagy területi) nemzetiségi önkormányzatnak nincs egyetértési joga (vagyis a korábbiaktól eltérő módon nincs vétőjoga a helyi sajtóra, a helyi hagyományápolásra és kultúrára, valamint a kollektív nyelvhasználatra vonatkozó rendeletek kapcsán),⁸⁰

73 Ez a tendencia ellentétes az ENSZ kisebbségi ügyekkel foglalkozó független szakértőjének jelentésével, amely a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa szerepének és jogköreinek erősítését javasolta. Lásd: Report of the Independent Expert on minority issues, Mission to Hungary (26 June – 3 July 2006), A/HRC/4/9/Add.2, 4 January 2007, 91. c) pont, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G07/100/83/PDF/G0710083.pdf?OpenElement> (letöltve: 2013. január 7.).

74 Magyarország Alaptörvénye, 2. cikk (2) bekezdés.

75 2011. évi CCIII. törvény az országgyűlési képviselők választásáról, 7. § és 9. § (1) bekezdés.

76 2011. évi CCIII. törvény az országgyűlési képviselők választásáról, 12. § (2) bekezdés b) pont.

77 2011. évi CLXXIX. törvény a nemzetiségek jogairól.

78 Lásd még: Vélemény a készülő nemzetiségi törvény tervezetéről, 2011. november 14., <http://www.kisebbségiombudsman.hu/hir-706-velemeny-keszulo-nemzetisegi-torveny.html> (letöltve: 2013. január 7.).

79 Njtv. 56. § (1) bekezdés. Az alapvető jogok biztosa 2012 áprilisában az Alkotmánybírósághoz fordult, kérve az érintett fordulat megsemmisítését az Alaptörvény XXIX. cikk (1) bekezdésébe, a XXIX. cikk (2) bekezdésébe, és ezzel összefüggésben az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésébe ütközés okán. (Lásd: AJB-2709/2012. Az alapvető jogok biztosának közleménye az alkotmánybírói beadvány kapcsán itt érhető el: <http://www.obh.hu/allam/aktualis/htm/kozlemeny20120429.htm>, letöltve: 2013. január 7.). Az Alkotmánybíróság azonban nem találta alkotmányellenesnek a kifogásolt rendelkezést. Lásd: 41/2012. (XII. 6.) AB határozat.

80 Vö.: Njtv. 81. § (1) bekezdés. Ez a rendelkezés a helyi önkormányzati határozatok esetében biztosítja az egyetértési jogot. (A magyar jogrendszerben a helyi önkormányzat határozatai egyedi jellegűek, míg a rendeletek a normatív kereteket határozzák meg.) A korábbi nemzetiségi törvény (a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény) 28. § (1) bekezdése szerint a helyi sajtó, a helyi hagyományápolás és kultúra, valamint a kollektív nyelvhasználat kérdéskörében a kisebbségi lakosságot e minőségében érintő helyi önkormányzati rendeletet a képviselő-testület csak az e lakosságot képviselő települési kisebbségi önkormányzat egyetértésével alkothatta meg. A 29. § (2) bekezdés alapján lehetőség volt arra, hogy a kisebbségi önkormányzat egyetértése nélkül meghozott rendeletet az egyetértés hiányára hivatkozással megtámadják.

ami kiüresíti a nemzetiségi önkormányzatok együttdöntési jogát, mivel a nemzetiségi közösségeket érintő alapvető kérdéseket rendeletben kell szabályozni.⁸¹

Hiányoznak annak a jogszabályi és technikai feltételei, hogy a nemzetiségi egyesületeket bevonják a helyi önkormányzati döntéshozatali eljárásába, ezért a nemzetiségi egyesületek nem tudják gyakorolni az őket megillető valamennyi jogot.⁸²

A nemzetiségi képviselő jogosult kiesett jövedelme megtérítésére, és megállapítható részére is tiszteletdíj, azonban ezt a nemzetiségi önkormányzatnak kell megtérítenie a saját bevételeiből, így például az igen alacsony állami költségvetési támogatásból, továbbá a tiszteletdíj nem „veszélyeztetheti” a nemzetiségi önkormányzat nemzetiségi közfeladat-ellátását.⁸³ Tekintettel a szűkös állami forrásokra, sokszor előfordulhat, hogy a nemzetiségi önkormányzat a települési önkormányzat jóindulatára van utalva. A roma nemzetiségi önkormányzatok is kifogásolták,⁸⁴ hogy egzisztenciálisan továbbra is szorosan függnek a települési önkormányzattól, illetve a jegyzőtől, így a személyes kapcsolatokon, személyes viszonyokon múlik az együttműködés és annak eredményessége. A települési roma nemzetiségi önkormányzatok nagyobb teret, bevonást, több információt követelnek.⁸⁵

A Cselekvési Tervben foglaltak elemzése a romák emberi jogaival kapcsolatosan

A roma munkavállalók aránya, száma a honvédség és a rendőrség szerveinél; képzési és ösztöndíjprogramok

A Stratégia, illetve az Intézkedési Terv kimondja, hogy elő kell segíteni a roma fiatalok elhelyezkedését a rendvédelmi szervek és a honvédség állományában; mentorprogramokkal, ösztöndíjakkal kell őket támogatni.

A megkérdezett rendőrök és roma szervezetek⁸⁶ egybehangzó meglátása szerint emelkedett a roma rendőrök száma az elmúlt években, ez azonban nem jelentős változás. A rendőrség és a honvédelmi miniszter hivatalos tájékoztatása szerint semmilyen formában nem tarják nyilván a roma kisebbséghez tartozók számát a szervezetben belül, míg a Stratégia végrehajtásáért felelős miniszter szerint a roma munkavállalók száma a rendőrségnél évente 50 fővel nő.⁸⁷ Ugyanakkor a Belügyminisztérium (BM) államtitkárának közlése szerint 2011-ben az Országos Roma Önkormányzat kezdeményezésére 32 személyt vettek fel a rendvédelmi szervekhez (rendőrség, büntetés-végrehajtás, katasztrófavédelem, honvédség stb.) összesen.⁸⁸ A rendőrség nem tarja nyilván a munkavállalók etnikai hovatartozását és nem is követi nyomon az ösztöndíjban részesültek pályáját, így nincs adat arra, hogy nő-e a roma rendőrök száma.

A rendőrség és a honvédség a roma munkavállalók számának közvetlen emelése helyett a cigány származású fiatalok ösztöndíj-támogatásán és táboroztatásán keresztül igyekszik a romák arányát

81 A kisebbségi jogok ilyen módon való csorbitását a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa is kritizálta: Vélemény a készülő nemzetiségi törvény tervezetéről. 2011. november 14., <http://www.kisebbségiombudsman.hu/hir-706-velemeny-keszulo-nemzetisegi-torveny.html> (letöltve: 2013. január 7.).

82 Az alapvető jogok biztosa „A nemzetiségi jogok érvényesülése” címmel hivatalból indított átfogó vizsgálata során jutott erre a következtetésre (lásd: AJB-7713/2012.). A kapcsolódó közlemény itt érhető el: http://www.obh.hu/allam/aktualis/hm/kozlemeny20121106_3.htm (letöltve: 2013. január 7.).

83 Njtv. 109. §(1) bekezdés.

84 A konzultáció módszerét lásd: Módszertan.

85 A konzultáció módszerét lásd: Módszertan.

86 Roma nemzetiségi önkormányzatok, civil szervezetek, Roma Rendőrök Országos Egyesülete

87 Lásd Balog Zoltán, az emberi erőforrások minisztere 2012. november 5-én Strasbourgban elhangzott beszédét.

88 Lásd: „A magyarországi cigányság felzárkóztatásának esélyei” című országgyűlési politikai vita 2012. november 20-án, ennek keretében Konráth Károly, a Belügyminisztérium parlamenti államtitkárának felszólalása. Elérhető: http://www.parlament.hu/naplo39/239/n239_0032.htm (letöltve: 2013. január 7.).

növelni a szervezetekben. A rendőrség által közölt adatok szerint az ösztöndíjak száma nem nőtt az elmúlt években⁸⁹ és kevesen tudnak továbblépni a támogatottak közül szakközépiskolába vagy a rendőri állományba.

A korábbi évekhez hasonlóan az Országos Rendőr-főkapitányság (ORFK) a felsőoktatásban jó eredménnyel tanuló cigány származású hallgatók számára és a középiskola vagy szakiskola felsőbb osztályaiban tanuló diákok számára ösztöndíjpályázatokat írt ki, melyek célja a tanulmányok eredményes befejezésének elősegítése és a rendőri pályára ösztönzés.⁹⁰ Mindkét pályázati kiírás feltételeket határoz meg a pályázó személyén túl hozzátartozói vonatkozásában is, pl. az „életmódjával” kapcsolatosan. A bűncselekmény miatti felelősség kiterjesztése nem legitim, mert családjuk magatartásának felelősségét a diákokra terheli, és különösen káros akkor, amikor a felvételi feltételeknek egyébként megfelelő, rendőri pályára készülő gyereket utasítanak el ezen az alapon.⁹¹

El kell ismerni a rendőrség és a honvédség erőfeszítéseit a roma származású munkavállalók toborzása tekintetében. Ugyanakkor azt is meg kell állapítani, hogy a szolgálatot teljesítő roma rendőrök és hivatásosok szervezeten belüli feltételezett létszáma és a szerény számú ösztöndíjak alapján (kb. 23 ösztöndíj évente, az elmúlt 7 évben, a trend emelkedése nélkül) az eredmények nem jelentősek, továbbá nem lehet megbízható módon mérni az eredményeket, mert a rendőrség és a Honvédelmi Minisztérium nem tartja nyilván az etnikai hovatartozásra vonatkozó adatokat.

Közbiztonsági tervek a közösségek konfliktusmentes együttélésének biztosítása érdekében

Az Intézkedési Terv értelmében a városi és vidéki lakosság közbiztonsága, a közösségek konfliktusmentes együttélése érdekében közbiztonsági terveket kell készíteni. Álláspontunk szerint meglehetősen aggályos, hogy a közbiztonsági intézkedések a romák felzárkóz(tat)ására irányuló intézkedések közé illeszkednek, hiszen ez azt a látszatot kelti, mintha a származás összefüggésben lenne a bűnelkövetési hajlandósággal. Ez a kifogás ugyancsak felmerül, amikor a szegény társadalmi osztályok felzárkózása és egyes, a szociális helyzethez egyáltalán nem kapcsolódó (pl. életellenes) bűncselekmények összefüggései olvashatóak ki az intézkedésekből.

A Stratégia megvalósítása érdekében valamennyi rendőrkapitányság különböző hivatali helyiségekben elhelyezett, közbiztonsággal kapcsolatos kérdőíveket állított össze. Az állampolgári visszajelzések és a bűnügyi adatok összevetése alapján készítettek közbiztonsági terveket, és ezeknek megfelelően tervezték a rendőrségi akciókat. A kezdeményezés a közösségi rendőrségi modell egy eleme, amely teljes körűen támogatandó, ugyanakkor általános jellegű beavatkozás, amelynek egyáltalán nem célja a társadalmi integráció. A roma szervezetek képviselőinek nem volt semmiféle információja ezekről az intézkedésekről.⁹²

A multikulturális környezetben végrehajtott rendőri intézkedésekről szóló 27/2011. (XII. 30) ORFK-utasítás⁹³ értelmében a megyei rendőr-főkapitányságok vezetői kisebbségi összekötőt jelölnek ki. A roma szervezetek beszámolóai alapján a rendkívül túlterhelt, képzés, érzékenyítés nélkül dolgozó összekötők munkájának eddig kevés látszata volt, ugyanakkor jelenlétük érzékelhető a helyi közösségekben.

Helyi bűnmegelőzési programok, amelyek a közösségépítés és tudatosságnövelés eszközeit alkalmazták

Az Intézkedési Terv értelmében az etnikai konfliktusokkal nagymértékben terhelt településeken konfliktuskezelő, mediációs, közösségfejlesztő, valamint közösségi bűnmegelőzési és rehabilitációs programokat kell indítani.

89 A középiskolákban tanuló ösztöndíjasok száma a következőképpen alakult: 2006/7: 10; 2007/8: 16; 2007/2008: 15; 2008/2009: 24; 2009/2010: 51; 2010/2011: 16; 2011/2012: 24; 2012/2013: 42. Egyetemen vagy a Rendőrtisztviselői Főiskolán tanuló pályázók száma 2 fő volt 2012/2013-ban, de ebben az évben nem tudták megkötni az ösztöndíjszerződéseket. 2012/2013-ban összesen 42 ember részesül ösztöndíjban.

90 A 2011/2012. tanévben 16, a 2012/2013. tanévben pedig 24 roma származású fiattal kötött a rendőrség tanulmányi szerződést. Lásd: „A magyarországi cigányság felzárkóztatásának esélyei” című országgyűlési politikai vita 2012. november 20-án, ennek keretében Konrád Károly, a Belügyminisztérium parlamenti államtitkárának felszólalása. Elérhető: http://www.parlament.hu/naplo39/239/n239_0032.htm (letöltve: 2013. január 7.).

91 Forrás: 1/2010. (OT 1.) ORFK-utasítás.

92 A konzultáció módszerét lásd: Módszertan.

93 Magyarul lásd: www.police.hu/data/cms947183/27_11.pdf (letöltve: 2013. január 7.).

Az Intézkedési Terv a 2012-2014-es évekre szól. A 2012-es költségvetési törvény azonban nem különít el forrást – a korábbi 10 évvel ellentétben – bűnmegelőzési feladatokra, így e feladat megvalósítása hazai pénzügyi finanszírozás nélkül maradt.⁹⁴ Az Európai Unió forrásai segítségével azonban a Társadalmi Megújulás Operatív Program 5.6.1 pályázati konstrukciója keretében 2012-ben a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség áldozatsegítésre és a gyermek- és fiatalkori bűnözés megelőzésére több milliárd forint értékben írt ki pályázatot, amelynek közösségi bűnmegelőzési elemei is voltak.

A területi (megyei) kisebbségi kapcsolattartási munkacsoportot vezető rendőrök konfliktuskezelő, mediációs tréningen vehetnek részt.

Roma önkéntesek az áldozatsegítésben (TÁMOP 5.6.2.); képzési anyag az áldozatsegítőknek

Az Intézkedési Terv szerint elő kell segíteni, hogy a bűncselekmények áldozatai hatékony támogatást kapjanak. Ennek érdekében cigány önkénteseket kell bevonni, és segítségükkel képzéseket kell tartani az áldozatsegítőknek, hogy a remények szerint előítélet-mentesen tudják végezni munkájukat.

A Tett Program⁹⁵ célja a bűncselekmények áldozatait támogató rendszer új szolgáltatásokkal való kiegészítése volt. A program 2007-től 2012-ig folyt, az ország három leghátrányosabb helyzetű régiójában. Összesen 200 önkéntes áldozatsegítőből épült fel a hálózat, akik között 14 roma származású volt. Utóbbiak 13 ügyben nyújtottak segítséget, kifejezetten roma áldozatsegítő bevonására nem érkezett kérés. A megkérdezett roma szervezetek képviselőinek jelentős többsége nem tudott a programról. A program pályázati konstrukciója keretében áldozatsegítő programok megvalósítására 2,5 milliárd forint támogatást osztottak ki 24 állami és civil szervezet között.⁹⁶ A program előkészítő szakaszában tankönyv készült az önkéntesek képzéséhez. A Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal (KIH) hivatalos tájékoztatása szerint⁹⁷ az áldozatsegítésre vonatkozó általános képzésben a roma áldozatokra, ezen belül a gyűlölet-bűncselekmények áldozataira vonatkozó speciális ismeretek nincsenek. A KIH tájékoztatása szerint roma szervezetek nem tartottak képzést az áldozatsegítőknek, a szakemberek számára kötelező tananyag nem egészült ki új elemekkel.

A megvalósított programok célkitűzései, eredményei támogatandók. Ugyanakkor az állam által fenntartott és üzemeltetett Áldozatsegítő Szolgálat 2010 óta több szervezeti átalakuláson ment keresztül, és folyamatosan gyengül: az áldozatsegítők létszáma jelentős mértékben csökkent, kicserélődött a teljes menedzsment, az Áldozatsegítő Szolgálat pedig már nem a korábbi, szakmailag független módon, hanem a megyei közigazgatási hivatalok részeként és azok felügyelete mellett működik. Így az Áldozatsegítő Szolgálat még a kötelező, általános jellegű feladatokat sem képes ellátni. Az általános szervezeti hanyatlás következtében a megújulás, a specifikáció, a szolgáltatások biztosítása nem realitás.

A diszkrimináció és a rasszizmus elleni egyéb intézkedések

A Magyar Helsinki Bizottság 2007-2008-ban vizsgálta a magyarországi igazoltatás gyakorlatát.⁹⁸ A kutatás eredményei azt mutatják, hogy a romáknak a populáción belüli arányuknál kb. háromszor nagyobb esélyük van arra, hogy igazoltassák őket.⁹⁹

⁹⁴ Lásd: <http://www.bunmegelozes.info/?q=hu/node/42> (letöltve: 2013. január 7.).

⁹⁵ A Társadalmi Megújulás Operatív Program 5.6.2 intézkedés kiemelt projektje, Tett Program – a tettesekért és áldozatokért, www.tettprogram.hu (letöltve: 2013. január 7.).

⁹⁶ A konzultáció módszerét lásd: Módszertan.

⁹⁷ www.kih.gov.hu.

⁹⁸ Kádár András Kristóf, Körner Júlia, Moldova Zsófia, Tóth Balázs, *Szigorúan ellenőrzött iratok – A magyar igazoltatási gyakorlat hatékonyságáról és etnikai aspektusairól – kutatási jelentés* (Magyar Helsinki Bizottság, Budapest, 2008), 36. o. Magyarul lásd: http://helsinki.hu/wp-content/uploads/MHB_STEPSS_HU.pdf (letöltve: 2013. január 7.). Angolul lásd: http://helsinki.hu/wp-content/uploads/MHB_STEPSS_US.pdf (letöltve: 2013. január 7.).

⁹⁹ A 14-16 éves korosztályon belül az arányuk 32%, a 17-18 éves korosztályon belül pedig 28% volt.

Az Egyenlő Bánásmód Hatóság (EBH) egy 2011-ben folyó eljárásában¹⁰⁰ azt vizsgálta, hogy a Nógrád Megyei Rendőr-főkapitányság eleget tesz-e az egyenlő bánásmód törvényi követelményének egyes szabálysértési eljárásokban. A Magyar Helsinki Bizottság bevonásával folytatott eljárás azt mutatta, hogy a bírsággal sújtott romák aránya négyszer nagyobb, mint a lakosságbeli számarányuk, noha nagy valószínűséggel hasonló arányban követnek el jogsértő cselekményeket, mint a többségi lakosok. Az eljárásban az EBH megállapította és a rendőrség elismerte, hogy a rendőrök egyedi intézkedései ugyan jogszerűek voltak, de a szabálysértési gyakorlat összességében sérthette a roma közösség egyenlő bánásmódhoz való jogát. Ez volt Magyarországon az első olyan hatósági ügy, amelyben sikerült valószínűsíteni a rendőrség diszkriminatív eljárását, és azt a rendőrség részben elismerte. A rendőrségnek a Magyar Helsinki Bizottsággal kötött megállapodásban foglalt kötelezettségvállalásai elismerésre méltók. A hasonló stratégiai ügyekben való eljárást azonban az adatokhoz való hozzáférés hiánya rendkívül megnehezíti, annak ellenére, hogy a rendőrök romákkal szembeni diszkriminatív eljárása – helyi szervezetek és roma aktivisták közlései alapján – rendszerszerű. Egy 2012-ben készült¹⁰¹ tanulmánykötetben összefoglalt kutatási eredmények – a 2003-as adatokhoz¹⁰² hasonlóan – azt mutatják, hogy a rendőrök rendkívül előítéletesek a kisebbségekkel szemben, amit a roma érdekképviseleti szervezetek is megerősítettek.

2012-ben rendszeressé váltak a szélsőséges szervezetek által szervezett rendezvények, melyek célja a cigánysággal szembeni gyűlöletkeltés és megfélemlítés. A rendőrség egyes esetekben nem biztosított megfelelő védelmet a romáknak, a döntéshozók nyilatkozataikban nem álltak ki a roma állampolgárok mellett.¹⁰³

A hivatalos statisztika szerint Magyarországon elvétve történnek gyűlölet-bűncselekmények.¹⁰⁴ Ezzel szemben például az Athéna Intézet adatbázisa,¹⁰⁵ a híradások és a civil szervezetek tapasztalatai egyértelműen azt mutatják, hogy a valóságban nagyságrendekkel több gyűlölet-bűncselekmény történik. Negatív tendencia az is, hogy az előítélettel sújtott csoportok büntetőjogi védelmét célzó tényállást pont a védett csoportok tagjai által elkövetett (bűn)cselekmények szankcionálására alkalmazzák a hatóságok.¹⁰⁶ E jelenségeket a roma szervezetek képviselői is jelentős problémának ítélték.¹⁰⁷ Ennek egyik példája, hogy 2012-ben a Miskolci Városi Bíróság ítéletében¹⁰⁸ 11 roma vádlottra közösség tagja elleni erőszak miatt összesen 34 év szabadságvesztés-büntetést szabott ki. Ebben az esetben a romák ellen 2008-ban és 2009-ben elkövetett sorozatos támadások után pár héttel önvédelmi csoportokat alakítottak a cigányok, mivel azt az információt kapták (pl. a rendőrségtől), hogy szélsőjobbboldaliak támadást szerveznek ellenük. Ezt követően a miskolci cigánytelepen éjjel egy kocsira támadtak romák lapáttal, botokkal, egy ilyenre „Halál a magyarokra” felirat volt vésve. Az autó két utasának a betört ablak szilánkjai nyolc napon belül gyógyuló sérüléseket okoztak. A kiszabott szabadságvesztés-büntetések aránytalanul súlyosak. A Magyar Helsinki Bizottság és a Társaság a Szabadságjogokért jogi képviseletet nyújtott egyes, az ügyben terheltként szereplő romáknak. A civil szervezetek úgy vélték, hogy az elkövetett cselekményeket rosszul minősítették, mert a gyűlölet-bűncselekmény, illetve – ahogy a Büntető Törvénykönyv fogalmaz – a „közösség tagja elleni erőszak” elkövetéséhez szükséges, hogy az elkövetésre az azon csoporttal szembeni előítéletességből kerüljön sor, amelybe az áldozat tartozik. A tény, hogy a fenti esetben egy gyanúsán lassan mozgó, sötétített ablakú, éjszaka a település romák lakta részén közlekedő járművet támadtak meg, nem sokkal a romák elleni, rasszista indíttatású, hasonló előzményekkel lezajlott sorozatos támadások után, felveti, hogy

100 Az ügy összefoglalását angolul lásd: http://www.non-discrimination.net/content/media/HU-40-HU_flash_r_racial_profiling.pdf (letöltve: 2013. január 7.).

101 Krémer Ferenc, et al., *Technika vagy érték a jogállam? A jogállami értékek átadása és az előítéletek csökkentése a jogászok és rendőrtisztek képzésében* (L'Harmattan Könyvkiadó és Terjesztő Kft.).

102 Krémer Ferenc, *A rendőri hatalom természete – Társadalmi szerep és foglalkozási kultúra* (Napvilág Kiadó, 2003).

103 A legkirívóbb eset Devecserben történt, ahol a helyi roma lakosokat kövekkel dobálták meg a szélsőjobbboldali tüntetők, és bár a rendőrök szemtanúi voltak az incidensnek, nem avatkoztak közbe. A rendőrség és a Belügyminisztérium szerint a rendőrök teljes mértékben eleget tettek feladatuknak, és nem történt jogsértés. Magyarul részletesen lásd: <http://helsinki.hu/etnikai-mocskolodas-es-megkovezes-%E2%80%9Eebekes-jelleggel%E2%80%9D> (letöltve: 2013. január 7.). Az üggyel kapcsolatos, a Magyar Helsinki Bizottság által kezdeményezett rendőri panasz eljárás folyamatban van. Egy másik példa a korábban már említett ceglédi demonstráció, amelynek részletei itt olvashatóak angolul: <http://helsinki.hu/en/the-police-did-not-act-appropriately-but-fails-to-admit-it> (letöltve: 2013. január 7.), és itt magyarul: <http://helsinki.hu/cegléd-a-rendorseg-mulasztott-de-nem-ismeri-el> (letöltve: 2013. január 7.).

104 Lásd: http://tandis.odhr.pl/hcr2010/pdf/Hate_Crime_Report_full_version.pdf (letöltve: 2013. január 7.).

105 Lásd: http://www.athenaintezet.hu/gyuloletbuncselekmeny_lista (letöltve: 2013. január 7.).

106 Lásd: http://helsinki.hu/onvedelem_helyett (letöltve: 2013. január 7.).

107 A konzultáció módszerét lásd: Módszertan.

108 22.B2418/2011/64.

a hatóságok nem értik és alkalmazzák megfelelően a gyűlölet-bűncselekményekre vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket. Az eset erősítheti azt a gyanút is, hogy a gyűlölet-bűncselekményekre vonatkozó szabályokat szándékosan alkalmazzák ellentmondásos módon, hiszen a romák ellen előítéletességből elkövetett cselekményeket elvétve követi vádemelés vagy elítélés Magyarországon.¹⁰⁹

A rendőrség és az irányítását gyakorló Belügyminisztérium (BM) eddig egyetlen esetben sem volt hajlandó elismerni a gyűlölet-bűncselekmények felderítésével kapcsolatos hiányosságokat.¹¹⁰

A gyűlöletbeszéd elleni fellépés az évek alatt kialakult rendkívül szűkítő értelmezésű bírósági és alkotmánybírósági gyakorlat alapján ma Magyarországon szinte lehetetlen. A bíróságok jogértelmezése szerint a gyűlöletbeszéd, illetve – ahogy a Büntető Törvénykönyvben szerepel – a „közösség elleni izgatás” bűncselekményének elkövetéséhez, és így az elkövető felelősségre vonásához szükséges, hogy a szólás eredményeképp erőszakos cselekmény következzen be. Azonban ha a szólás erőszakos cselekményt eredményez, akkor valójában az erőszakos cselekményre való felbujtásnak kellene azt minősíteni, nem gyűlöletbeszédnek. A jelenlegi gyakorlat szerint viszont abban az esetben, ha nem történik erőszakos cselekmény a szólás eredményeképp, a hatóságok nem alkalmazzák a közösség elleni izgatás tényállását az ügyre, hiába volt nagy az adott ügyben az erőszak bekövetkezésének esélye (lásd például a fent említett Magyar Szigettel kapcsolatos ügyet). Több civil szervezet¹¹¹ is felemelte a szavát, mert a BM egy olyan modellprogram kidolgozását írta elő, amelynek célja kizárólag a cigány gyerekek jogkövető magatartásának elősegítése volt.¹¹² A BM többszörös egyeztetést követően módosította a munkacsoport elnevezését.¹¹³ Most olyan modellprogramot dolgoznak ki – az emberi jogi szervezetek mellőzésével –, amelyben közfoglalkoztatásban részt vevőket képeznek bűnmegelőzési ismeretekre, ők később oktatási-nevelési intézményekben foglalkoznak gyerekekkel. A modellprogramra fordítható forrás nincs.

Megfelelés az Európai Unió és az Európa Tanács normáinak

A Tanács 2000/43/EK irányelve (2000. június 29.) a személyek közötti, faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról

Az Egyenlő Bánásmód Hatóság (EBH) az irányelv által megkívántaknál¹¹⁴ szélesebb jogkörökkel rendelkezik, hiszen közigazgatási határozatot hoz, és az egyenlő bánásmód követelményének megsértése esetén szankciókat alkalmaz. E széles cselekvési terület eredménye, hogy az EBH erőforrásai nagy részét e kvázi bírói tevékenységre fordítja, így az irányelvben foglalt feladatok teljesítése némiképp háttérbe szorul.

Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (Ebkvt.) több rendelkezése kapcsán felvethető, hogy ellentétes az irányelvvel. Az irányelv tárgyi hatálya korlátozott, viszont ezen belül a személyi hatály kötelezzeti oldala nem, ezzel szemben az Ebktv. személyi hatálya korlátozott, vagyis a magánszférába tartozók csak bizonyos, az Ebktv.-ban meghatározott esetekben kötelesek megtartani az egyenlő bánásmód követelményét.¹¹⁵ Az Ebktv. 7. § (2) bekezdés b) pontjában foglalt ésszerűségi teszt az irányelv által a közvetett diszkrimináció vonatkozásában megkívánt mércénél

109 Az ügyről szóló angol nyelvű sajtóközleményt lásd: <http://tasz.hu/node/2785> (letöltve: 2013. január 7.). Egy, az ügyet érintő magyar nyelvű cikk itt érhető el: <http://szuveren.hu/jog/minosithetetlen-szigorusag> (letöltve: 2013. január 7.).

110 Lásd a fent említett deveceri és ceglédi eseteket, amikor szélsőjobb oldali tüntetések keltettek félelmet a roma állampolgároknál.

111 Az Esélyt a Hátrányos Helyzetű Gyerekeknek Alapítvány, a Magyar Helsinki Bizottság, a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Iroda, valamint a Társaság a Szabadságjogokért.

112 A Belügyminisztérium intézkedési tervet készített a Stratégiából fakadó feladatainak megvalósítására, melynek V. fejezete írta elő a modellprogram kidolgozását. A Belügyminisztérium intézkedési terve nem nyilvános. A civil szervezetek sajtóközleménye, amelyben a minisztérium által használt terminológiát kritizálják, itt érhető el: <http://helsinki.hu/a-bm-szerint-csak-a-cigany-gyerekekkel-van-gond> (letöltve: 2013. január 7.). A civil szervezetek levele a miniszterhez itt érhető el magyarul: http://helsinki.hu/wp-content/uploads/orkf_mcsoprol_TFA_BM.pdf (letöltve: 2013. január 7.).

113 A kormány által kiadott sajtóközleményt lásd: <http://www.kormany.hu/hu/belugyminiszterium/hirek/a-belugyminiszterium-felulvizsgalta-a-nemzeti-tarsadalmi-felzarkozasi-strategia-intezkedesi-tervet-kozlemeny> (letöltve: 2013. január 7.).

114 A Tanács 2000/43/EK irányelve, 3. cikk.

115 Ebktv. 5. §.

kevésbé szigorú.¹¹⁶ Az irányelvnek megfelelően az Ebktv. a faji és az etnikai származáson alapuló közvetlen diszkrimináció és jogellenes elkülönítés esetében nem ad lehetőséget a kimentésre. Az oktatás, illetve az áruk forgalma és szolgáltatások igénybevétele kapcsán az Ebktv. speciális kimentési okokat tartalmaz,¹¹⁷ ám az irányelv erre a közvetlen diszkrimináció vonatkozásában nem ad lehetőséget. Az Stratégia a fenti problémákra nem reflektál.

Az Emberi Jogok Európai Egyezménye és az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjoga

Magyarország nem ratifikálta az Emberi Jogok Európai Egyezménye 12. kiegészítő jegyzőkönyvét, amely valamennyi, a részes államok által biztosított jog tekintetében tiltja a hátrányos megkülönböztetést, és annak megvalósulása esetén biztosítja az Emberi Jogok Európai Bíróságához fordulás lehetőségét.¹¹⁸

Az Emberi Jogok Európai Bírósága mindezidáig egyetlen ügyben állapította meg az Egyezmény 14. cikkének sérelmét Magyarország vonatkozásában, az Egyezmény 8. cikkéhez kapcsolódóan.¹¹⁹ Az ügyben a magyar hatóságok nem fizették ki az anyasági támogatást egy magyar állampolgárságú apának, arra hivatkozva, hogy csak akkor lenne jogosult az anyasági támogatás összegére, ha a felesége – gyermekei anyja – elhunyt volna. Ugyanakkor a román állampolgárságú édesanya sem volt jogosult az anyasági támogatásra a magyar jogszabályok alapján, mert nem rendelkezett magyarországi letelepedési engedéllyel.

A Stratégia nem utal konkrétan az Emberi Jogok Európai Egyezményére.

Kollektív panasztételi jog

Az Ebktv. és a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény alapján lehetőség van a közérdekű igényérvényesítésre az EBH és a bíróság előtt.¹²⁰

2012. február 1-jétől csak azon civil szervezetek jogosultak közérdekű igényérvényesítés keretében perindításra, amelyeknek „alapszabályában, illetve alapító okiratában a szervezet céljai között a védett tulajdonság pontos meghatározásával körülírt hátrányos helyzetű csoportok társadalmi esélyegyenlőségének elősegítése vagy a védett tulajdonság pontos meghatározásával körülírt emberi és állampolgári jogok védelme szerepel”.¹²¹

Roma gyerekek

A gyerekek, így a roma gyerekek jogainak érvényesülése a Stratégia beavatkozási területei közül szinte mindegyiket érinti: a szociális, oktatási, egészségügyi területen a gyermekeket érintő intézkedések közvetlen kapcsolatban vannak az alapvető gyermekjogokkal. Ezeket a területeket a riport következő részében, az adott fejezetekben elemezzük. Ebben a fejezetben a gyermekjogok érvényesülése kapcsán azokra a területekre, problémás helyzetekre fókuszálunk, amelyek nem érintik a Stratégia beavatkozási részének fent említett területeit.

A fejezet elején már utaltunk rá, hogy a Stratégiából hiányzik az emberi jogi megközelítés, így közvetlenül a gyermekjogokkal is kevés intézkedés foglalkozik. Jelenleg a magyar adatvédelmi szabályozás szigorúan

¹¹⁶ Vö.: a Tanács 2000/43/EK irányelve, 2. cikk (2) b).

¹¹⁷ Ebktv. 28. § és 30. §.

¹¹⁸ A 12. kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikke a következőket mondja ki: „A törvényben meghatározott jogok élvezetét minden megkülönböztetés, például nem, faj, szín, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés szerinti vagy egyéb helyzet alapján történő megkülönböztetés nélkül kell biztosítani.”

¹¹⁹ Lásd: Weller v. Hungary (Application no. 44399/05, Judgment of 31 March 2009), <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-91993>.

¹²⁰ Ebktv. 20. §; 2004. évi CXL. törvény közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól, 169/D. § (3) bekezdés.

¹²¹ 2011. évi CLXXIV. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény és egyes kapcsolódó törvények, valamint a miniszteri hatósági hatáskörök felülvizsgálatával összefüggő egyes törvények módosításáról, 38. § (1) bekezdés; Ebktv. 3. § 3) pont.

korlátozza a nemzeti vagy etnikai hovatartozásra vonatkozó adatok gyűjtését és kezelését, mert – az adatvédelmi törvény¹²² szerint – ezek különleges személyes adatoknak minősülnek.¹²³ Hivatalos adatok hiányában a roma gyerekeket érő hátrányok és jogsérelmek mértékéről csak az emberi jogi szervezetek kutatásai és jelentései alapján kaphatunk képet. Azt is említettük már, hogy a Stratégia nem „roma stratégia” ezért még nehezebb olyan intézkedéseket találni, amelyek kifejezetten a roma gyerekek jogait célozzák.

Az Intézkedési Tervben szereplő, a gyermeki jóléttel kapcsolatos intézkedések közül kettőt említenénk meg ezen a helyen:

- Az egyik azt mondja, hogy „roma helyettes szülők és nevelőszülők képzésével biztosítani kell az ellátásra szoruló roma gyermekek megfelelő elhelyezését”.¹²⁴ Az intézkedés határideje 2014. december 31., ezen a területen az adott időszakban érdemi előrelépés még nem történt.
- A másik intézkedés célja a pártfogás rendszerének fiatakorúakra történő kiterjesztése és beépítése a gyermekvédelmi rendszerbe.¹²⁵ A rendszer ilyen irányú átalakítása nem valósult meg. A gyakorlat azt mutatja, hogy a pártfogók egyazon rendszerben foglalkoznak a felnőtt és a fiatakorú bűnelkövetőkkel, a gyermekvédelmi rendszerben dolgozók pedig nincsenek felkészítve a fiatakorú bűnelkövetőkkel kapcsolatos feladatokra.

Ezzel szemben tapasztalhatunk olyan jelenségeket, amelyek a gyermekek jogaira, illetve az azokkal kapcsolatos problémákra hívják fel a figyelmet, melyek kiemelten érintik a perifériális helyzetben élő fiatalokat, közöttük pedig különösen a romákat. A kormányzatnak fokozott figyelmet kell fordítania ezekre.

Az ERRC kutatási eredményei¹²⁶ szerint a gyermekvédelmi rendszerben felülreprezentáltak a roma gyerekek, és ez az arány (65,9 százalék a vizsgált intézményekben) messze meghaladja a roma gyerekek népességen belüli arányát.¹²⁷ A roma gyerekek családból való kiemelésének legfőbb okát a rossz anyagi körülmények, a mélyszegénység adják, annak ellenére, hogy ezt a gyermekvédelmi törvény¹²⁸ kifejezetten tiltja. A jelentés szerint Magyarországon a „kiskorú veszélyeztetése” fogalomnak nincs kellően részletes definíciója, valamint a veszélyeztetés megállapítását illetően hiányoznak a módszertani útmutatások,¹²⁹ aminek következtében a hatóságoknak széles körben lehetősége van a szubjektív értelmezésre és a gyermekvédelmi rendelkezésekkel való visszaélésre, mindez pedig aránytalanul hátrányosan érintheti a roma családokat.¹³⁰ A magyarországi kutatás során megkérdezettek szerint a roma gyerekek etnikai alapú diszkriminációnak vannak kitéve az állami gyermekvédelmi intézményekben; néhány esetben pedig állami intézetben élő roma gyerekek arról számoltak be, hogy a társaik zaklatják őket etnikai hátterük miatt.¹³¹

- A szabálysértési törvény¹³² 2010-es módosítása következtében szabálysértés esetén fiatakorúakat¹³³ is lehet – 45 napig terjedő – elzárással sújtani, például 18 évesnél fiatalabb prostituáltakat, „iltott

122 2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról.

123 Az adatvédelmi törvény a következőképpen rendelkezik: „Különleges adat a 6. §-ban meghatározott esetekben, valamint akkor kezelhető, ha a) az adatkezeléshez az érintett írásban hozzájárul, b) a 3. § 3. pont a) alpontjában foglalt adatok esetében az törvényben kihirdetett nemzetközi szerződés végrehajtásához szükséges, vagy azt az Alaptörvényben biztosított alapvető jog érvényesítése, továbbá a nemzetbiztonság, a bűncselekmények megelőzése vagy üldözése érdekében vagy honvédelmi érdekből törvény elrendeli, vagy c) a 3. § 3. pont b) alpontjában foglalt adatok esetében törvény közérdeken alapuló célból elrendeli.”

124 Intézkedési Terv, I/8. pont.

125 Intézkedési Terv, I/9. pont.

126 ERRC (2011): *Életfogytiglan – Roma gyermekek a magyar gyermekvédelmi rendszerben*.

127 Az Európa Tanács adatain alapuló, hivatalos becslések szerint a romák aránya mintegy 7% a teljes magyarországi népességben (lásd: Annex of the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – An EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020, http://ec.europa.eu/justice/policies/discrimination/docs/com_2011_173_en.pdf), ugyanakkor ez az arány magasabb lehet a fiatalabb korosztályok esetében, a roma népesség demográfiai szerkezetének sajátosságai miatt.

128 1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámsági igazgatásról.

129 1978. évi IV. törvény a Büntető Törvénykönyvről, 195. §.

130 ERRC (2011): *Életfogytiglan – Roma gyermekek a magyar gyermekvédelmi rendszerben*.

131 U. o.

132 1999. évi LXIX. törvény a szabálysértésekről.

133 A magyar jog szerint „fiatakorúnak”-nak a 14 és 18 év közötti elkövetők számítanak.

kéjgelés” miatt.¹³⁴ A fiatalkorúak elzárására az új, 2012-ben elfogadott szabálysértési törvény¹³⁵ értelmében is lehetőség van. Az Alapvető Jogok Biztosa az Alkotmánybírósághoz fordult annak érdekében, hogy az nyilvánítsa alaptörvény-ellenesnek, valamint a – Magyarország által ratifikált – ENSZ Gyermekjogi Egyezmény elveibe ütközőnek az új szabálysértési törvény fiatalkorúak elzárására vonatkozó rendelkezéseit.¹³⁶

- 2012 májusában az Alapvető Jogok Biztosa aggályát fejezte ki az új büntető törvénykönyv tervezetét illetően, amely a büntethetőség alsó korhatárát 14 évről 12 évre szállítaná le.¹³⁷ A Parlament 2012 júniusában fogadta el az új Büntető Törvénykönyvet,¹³⁸ amely 2013 júliusában lép majd hatályba, és amely súlyos bűncselekmények esetében 12 évben határozza meg a büntethetőség alsó korhatárát.
- Az Egyesült Államok kormányzatának 2010-re vonatkozó, emberkereskedelemtől szóló jelentése¹³⁹ megemlíti, hogy az állami gondozásban felnövő roma lányok különösen sérülékeny csoportnak számítanak a szexuális kizsákmányolást célzó emberkereskedelem szempontjából. Az Európai Roma Jogok Központjának kutatási jelentése, mely a roma közösségeket érintő emberkereskedelem jelenségét mutatja be, szintén arra mutat rá, hogy az állami gondozásban felnövők esetében különösen nagy a kockázata annak, hogy emberkereskedelem áldozatává váljanak.¹⁴⁰

Azért kell külön figyelmet fordítani a fent említett jelenségekre, mert a romákat érő diszkrimináció miatt ezek fokozottan veszélyeztetik a roma gyerekek jogainak érvényesülését.

Roma nők diszkriminációja elleni intézkedések

A Stratégia¹⁴¹ a helyzetelemzésben széleskörűen, árnyaltan és összefüggéseiben mutatja be a magyarországi roma nők problémáit és számos releváns beavatkozási területet is azonosít, az indikátoroknál azonban már csak korlátozottan jelenik meg a nemi szempont.

A jelenlegi magyarországi helyzet bemutatását szolgáló rész¹⁴² részletes elemzést tartalmaz a roma lányok és nők hátrányairól az oktatásban, a roma nők foglalkoztatáshoz való hozzáféréséről; az alacsony iskolázottság, a foglalkoztatottság és a roma nők gyermekvállalásának kapcsolatáról; a roma nők egészségi állapotáról; valamint a roma nők elleni jogsértésekről és erőszakról. A beavatkozási területekről szóló rész¹⁴³ a roma nők iskolázottsági szintjének és foglalkoztatottságának növelésére, egészségi állapotának javítására, mikrohitelhez való hozzájutásuk elősegítésére, valamint az egyénre szabott családtervezési módokhoz való hozzáférésük támogatására vonatkozó beavatkozások szükségességét emeli ki. Az indikátorok felsorolását tartalmazó rész nemek szerinti bontást javasol a szegénységre, a vállalkozóvá válás segítésére, a munkaerő-piaci integrációra és a közmunkaprogramokra vonatkozó adatokat illetően. Nemi szempontú indikátornak tekinthetők a fiatalkori terhességek arányára vonatkozó adatok is.¹⁴⁴

134 A szexuális szolgáltatások nyújtása önmagában nem illegális Magyarországon – azaz, maguk a prostituáltak nem büntethetőek szexuális szolgáltatások nyújtásáért –; viszont a jelenleg hatályos, a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény 72. §. szerint (is) “tiltott kéjgelés”-t követ el, “Aki a külön törvényben, vagy törvény felhatalmazása alapján hozott önkormányzati rendeletben a szexuális szolgáltatással összefüggő korlátozást, illetve tilalmat megszegi” (azaz pl. oktatási vagy egyházi intézmény közelében – “védett övezetben” – vagy zaklató módon kínál szexuális szolgáltatást).

135 2012. évi II. törvény.

136 Alapvető Jogok Biztosa: “Az ombudsman alkotmánybírósági indítványa a fiatalkorúak elzárásával és őrizetbe vételével kapcsolatos rendelkezések miatt”, 2012. április 15., AJB-3298/2012, www.obh.hu/allam/aktualis/htm/kozlemeny20120415.htm.

137 Alapvető jogok Biztosa: “A büntethetőségi korhatár leszállításának tervéről” (sajtóközlemény), 2012. május 15., www.obh.hu/allam/aktualis/htm/kozlemeny20120515_3.htm.

138 2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről.

139 U. S. State Department (2011): Trafficking in Persons Report 2010, <http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2010/>.

140 ERRC (2011): *Életfogytiglan – Roma gyermekek a magyar gyermekvédelmi rendszerben*.

141 Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia.

142 Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia: Helyzetelemzés.

143 Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia: Beavatkozási területek, eszközök.

144 Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia, Monitoring és indikátorok c. rész: (1), (1.1.2), (1.1.3.), (1.1.4), (3.3.).

Ezzel szemben a 2012-2014-re vonatkozó Intézkedési Tervben mindössze egyetlen, kifejezetten roma nőket érintő intézkedés szerepel, mely szerint programokat kell indítani a roma nők szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatást nyújtó intézményekben való foglalkoztatásának elősegítésére.¹⁴⁵ Emellett említést kap, hogy egyes feltételes támogatások odaítélése során előnyben kell részesíteni az alacsony iskolai végzettségűek – ezen belül különösen a nők, illetve romák – foglalkoztatását, valamint a képzésükben való együttműködést vállaló vállalkozásokat.¹⁴⁶

2012-ben mindössze egy, kifejezetten roma nőket célzó kormányzati programról áll rendelkezésre információ,¹⁴⁷ melynek célja, hogy 1.000 roma nő helyezkedhessen el szociális területen; a programot mind a 19 megyében és a fővárosban is elindították. A 2014 augusztusának végéig tartó program során elsősorban hátrányos helyzetű roma nőket vonnak be a képzésekbe, közülük várakozásaik szerint legalább 750-en végzettséget is szereznek majd. A több mint másfél milliárd forintos költségvetésű képzési projektben egyebek mellett ápolási asszisztens, kisgyermekgondozó, nevelő, szociális gondozó és ápoló, idősgondozó, házi betegápoló és roma szociális segítő képzést kaphatnak az érintettek. (A sikeres vizsgát tevők elhelyezkedési esélyeit segíti a projekt későbbi – 1,4 milliárd forintos keretű – második része, amelyben egyéves támogatott foglalkoztatást és a munkavállalók továbbképzését biztosítják a munkáltatók számára.) Az illetékes minisztérium (Emberi Erőforrások Minisztériuma) hivatalos kommunikációja szerint azt várják, hogy „a képzésen részt vevő roma nők kapcsolóként szolgálnak majd a szociális intézmények és a több ezer rászoruló között, akik eddig nem vették igénybe a szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatásokat”.¹⁴⁸

A program mind tartalmában, mind a hozzárendelt források tekintetében lefedi az Intézkedési Tervben meghatározott, egyetlen, kifejezetten roma nőkre vonatkozó pontot. Megjegyzendő, hogy noha a programtól kifejezetten pozitív hatások remélhetők a közvetlen célcsoportot és a tágabb társadalmi környezetet illetően is, problematikus, hogy nem mutatkozik szándék más – jobban fizetett, nagyobb mobilitási lehetőségeket biztosító – területek megnyitására a roma nők előtt. Kifogásolható, hogy a programba való bekerülés feltételei, a kiválasztás folyamata nem átlátható. A konzultáció során kiderült, hogy az Intézkedési Tervnek ez az az eleme, amelyről a többség tud és valamilyen formában szerepe is volt a leendő résztvevők ajánlásában, továbbá látnak pozitív elemeket, lehetséges előnyöket is a programmal kapcsolatban.¹⁴⁹

Emberkereskedelem elleni küzdelem¹⁵⁰

A beavatkozási területekről szóló rész¹⁵¹ szerint az uzsora, valamint az emberkereskedelem és a prostitúcióra kényszerítés jelenségének hatékony visszaszorítása érdekében célzott rendvédelmi intézkedéseket kell tenni (beleértve a kivándorlás szervezett megjelenésével kapcsolatba hozható bűnözői csoportok elleni fellépést); részt kell venni az emberkereskedelemmel szembeni nemzetközi harcban; valamint fokozni szükséges az erőfeszítéseket a bűnmegelőzés és az áldozattá válás megelőzése területén (többek között a roma fiatalok fokozott toborzásával a rendvédelmi szervek állományába).

A 2012-2014-re vonatkozó Intézkedési Terv mindössze megismétli a Stratégia releváns feladat meghatározását, mely szerint „célzott rendvédelmi intézkedésekkel kell fellépni az uzsora, valamint az emberkereskedelem és a prostitúcióra kényszerítés jelenségének hatékony visszaszorítása érdekében”.¹⁵² A rendészeti területen

145 Intézkedési Terv, 4.

146 Intézkedési Terv, 5. pont.

147 Forrás: MTI – Emberi Erőforrások Minisztériuma, „Ezer roma nő kaphat szakképzést, majd munkát a szociális ellátórendszerben” („Nő az esély!”), 2012. október 5., www.romagov.hu (letöltve: 2013. január 7.).

148 Lásd u.o.

149 A konzultáció módszerét lásd: Módszertan.

150 Az emberkereskedelemre és a roma áldozatokra vonatkozó empirikus adatokért lásd: ERRC: Breaking the Silence: Trafficking in Romani Communities, Budapest, ERRC, 2011, http://www.errc.org/en-research-and-advocacy-reports-intro-details.php?article_id=3846. Az emberkereskedelem elleni küzdelem magyar rendszerének fejlesztésére vonatkozó javaslatokért lásd: Betlen Anna – Matolcsi Andrea (szerk.): Jog, jogvédelem, ellátás. Szakmaközi együttműködés kiépítése Magyarországon a prostitúció és a szexuális kizsákmányolás céljából folytatott emberkereskedelem leküzdése és az áldozatok segítése érdekében: Egy projekt eredményei. Budapest, MONA, 2010.

151 Lásd: Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia, Beavatkozási területek, eszközök c. rész, VI. 4. „Közösségi konfliktusok – közbiztonsági problémák”.

152 Intézkedési Terv, 11.

kívüli – például az emberkereskedelem áldozatainak társadalmi (re)integrációját segítő, szociálpolitikai – intézkedések nincsenek nevesítve a tervben.

2012-ben az emberkereskedelem vonatkozásában két jogszabályváltozás említhető:¹⁵³ a gyermekbarát igazságszolgáltatás megvalósulása céljából módosult a Büntető Törvénykönyv,¹⁵⁴ oly módon, hogy bizonyos súlyos bűncselekmények – pl. az emberkereskedelem – nem évülnek el korábban, mint ameddig az áldozat eléri (vagy elérte volna) a 23. életévét; az áldozatsegítésről szóló törvény¹⁵⁵ módosítása pedig azoknak az emberkereskedelem-áldozatoknak a helyzetét hivatott rendezni, akik harmadik országok állampolgárai.

2012-ben a Belügyminisztérium Európai Unió és Nemzetközi Helyettes Államtitkárságán működő nemzeti emberkereskedelem elleni koordináció új adatgyűjtési űrlap bevezetését kezdeményezte az emberkereskedelem azonosított áldozataira vonatkozóan;¹⁵⁶ felvilágosító kampányt tartott a 2012 augusztusában megrendezett Sziget Fesztiválon;¹⁵⁷ valamint előkészített egy kormányrendeletet.¹⁵⁸

Ajánlások

Általános ajánlások a romák emberi jogainak érvényesítésére vonatkozóan

- Nagyobb teret kell adni a Stratégiában, illetve annak végrehajtásában az emberi jogi, alapjogi megközelítésnek.¹⁵⁹
- Fontos, hogy a Stratégiában vagy annak Intézkedési Tervében szerepeljenek konkrét diszkriminációellenes, az előítéletek csökkentését és a szemléletváltást célzó, a rasszista motivációjú cselekmények elleni fellépés javítására szolgáló intézkedések, eszközök, valamint legyenek erre a célra elkülönített források. Az alapvető jogok védelme megfontolásainak, az ezekkel kapcsolatos konkrét intézkedéseknek a Stratégiában legalább olyan súllyal kellene szerepelniük, mint a társadalmi-gazdasági és területi megfontolásoknak. Fontos továbbá a bűnmegelőzési szempontok megjelenítése. A romaellenes közhangulat növelésének elkerülése érdekében kerülendő a stigmatizáció.
- A magyar kormány következetesen álljon ki a cigány lakosság védelméért, ítélje el a roma származású emberek elleni előítéletes indítékú támadásokat és a gyűlöletbeszédet.
- Az érintett célcsoportok, érdekképviselői és civil szervezetek aktív, érdemi bevonása valamennyi velük kapcsolatos intézkedés tervezésébe, illetve a végrehajtásába elengedhetetlen. A szervezetek minden szintjét (országos, területi, települési) érdemes megszólítani, részben a szubszidiaritás elve, részben a hatékony információáramlás miatt.
- Meg kell erősíteni az alapvető jogok biztosának a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettese jogköreit, ehhez megfelelő forrásokat és humánkapacitást kell biztosítani.
- Megfontolandó egy hatékony, áramlólag finanszírozott, antidiszkriminációs jogsegélyszolgálat létrehozása.
- Szükséges az Njtv. módosítása például a települési nemzetiségi választások feltételeivel és a települési nemzetiségi önkormányzatoknak a nemzetiségek jogait érintő helyi önkormányzati rendeletek elfogadásához kapcsolódó jogaival kapcsolatos visszasságok, illetve a diszkriminatív rendelkezések megszüntetése érdekében.

153 Meg kell említeni azonban, hogy a 2008–2012 közötti időszakra vonatkozó emberkereskedelem elleni stratégia – a 1018/2008. (III. 26.) Korm. határozat az emberkereskedelem elleni, 2008–2012 közötti nemzeti stratégiáról – végrehajtása aggályokat keltett a releváns civil szereplőkben, és jelenleg még nincs elfogadott, új stratégia a következő időszakra vonatkozóan.

154 2012. évi XLII. törvény a gyermekbarát igazságszolgáltatás megvalósulásához kapcsolódó egyes törvények módosításáról, 1. §

155 2005. évi CXXXV. törvény a bűncselekmények áldozatainak segítéséről és az állami kárenyhítésről 1. § e)

156 Forrás: Belügyminisztérium.

157 Sziget Fesztivál 2012 – „Emberkereskedelem elleni küzdelem” civil sátor (2012. augusztus 8–12.), 2012. július 10., <http://emberkereskedelem.kormany.hu/sziget-fesztival-2012-emberkereskedelem-elleni-kuzdelem-civil-sator-2012-augusztus-8-12>

158 A tervezetet lásd: .../2012. (...) Korm. rendelet Az emberkereskedelem áldozatainak azonosításának rendjéről: <http://www.kormany.hu/download/f/24/a0000/emberkereskedelem.pdf>.

159 Vö.: Az Európai Unió Tanácsa is hangsúlyozta az alapvető jogok védelmének fontosságát a romák helyzetének javításával kapcsolatban. Lásd: Aromákintegrációjátcélzó nemzeti stratégiák uniós keretrendszere 2020-ig – a Tanács következtetései, 2011. május 24., 13. pont. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:258:0006:0009:HU:PDF> (Letöltve: 2013. január 7.).

- Megfontolandó a nemzetiségi tevékenység feltüntetése a bírósági nyilvántartásban.
- Megfontolandó az Ebktv. módosítása a Tanács 2000/43/EK irányelvének való teljes körű megfelelés érdekében.
- Javasolt, hogy Magyarország ratifikálja az Emberi Jogok Európai Egyezménye 12. kiegészítő jegyzőkönyvét.
- Az előítélettel sújtott csoportokat, különösen a roma állampolgárokat érő gyűlölet-bűncselekményekkel kapcsolatos adatgyűjtés, az ítéletek hozzáférhetővé tétele, megfelelő nyomozási protokoll elkészítése, rendészeti szakemberek képzése, érzékenyítése, az áldozati csoportoknak való információszolgáltatás területén összehangolt intézkedéseket kell tenni.
- Szükséges a rendőrség és a honvédség állományában foglalkoztatott roma munkavállalók, illetve pályájuk nyomon követése, az erről való információközlés.
- Törlendőek a rendőrségi és honvédségi pályázatokból a családtagokra vonatkozó feltételek. Megfontolandó a támogatások számának növelése, a támogatottak mentorálása a képzés során.
- A rendvédelmi szervek esetében a rendszerszintű képzésbe be kell építeni az egyenlő bánásmódról szóló ismereteket és készségeket, a szolgálatban állók számára érzékenyítő képzéseket kell szervezni.
- A rendőrség – a „rimóci ügyben” kötött megállapodásnak megfelelően – bocsásson adatokat a civil szervezetek rendelkezésére, amelyekből valószínűsíteni lehet, hogy a megkülönböztető bánásmód általánosan jellemző-e az országban. A vizsgálatok eredményei függvényében további intézkedések megtétele megfontolandó.
- Szükséges a rendőrség képzése a gyűlölekezések és gyűlölet-bűncselekmények megfelelő kezelése érdekében (a korábbi események kiértékelésére építve, civil szervezetek bevonásával).

Specifikus ajánlások a roma gyermekek jogainak érvényesülésére vonatkozóan:

- Dolgozzon ki a kormányzat hatékony módszereket a gyermekvédelmi ellátásban tapasztalható diszkrimináció megszüntetésére, a gyermekveszélyeztetés eseteinek egységes megítélésére és a gyermekek családban tartásának támogatására.¹⁶⁰
- Prevenációs módszerek, programok alkalmazása és a rendszerből kikerülő gyerekek utánpótlásának biztosítása annak megelőzésére, hogy az állami intézményrendszerben felnövő gyerekek emberkereskedelem és más bűncselekmények áldozataivá váljanak.
- Szükséges a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény gyermekjogokat sértő rendelkezéseinek módosítása.
- A büntethetőségi korhatár visszaállítása 14 évre.
- A fiatalkorúak pártfogó rendszerének országos szintű sztenderdizálásra van szükség. Az egy pártfogóra jutó fiatalkorú esetek számának jelentős csökkentése is szükséges.

Specifikus ajánlások a roma nők esélyegyenlőségére vonatkozóan:

- A roma nők helyzetének javítása érdekében is szükséges lenne a gender mainstreaming elvének alkalmazása.
- A roma nőket célzó közpolitikai intézkedéseknek figyelembe kell venniük a roma nők többszörösen hátrányos helyzetét, valamint az interszekcionalitás jelenségét, amely kérdéseket érzékenyen kell kezelni.
- A nyilvánvalóan „familiarista” értékrendszer mellett a férfiak és nők társadalmi egyenlőségének elvét horizontális elvként kell alkalmazni a romák integrációját célzó intézkedések tervezése, végrehajtása és ellenőrzése során.
- Növeljék a döntéshozók gendertudatosságát, különös tekintettel a roma nőket és lányokat érintő ügyekre; hozzanak létre speciális, genderszempontokat is figyelembe vevő mentori rendszereket az oktatásban roma gyermekek és fiatalok számára.
- Dolgozzanak ki speciális, vezetői szerepre felkészítő programokat roma nők számára.
- Nyújtsanak megfelelő ellátást a családon belüli erőszak roma áldozatainak, a megelőzés érdekében pedig indítsanak speciális programokat.

- Dolgozzanak ki speciális támogatási (ösztöndj és mentori) rendszert roma nőknek, akik tanári, szociális, egészségügyi, továbbá rendészeti pályán szeretnének tanulni és dolgozni.
- Biztosítsanak lehetőséget és hozzáférést a családtervezés különböző formáihoz. A leghátrányosabb helyzetű nőknek legyen hozzáférésük a fogamzásgátlás különböző módszereihez.

Specifikus ajánlások az emberkereskedelem elleni küzdelemre vonatkozóan:

- A közpolitikai intézkedések tervezésekor figyelembe kell venni, hogy az emberkereskedelem és a prostitúció az a terület, ahol a gender, az etnikai és a társadalmi státuszból adódó egyenlőtlenségek összekapcsolódnak.
- Szakmaközi együttműködési rendszert kell kiépíteni a releváns hatóságok, egyéb állami szereplők, valamint civil szervezetek között.
- Az emberkereskedelem áldozatainak integrált szolgáltatásokat kell nyújtani.
- Az emberkereskedelem áldozatai számára oktatási és foglalkoztatási lehetőségeket kell biztosítani.
- Civil szervezetek pénzügyi támogatásának biztosítása, akik az emberkereskedelem áldozatai számára biztosítanak védelmet.

3. OKTATÁS, GYERMEKJÖLÉT, ROMA GYEREKEK¹⁶¹

A fejezet célja

A Civil társadalom monitoringjelentésében az oktatás területén az általános szakpolitikai – vagyis a közoktatási- és felsőoktatási rendszer irányítására vonatkozó – rendelkezéseket látjuk fontosnak előtérbe helyezni, mivel a romáknak egyenlő eséllyel kellene rendelkezniük a minőségi oktatási szolgáltatásokhoz való hozzáférés terén, illetve abban, hogy tanulmányaikat megfelelő eredményekkel végezhessék el. A társadalmi tőkét és tudástőkét mérő hátrányos helyzetű és halmozottan hátrányos helyzetű besorolást célzó, az etnikai célzást expliciten nem vállaló, és erre alapozó felzárkóztató-fejlesztő programokat szintén érdemes görcső alá venni.

A Stratégia és a hozzá kapcsolódó helyzetelemzés anyaga jól kidolgozott, alapos munka. Számos elfogadott statisztikai forrást, ismert kutatók adatait használja. Mivel a dokumentumok az ezekből az adatokból levont következtetésekre épülnek, nyugodt lelkiismerettel állíthatjuk, hogy megalapozottak. A Stratégia és azon belül az oktatási-gyermekjóléti fejezet tartalma korántsem előzmény nélküli: a Roma Integráció Évtizede Program¹⁶² (RIÉP) előkészületei már 2003-ban elkezdődtek, és már ez a stratégia is fontos alapvetéseket tett az oktatás, lakhatás, foglalkoztatás és egészségügyi területén. Ugyanakkor komoly elköteleződés nélküli maradt, és a nagy ívű program részben beépült későbbi stratégiákba, részben teljesen kifulladásra a kezdeményezései.¹⁶³ Legfőbb filozófiai elgondolásai (például iskolai szegregáció csökkentése, oktatási javakhoz való egyenlő hozzáférés esélyének megteremtése, stb.) nem kerültek bele a Stratégiába.

A monitoringjelentés egyik célja rámutatni arra a tendenciára, hogy a Stratégiában és az ORÖ-vel kötött megállapodásban foglalt dicsérendő célok miként véreznek el a kormányon belüli alkuk során, illetve az abban megfogalmazott tendenciák hol, miként, mennyire ellentétesek a szakpolitika jogalkotásával vagy egyszerűen a rideg valósággal. A részben bizonytalan forrású és beágyazottságú állami beavatkozások mellett foglalkozunk azzal a kérdéssel is, hogy a párhuzamosan zajló kezdeményezések milyen eredményekre vezettek: fontos, hogy a közigazgatáson kívüli Roma Oktatási Alap¹⁶⁴ volt (és a mai napig) az egyetlen, amely munkája látható, számszerűsíthető és érzékelhető a roma közösség számára.

Helyzetfeltárás

Roma gyerekek hátrányai az iskolában

A roma gyerekek hátrányait talán legjobban az UNESCO által 2008-ban készült kutatás összefoglalója mutatja be: „Az egyenlő esélyek elv nem érvényesül a magyar közoktatási gyakorlatban, mert a rendszer nem nyújt azonos minőségű oktatási szolgáltatást valamennyi iskoláskorú gyermek számára. A családok közötti jelentős társadalmi és gazdasági különbségek, valamint a középosztály felől érezhető szelekciós nyomás meghatározó szerepet játszik az oktatási egyenlőtlenségek kialakulásában, aminek következtében nagy különbségek tapasztalhatók az egyes iskolák oktatási színvonala és tanulói összetétele között. A magyar oktatási rendszer nemcsak leképezi, hanem elő is segíti a társadalmi egyenlőtlenségek kialakulását,

161 A fejezetet készítette: Nógrád Megyei Cigány Kisebbségi Képviselők és Szószólók Szövetsége és a Romaversitas Alapítvány.

162 http://www.romadecade.org/files/downloads/Decade%20Documents/Hungarian%20NAP_hu.pdf.

163 A roma társadalom jelentős része, mint egy kipukkant lufira emlékszik a RIÉP-re, ami csak „vitte a pénzt a romáknak”, de nem történt semmi. Ha másra nem is, de arra jó volt, hogy megalapozta a társadalmi előítéleteket.

164 www.romaeducationfund.org.

azaz növeli a családi háttérből fakadó, ún. hozott hátrányokat annak következtében, hogy a közoktatás valamennyi szintjén erőteljes szelekciós és szegregációs mechanizmusok uralkodnak, miközben az oktatásnak meglehetősen csekély a kompenzációs képessége”.¹⁶⁵

A hátrányos helyzetű gyerekek meghatározása

Az eddig hatályos jogszabályi rendelkezés szerint hátrányos helyzetű (2H) gyermeknek az minősült, akinek a szülei jogosultak voltak a rendszeres gyermekvédelmi támogatásra (tehát alacsony jövedelemmel rendelkeztek), halmozottan hátrányos helyzetűnek (3H) pedig azok, akiknél emellett a szülők alacsony iskolai végzettsége is fennállt.

A T/10047. számú törvényjavaslat a szociális és gyermekvédelmi tárgyú törvények Magyar Egyszerűsítési Programmal¹⁶⁶ összefüggő módosításáról, valamint egyéb törvények módosításáról (2013. február) azonban változtat ezen a besoroláson (42§).

Az új szabályozás értelmében halmozottan hátrányos helyzetű az a gyermek, akinek a szülei rendszeres gyermekvédelmi támogatásra jogosultak és a következő háromból legalább 2 körülmény is fennáll egyidejűleg: szülők alacsony iskolai végzettsége, szülők alacsony foglalkoztatottsága és rossz, egészségre veszélyes lakhatási körülmények, de ebbe a csoportba tartoznak az utógondozói ellátásban részesülők is. A hátrányos helyzetű gyermekek azok, akiknek a szülei rendszeres gyermekvédelmi támogatásra jogosultak és a felsorolt szempontok közül még legalább egy fennáll.

A hátrányos helyzet meghatározásánál mindenképpen fel kell hívni a figyelmet arra, hogy a lakhatásra vonatkozó rész nem kellőképpen definiált. Hátrányos helyzetű gyerekek minősül, akinek „... elégtelen lakókörnyezete, illetve lakáskörülményei, ha megállapítható, hogy a gyermek a településre vonatkozó integrált városfejlesztési stratégiában szegregátumnak nyilvánított lakókörnyezetben vagy félkomfortos, komfort nélküli vagy szükségslakásban, illetve *olyan lakáskörülmények között él, ahol korlátozottan biztosítottak az egészséges fejlődéséhez szükséges feltételek*”. A jogszabályban nincs arra utalás, hogy ezt mely hatóság, milyen feltételrendszer alapján fogja meghatározni.

Ez azt jelenti tehát, hogy a kategóriák „szigorodtak”, akik eddig „mindössze” alacsony jövedelműek (rendszeres gyermekvédelmi támogatásra jogosultak) voltak, nem minősülnek hátrányos helyzetűnek (mint korábban) és így ki is esnek az ezzel járó célzott ellátásokból. A halmozottan hátrányos helyzetű kategóriához pedig nem „elegendő” a szegénység és az aluliskolázottság, további feltételeknek is meg kell felelni.

Mindezek alapján a következőkre lehet számítani:

- sokan kiesnek a hátrányos helyzetűeknek járó ellátásokból,
- sokan átkerülnek a halmozottan hátrányos helyzetű kategóriából a hátrányos helyzetű kategóriába, így a számukra elérhető szolgáltatások köre szűkül – amennyiben a szolgáltatásokat drasztikusan nem szabják vagy kategorizálják újra,
- statisztikai szempontból javulást lehet majd érzékelni a hátrányos helyzetű gyermekek számának csökkenése és a hátrány súlyosságának enyhülése miatt,
- ugyanakkor világos (vagy legalábbis annak kellene majd lennie), hogy e mögött semmiféle valós javulás nincs, csupán a kategóriák definíciójának változása okozza majd a halmozottan hátrányos helyzetű gyerekekre vonatkozó adatok változását.

165 Farkas Lilla, et. al, *Diszkrimináció az oktatásban UNESCO nemzeti jelentés Magyarország 2008* (Oktatókutatató és Fejlesztő Intézet, 7. oldal, letöltve 2013. március 20.

166 www.parlament.hu/irom39/10047/10047.pdf 42.§ – 15. oldal.

Emlékeztetőül néhány adat az elmúlt 6 tanévből:

1. táblázat: A hátrányos és halmozottan hátrányos helyzetű tanulók létszámának alakulása, 2006-2012

Tanév	Összes tanulói létszám (fő)	Hátrányos helyzetű tanulói létszám (fő)	Halmozottan hátrányos helyzetű tanulói létszám (hátrányos helyzetűeken belül) (fő)
2006-2007	831.262	217.328	61.494
2007-2008	811.405	228.349	85.798
2008-2009	790.722	241.739	100.119
2009-2010	775.741	257.335	106.539
2010-2011	758.560	271.403	105.734
2011-2012	749.865	266.407	103.951

Oktatási Hivatal statisztikai adatszolgáltatása, 2013. február

A célzott és a mainstream programok egymáshoz való viszonya

A 2001. évi népszámlálás szerint Magyarországon 190.046 fő volt a magát romának, cigánynak valló lakosság lélekszáma (a 2011-es előzetes adatok szerint mintegy 315 ezer fő vallotta magát cigánynak). A népszámlálási adatok ugyanakkor jelentősen eltérnek a szociológusok felmérési eredményeitől. Közülük a legalacsonyabb adat is kb. 650.000 fővel és az átlagtól eltérő korával számol. Ennek jellemzője, hogy a 18 év alatti kohorsz nagyobb arányú, mint az állampolgárságban, míg a születéskor várható élettartam megközelítőleg 10 évvel rövidebb.¹⁶⁷ Ennek alapján biztosan állíthatjuk, hogy a közoktatás egészében több százezer roma gyerekekkel kell számolni.

Mindezen tényeket alapul véve bizton állíthatjuk, hogy a romák iskolai problémáit nem az időnként támogatott, időnként elfelejtett második esély iskoláknak, a sokszor és méltán jó gyakorlatként bemutatott Tanoda programoknak vagy egyes egyházi/alapítványi/egyesületi fenntartásban működő iskoláknak, hanem a mainstream oktatási rendszernek kell biztosítania. Ezzel összefüggésben az is könnyen belátható, hogy minden olyan döntés, amely az oktatáson belül esetleg negatív hatással van a rendszerben résztvevőkre, a rossz érdekérvényesítő képességgel bírókra, a kevésbé mobilaknak, gyenge kapcsolati hálóval vagy kis tudástőkével rendelkezőkre hatványozottan negatív hatással bír. A fejezet utolsó pontjában ezért a *Tájékoztató a Nemzeti Köznevelésről Szóló Törvényről*¹⁶⁸ – A törvény hatályba lépése – elnevezésű dokumentum pontjai szerint megvizsgáljuk a változások romákra való hatását.

Ez az állítás fokozottan igaz azokra a területekre, melyeken a részletezetlen jogszabályok vagy a köztes intézményeknek átadott felelősség inkább bizonytalanságot, mintsem konkrét támogatást adott volna.

A monitorozás szükségessége, annak hiányosságai, a tervekben felsejlő pozitív kép

A Stratégia önmagában is sok fontos megállapítást tesz a monitoring kiépítésének szükségességéről, de nem oldja fel az etnikai adatgyűjtés alapvető dilemmáját. Az oktatási integrációs fejlesztések monitoring-adatbázisai sem tartalmaznak etnikai adatokat, holott néhány fejlesztés explicite a hátrányos helyzetű roma tanulók iskolai sikerességének javítását célozza.¹⁶⁹

167 Csire András, Németh Nándor, *A születéskor várható élettartam kistérségi egyenlőtlenségei az ezredforduló Magyarországon* (Kormányzás, Közpénzügyek, Szabályozás. II. évfolyam (2007) 2. szám) 257-289. oldal.

168 http://www.kormany.hu/download/4/c6/70000/nefmi_cxc_tajekoztato_01.pdf.

169 http://egyenlobanasmod.hu/tamop/data/Teller_Nora_Eselyegyenloseg_es_Integracio_Projektiroda_2012nov15.pdf.

A Stratégia jellemzői: hiányosságok, lehetőségek

A Kormány Országos Roma Önkormányzattal kötött megállapodásának¹⁷⁰ oktatáspolitikai elemei és az érdekek képviselésének elmaradása

A megállapodásban három olyan oktatásra vonatkozó vállalás is szerepel, mely alapvetően nem valósítható meg más módon, mint a mainstream oktatási rendszerek átalakításával, igényekhez való formálásával. Ezek a számok nem csak önmagukban nagyok, hanem elég magasak ahhoz is, hogy az egész oktatási rendszerre hatással legyenek: „A Felek 2015-ig közös célként fogalmazzák meg, hogy támogatják [...] olyan átfogó oktatási program megvalósítását, amely révén 20.000 roma fiatal, 50 – a felzárkóztatásban részt vevő – szakmunkásképző iskola keretében piacképes szakmát. Továbbá támogatják 10.000 roma fiatal érettségit adó képzésben tanulását, és segítik 5.000 tehetséges roma személy felkészülését, hogy megfeleljen a felsőfokú oktatásban való részvétel feltételeinek.”

Annak ellenére, hogy az ORÖ és vezetője mind személyes kapcsolati tőkéje, mind intézményesülése miatt soha nem látott hatalom és érdekérvényesítő képesség birtokában van, a legfontosabb mainstream változásokra semmiféle hatással sem volt. A kormány ellenvetésük nélkül iktatta be a Köznevelési törvényt és csökkentette az államilag finanszírozott egyetemi férőhelyek számát. Az egyetemi jelentkezések határidejét megelőzően sem a kormány, sem az ORÖ nem segített a potenciális felvételizők tájékoztatásában; nem hozott létre külön ösztöndíj-programot a hivatalos megállapodásban foglalt indikátorok teljesítésére. Az elmúlt 2-2,5 év mainstream oktatási változásait nézve nem látható egyetlen olyan kezdeményezés sem, mely a vállalt célszámok teljesítése irányában tett lépésnek lenne tekinthető. Sőt a jogalkotási folyamatokban éppen ennek az ellenkezője történik a mainstream oktatást illetően: csökken az érettségit adó középiskolai férőhelyek és az államilag finanszírozható egyetemi helyek száma, a szakképző iskolákban a közismereti órák száma, és velük párhuzamosan jelentősen csökken az oktatási rendszeren belül az átjárhatóság lehetősége is.

Államosítás: kihagyott lehetőségek

A kormány 2013. január elsejével a Klebelsberg Kunó Intézményfenntartó Központ és a szaktárca koordinálásában néhány hónapos intranszparens előkészítést követően annak ellenére végrehajtotta az iskolák államosítását, hogy sok előjel mutatott arra, ilyen ütemű és méretű változást csak pontos és alaposan előkészített tervek mellett lehetséges konfliktusok és komoly problémák nélkül elvégezni.^{171 172 173} Számos probléma nehezítette-nehezíti az iskolák hétköznapi működését és a pedagógusok munkáját, pl. a pedagógusok fizetése több helyen csökkent (mivel az önkormányzat által biztosított, nem kötelező béren felüli juttatások megszűntek), az intézményeken belüli utasítási rendszer sok helyen bizonytalan, stb., illetve azt is fontos megvizsgálnunk, hogy az állam tulajdonosként mire adott magának felhatalmazást és milyen lehetőségek birtokába került.¹⁷⁴

Összességében elmondható, hogy ez egy történelmi lehetőség arra, hogy minden hátrányos helyzetű és halmozottan hátrányos helyzetű tanuló államilag minőségbiztosított, egységesen magas színvonalú, az egyenlő hozzáférést és az otthonról hozott hátrányokat hatékonyan kompenzálni képes oktatáshoz jusson hozzá. Ez – egyelőre – nem látszik, sőt sok esetben épp ellenkező előjelű folyamatok történnek, melynek elemei a következő lépésekben érhetők tetten:

170 A megállapodás tartalmától függetlenül fontos, hogy a dokumentum alapjait szolgáló tényeket alaposan figyelembe vegyünk és annak fókuszán keresztül vizsgáljuk az eseményeket. Az ORÖ nem civilszervezet, tagsága és összetétele nem állandó (hiszen négyévente, az önkormányzati választásokkal párhuzamban választjuk); elméletileg nem politikailag szerveződött entitás. Ennek ellenére szinte minden ciklusban azt láttuk, hogy valamely párt által támogatott prominens személyiség vezeti. A mostani ciklusban ez tetőpontjára ért: az ORÖ elnöke egyben a kormánypárttal 12 éve választási együttműködésben lévő Lungo Drom Országos Cigány Érdekvédelmi és Polgári Szövetség vezetője, valamint parlamenti képviselő. Ezen pozíciók ellenére nem látszik, hogy az Kormány–ORÖ megállapodásban foglaltak miként fognak megvalósulni.

171 http://mandiner.hu/cikk/20130124_iskolai_allamositas_biztos_bizonytalansag 2013. január 24.

172 http://hvg.hu/velemeney/20130205_iskolaallamositas_Rado 2013. február 5.

173 http://index.hu/belfold/2013/01/11/kaoszhoz_vezetett_az_allamositas_egy_budai_gimnaziumban/ 2013. január 11.

174 http://www.njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=156713.232575.

Finanszírozás: nincs elméleti akadály annak, hogy minden, az állam által átvett intézményben pontosan ugyanolyan feltételrendszert alakítsanak ki (tankönyvek, taneszközök, segédeszközök, felkészült pedagógusok). Az ilyen fejlesztés finanszírozásának tekintetében 2013 februárjáig nem történt olyan lépés, amely a fenti feltételezést igazolná vagy alátámasztaná.

Iskolai körzetek: annak ellenére, hogy az iskolák átvételével megszűnt a fenntartók szempontjai szerint kialakított iskolai körzetek jelentősége, a területért felelős Államtitkárság azt nyilatkozta, hogy csak *"a korábban is előforduló minimális, a településszerkezetet követő, apró kiigazítások"*¹⁷⁵ várhatók majd. Ez pedig azt jelenti, hogy a kormányzat alapvetésként elveti annak a lehetőségét, hogy a nagyobb önkormányzatok által eddig is „kreatívan” alakított iskolai körzeteket átírja, esetleg a vonatkozó jogszabályokat betartva a településen belüli szegregációnak gátat vessen.

Szektorsemlegesség: Mivel az államosításról szóló első hírek, a jogszabály megalkotása és annak életbe lépése között hosszú hónapok teltek el, ezért sok település önkormányzata biztonságosabbnak tekintette az állam által – és a 2012/13-as tanév elején még legalább is bőkezűbben – finanszírozott egyházi fenntartást. Annak ellenére, hogy egyházi fenntartásban van jó néhány olyan intézmény, amely az egyetlen tanulási és integrálódási lehetősége az etnikai és mélyszegénységi zárványban élő családoknak, összességében mégis azt kell mondjuk, hogy az utóbbi pár hónapban elsősorban a települési elitet oktató iskolák kerültek egyházi fenntartás alá. Ezt az elkülönülést a kormányzat hatékonyabb kommunikációval, valamint a szektorsemleges finanszírozás kidolgozásával elkerülhette volna. Erre már csak azért is szükség lenne, mert az egyházi normatíva alapját szolgáló önkormányzati hozzájárulás az iskolák államosításával automatikusan megváltozik.

Tankötelezettség változása

Annak ellenére, hogy a 18 év helyett 16 éves korban meghatározott tankötelezettségi felső határ nem extrém módon alacsony Európában (olyan országokkal vagyunk vele egy csoportban, amelyeknek nemzetközi összehasonlítási programokban Magyarországnál rendre jobb teljesítményt nyújtanak); azonban a bármilyen mértékű csökkentés jellemzően nem bevett szokás az olyan fejlett országokban, mint az EU-tagállamok.

Fontos megjegyezni, hogy annak ellenére, hogy a jogszabály csak 2013. január 1-től lépett teljes mértékben hatályba, és azokat a diákokat érintette, akik a középiskola első osztályát a 2012/2013-as tanévben kezdték el, többször szolt jelentés arról a nem teljesen új jelenségről, hogy problémásnak ítélt (jellemzően halmozottan hátrányos helyzetű, általában egyben roma) tanulókat az iskola igyekezett minden eszközt felhasználva kapun kívül tudni.¹⁷⁶ Emiatt számos (roma) diák hagyta ott idő előtt az iskolát, és sokuknak csökkent az arra irányuló motivációja, hogy olyan műveltségi szintet érjenek el, amely révén munkát találhatnak. Néhány diák megkísérelhet jelentkezni az úgynevezett „áthidaló képzésre” vagy „nulladik osztályba” a középiskolai tanulmányok megkezdése előtt, ami lehetővé tenné számukra, hogy egy vagy akár két évet is a középiskolai oktatás keretein kívül töltsenek el, de hagyná őket szakképzettség nélkül kilépni az oktatási rendszerből. Ezáltal nőhet a középiskolai oktatásban nem részesülő diákok száma. Ez nincs összhangban a kormány és az ORÖ közötti megállapodásban foglaltakkal sem – amelyben ígéret született a roma diákok számának a második és harmadik szinten történő növelésére –, valamint összeférhetetlen az EU 2020-ig terjedő azon célkitűzéseivel is, melyek az iskolai tanulmányok idő előtti befejezésének csökkentését célozzák.¹⁷⁷ A jogszabályváltozás nemzetgazdasági vagy versenyképességi hozadékát mindeddig semmilyen kormányzati dokumentum vagy hatásvizsgálat nem tudta bemutatni. A módosítás egyébként jól illik abba a központi rendpártiságot támogató folyamatba, amelynek szerves része, hogy a bevezetett szankciók és az e kérdéssel foglalkozó hivatalos kommunikáció miatt a szülők a gyermekek iskolára való felkészítését a büntetés eszközeként élik meg a segítség helyett.

175 http://index.hu/belfold/2013/02/22/hiaba_kerultek_egy_kezbe_az_iskolak_maradnak_a_regi_korzetek/.

176 Magyar Szegénységellenes Hálózat, „Szakmapolitikai ajánlások a magyar ALEN projekt tapasztalatai alapján” (vezetői összefoglaló, 4. oldal). Letöltés dátuma: 2013. március.

177 http://www.romaeducationfund.hu/publications/policy-documents/A_ROA_véleménye_a_köznevelési_törvénytervezetről_2011.10.24.

Kötelező tananyag bevezetése

A kompetenciafejlesztést középpontba állító oktatás egyrészt az életen át tartó tanulást alapozza meg, másrészt pedig különösen hatékony a hátrányos helyzetű gyermekek felzárkóztatása terén, hiszen ők nem szellemi képességeik miatt maradnak el társaiktól iskolai teljesítményük tekintetében, hanem azért, mert alapvető kompetenciáikat erősíteni kell. A hátrányos helyzetű tanulók, illetve a többségi tanulók ilyen sikeres kompetenciafejlesztésének támogatására különböző oktatási módszertanok állnak rendelkezésre (projektpedagógia alkalmazása, kooperatív tanulás, tantárgyak komplex oktatása stb.). A tananyag és az oktatási módszerek egységesítése, a választási lehetőségek leszűkítése csökkenti a pedagógusok arra nézve rendelkezésre álló eszköztárát, hogy differenciáltan erősítsék a diákok kompetenciáit és a tanulói csoportokon belül megszüntessék az elért eredmények közötti szakadékokat.

Az iskolai életbe belépő diákokat egységesen elképzelő oktatási rendszer nem csak azért problémás, mert a gyerekek természetüknél fogva nem egyformák (ráadásul minél kisebbek, annál kevésbé); hanem azért is, mert egyéb oktatási eszközök hiánya (például a buktatás ismételt bevezetése, szöveges értékelés elvetése stb.) már egy nagyon korai szakaszban tovább növeli a versenyképességet az iskolákban, a tanulók teljes iskolai tanulmányai során a lemaradás és sikertelenség esélyét.

Buktatás visszaállítása

A már az első osztálytól alkalmazható buktatás kiemelten sújtja a hátrányos helyzetű és roma gyermekeket, mivel az évismétlés a korai szelekció egyik legfontosabb oka.¹⁷⁸ Meggyőződésünk, hogy egy első gyermek buktatása nem a gyermek, hanem az iskola kudarca. Az egyéni haladás biztosításával lehetővé válna a gyerekek saját magukhoz mért fejlődésének értékelése. Ez mindenképpen kívánatos lenne, hiszen az iskolába érkező 6 éves gyermekek nagyon különböző háttérrel, tudással és kompetenciákkal rendelkeznek, amelyek több év, jellemzően az alsó tagozatos tanulmányok során hozhatóak egy szintre. Ebben az esetben a buktatás értelmét is veszítené. Szükség lenne rá, hogy a hátrányos helyzetű gyerekeket jól felkészült, a fejlesztő pedagógia egyes elemeit a mainstreambe átemelni képes pedagógusok integrált módon, az egész napos iskola keretein belül tanítsák. Ezeket a gyerekeket fejleszteni, támogatni, felzárkóztatni és megerősíteni kellene, nem pedig bukással megfélemlíteni és úgy elindítani az oktatásból, hogy majd ennek következményeként a foglalkoztatásból és társadalmi életből más szempontokból is kirekesztődjenek.

Gyerekétkeztetés támogatása

2012-ben a nyári időszakra vonatkozóan a települési önkormányzatok részére a gyerekétkeztetés támogatására írtak ki pályázatot. A mégoly pozitív szándékkal bevezetett és a helyi gazdaságot fellendíteni kívánó szándék ellenére, a feltételek (helyi vállalkozóktól, őstermelőktől való vásárlás), számos nehéz helyzetben lévő önkormányzatot kizártak a pályázaton való részvételből. Így a nyár folyamán előállt az a helyzet, hogy a hátrányos helyzetű kistérségekben sok településen nem hogy helyi termékekből készített meleg étel, de konzervvel megoldott ebéd sem állt a gyerekek rendelkezésére.

Fontos lenne, hogy a gyermekek ellátását a kormány 12 hónapra tervezze a költségvetésben, így a nyári étkeztetés rutinszerű feladat lenne az önkormányzatok számára, és megoldódna egy évek óta folyamatosan húzódozó probléma.

Akciótervben felsorolt tevékenységek teljesülése az oktatás területén

Kötelező beövodáztatás

2014. szeptember 1-től kötelező a 3 éves kortól való óvodába járás. Annak ellenére, hogy Magyarországon az elméletben rendelkezésre álló óvodai férőhelyek száma országos szinten közel azonos a beiskolázás

¹⁷⁸ Kertesi G., Kézdi G., "Általános iskolai szegregáció, I. rész Okok és következmények", megjelent: *Közgazdasági Szemle*, LII. évf., 2005. április (317-355. o.).

előtti korú gyerekek számával (legalábbis az eddigi jogszabály szerint beiskolázás előtti korúakéval), ezek eloszlása meglehetősen egyenetlen; az épületek és eszközök állapotában is jelentős eltérések találhatók.¹⁷⁹

A 2011/2012. évi KSH-adatok alapján 374.870 óvodai férőhely volt, az óvodáskorú gyermek száma pedig 341.190 fő. Azonban, amint arra a helyzetelemzés is rámutat, a KSH 2009. évi statisztikai adatai szerint nem működött óvoda 926 településen, amelyek nagy része kistérség, de közülük mintegy 50 olyan település van, ahol az óvodás korosztály száma indokolná óvoda működtetését.

A Stratégia oktatással foglalkozó fejezete alapján véve megismétli a helyzetelemzésben foglaltakat, azonban javaslatot nem fogalmaz meg a probléma megoldása érdekében. Csúpn hat pontból álló következtetéseket tesz, amelyek pusztán olyan általános megállapításokat tartalmaznak, minthogy a hátrányos helyzetű térségekben a hiányzó óvodai kapacitásokat meg kell teremteni. Az intézkedési terv 2013. december 31-i határidővel célként fogalmazza meg, hogy a hátrányos helyzetű gyerekek 3 éves korban történő óvodai ellátásának kiszélesítése érdekében feladattervet kell készíteni, amely alapján minden olyan településen elérhetőnek kell lennie az óvodai ellátásnak, ahol a hátrányos, illetve halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek száma ezt indokolja, illetve azok számára is hozzáférhetővé kell tenni az ellátást, ahol óvodai feladatellátási hely nem működtethető. Forrásként a Regionális Operatív Programokat jelöli meg,¹⁸⁰ a rendelkezésre álló forrás 880 millió forint.¹⁸¹ Kiemelt cél az óvodai férőhelyszám bővítése, valamint a hiányzó kapacitások pótlása, ezért az ezt eredményező fejlesztések támogathatóak. Óvodai feladatellátási hely felújítására, korszerűsítésére, kizárólag kapacitásbővítés megvalósítása mellett nyílik lehetőség.

**2. táblázat: Az óvodai férőhelyek bővítésére vonatkozó ÚSZT;
A kiírások rendelkezésre álló keretösszegei és a benyújtott igények:**

Operatív Program (OP)	millió HUF
Dél-Alföldi OP (DAOP)	2.350
Észak-Alföldi OP (ÉAOP)	2.000
Észak-Magyarországi OP (ÉMOP)	2.000
Közép-Magyarországi OP (KMOP)	3.040

Forrás: EMIR, 2013. március 11

3. táblázat: A benyújtott pályázatokra vonatkozó statisztikai adatok

	DAOP	ÉAOP	ÉMOP	KMOP	összesen
Beérkezett pályázatok (db)	39	39	28	62	168
Igényelt támogatás (Ft)	5.250.662.980	4.970.218.744	3.392.958.061	9.784.130.153	23.397.969.938
Támogatott pályázat (db)	22	23	21	46	112
Megítélt összeg (Ft)	2.246.947.273	1.928.300.325	1.944.560.584	2.723.030.284	8.842.838.466
Kifizetések száma (db)	11	4	1	2	18
Kifizetések összege (Ft)	187.242.003	44.963.678	2.820.963	53.634.875	288.661.519
Kifizetések százalékban (%)	8,33%	2,33%	0,15%	1,97%	3,26%

Forrás: EMIR, 2013. március 11¹⁸²

¹⁷⁹ Nemzeti Társadalmi Felzárkóztatási Stratégia – helyzetelemzés 32. oldal – „Különösen jellemző ez a hátrányos helyzetű településeken, térségekben, ahol helyenként súlyos óvodai férőhelyhiány is akadályozza a közoktatási törvényben meghatározott kötelezettség teljesítését, miszerint a helyi önkormányzat 2008. szeptember 1-jétől köteles gondoskodni arról, hogy a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek három éves koruktól igénybe tudják venni az óvodai nevelést.”

¹⁸⁰ Stratégia mellékletét képező kormányhatározat II. pont 1. alpont.

¹⁸¹ http://www.nfu.hu/uj_palyazati_lehetoseg_a_nyugat_dunantuli_nevelési_intezmenyek_fejlesztésére (letöltve: 2013. március 11.).

¹⁸² https://emir.nfu.hu/nd/kozvel/?link=umft_1_1&sc=2&ml=4&sr=1674&offset=9&id_op=10&id_tamogatascel=14&id_paly_tip=22&id_paly_altp=2286 (letöltve: 2013. március 11.).

Mint látható, a pályázatok egy részénél – egy évvel a pályázatok beadása után – még nem történt meg a kifizetés. Emellett nincs adat arra nézve sem, hogy a fenti listán a tanulmányban említett 50 település – ahol az óvodás korosztály mérete indokolná óvoda létrehozását – maradéktalanul szerepel-e a nyertesek között.

A Második esély iskola és egyéb tanterven kívüli (TANODA) szolgáltatások, illetve az iskolaelhagyások csökkenésének kapcsolata (a TÁMOP 3.3.9 forrásainak elérhetősége)

A lemorzsolódás megakadályozása és a lemorzsolódott tanulók oktatási rendszerbe való visszavezetése érdekében a Stratégia a prioritások között szerepelteti az iskolai és iskolán kívüli támogató szolgáltatások megerősítését. A megvalósítás érdekében az intézkedési terv a TÁMOP 3.3.9-et jelöli meg forrásként:

„A halmozottan hátrányos helyzetű tanulók iskolai lemorzsolódását csökkentő intézkedése” típusú pályázatokra összesen 7,5 milliárd forint áll rendelkezésre. Mindegyik pályázati kiírás 2012. augusztus 1. és augusztus 31. között volt lehetőség és a projektek megvalósítását a pályázó a megkezdésétől számítva legalább 20, legfeljebb 28 hónapra tervezhették.¹⁸³

A benyújtott pályázatokra vonatkozó statisztikai adatok:¹⁸⁴

4. táblázat Benyújtott tanodapályázatok alapadatai

	Beérkezett pályázatok száma (db)	Igényelt támogatás (Ft)
TÁMOP-3.3.9.A-12/1.	43	1.267.124.215,-
TÁMOP-3.3.9.A-12/2.	97	2.876.847.621,-
TÁMOP-3.3.9.B-12/1.	9	395.447.720,-
TÁMOP-3.3.9.B-12/2.	12	554.262.865,-
TÁMOP-3.3.9.C-12.	212	6.242.517.711,-
TÁMOP-3.3.9.D-12.	12	524.911.762,-

Forrás: EMIR

A fenti pályázatokkal kapcsolatban megjegyezendő, hogy a támogatási időszak végét követően nem látható e programok fenntarthatóságának biztosítottága – újabb pályázati kiírás hiányában. Ezt támasztja alá, hogy egy 2008/2009-es kutatás keretében¹⁸⁵ megkérdezettek többsége alapvető problémaként jelölte meg a pályázatok folytonosságának hiányát: két tanodapályázat között eddig többnyire több mint egy év telt el (TÁMOP-3.3.5/A/08/1. beadási határidő: 2009. április 20.; TÁMOP 3.3.9.C-12. beadási határidő: 2012. szeptember 30.). Emiatt a tanodában dolgozó, a gyerekeket jól ismerő foglalkozásvezetők, a működést átlátó munkatársak többsége – megélhetési okok miatt – nem tudta vállalni a bizonytalan várakozást, inkább máshol kerestek munkát.

Emellett az ilyen jellegű támogatási intézkedések magukban hordozzák annak veszélyét, hogy a támogatott intézmények túlzott mértékben átvállalják – az egyébként kötelezően állami feladatot ellátó – közoktatási intézmények feladatait, ezáltal e közintézmények felelősségvállalása, feladatellátás során nyújtott teljesítménye csökken a hátrányok ledolgozása terén.

Össességében: a jelen pályázati és támogatási formában a Tanodák nem teljesíthetik teljes mértékben a velük szemben támasztott követelményeket.

A hátrányos helyzetű fiataloknak, köztük romáknak szóló különféle oktatási és ösztöndíjprogramok folytatása, kiterjesztése

A Stratégia továbbra is alapvető jelentőséget tulajdonít az ösztöndíjprogramoknak az esélyteremtés szempontjából, és különös hangsúlyt fektet az együttműködésre. A 2011/2012-es tanév során

¹⁸³ http://www.nfu.hu/uj_palyazatok_a_tanoda_tipusu_programok_tamogatasa (letöltve: 2013. március 6.).

¹⁸⁴ https://emir.nfu.hu/nd/kozvel/?link=umft_1_1&sc=2&ml=3&sr=2167&offset=9&id_op=11&id_tamogatascel=45&id_paly_tip=57&id_paly_altip=-1 (letöltve: 2013. március 6.).

¹⁸⁵ <http://www.tarki-tudok.hu/file/tanulmanyok/tanodaelemzes.pdf> (letöltve: 2013. március 4.).

összevonásra kerültek az Útravaló és MACIKA ösztöndíjprogramok. A két ösztöndíjprogram összevonását megelőzően¹⁸⁶ az Útravaló program¹⁸⁷ (2010-ben) 2,2 milliárd forintos költségvetéssel, a MACIKA ösztöndíjprogram¹⁸⁸ pedig 400 millió forintnyi – fénykorában, azaz 2004-ben, 1,1 milliárd forintnyi – forrással rendelkezett. 2011-ben 1,89 milliárd forint kerül kiosztásra az új integrált ösztöndíjprogram keretében. Az Útravaló–MACIKA Ösztöndíjprogram keretében 2012-ben:

- „Út a középiskolába” alprogram esetében a 9.631 pályázatot benyújtó tanuló-mentor pár formailag érvényes 8.800 pályázatából 4.189 darab pályázat,
- „Út az érettségihez” alprogram esetében az 5604 pályázatot benyújtó tanuló-mentor pár formailag érvényes 4.731 pályázatából 2.021 darab pályázat,
- „Út a szakmához” alprogram esetében a 4.138 pályázatot benyújtó tanuló-mentor pár formailag érvényes 3.526 pályázatából 1.728 darab pályázat részesült támogatásban.¹⁸⁹

A Program céljai között prioritásként szerepel, hogy a programba újonnan belépő tanulók számának növelése mellett, valamennyi esélyegyenlőségi alprogramba a támogatottak legalább 50 százalékáig roma származású tanulót kell bevonni. Azonban arra nézve semmilyen adat nem áll rendelkezésre, hogy milyen arányban voltak támogatottak roma diákok a program által támogatott 20.000 hátrányos helyzetű és halmozottan hátrányos helyzetű tanuló, valamint több mint 10.000 mentor között. Csupán annyit lehet tudni, hogy a korábban kizárólag roma diákoknak szóló MACIKA ösztöndíj keretében például 2008-ban 12.334 roma diák részesült ösztöndíjban. Így a fenti számok alapján az állapítható meg, hogy nem nehézséget okoz az 50 százalék teljesítése, hanem kiszorulnak roma diákok az előző évekhez képest. Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről szóló 2012. évi CCIV. törvényben Roma ösztöndíj programok című fejezeti kezelésű előirányzatok között 2.067,1 millió forint szerepel, a tavalyi 2.223,1 millió forinttal szemben. Emellett a törvény tartalmazza, hogy a kormány a LXIII. Nemzeti Foglalkoztatási Alap fejezet kiadásai terhére átcsoportosítást hajthat végre a XX. Emberi Erőforrások Minisztériuma fejezet javára az Útravaló Ösztöndíjprogram Út a szakmához alprogramjának megvalósításához.

Összességben megállapítható, hogy a különböző állami finanszírozású ösztöndíjprogramok a 2013-as év során is folytatódnak, további forráscsökkentés mellett, azonban az utánkövetésre, illetve a programban résztvevő roma diákok arányára vonatkozóan adatok továbbra sem állnak rendelkezésre.

A hátrányos helyzetű gyermekeknek szóló ösztöndíjprogramok és EU-finanszírozású programok koordinációja

Az intézkedési terv II. pont 6. alpont értelmében a programok hatékonyságának növelése érdekében össze kell hangolni a hátrányos helyzetű gyermekeknek célzó ösztöndíjprogramokat, az iskolai sikeresség javítását célzó uniós fejlesztéseket és az integrációs pedagógiai rendszert. A feladat mögé az intézkedési terv forrást „nem releváns” megjelöléssel nem rendel, határidőként 2012. szeptember 1. napját határozza meg. A koordinációra nézve nincs információ, azaz jelen pillanatban könnyen elképzelhető, hogy valaki mindkét forrásból hozzájut támogatáshoz, miközben mások mindkettőből kiesnek.

A roma szakkollégiumi hálózat kiterjesztése és a jogszabályi környezet ezek biztonságos működésére vonatkozó garanciái (források: a TÁMOP 4.1.1. és más nemzeti források)

A Stratégia, felismerve a helyzetelemzésben foglaltak fontosságát, prioritásként jelöli meg a felsőoktatásban tanuló roma fiatalok tehetséggondozása, tanulmányi sikerességének biztosítása érdekében a roma szakkollégiumi hálózat létrehozását. Az intézkedési terv a TÁMOP 4.1.1.D. komponenst rendeli a célok mögé. Az Új Széchenyi Terv keretében megjelent a TÁMOP 4.1.1.D-12 jelű „Roma szakkollégiumok támogatása” című pályázatokat 2012. július 2-től 2012. augusztus 15. között lehetett benyújtani. Közép-Magyarország régióban 150 millió forint, a hat konvergenciaregióra 1 milliárd forint keretösszeg áll rendelkezésre, 34 hónapos projektidő mellett.

186 2010-ben.

187 <http://www.nefmi.gov.hu/miniszterium/2010/tovabbra-is> (letöltve: 2013. március 12.).

188 http://www.parlament.hu/naplo38/256/n256_061.htm (letöltve: 2013. március 12.).

189 <http://www.emet.gov.hu/tarsadalmi-felzarkozas-szocialis-kohezio-igazgatóság/utavaló-macika/dontes-utavaló-macika> (letöltve: 2013. március 12.).

5. táblázat Roma szakkollégium-pályázatok alapadatai

	4.1.1.D-12/1/KMR.	4.1.1.D-12/1/KONV.
Beérkezett pályázatok (db)	1	9
Igényelt támogatás (Ft)	149.991.300	2.069.935.838
Támogatott pályázat (db)	1	5
Megítélt összeg (Ft)	149.991.300	965.059.986

A szerződések aláírásra kerültek, a kifizetések még nem történtek meg a fenti pályázatok esetében. A pályázatot már a társadalmi egyeztetés során is kemény kritikák érték. A javaslatok egy részét megfogadták, de a bírált pontok többségét változatlanul hagyták. Pozitívumként értékelendő, hogy az Országos Roma Önkormányzat széleskörű – és indokolatlan – közreműködését mellőzték a pályázati eljárásból. Tekintettel arra, hogy az Országos Roma Önkormányzat önmagában sem kollégiumi, sem oktatási, sem ellenőrző, sem más szakmai tudással nem bír, indokolatlan lett volna, hogy a szakmai program tartalmának kialakításában vagy annak nyomon követésében, esetleg a hallgatók kiválasztására vonatkozó rendszer és feltételek kialakításában szerepet kapjon.

Ezen túl azonban nehezen indokolható, hogy az összeg döntő részét azoknak az egyházaknak szánták, akik roma szakkollégiumaikat az adott tanév elején indították be, és mellőzték a több évtizedes tapasztalattal rendelkező szervezeteket mind a roma fiatalok tehetséggondozó programjainak működtetése, mind pedig a projektek sikeres végrehajtása tekintetében. Emellett a kiírás szerint elegendő, ha „a felvételt nyert hallgatók legalább 60 százaléka roma származású.” Ennek következtében kérdésessé válik, hogy a 40 százaléknyi nem roma hallgató esetében miként érvényesülnek az alapvető célkitűzések, így például az, hogy „a roma szakkollégium hozzájáruljon a közéleti feladatvállalás iránt elkötelezett, aktív társadalmi párbeszédet folytató cigány értelmiségiek formálódásához, akik a szakmai kiválóságot ötvözik a társadalmi és szociális kérdések iránti érzékenységgel”.

A pályázat finanszírozás szempontjából is nehezen indokolható, tekintettel arra, hogy a kiválasztási kritériumok között nem szerepel az egy diákra jutó fajlagos összeg számítása. A pályázati útmutató csupán abban adott iránymutatást, hogy a program során a roma szakkollégium tagságának a második tanév, azaz a 4. szemeszter végére el kell érnie a 25 főt. Ez annyit jelent, hogy a pályázati kiírás alapján számolt összesen legfeljebb 10 nyertes pályázatban 250 főt kell a program keretében támogatni 1,15 milliárdos keretösszegből (4,6 millió forint/fő/36 hónap). A szakkollégiumok 36 hónap letelte utáni működésének finanszírozási forrásai egyelőre ismeretlenek. A 2013. évi költségvetési törvény 510 millió forint összegű előirányzatot tartalmaz a „Társadalmi, gazdasági, területi hátránykiegyenlítést elősegítő programok, szakkollégiumok” működtetése érdekében.

Pedagógiai programok továbbfejlesztése, egész napos iskolák, kollégiumok rendszere és integrációs, oktatási esélyegyenlőségi szakértői támogatás biztosítása

Az intézkedési terv II. pont 10. alpont értelmében felzárkóztatást segítő pedagógiai programokat kell kidolgozni, különösen az egész napos iskolák, kollégiumok fejlesztésére, a segítő szakemberek alkalmazására a nevelési-oktatási intézményekben – különös tekintettel a települési szegregátumokra és a hátrányos helyzetű térségekre. Forrásként a TÁMOP 3.3.8. A-B., illetve a TÁMOP 3.3.11. A-B. komponens került megjelölésre, 2012. szeptember 1-jei határidővel. A megjelölt pályázatok közül a TÁMOP 3.3.8. B-12. számú „Közüoktatási intézmények esélyegyenlőségi alapú fejlesztéseinek támogatása” című pályázat került kiírásra, 2012. szeptember 1. és szeptember 30. közötti benyújtási határidővel, mintegy 2 milliárd forintnyi keretösszeeggel. A konstrukció alapvető célja, hogy a közoktatási intézmények alkalmassá váljanak

190 https://emir.nfu.hu/nd/kozvel/?link=umft_1_1&sc=2&ml=4&sr=2231&offset=9&id_op=11&id_tamogatascel=131&id_paly_tip=213&id_paly_altp=2486 (letöltve: 2013. március 12.).

a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek/diákok, tanulók, köztük roma gyermekek eredményes nevelésére-oktatására, támogassák iskolai sikerességüket a hátrányos helyzetű és leghátrányosabb helyzetű kistérségekben. A konstrukció hozzájárul továbbá ahhoz, hogy a többségében halmozottan hátrányos helyzetű tanulókat nevelő oktatási nevelési intézmények az egész napos iskola keretében olyan tevékenységeket végezzenek, amelyek elősegítik a tanulók iskolai sikerességének javulását.

A pályázat lezárult, összesen 178 db pályázat érkezett be, az igényelt összeg 4.839.267.131 forint.¹⁹¹ Tekintettel arra, hogy a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség honlapján található további adatok (támogatott pályázatok száma stb.) hiányosak, arra lehet következtetni, hogy a pályázatok még nem kerültek elbírálásra.

A TÁMOP 3.3.8. A. jelű pályázatokra vonatkozóan semmiféle utalás nem található – sem lezárásukra, sem tervezett kiírásukra vonatkozóan. A TÁMOP 3.3.11. jelű „Eszélyegyenlőségi elvű minőségi oktatás, valamint az egész életen át tartó tanulás támogatása az LHH kistérségekben” pályázat kiírása 2013. I. negyedévre van tervbe véve a pályázati menetrendben, 1,28 milliárd keretösszeg megjelölésével.¹⁹²

Mindezek fényében megállapítható, hogy a pedagógiai programokkal kapcsolatos célkitűzés 2012 szeptemberéig nem valósult meg, így értelemszerűen szakértők foglalkoztatásáról sincs információ.

Ingyenes szabadidős és sportolási lehetőségek a hátrányos helyzetű csoportok és romák számára (különösen a hétvégék és iskolaszünetek idején)

A Stratégia prioritásként tartalmazza, hogy a roma fiatalok számára sportprogramokat kell indítani – támaszkodva az ORÖ aktív részvételére –, melyek keretében mintegy 30.000 roma fiatal közösség-, és személyiségformáló sporttevékenységekbe történő bevonása volt a szándék. E tervek megvalósítása érdekében a 2012. évi költségvetési törvény – amint azt az intézkedési terv is jelzi – az alábbi előirányzatokat tartalmazza:

- Szabadidősport támogatása: 413,3 millió forint
- Diák- és hallgatói sport támogatása: 335,2 millió forint
- Fogymozgók sportjának támogatása: 230 millió forint.

Megjegyezendő, hogy ezen költségvetési sorok alapján nem megállapítható, ezen összegek hogyan és milyen mértékben jutnak el a roma fiatalokhoz, így a vállalkások teljesítésének igazolása is bizonytalan.

A 2013. évi költségvetés szintén ugyanezen sorokat tartalmazza az alábbi előirányzatokkal:

- Szabadidősport támogatása: 372 millió forint
- Diák- és hallgatói sport támogatása: 501,7 millió forint
- Fogymozgók sportjának támogatása: 230 millió forint.

Az összegek roma fiatalokhoz való eljutásra ez évben is kétséges, a vállalkások tavalyi évben való teljesítéséről beszámoló nem található, csupán egy interjú¹⁹³ keretében való utalás arra, hogy a mindennapos testnevelés iskolai bevezetésével – tehát nem iskolán kívüli – egyidejűleg a kormányzat jelentős kiegészítő támogatást adott ez évben az atlétika iskolai elterjesztésének támogatására is.

191 https://emir.nfu.hu/nd/kozvel/?link=umft_1_1&sc=2&ml=4&sr=2191&offset=9&id_op=11&id_tamogatascel=45&id_paly_tip=57&id_paly_altp=2560 (letöltve: 2013. március 12.).

192 http://www.nfu.hu/palyazati_menetrend (letöltve: 2013. március 12.).

193 <http://www.europaiut.hu/index.php?submenu=articles&id=414&details=1&cat=3&mcat=3> (letöltve: 2013. március 12.).

Az oktatás fő kérdéseinek alakulása

Szegregáció–integráció?

A Stratégia, bármilyen vonatkozásban, minden érintett elvárásával szemben nem beszél egyértelműen a szegregált iskolák felszámolásának szükségességéről vagy a deszegregációról a 126 oldalas dokumentumban. Összesen két alkalommal beszél deszegregációról, és legerősebb oktatásra vonatkozó mondatának – „A probléma legalapvetőbb orvoslása természetesen a megvalósuló felzárkózás és a lehetőség szerinti deszegregáció illetve az intézményi diszkrimináció csökkentésének biztosítása az oktatás, foglalkoztatás, lakhatás és egészségügy területein.”¹⁹⁴ – üzenete is erősen megkérdőjelezhető. Ezt a bizonyítatlan hozzáállást támasztja alá több, a területért felelős miniszter által tett nyilatkozat is.¹⁹⁵

Az elmúlt időszakban történt változások pedig alátámasztják azt a feltételezést, hogy a kormány annak ellenére nem támogatja az aktív deszegregációt, hogy:

- a Miniszterelnökséget vezető államtitkár – korábban még polgármesterként – sikeres, jól dokumentált, könnyen disszeminálható módon valósított meg aktív deszegregációt^{196 197}
- az iskolák államosításával az államnak lehetősége nyílt, hogy különböző technikákat valósítson meg (például kötelező társulások létrehozása vagy az iskolai körzetek átírása, integráltan oktatható SNI gyerekek újradiagnosztizálása, stb.)
- a Magyarországon még sohasem létezett nagyságú politikai és közigazgatási hatalom legális birtokosaként a kormánynak lehetősége van az iskolai integráció/szegregáció kérdését kivonni a helyi politikusok csatározásából; ezáltal jó választ adni a helyi szinten burkolatlanul meglévő szegregációs igényekre, amelyeknek több helyen még mindig kimondottan hangot adnak helyi szinten.
- az Emberi Jogok Európai Bírósága egy, a roma gyermekek szegregált oktatásával kapcsolatos ügyben – Horváth és Kiss urak ügye – kimondta,¹⁹⁸ hogy Magyarország megsértette az Emberi Jogok Európai Egyezményében foglaltakat azzal, hogy értelmi fogyatékosok részére fenntartott iskolában oktatták őket. A bíróság ítélete hangsúlyozta, hogy a téves diagnózis felállítása és a szegregáció közvetlen faji megkülönböztetésnek minősül.

Az inkluzív módszerek elterjedésének akadályai

A pedagógiai kultúra megújítására számos eszköz létezik, ezek jellemzően alternatív pedagógiai technikákként ismeretesek. Az oktatásirányításnak az elmúlt 20 évben lett volna alkalma arra, hogy ezeket a technikákat a mainstreambe átemelve komoly pedagógiai változásokat indítson el. Az egyetlen ilyen programon kívül (IPR bevezetése) hasonló próbálkozás nem történt, sőt az új oktatásirányítás kifejezetten a hagyományos, porosz oktatási eszközök tárházából válogat eszközöket.

Az IPR módszertanát tekintve 2004 és 2009 között 12 pedagógus-továbbképzési program került kifejlesztésre, melyek közül elsőként az *Együttnevelés elmélete és gyakorlata* című, 120 órás programot akkreditálták. A képzés új neve: Együttnevelés, befogadó pedagógia elmélete és gyakorlata. Jelenleg újabb pályázat nem került kiírásra a képzések 2010 utáni finanszírozására. Az IPR-t alkalmazó intézmények részére szakmai támogatást nyújtó kormányzati szerv, az Országos Integrációs Hálózat irodájának működésére vonatkozóan információk nem állnak rendelkezésre.¹⁹⁹ 2010 után az Iroda különböző közigazgatási egységekben működött, és jelenlegi működésére²⁰⁰ nézve sem áll semmilyen adat rendelkezésre, miként

194 Nemzeti Társadalmi Felzárkóztatási Stratégia – 89. oldal.

195 http://hvg.hu/itthon/20121222_Balog_nincs_szegregacio_a_Huszarletepi_r, letöltés 2013. március 16.

196 Kelemen Valéria Dél-Alföldi Regionális Társadalomtudományi Kutatási Egyesület – előadás: „A szegedi és hódmezővásárhelyi deszegregációs modell tapasztalatai”.

197 Tóthné Kecskeméti Katalin Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Oktatási, Kulturális, Ifjúsági és Sport Bizottság elnöke Hódmezővásárhelyi Varga Tamás Általános Iskola igazgatója – „A hódmezővásárhelyi modell”.

198 [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-116124#{„itemid”:\[„001-116124”\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-116124#{„itemid”:[„001-116124”]}).

199 <http://www.nefmi.gov.hu/kozoktatasi/eselyegyenloseg/orszagok-oktatasi> (letöltve: 2013. március 11.).

200 <http://www.nefmi.gov.hu/kozoktatasi/eselyegyenloseg/orszagok-oktatasi> (letöltve 2013. március 11-én).

arra sem, hogy a 2013 januárjában megkezdődött állami iskolaátvételt követően²⁰¹ hogyan alakul az IPR finanszírozása, valamint a módszertan terjesztése. A 2012. évi költségvetésben külön sorban szerepelt az integrációs rendszerben részt vevő intézményekben dolgozó pedagógusok anyagi támogatása, mintegy 3.253,0 millió forint előirányzat formájában, azonban a 2013. évi költségvetésben ilyen sor nem található.

Az intézkedési tervben szerepel, hogy a pedagógusok képzési, kimeneti követelményei között, valamint az akkreditált pedagógus-továbbképzések ismeretanyagában szerepeltetni kell olyan – elméleti és hangsúlyosan gyakorlati – ismereteket és kompetenciákat, amelyek elősegíthetik a hátrányos helyzetű, köztük roma gyerekek és fiatalok integrált nevelését, személyiségfejlesztését, képességeik, tehetségük kibontakoztatását. Ezen feladat mellé azonban az intézkedési terv nem rendel forrást.²⁰²

Annak ellenére, hogy eszközök tekintetében a kormánynak minden a rendelkezésére áll ahhoz (jogszabályok, valamint az iskolák államosítása és a pedagógusokat oktató egyetemi karok működésének eddigiekénél nagyobb állami befolyásolhatósága), hogy az inkluzív módszereket az alternatív pedagógia „mostohagyerek” státuszából áthelyezze a mainstreambe, mégsem történtek meg az ehhez szükséges lépések. Nem világos, hogy milyen további külső változásoknak kellene ehhez még történniük.

Oktatási diszkrimináció

Számos kutatás és tanulmány bizonyította már eddig, hogy Magyarország rosszul áll oktatási diszkrimináció ügyében.²⁰³

A legtöbb dokumentum azt is megállapította, hogy a kialakult helyzeten csak akkor lehet változtatni, ha a jogalkotás, az ellenőrzés, a támogatások és a felügyelet rendszere egy hosszú távú és konzekvensen nyomon követett pedagógiai megújulási programmal jár együtt. Jelenleg Magyarországon a legtöbb oktatási diszkriminációs eset könnyen láthatatlan marad, hiszen nincs működő jelzőrendszer, jogsegélyszolgálat, illetve egységes bírói gyakorlat sincs kialakítva. Az oktatási diszkriminációs esetek felderítésében továbbra is élen jár az Esélyt a Hátrányos Helyzetű Gyerekeknek Alapítvány, mely eddig minden bírósági perét megnyerte ugyan, az általa indított perek mégsem teremtettek precedenst a magyar jogrendszerben. A többségi szülők által támogatott, szegregálni vágyó iskolák, régebbi iskolafenntartók rendre újabb és újabb technikákat (indokolatlanul SNI-vé minősítés, magántanulói státusz indokolatlan használata stb.) dolgoznak ki a szegregációs igények kielégítésére.

A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium olyan módosítástervezetet nyújtott be a Magyar Országgyűlésnek, amely számos egyéb mellett megváltoztatná az egyenlő elbánásra és az esélyegyenlőségre vonatkozó 2003-as jogszabályt. A módosítás szerint az „esélyegyenlőség” helyébe „esélyegyenlőség és a szegregált osztályok felzárkóztatása” lépne, ami elfogadható indokot biztosít gyermekek szegregálásához. A civil szektor szerint a módosítás elfogadása nemcsak a Magyar Alkotmány, hanem az EU faji egyenlőségre vonatkozó irányelvének megsértését is jelentené, ami Magyarországgal szembeni szabálysértési eljárást eredményezhet.

Lemorzsolódás kérdései: a Tanodák

A lassan 20 éves gyakorlattal és tapasztalattal rendelkező Tanodákat eddig szinte mindegyik kormány kiemelten támogatta, ha máshogy nem is, legalább erkölcsileg. A Tanodák támogatása évek óta nem megoldott, mivel hazai forrás nincs a számukra elkülönítve (erre a Stratégia sem tér ki), minden tanoda a fejlesztéspolitikai források pályázatairól pályázataira várva dolgozik. A szerződéskötés, a kifizetés, a beszámolók rendje stb. nem igazodik a tanévhez, valamint az oktatás logikájához (pl. nyári táboroztatást ajánlott július-augusztusban megvalósítani, miközben az első forrás ehhez jellemezően december-februárban érkezik meg).²⁰⁴

201 2013 januárjától az állam mintegy 2700 településen veszi át az iskolafenntartást a köznevelési feladatot ellátó egyes önkormányzati fenntartású intézmények állami fenntartásba vételéről szóló 2012. évi CLXXXVIII. törvény alapján.

202 Kormányhatározat II. pont 7. alpont a források mellett „nem releváns” megnevezést tartalmaz.

203 Jack Greenberg, „Report on roma education today: from slavery to segregation and beyond”, in *Columbia Law Review*, 2010 május.

204 A legutóbbi pályázati kiírásban a tanéveket „befelezve” lehet a projektet megvalósítani, mivel a szeptemberi tanévkezdést nem támogatják, hiszen az eredményhirdetéstől számított 90 napon belül meg kell kezdeni a projektet. A pályázati kiírás beadási határideje többször módosult, az értékelésekről 3 hónap elteltével érkeztek a visszajelzések, de döntések még nem lettek kihirdetve.

Ennek következtében a közel 50²⁰⁵ Tanodából – az arra rászoruló gyerekeknek egyébként is csak töredékét elérve – nagyon kevés tudja megtartani a szolgáltatásait, a folyamatos munka lehetősége nélkül pedig sokan nem tudják teljesíteni a vállalt indikátorszámokat.

A pályázható keretösszeg 30 millió forint, és minimum 20 hónapig kell működtetni a Tanodát. Elvárás a kidolgozásra került és módosított Tanoda sztenderdbe²⁰⁶ foglaltak teljes körű betartása, (új típusú a pedagógiai program, szakmai koncepció, az SZMSZ, a házirend, az egyéni fejlesztési tervek teljes körű dokumentációja, a települést bemutató helyzetelemzés, a gyermekek köznevelési intézményeivel megkötött együttműködési szándéknyilatkozatok, valamint a helyi képviselőtestület támogató nyilatkozata). Ezek a változások komoly visszalépést jelentenek az eredeti Tanoda programokhoz képest, az új sztenderd az intézményi szintű elvárások mellett beszűkített létszámokat hoz magával. Az új rendszer üzenete, hogy a mennyiség vált fontossá, akár a minőség rovására is, továbbá olyan intézmények, egyházak kaptak támogatást, akik eddig sohasem dolgoztak ezen a területen.

A pénzügyi és technikai újításokon túl azonban fontos változást szenvedett el a kiírásra került pályázat is. Iskolában is lehet tanoda, sőt az új Tanoda sztenderd több ponton előírja a gyerekek iskolájával való együttműködés kötelezettségét. Ennek függvényében könnyen előállhat, hogy az a tanár, aki bármilyen okból sikertelen volt a gyermek délelőtti tanóráján, EU-s forrásból arra kap felhatalmazást (meg persze forrást), hogy az oktatási rendszerben a saját maga által kreált helyzetet javítsa. Ez – a jelenlegi feltételek mellett – a civil szféra által működtetett és komoly eredményeket felmutató rendszer „einstandolásának” lehetőségét teremti meg.

Az új Tanoda sztenderd iskolai körülményekhez igazított feltételrendszere, valamint a legújabb pályázati kiírásban foglalt peremfeltételek közösen könnyen okozhatják azt, hogy az intézményeken belül létrejövő „tanodák” leginkább csak plusz forrásokat jelentenek a fenntartóknak, semmint olyan pedagógiai műhely, amely képes az iskolák hibáit korrigálni. Ezzel pedig megkérdőjeleződik az egész rendszer értelme.

Beövodázás

Kétségeket ébreszt az is, hogy a Köznevelési törvényből kimaradt az a Köznevelési törvényben még szereplő rendelkezés, miszerint az óvoda nem tagadhatja meg a halmozottan hátrányos helyzetű gyermek felvételét. Ez azt eredményezi, hogy szeptembertől a férőhelyek nem bővültek, de a halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek felvétele sem volt kötelező.

A 2014. szeptemberi drasztikus kapacitásbővítés megvalósulását a jelentés írásának időpontjában (2013 tavasza) megkérdőjelezi, hogy a jelenlegi eljárásrendben megvalósuló tenderfolyamatra olyan önkormányzatok kötelezettek, ahol az önkormányzatok jellemzően saját erőforrás és megfelelő humán erőforrás nélküli kistélepülések; a teljes projektciklushoz szükséges 18-32 hónap pedig már nem áll rendelkezésre.

A fentebb felsoroltakhoz képest kisebb problémának tűnik, de mégis fontos megjegyezni, hogy a felmentések rendszere lehetőséget ad arra, hogy a 3 éves kortól való óvodáztatás kötelezettsége alól első sorban a jó érdekérvényesítő képességgel rendelkező családok gyermekei kaphatnak majd felmentést, és mivel a tankötelezettség nem teljesítése a családok számára pénzügyi konzekvenciával jár (például családi pótlék megvonása), ezért az óvoda (az iskolához hasonlóan) a szolgáltatói, befogadó szerep helyett autoritás jelleget vesz fel.

205 Társi–Tudok Tudásmenedzsment és Oktatókutató Központ Zrt., *A tanoda-típusú intézmények működésének, tevékenységének elemzése* (Kutatási beszámoló, szerk.: Németh Szilvia).

206 www.nfu.hu/download/40591/Tanoda_program_sztenderd.doc.

Javaslatok

Az oktatás területén, nem területspecifikusan, a nemzetközi és hazai jogszabályok betartását, az iskolai diszkrimináció csökkentésére vonatkozó nemzetközi ajánlások rendszerbe építését javasolnánk.

A fenntartótól független szektorsemlegesség is esszenciális érdeke az oktatási rendszernek; vagyis intézmények ne kaphassanak kevesebb állami normatívát csak azért, mert nem egyházi fenntartásúak.

Azt is fontos lenne közös alapértéknek tekinteni, hogy az államigazgatási rendszer melletti párhuzamos intézmények (például az Országos Roma Önkormányzat által fenntartott iskolák) arra semmiképp sem alkalmasak, hogy az összes tanköteles korú roma diák oktatásának felelősségét átvállalják, hiszen a legjobb esetben is olyan nemzetiségi iskoláról beszélünk, ahova egy-egy roma közösség néhány tucat, pár száz diákja jár.

Területspecifikus ajánlások

Gyerekétkeztetés: Fontos lenne, hogy a gyermekek ellátását a kormány 12 hónapra tervezze a költségvetésben, így a nyári étkeztetés rutinszerű feladat lenne az önkormányzatok számára, és megoldódna egy évek óta folyamatosan húzódnó probléma.

Óvoda: fontos lenne, hogy a folyamatban lévő óvodaépítési és -bővítési programokról olyan információ érkezzen, melyből megnyugtató módon kiderül, hogy legkésőbb a törvényben jelzett időpontig minden gyermeknek lehetősége lesz óvodába járni. Annak ellenére, hogy egyetértünk az óvodába-iskolába járás fontosságával, szükséges volna a hiányzókkal szemben nem hatóságként, hanem közszolgáltatást nyújtó intézményekként működniük. Az egyre erősebb szankciók helyett jó volna arra is koncentrálni, hogy a gyerekek szeressenek az intézményekbe járni.

Általános iskola: az intézmények döntő részének állami fenntartásba vételével megnyílt a lehetőség, hogy olyan racionalizálási folyamatok induljanak be, melyek eddig az oktatás szereplőinek érdekkapcsolati rendszere miatt lehetetlen volt. A beiskolázási körzetek igazságos átalakítása, az iskolák közötti szegregáció felszámolása, a nyújtott oktatási szolgáltatások közötti különbségek megszüntetése, az iskolák gyerekek közötti szelektálásának ellehetetlenítése mind-mind könnyen megvalósíthatóvá váltak.

Középiskola: fontos lenne, hogy kiderüljön, a tankötelezettség felső határának leszállításával milyen valódi pedagógiai célokat szolgál a kormány; az ehhez kapcsolódó gazdasági és hatástanulmányokat széles körben ismertté kellene tenni. Az érettségit adó intézményeket, valamint az ehhez szükséges feltételeket (kollégium, ösztöndíj, utazási költségtámogatás stb.) pedig elérhetővé kellene tenni minden továbbtanulni vágyó, tehetséges diák számára. Ezzel összefüggésben szükséges átláthatóan kommunikálni a középiskolai szintre lépést megelőző 0. osztályt jelentő „Híd Program” konkrét formáját és működését.

Ezenkívül, mivel az iskola idő előtti elhagyása a középiskolai tanulmányoktól kezdődően növekedhet, először megfelelő programot kell kialakítani ennek a kockázatnak a csökkentésére, és olyan minőségi „második esély” programokat kell bevezetni, amelyek képesek az iskolát idő előtt elhagyókat visszavezetni az iskolai rendszerbe.

Felsőoktatás: azonnali és megfelelő intézkedéseket kell hozni az átlátható, széles körben érthető és megbízható körülmények megteremtése érdekében. Mivel két tanév alatt eltűnt a felvételizők közel 40 százaléka, le kell vonni azt a következtetést, hogy az egyetemi jelentkezések, a keretszámok és az egész bekerülési feltételrendszer, valamint az ösztöndíj-részösztöndíj-önköltség-diákhitel 1 és 2 és összességében a felsőoktatás finanszírozása körüli bizonytalanságok sok potenciális hallgatót elriasztottak már a jelentkezéstől is. Valószínűsíthetően elsősorban inkább azokat, akiknek a felsőfokú tanulmányok költsége (bármilyen forrásból, bármikor, bárhogyan fizetve is) megterhelő lett volna. Mivel a kormány – ígéretével ellentétben – mégis bevezette a tandíjat, fontos lenne, hogy ehhez kapcsolódóan akár halmozottan hátrányos helyzetűeket, de még inkább kifejezetten romákat célzó ösztöndíj-programokat is indítson.

Az is fontos lenne, hogy ebben a kérdésben is, a mainstream oktatásirányítás eszközeivel operálva, nagyobb létszámban foglalkozzon a roma egyetemistákkal. A néhány tucat hallgatót támogató (és egyébként extrém módon költséges) egyházi programoktól ne várjon áttörést.

Szakképzés: a közismereti tantárgyak majdnem teljes mértékű eltüntetésével ez az oktatási forma alig átjárhatóvá válik. Elengedhetetlenül fontos, hogy a szakképzésben ne legyenek olyan intézmények, amelyek – bármilyen ok miatt – a hátrányos helyzetű és a halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek „pedagógiai megőrzői” lennének. A minőségi szakoktatás rendszerének megteremtése elengedhetetlenül fontos azok számára, akik csak a szakiskolát tudják megcélozni legmagasabb iskolai végzettség gyanánt.

4. FOGLALKOZTATÁS

Helyzetkép: a romák foglalkoztatási helyzete Magyarországon

A magyar munkaerőpiac problémái már a 2008-as válság előtt is jelen voltak: a foglalkoztatási ráta 2003 óta lényegében stagnál és a régió belül évek óta a legalacsonyabb. Az iskolázatlan munkavállalók a foglalkoztatási rátája – így a roma népesség nagy többségéé – különösen alacsony, és az elmúlt tíz évben sem mutatott javulást.

A romák foglalkoztatási helyzetéről kevés adatunk van.²⁰⁷ A UNDP, a Világbank és az Európai Bizottság által közösen végzett Roma adatfelvétel²⁰⁸ alapján Magyarországon 2011-ben a 15-64 éves romák 23 százaléka foglalkoztatott.²⁰⁹ A foglalkoztatott romák 61 százaléka szakképzettséget nem igénylő betanított munkásként dolgozott, a munkanélküliek körében pedig 66 százalék a korábban szakképzettséget nem igénylő munkát végzők aránya.

Egy másik felvétel szerint a 35-50 éves korosztályban a rendszeres munkavégző roma férfiak aránya kb. harmada a nem roma férfiakénak, és a roma nők foglalkoztatási helyzete (férfi társaikkal összehasonlítva) sokkal rosszabb, mint a többségi társadalom nő tagjainak.²¹⁰ A roma nők a munkaerőpiacon őket érő többszörös hátrányok, a családon belüli munkamegosztás aránytalan terhei és a gyermekek napközbeni elhelyezését biztosító intézményekhez való hozzáférés (bölcsőde, óvoda, iskolai napközi) korlátozottsága következtében gyakorlatilag kiszorulnak a foglalkoztatásból, 13-16 százalékuk foglalkoztatott.²¹¹

A romák foglalkoztatási esélyeit döntő mértékben határozza meg az iskolázottságuk. Egy érettségizett roma munkavállalási esélye huszonhétszeres az iskolai végzettséggel nem rendelkezőkéhez képest. (Mód Péter 2011, idézi Messing 2011)²¹² Magyarországon a legfeljebb 8 osztályt végzett (nem tanuló) népesség kevesebb mint harmada dolgozik, ennél is kevesebb azokban a megyékben, ahol a romák aránya nagyobb. A 2008 és 2012 közötti időszakban ugyanakkor a romák által legsűrűbben lakott két megyében (Borsod és Szabolcs) kismértékben nőtt a képzetlenek foglalkoztatása, míg Heves, Nógrád és Szolnok megyében csökkent.

207 „A rendelkezésre álló országos és nemzetközi felmérések adatainak összevetése a romák meghatározásának és a foglalkoztatott és munkanélküli kategóriák alkalmazásának eltérései miatt problematikus.” Messing Vera, *A romák foglalkoztatási helyzete az EU öt államában*. Egy nemzetközi összehasonlító kutatás tanulságai c. előadása az Autonómia Alapítvány „A romák foglalkoztatási helyzete” c. szakmai műhelyén, Budapest, 2013. március 14. <http://autonomia.hu/hu/programok/eu-forrasokkal-a-romak-integraciojaert?page=6>.

208 A UNDP, a Világbank és az Európai Bizottság 2011 májusa és júliusa között végzett közös felmérést romák és nem romák körében a romák által sűrűn lakott területeken az EU tagállamok közül Bulgáriában, Csehországban, Magyarországon, Romániában és Szlovákiában, és a nem EU tagállam Albániában, Bosznia-Hercegovinában, Horvátországban, Macedón Köztársaságban, Moldovai Köztársaságban és Szerbiában. Minden országban megközelítőleg 750 roma és a szomszédságukban élő 350 nem roma háztartást kérdeztek meg a kutatók.

209 A Roma Survey az ILO meghatározását használta a foglalkoztatási ráta számításához: foglalkoztatott az, akinek az elmúlt héten bármilyen fizetett munkája volt.

210 Kertesi G., Kézdí G., *Roma foglalkoztatás Magyarországon az életpálya-felmérés szülői mintájának tükrében (2006–2010)*. Pályasúgó Nyilvános Workshop IV. 2013. 02. 14.

211 UNDP, Életpálya.

212 Messing V., *Megjegyzések egy „roma projekt” margójára* (socio.hu: Az MTA Szociológiai Kutatóintézete online folyóirata, 2011/2. szám). <http://www.socio.hu/2pdf/3messing.pdf>.

A magas munkaerő-költség alapvetően meghatározza a relatíve drágán foglalkoztatható, alacsonyan képzettek munkaerő-piaci esélyeit. Egy 2013 februárjában közzétett kutatási jelentés megállapításai²¹³ szerint a régió belül Magyarországon és Szlovákiában a legalacsonyabb az alulképzettek és romák foglalkoztatása; a két országban ez az alacsonyan képzett munkaerő magas foglalkoztatási költségeinek tudható be. Azokban az országokban, ahol alacsony az iskolázottság, mégis magas a romák foglalkoztatási szintje, jellemzően a kisvállalkozások szívják fel ezt a munkaerőt. Emellett a munkaerő-piaci diszkrimináció is ebben a két országban (Magyarország és Szlovákia) a legerőteljesebb az EU-MIDIS felmérése²¹⁴ szerint.

Sajnálatos módon a romák munkaerő-piaci aktivitásának jelentős részét biztosító alkalmi munkavégzésről – csakúgy, mint általában az alkalmi munkavégzésről – megbízható hivatalos adat nem áll rendelkezésre. Az Életpálya-felmérés 2006-2010 közötti adatfelvételei alapján a 35-50 éves roma férfiaknak 21 százaléka, a roma nőknek pedig 17 százaléka végzett alkalmi munkát, míg a nem roma férfiak és nők körében az alkalmi munkavégzők aránya sokkal alacsonyabb: 4 százalék és 3 százalék. Hiánypótló adattal szolgál a UNDP 2011-es roma felmérése az informális, rejtett munkavállalás arányára vonatkozóan. Az aktív romák között az informális, rejtett foglalkoztatásban résztvevők aránya a 15-64 éves korosztályban 20 százalék, míg a 15-24 éves roma fiatalok körében 17 százalék (15-24 éves roma férfiak között 24 százalék), ami a régió országainak összehasonlításában is igen magas (és ebben az adatban az idényjellegű munkák nincsenek benne). A roma válaszadók környezetében, közelségében élő nem romák között az informális munkavállalás aránya sokkal alacsonyabb (5-6 százalék).

Az alkalmi munkavégzés és az informális, rejtett foglalkoztatás magas aránya az aktív korú romák között egyértelműen cáfolja azt a negatív sztereotípiára alapozott tévhitet – melyet 2010-óta a kormányzati kommunikáció és a szak- és fejlesztéspolitikai dokumentumok is rendszeresen megerősítenek²¹⁵ – miszerint a romák nagy többsége semmilyen munkát nem végez és szociális transzferekből él. Erre a retorikára alapozta a kormányzat a szociális ellátások összegének jelentős csökkentését és feltételekhez kötését.

Ezzel szemben a rendelkezésre álló adatokból, kutatási jelentésekből, szakmai és civil állásfoglalásokból egyértelműen megállapítható, hogy a romák foglalkoztatási helyzetét – mivel munkavállalóként az informális és alkalmi foglalkoztatásban részesülőket semmi nem védi – a többségi munkavállalókhoz képest sokkal nagyobb kiszolgáltatottság és bizonytalanság jellemzi, alacsonyabb jövedelemszint mellett. A romák informális foglalkoztatásban való nagyarányú részvétele nem egyéni döntések, választások következménye, hanem éppen ellenkezőleg: a választás hiányának, a munkaerőpiacról való kizorulásnak az okozata.²¹⁶

A Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia a foglalkoztatási célú támogatások három pillérét nevezi meg: 1.) nyílt munkaerő-piaci elhelyezkedés ösztönzése; 2.) szociális gazdaság (átmeneti foglalkoztatás); 3.) közfoglalkoztatás. Utóbbi „szorosan összefügg a szociális ellátások rendszerének munkára ösztönző

213 Klara Bozovicova, et al., *Overview of the labour market situation of low educated and Roma population and regulations affecting their employment* (2013). <http://www.neujobs.eu/publications/state-art-reports/overview-labour-market-situation-low-educated-and-roma-population-and>.

214 European Union Minorities and Discrimination Survey. European Union Agency for Fundamental Rights. <http://fra.europa.eu/en/project/2011/eu-midis-european-union-minorities-and-discrimination-survey>.

215 Klara Bozovicova, et al., *Overview of the labour market situation of low educated and Roma population and regulations affecting their employment* (2013). <http://www.neujobs.eu/publications/state-art-reports/overview-labour-market-situation-low-educated-and-roma-population-and>.

European Union Minorities and Discrimination Survey. European Union Agency for Fundamental Rights. <http://fra.europa.eu/en/project/2011/eu-midis-european-union-minorities-and-discrimination-survey>.

Autonómia Alapítvány és Szegénységellenes Hálózat véleménye Nemzetgazdasági Tervezési Hivatal által 2013. január 31-i határidővel társadalmi egyeztetésre bocsátott Országos Fejlesztési Koncepció tervezetéről: „A szociális ellátórendszert, mint foglalkoztatás, „ellen ösztönző” tényezőt sokszor, sok helyen említi a koncepció, arról viszont nem tesz említést, hogy az ellátó rendszerben az utóbbi években – éppen ezen érvrendszer mentén – tett változtatások miatt tömeges a teljes kizorulás a szociális ellátórendszerből (...)” http://autonomia.hu/sites/default/files/files/1302/4024/otfk_aa.pdf.

http://www.msze.hu/letoltheto_dokumentumok/OFTK_velemeney_msze_h_130131_ki.pdf.

216 A UNDP 2011-es felmérésben megkérdezett 16-64 éves romák 94%-ban a biztonságot jelentő heti 40 órás kötött munkaidejű foglalkoztatást részesítenék előnyben a több szabadidőt biztosító foglalkoztatási formákkal szemben. 94%-uk abban az esetben is a rendszeres foglalkoztatást választaná, ha az a rendszertelen, alkalmi munkavállalásnál kevesebb, de kiszámítható, biztos jövedelmet jelentene számukra.

átalakításával, (...) [a közfoglalkoztatás] keretében az állam maga szervezi meg azoknak az átmeneti foglalkoztatását, akiknek az első két pillér jelenleg nem kínál reálisan munkalehetőséget.”²¹⁷

A Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia elfogadása óta a szakpolitikában egyetlen olyan érdemi változás történt, ami a 2008 és 2012 közötti időszakban a romák által legsűrűbben lakott két megyében (Borsod és Szabolcs) a képzetlenek foglalkoztatásának szerény javulást magyarázhatja: a közfoglalkoztatás átszervezése és kibővítése. A nyílt munkaerőpiacot érintő beavatkozások általában inkább rontották, mint javították a képzetlenek munkavállalási esélyeit. A 2010 óta hozott intézkedések vélhetően – a kormányzati nyilatkozatokkal ellentétben – csökkentették a nyílt munkaerő-piaci foglalkoztatás arányát, de részletes hatásvizsgálatok hiányában ezt nem lehet megállapítani (Elek and Scharle 2011).²¹⁸

A gazdasági válság negatív hatásait kétségkívül fokozta az elmúlt időszak gazdasági, adminisztratív és adózási szabályainak gyakori (időnként visszamenőleges hatályú) változása. Mindez kiszámíthatatlanná tette a gazdasági környezetet, ami a beruházások csökkenéséhez vezetett és gátat szabott a munkaerő-kereslet élénkülésének is (OECD 2012).²¹⁹ A képzetlenek esetében a bérköltség is nőtt a minimálbér emelése és az elvárt bérkompenzáció miatt. Ezeket a lépéseket nem tudta ellensúlyozni a munkáltatói járulék csökkentése, és a külön adminisztrációt, pályázást igénylő eseti bértámogatások sem.²²⁰

A munkaerő-piaci kínálat élénkítését célzó szakpolitikában 2009-ig a különféle juttatások összegének csökkentése, illetve az álláskereső aktivitásának erősítése és a munkaügyi kirendeltségek szolgáltatásai domináltak (Duman és Scharle 2011).²²¹ 2011-től a munkaügyi kirendeltségeket a kormányhivatalok felügyelete alá vonták, létszámukat és forrásaikat csökkentették. Az aktív munkaerő-piaci eszközökre felhasználható alapon a közmunkára költött összeg aránya minden eddiginél nagyobbra nőtt. Tovább szűkült a pénzbeli ellátások összege és a hozzáférés (Busch et al 2012).²²² Jelentős változás volt, hogy az egészségkárosodás alapján nyújtott többféle ellátást összevonták, valamint a részben munkaképes emberek számára elérhető ellátások összegét jelentősen csökkentették. Ez az intézkedés a romákat különösen hátrányosan érintette, mivel az átlagosnál nagyobb arányban vesznek részt az ilyen ellátási formákban.

Magyarországon az 1990-es évek első fele óta van jelen a közfoglalkoztatás.²²³ Jelenlegi rendszerét 2011-ben a Nemzeti Közfoglalkoztatási Program vezette be, amely annyiban illeszkedik a már 2009-ben megindult változás tendenciájába, hogy a szociális juttatások munkateszt jellege tovább szigorodott, egyúttal megszűnt a nyílt munkapiaci elhelyezkedés ösztönzése. Az új rendszer „lényege, hogy az állam egységes rendszerben, azonos forrásból, azonos értékeken, prioritásokon alapuló szabályozás mentén nyújt pályázatos támogatást a (közfoglalkoztatással érintett) többlet munkahelyek létrehozására.”²²⁴

Végezetül a kutatások tanulsága szerint a roma népesség munkaerő-piaci esélyeit erősödő mértékben korlátozza a diszkrimináció Magyarországon. Az attitűdfelmérések szerint a romákkal szembeni előítéletek az 1990-es években csökkentek, az utóbbi néhány évben azonban ismét megerősödtek (Enyedi és

217 Ua. p. 75.

218 Elek, P. and Scharle, Á., 2011, “Crisis measures on the labour market”, in: *The Hungarian labour market. Review and analysis 2011*, ed. Fazekas and Molnár (2011).

219 OECD, 2010: OECD Economic Surveys: Hungary 2010, OECD, Paris. OECD, 2012: OECD Economic Surveys: Hungary 2012, OECD, Paris.

220 A minimálbér adóéke 2008-ban 40,3% míg 2012-ben 49%. A minimálbér teljes bérköltsége 2012-ben közel 20 %-kal emelkedett (Munkaerőpiaci Tükör, MTA KTI, 2012 397.o.).

221 Duman és Scharle, “Hungary: fiscal pressures and a rising resentment against the (idle) poor”, in *Regulating the Risk of Unemployment*, ed. Clasen and Clegg 2011 OUP (2011).

222 Busch I., Cseres-Gergely Zs., Neumann L., *A munkapiac intézményi környezetének átalakulása 2011 szeptembere és 2012 augusztusa között* (Munkaerőpiaci Tükör, MTA KTI 2012).

223 Lásd erről pl.: Esély, 2010/1. (Tematikus szám az „Út a munkához” program hatásait vizsgáló kutatásról.)

http://www.esely.org/kiadvanyok/2010_1/01csoba.indd.pdf; Fazekas K., Kézdi G., *Munkaerőpiaci Tükör 2011* (Budapest: MTA KTI, OFA). http://econ.core.hu/file/download/mt_2011_hun/egyben.pdf.

224 T/1498. számú Törvényjavaslat a Magyar Köztársaság 2011. évi költségvetéséről. (Általános indoklás). <http://www.parlament.hu/irom39/01498/adatok/altind.pdf>.

szerzőtársai 2004,²²⁵ Medián 2009,²²⁶ Sik–Simonovits 2012,²²⁷ idézi Lovász 2012²²⁸). A 2010 előtt indított, a diszkrimináció hatását csökkentő intézkedésekre (mint pl. az Egyenlő Bánásmód Hatóság létrehozása, a közigazgatási roma ösztöndíjprogram) az Orbán-kormány kevesebb forrást biztosít. A romákat érő foglalkoztatási diszkrimináció kezelésére célzott programok nem valósultak meg a Nemzeti Társadalmi Stratégia elfogadása óta. A Stratégiában eleve nem jelentek meg megfelelő súllyal a romákat és a többszörös diszkriminációnak kitett csoportokat (pl. roma nőket) érintő diszkrimináció elleni fellépés hatékony kormányzati eszközei – ahogy erre jogvédő és civil érdekvédelmi szervezetek jelentései korábban már felhívták a figyelmet.²²⁹

A Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia 2011-2013 intézkedési tervében foglalt konkrét vállalások a foglalkoztatásra és képzésre vonatkozóan

A TÁMOP 5.3 és 1.1 prioritások alatti, hátrányos helyzetűek foglalkoztatását ösztönző fejlesztési konstrukciók

A TÁMOP-ban tervezett foglalkoztatási és felnőttképzési programok megvalósítása folytatódott a 2011-2013-as időszakban. Az intézkedési tervben sorolt pályázatok megjelentek ugyan, de a tervezett határidőkhöz képest jelentős (6-12 hónapos) csúszással kezdődhetnek el a projektek. A sok kiírás nagy leterheltséget eredményezett mind pályázatkezelői, mind pályázói oldalon. A programidőszak végén erősödő abszorpciók nyomának eleget téve egyszerűsítették több pályázat elszámolását, ami pályázói szempontból mindenképpen pozitív fejlemény. Ugyanakkor – csakúgy, mint a feszített tempójú pályáztatás, a bírálati folyamat egyszerűsítése, a források automatizált szétosztása könnyen eredményezheti több fejlesztésre érdemes szervezet pályázatának kiszorulását a „túlpályázott” kiírások esetében.²³⁰

A Nemzeti Fejlesztési Ügynökség jelenleg futó értékeléseinek egy része a foglalkoztatási és foglalkoztathatósági konstrukciókkal foglalkozik. Egy korábbi, kifejezetten romákat érintő fejlesztésekkel kapcsolatos, már elérhető értékelési jelentés²³¹ eredményei alapján sok esetben vannak be romákat, de alacsony a létszámarányuk és tipikus a lefolyás. Ez szorosan összefügg azzal, hogy a pályázati kiírások általában tágabb célcsoport bevonását engedik meg, és a projektek indikátorelvárásai nagy kockázatot jelentenek a megvalósítókra, akik a kockázatosabbnak ítélt, legképzetlenebb, legalacsonyabb státuszú, mélyszegénységben élő romákat nem vonják be. Mindemellett a projektek területi eloszlása egyenetlen, a romák által sűrűn lakott térségeken belül van olyan kistérség – és leginkább kistérségi központ –, ahová sok fejlesztési forrás megy, míg más településekre nem jut. A képzési és foglalkoztatási projektek (mint pl. a TÁMOP 1.4.1) – mivel megvalósításukra rövid idő és korlátozott kapacitások/szolgáltatások állnak rendelkezésre – nem képesek a munkaerőpiactól legtávolabb lévőket bevonni, nincsenek egymásra épülő projektek, amelyek hosszabb idő alatt és komplexebb szolgáltatásokkal ezt a kört is elérhetnék. A projektmegvalósítók tapasztalatai²³² abban a vonatkozásban egyhangúlag pozitívak, hogy a projektekbe

225 Enyedi Zs., Fábán Z., Sik E., „Nőttek-e az előítéletek Magyarországon?” Megjelent: Kolosi Tamás, Tóth István György, Vukovich György (szerk.): *Társadalmi riport 2004*, Társi, Budapest, 375-399. o. <http://www.tarki.hu/adatbank-h/kutjel/pdf/a809.pdf>.

226 Medián, *Fagypont körül* (Medián, 2009. február 26).

227 Sik E., Simonovits B. (szerk.), *Abena, Sára, Chen és Ali esélyei Magyarországon* (Tárki, Budapest), Simonovits B., Koltai J. (2011a), *A munkáltatók munkavállalói kiválasztási gyakorlata a diszkrimináció tükrében* (Kutatási jelentés, Egyenlő Bánásmód Hatóság), http://www.egyenlobanasmod.hu/tamop/data/2.2_kivalgyak_majus18.pdf. Simonovits B., Koltai J. (2011b), *A munkáltatók attitűdjeinek és a védett tulajdonságokkal rendelkező munkavállalók munkaerő-piaci foglalkoztatottságának és a megfelelő munkafeltételek biztosításának összefüggései* (Kutatási jelentés, Egyenlő Bánásmód Hatóság), http://www.egyenlobanasmod.hu/tamop/data/2.4_Vedett_tulajdonsagu_mvall.pdf.

228 Lovász A., „Munkapiaci diszkrimináció”, in: *Nyugdíj, segély, közmunka. A magyar foglalkoztatáspolitikát két évtizede, 1990-2010*, (szerk.) Fazekas K., Scharle Á. (2012). 7. o. <http://econ.core.hu/file/download/20evfoglpol/kotet.pdf>.

229 http://www.partnershungary.hu/images/Letoltheto/civilek_magyar.pdf
http://www.partnershungary.hu/images/Letoltheto/civilek_angol.pdf.

230 <http://index.hu/gazdasag/2013/02/05/tamop-ugy/>, http://index.hu/belfold/2012/10/05/mindenki_akart_senki_se_kapott/, http://index.hu/gazdasag/2013/03/18/ujabb_eu-palyazat_ami_egy_napot_elt_meg/.

231 Hétfa Elemző Központ kft., Pannon Elemző Iroda kft., Városkutatás kft. által készített, „A Roma integrációt szolgáló EU-s fejlesztések értékelése” c. tanulmány, 2011. http://www.nfu.hu/download/39813/Roma_ertekelesi_zarajelentes_V.pdf
http://www.nfu.hu/download/39813/Roma_ertekelesi_zarajelentes_V.pdf

232 Az Autonómia Alapítvány számos foglalkoztatási célú projekt előkészítésében vett részt a 2009-2012 időszakban. Közülük a romák foglalkoztatását célzó hat nyertes TÁMOP projekt megvalósítójával készült interjú 2012. februárban.

bevont kedvezményezettek számára jelentős előnyt, lehetőséget kínáltak. A projektek eredményeinek fenntarthatósága azonban kérdéses, a hátrányos helyzetű munkavállalók munkahely-megtartó képessége alacsony, különösen azokban a régiókban, amelyeket a 2008 óta tartó válság hatásain túl a gazdaság általános hanyatlása, foglalkoztatók hiánya is jellemez.

A „hazai fejlesztés- és foglalkoztatáspolitikai integrációjának hiányában” ezek a fejlesztések is a korábbi tranzit foglalkoztatási projektek sorsára juthatnak, melyek „a sokszínű és innovatív megoldásoktól a sztenderdizált és túlszabályozott, felülről, gúzsba kötött” helyi kezdeményezések negatív pályáját járták be” (Keller–Bódis, 2012).²³³

Szakképzettséget biztosító képzések a közfoglalkoztatottak elsődleges munkaerőpiacra történő visszavezetésének elősegítésére

A 2012-ben elindult TÁMOP 2.1.6 „Újra tanulok” kiemelt projekt célja, hogy az alacsony iskolai végzettségű, illetve szakképzetlen vagy elavult és versenyképtelen képzettségű felnőttek számára lehetővé tegye, hogy képzésben vegyenek részt, és ezáltal javuljon a munkaerő-piaci helyzetük. A program kiemelten támogatja a közfoglalkoztatással összefüggő képzéseket. A kiemelt projektgazda, a Nemzeti Munkaügyi Hivatal vállalta, hogy a projekt keretében képzésbe bevont romák száma eléri a 3.000 főt. Az ORÖ tájékoztatása alapján „képzési listát juttatott el a Nemzeti Munkaügyi Hivatalhoz, javasolva, hogy azok felkerüljenek a kiemelt projektben támogatott képzések listájára. Az ORÖ 18 képzési javaslatából 1 szerepel a meghirdetett képzési listában. A romák képzésével kapcsolatban a közfoglalkoztatottak tettek javaslatot, ami az ORÖ álláspontja szerint nem az elsődleges munkaerő piacra való kilépést segíti elő.”²³⁴ A közfoglalkoztatottak számára biztosított képzésekről lásd a Startmunka mintaprojektek leírását a fejezet végén.

Romák és hátrányos helyzetűek foglalkoztatásának növelése kis- és középvállalkozások fejlesztésével

A kis- és középvállalkozások (kkv) fejlesztést célzó programokban 2008-2010-ben ún. komplex támogatási programok működtek a gazdasági és munkaerő-piaci szempontból hátrányos helyzetű és a leghátrányosabb helyzetű kistérségekben, míg a 2011-2012 közötti időszakban voltak kifejezetten munkahelyteremtő projektek (Gazdaságfejlesztési Operatív Program (GOP) 2.1.3 és 2.2.4. 2012 végéig a kimondottan munkahelyteremtést támogató kkv fejlesztési programokra közel 100 milliárd forintos keret állt rendelkezésre és ebből közel 70 milliárd forintot osztottak el. A GOP kifejezetten a roma munkavállalókat segítő program (GOP 3.5.1.-12/C) 3 milliárd forintos keretéből²³⁵ ez idáig csak 351 millió forintba kötöttek szerződést. Bár az esélyegyenlőség előmozdítása szinte minden kiírásban megjelent a célok között, a programok munkahelyteremtő hatásáról és különösen a roma népesség bevonásáról egyelőre nem áll rendelkezésre értékelés.

Szociális földprogramok a hátrányos helyzetű családok megélhetésének elősegítésére

1992 óta működik szociális földprogram Magyarországon, azzal a céllal, hogy a mezőgazdasági termelésre alkalmas környezetben élő, szociálisan hátrányos helyzetű családok megélhetését elősegítése. A kezdetben meghívásos, ma már nyílt pályázat keretében, hazai forrásból működő támogatási programot a szociális ügyekért felelős minisztérium bonyolította 2011-ig.²³⁶

A 2009-ig tartó időszakban közel 500 településen zajlott szociális földprogram. A megvalósult programok alapján elmondható, hogy a szociális földprogram kimondottan a kistelepülések és aprófalvak programja. Az eddigi tapasztalatok alapján a helyi hatalmi viszonyok erőteljesen befolyásolják a programok működését. A befolyó jövedelem elősegítette a családok megélhetését, de nem volt alkalmas a tartós piaci jelenlét megalapozására (Rácz 2008).²³⁷

233 Bódis L., Keller J., „Települési önkormányzatok”, Megjelent: *Nyugdíj, segély, közmunka. A magyar foglalkoztatáspolitikai két évtizede, 1990-2010*, (szerk): Fazekas Károly, Scharle Ágota (Budapest Szakpolitikai Elemző Intézet–MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, Budapest) 63-76. o. <http://econ.core.hu/file/download/20evfoglpol/kotet.pdf>.

234 Az ORÖ 2013. március 20-án levélben válaszolt az árnyékjelentést készítő civil konzorcium által megküldött kérdésekre.

235 A program célja a munkahelyi körülmények megteremtése, illetve olyan szolgáltatások bevezetése, amelyek biztosítják a hátrányos helyzetben lévő munkavállalók számára az egyenlő esélyeket.

236 1992-2009 Szociális és Munkaügyi Minisztériumtól (ill. annak jogelődje) és a Regionális Fejlesztési Tanács. 2011-2012: Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium megbízásából a Wekerle Sándor Alapkezelő majd az Emberi Erőforrás Támogatáskezelő.

237 Rácz K., *Útban a szociális gazdaság felé? Beszámoló egy produktív szociálpolitikai program eddigi eredményeiről* (MTA RKK Térségfejlesztési Kutatások Osztálya, 2008).

Aszociális földprogram 2012-ben jelentős változásokon ment keresztül a korábbi évekhez képest.²³⁸ pl. pályázónak kötelező együttműködni a települési vagy megyei roma nemzetiségi önkormányzatokkal, három önálló komponensűvé vált a program: 1. Közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó szociális földprogram; 2. Eszközbeszerzés- és fejlesztési alprojekt, melynek keretében a nyertes pályázók mezőgazdasági termékfeldolgozást és értékesítést szolgáló eszközök beszerzéséhez kérhetnek támogatást; 3. Kertkultúra és kisállattartási alprojekt, a résztvevők saját háztartásgazdasága művelésében hasznos tapasztalatok megszerzésére.

A pályázók körének kibővítése és a célrendszer átalakítása 2012-ben az előző évihez képest jelentősen csökkentett támogatási keretösszeggel párosult. Míg az összes támogatás²³⁹ 2011-ben 300 millió forint, addig ez az összeg 2012-ben már csak 170,5 millió forint volt,²⁴⁰ amiből összesen 101 program valósult meg, szemben az előző évi 168 darabbal.

Szociális gazdaságfejlesztés és a hátrányos helyzetű álláskereső és inaktívok „átmeneti foglalkoztatásának” biztosítása

A szövetkezetekről szóló törvény 2012-es módosítása alapján helyi vagy nemzetiségi önkormányzat is lehet szövetkezeti tag, és bevezetésre került a foglalkoztatási szövetkezet, amelyet 500 természetes személy és legalább egy országos nemzetiségi önkormányzat hozhat létre. A változásoknak célja volt, hogy a szövetkezetek nagyobb szerepet vállaljanak a közfoglalkoztatásban, valamint hogy a foglalkoztatási szövetkezet munkaerő-közvetítés és -kölcsonzés útján munkát biztosítson tagjainak.²⁴¹ E módosítással megteremtődött annak lehetősége is, hogy a közfoglalkoztatottak is alakíthassanak szociális szövetkezeteket.

Amennyiben a közfoglalkoztatottak legalább két évig közfoglalkoztatási jogviszonyban dolgoztak és vállalják, hogy további két évig szociális szövetkezetbe tömörülve együtt dolgoznak, haszonkölcsönbe, illetőleg meghatározott esetekben tulajdonba kapják azokat a termelőeszközöket (föld, gépek), illetve állatokat, amelyeket a közfoglalkoztató a tagok részére a közfoglalkoztatásához biztosított. A kormányzat egy 2013-as a törvényjavaslat szerint az állam képviselőjét is kötelezően bevonandó szereplővé tenné a kapott eszközök hasznosításával kapcsolatos szövetkezeti döntésekben. Ezek a javaslatok a magyar szociális szövetkezeti formát még távolabb viszik attól, ami Európa szerte a szociális vállalkozásokban működik és működőképes.²⁴² Az önkéntes szövetkezeti forma helyett a szociális szövetkezetek növekvő állami befolyás mellett egyre inkább a közfoglalkoztatás rendszerének nyúlványaivá válnak. Ennek a tendenciának extrém példája az Országos Roma Önkormányzat foglalkoztatási szövetkezeti konstrukciója. Az ORÖ 500 taggal Foglalkoztatási Szövetkezetet hoz létre, amely munkaerő-kölcsönző feladatot fog – egyelőre tisztázatlan feltételek között – ellátni. A nagyszabású „társadalmi kísérletre” – melyről érdemi szakmai vita nem folyt, szakmai konszenzus kialakítására kísérlet sem történt – 4,995 milliárdot szán az állam (részletesebben lásd az ORÖ szerepvállalása c. részben).

2013 márciusában az Új Széchenyi Terv keretében több új pályázati kiírás is megjelent a szociális gazdaság fejlesztésére, ezekről egyelőre nem rendelkezünk értékelhető információkkal.²⁴³ Az ún. szociális gazdaság fejlesztését célzó programokra jelentős forrásokat szánt a kormányzat 2010 óta és láthatóan elkötelezett

238 <http://www.kormany.hu/hu/emberi-eroforrasok-miniszeriuma/tarsadalmi-felzarkozasert-felelos-allamtitkarsag/hirek/kiboviti-a-kormany-a-szocialis-foldprogramot>.

239 A támogatás intenzitása 2011-től 100 százalék (korábban 90 százalék volt). A keretösszeg 2010-ben 136,8 mFt, 2009-ben 134,6 mFt, 2008-ban 283 mFt volt.

240 Forrás: <http://www.emet.gov.hu/tarsadalmi-felzarkozas-szocialis-kohezio-igazgatosag/szocialis-foldprogram>.

241 T/6320 törvényjavaslat indoklása 2012. március.

242 A NESST meghatározása szerint a társadalmi vállalkozás olyan tudatosan tervezett vállalkozói tevékenység, mely társadalmi problémák innovatív megoldására jött létre. A társadalmi vállalkozások lehetnek nonprofit szervezetek, melyek üzleti modelleket alkalmaznak alapvető küldetésük eléréséhez, és lehetnek üzleti vállalkozások, melyek üzleti céljuk mellett jelentős társadalmi hatás elérésére törekcsenek. Alapelvük az a kettős optimalizálás, mely gazdasági és társadalmi célok összehangolását, egyensúlyban tartását jelenti. A társadalmi vállalkozások helyzete Magyarországon, 2011.

243 A TÁMOP-2.4.3.D-2 jelű „Szociális gazdaság fejlesztése”: amely tartalmaz szervezetfejlesztési elemeket, a piacra jutás megalapozásához szükséges kutatási és tervezési erőforrásokat, szükséges eszközöket az újonnan alapított és működő szervezetek számára. A rendelkezésre álló keretösszeg 8,01 Mrd Ft, a hat konvergencia régióban és a KMR-ben. TÁMOP-2.4.3.D-1 jelű, „Szociális gazdaság fejlesztése – Az önfenntartást célzó szociális szövetkezetek támogatása” könnyített pályázati felhívás: kezdeti támogatás biztosítása újonnan alakult szociális szövetkezeteknek a hátrányos helyzetű emberek önfenntartásának elősegítése érdekében. A keretösszeg összesen 1,995 Mrd Ft.

ennek a folytatásában. A források mögött azonban nem egyértelműen látszanak az átgondolt, átfogó és kidolgozott szakpolitikai keretek. A szociális vállalkozások fejlesztése szinte kizárólag a szövetkezeti formában működő közhasznú vállalkozásokra korlátozódik, de e támogatások esetében is hiányzik a hosszú távú fenntarthatóság, a piacképes vagy kiemelkedő társadalmi igényt kielégítő szolgáltatások és termékek fejlesztésének szempontja. Ellentétben az Európai Szociális és Gazdasági Bizottság ajánlásával, a szakpolitikai koncepciók és szabályozás kialakítása nem az érintettek széles körének (civil szervezetek, magán- és közszféra) és a különböző (helyi, regionális és nemzeti) szintek bevonásával történik.²⁴⁴

Az NTFS foglalkoztatáspolitikai intézkedéseinek összefoglalása

A nyílt munkaerő-piaci integrációt elősegítő szolgáltatások, álláskeresői támogatás

A Munkaerőpiaci Alapból az aktív munkaerő-piaci eszközökre költött források folyamatosan csökkentek az elmúlt években. A foglalkoztatási helyzet javítására szánt források nagy részét a közfoglalkoztatás viszi el. Az elérhető aktív munkaerő-piaci elhelyezkedést ösztönző szolgáltatások jelentős részét az európai uniós forrásból támogatott TÁMOP fejlesztési programok biztosítják.

Egy friss elemzés igazolta, hogy a munkaerő-piaci szolgáltatások (képzés, mentorálás, álláskeresői tanácsadás) a bértámogatás mellett, illetve a nélkül is, növelhetik a hátrányos helyzetűek foglalkoztatási esélyeit.²⁴⁵ A Budapest Intézet TÁMOP 1.1.3 szolgáltatásainak hatékonyságáról készülő értékelése első eredményei alapján a megvalósított programok mérésének ugyanakkor három jelentős korlátja van. A legfontosabb, hogy nem tudjuk, a bekerülők ugyanolyanok-e, mint akik nem kerültek be, illetve hogy a lefőlözés mennyiben érvényesül.²⁴⁶

A legjelentősebb, jelenleg futó munkaerő-piaci program a TÁMOP 1.1.2 („A hátrányos helyzetűek foglalkoztathatóságának javítása; Decentralizált programok a konvergencia régiókban”). A 2011 és 2015 között megvalósuló program kerete 106 milliárd forint (az eredeti költségvetését a konvergenciaregiókban 20 milliárddal, a KMR-ben 7 milliárddal növelte a kormány).²⁴⁷ Elsősorban a fiatal pályakezdő célcsoport bevonására csoportosítottak át plusz forrást. A munkaerőpiacra hátránnyal küzdő csoportok a projekt célcsoportjaként mind nevesítve vannak. Összesen 110.000 emberhez (az érintettek kb. ötödéhez) jut el a program 2011-2015 között, évente kb. 30.000 ember részesül a szolgáltatásokban. (A 2011-ben munkaerő-piaci képzésben résztvevők több mint egyharmada a TÁMOP 1.1.2 – és ennek KMR-ben megvalósuló párja – keretében kapott képzést).²⁴⁸ A program „komplex megközelítésben alkalmazott, személyre szabott szolgáltatások” biztosításával segíti elő a nyílt munkaerő-piaci foglalkoztatást 1 millió forintos átlagos fajlagos költséggel számítva. Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat intézményei által biztosított szolgáltatások legfontosabb elemei: bérköltség-átvállalás, bértámogatás, képzés, mentorálás, munkakipróbálás.²⁴⁹

244 Az Európai Szociális és Gazdasági Bizottság véleménye – Szociális vállalkozó szellem és szociális vállalkozás (feltáró vélemény) (2012/C 24/01) Az Európai Unió hivatalos lapja. 2012. 01. 28.

245 Budapest Intézet TÁMOP 1.1.3. szolgáltatásainak hatékonyságáról készülő értékelése első eredményei alapján.

246 Másrészt azt sem lehet látni, hogy valaki elvesztette-e az állását, hogy valaki mást támogatottként felvehessenek helyette – a munkaügyi központok sem túl motiváltak arra, hogy kiderüljenek az ilyen visszaélések, mindenki a program papíron sikeres megvalósításában érdekelt. Egy további probléma a programok tartós foglalkoztatási hatásának mérésével, hogy nem lehet pontosan tudni, végül hányan kerültek a kilépők közül a közfoglalkoztatásba. A TÁMOP 1.1.3 programba 2009, 2010-ben belépők 50-70%-a helyezkedett el (2012 végéig). Ha a bértámogatásban részesülőket kivesszük a mintából 44- 64% a foglalkoztatottak aránya. Ebből az következik, hogy az un. puhább szolgáltatások: képzés, mentorálás is eredményesek a hátrányos helyzetűek foglalkoztatási esélyeinek előmozdításában. Elhangzott Scharle Ágota előadásában az Autonómia Alapítvány „A romák foglalkoztatási helyzete” szakmai műhelyén, Budapest, 2013. március 14.

247 A program költségvetésének 85%-át fordítják a szolgáltatásokra.

248 „2011. év folyamán munkaerő-piaci képzésben (munkaviszonyban állók képzésével együtt) összesen 35,6 ezer fővett részt 2011-ben, ez a létszám csak 57,7%-a a 2010-es érintett létszámnak. 2011. év folyamán 13,8 ezer főa TÁMOP 1.1.2 (illetve a TÁMOP 1.1.4) program keretében vett részt képzésben.” Az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök fontosabb adatai 2011-ben. Nemzeti Munkaügyi Hivatal, p. 9. http://www.afsz.hu/engine.aspx?page=full_AFSZ_A_foglalkoztataspolitikai_eszkozok_mukod

249 Munkakipróbálás: 3 hónapig 100% bérköltség átvállalás, kötelezettség nélküli a foglalkoztatóra nézve, utána 8 hónap támogatott foglalkoztatás és 3 hónap továbbfoglalkoztatás.

Az NGM fejlesztési programokért felelős vezetője szerint nyilvánvalóan nem ezek a fejlesztések fogják az ORÖ–Kormány Keretmegállapodásban vállaltak teljesülését biztosítani. (Az ambiciózus tervek szerint 2015-ig 100 ezer roma munkaerőpiacra történő visszavezetését vállalták.)

Előrelépést jelent a korábbi programokhoz képest, hogy a hátrányos helyzetű célcsoportok mindegyikére rendelkezik meghatározott célindikátorral a program, és a kiválasztásban a leghátrányosabb helyzetűek kiemelten prioritizáltak. Az NGM belső monitoringrendszer működte a TÁMOP 1.1.2 programban, havi szinten gyűjtik és dolgozzák fel az adatokat. A romák bevonására vonatkozó elvárt érték min. 16.500 fő (ami a roma munkanélkülieknek csak töredéke). Ennek több mint 50 százaléka teljesült, bár a program megvalósítása még nincs a felénél. A romákra vonatkozó adatgyűjtés az egyéni nyilatkozatok alapján történik. Az NTFS monitoringja részeként az aktív munkaerő-piaci programban egységes a romákra vonatkozó adatgyűjtés.²⁵⁰ Sajnos a többi munkaerő-piaci programban, szolgáltatásban ez egyelőre nem gyakorlat.

A munkaerő-piaci programokban, szolgáltatásokban a legképzetlenebbek és a romák eredményes részvételével kapcsolatos bizonytalanságot támasztják alá azok a tapasztalati vélemények, melyeket a jelentés készítésének civil konzultációján résztvevő romák elmondtak. Sokan a foglalkoztatási esélyeiket jelentősen korlátozó problémaként jelölték meg, hogy a munkaügyi központ által szervezett felnőttképzési programokra nem tudnak bekerülni a romák, sokszor olyanok vehetnek részt képzésen, akiknek már több végzettsége is van, előnyt élvezve a szakképzettséggel nem rendelkezőkkel szemben.²⁵¹ Baranya megyei harminc év feletti roma nők számoltak be róla, hogy több mint tizenöt éve regisztrált munkanélküliek, de egyetlen egyszer nem közvetítették ki őket munkahelyre vagy vonták be képzésbe. Többen nehezményezték azt is, hogy a munkaügyi központ szolgáltatásaival kapcsolatos elégedettségi kérdőívét ott kellett kitölteniük az ügyintéző előtt. (Konzultáció, Pécs)²⁵²

Első munkahelyi tapasztalatok megszerzését támogató programok

Szakképzettséggel rendelkező pályakezdők munkatapasztalat-szerzésére 2009 óta kapható támogatás (a munkaadó 1 évre a bérköltség 50-100 százaléka közötti mértékben kaphat támogatást).²⁵³ 2010-ben 2.581 fő, 2011-ben 4.255 fő kapott ilyen támogatást. A támogatott, foglalkoztatásban részesült roma fiatalokra vonatkozóan nincs adat 2010-2011-ből.

„Első munkahely garancia” munkaerő-piaci programot hirdetett a kormány 2012-ben a 25 év alatti pályakezdő fiatal álláskeresők munkaerő-piaci helyzetének javítása érdekében, hazai forrásból. A program várt eredménye, hogy az egymásra épülő támogatások eredményeként a bevont fiatalok legalább 30 százaléka elhelyezkedjen.²⁵⁴ A kormányzati nyilatkozatok alapján nagyon sikeres program 2013-ban is folytatódik, 5 milliárd forint hazai forrásból. Arra vonatkozóan nincs elérhető adat, hogy hány roma fiatal foglalkoztatása valósulhatott meg a program támogatásával 2012-ben.

Az NGM tervei szerint a munkaerő-piaci programokba a nem regisztrált álláskereső fiatalokat is be kívánják vonni, esetleg közvetítő szolgáltatások biztosításával, amilyen pl. a pályaaorientáció megerősítése (pedagógusok felkészítése, helyi rendezvények, módszertani támogatás, eszközök fejlesztése, megalapozottabb első pályaválasztás és szakmaismeret biztosítása kamarai együttműködéssel). A program gazdája a Nemzeti Munkaügyi Hivatal. Emellett a roma fiatalok megalapozottabb szakmaválasztásának és szakmához jutásának elősegítésére 6 milliárd forintos kerettel kiemelt projektet terveznek, melynek az ORÖ lesz a kedvezményezettje (bármiféle szakmai előzmény, szervezeti tapasztalat nélkül).

250 Interjú Danajka Noémi, főosztályvezetővel. Foglalkoztatási Programok Főosztály. 2013. március 8.

251 „2011-ben a munkaviszonyban nem állók képzésében érintettek között legnagyobb arányban (41,9%) érettségivel rendelkező álláskeresőket találunk, ez 1,5 százalékponttal magasabb, mint 2010-ben illetve 2009-ben mért arányukkal. A legfeljebb alapfokú iskolai végzettséggel rendelkezők aránya 2011-ben 27,2% volt, 0,4 százalékponttal magasabb, mint 2010-ben. (...)” Az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök fontosabb adatai 2011-ben. Nemzeti Munkaügyi Hivatal. 15-16. o. http://www.afsz.hu/engine.aspx?page=full_AFSZ_A_foglalkoztatapolitikai_eszkozok_mukod.

252 A jelentést készítő civil konzorcium által szervezett konzultációk: Budapest (2012. november), Pécs (2013. február 28.), Miskolc (2013. március 5.).

253 (70/2009.(IV.2.) Korm. Rendelet 2 §).

254 A program befejezését követő 180. napon munkában álljon.

Önfoglalkoztatóvá, vállalkozóvá válás támogatása a romák foglalkoztatásának elősegítésére

Ugyan a Stratégia intézkedési terve kifejezetten megjelöli beavatkozási területként a mikrohitelezést és önfoglalkoztatóvá válás támogatását, sőt nevesíti is a Kiút programot, az Európai Unió által kezdeményezett és támogatott projekt megvalósítója és a magyar kormány között a 2010-ben aláírt együttműködési megállapodást a választások után az új kormány felmondta.²⁵⁵ A Kiút programot és az annak előzményeként az elmúlt évtizedben pl. az Autonómia Alapítvány által megvalósított mikrohitelezési és közösségi hitelezési kísérleteket, valamint a leszakadó közösségekben végzett pénzügyi fejlesztő programokat állami kezdeményezés, állami forrásból finanszírozott mikrohitelezési vagy szociális hitelezési program ez idáig nem követte. A vállalkozóvá válás támogatási programjából a hátrányos helyzetű roma munkanélküliek pedig általában kiszorultak (pl. minimum két millió forintos fedezetbiztosításra van szükség hozzá, ami ennek a célcsoportnak jellemzően nem áll rendelkezésére).

A 2012 júliusában TÁMOP 2.3.6 „Fiatalok vállalkozóvá válásának támogatása” c. pályázat jelent meg azzal a céllal, hogy a mikrovállalkozások indítását tervező fiatalokat segítse a vállalkozásindításhoz kapcsolódó támogató szolgáltatásokkal és pénzbeli támogatással. A program keretösszege 2 milliárd forint. A romák tervezett bevonásával kapcsolatban az alábbi tájékoztatást adta az ORÖ: „A célcsoport programba vonása érdekében a pályázat nyertesei együttműködnek fiatal hátrányos helyzetű munkaerő-piaci csoportok, kiemelten roma fiatalok foglalkoztatását elősegítő társadalmi szervezetekkel, elsősorban az Országos Roma Önkormányzattal. (...) A programon belül roma fiatalok elérésére és programba történő bevonása jelentősen elősegíti a Keretmegállapodásban vállalt indikátorok teljesülését.”

A vidékfejlesztési források alkalmazása a vidéki roma lakosság munkaerő-piaci részvételének elősegítésére

Az EMVA-ból támogatott vidékfejlesztési operatív programban nem volt konkrét, célzott tevékenység a szegénységben élő romák mobilitási esélyeinek és életminőségének javítására. Szakértői vélemények alapján a LEADER helyi akciócsoportjai által megvalósított vidékfejlesztési programok sem fókuszáltak erre a célcsoportra.

Technical Assistance keretből működik viszont egy Roma Integrációs Programiroda (RIPI), amelynek az eredeti feladata az volt, hogy minél szélesebb körben kapcsolódhassanak be roma szervezetek a helyi fejlesztéseken dolgozó közösségekbe. Ugyanakkor az elismert LEADER közösségek helyi akciócsoportjaiban (HACS) nagyon kevés volt az aktív roma nemzetiségi önkormányzat vagy romákért tenni akaró civil szervezet, szerepvállalásuk pedig nem volt jelentős. A Roma Integrációs Programiroda két körben működtette a Vidékfejlesztési Roma Akadémiát. Rengeteg projektötlet kidolgozásra került, de azok megvalósítása (a LEADER program merev adminisztratív és pénzügyi feltételei miatt)²⁵⁶ egyelőre elmaradt. Továbbra is esetleges, hogy a helyi akciócsoportok Helyi Vidékfejlesztési Stratégiája megfelelően reflektál-e az ott élő romák helyzetére. Jelenleg információs, tájékoztatói tevékenységet végeznek a Roma Integrációs Programiroda munkatársai.

A közfoglalkoztatás rendszerének működése

Az NTFS szerint „nyilvánvaló, hogy a munka világából tartósan kiszorultak egy része számára az elsődleges munkaerőpiac jelenleg nem tud megfelelő munkát biztosítani (...) az állam maga is tenni kíván azért, hogy segély helyett minél több ember számára már rövid távon is munkát tudjon felkínálni közfoglalkoztatás formájában.”²⁵⁷

255 Molnár Gy., „Az önfoglalkoztatóvá válás és mikrohitelezés lehetőségei és korlátai. A Kiút program tapasztalatai” c. előadása az Autonómia Alapítvány „A romák foglalkoztatási helyzete” c. szakmai műhelyén, Budapest, 2013. március 14. <http://autonomia.hu/hu/programok/eu-forrasokkal-a-romak-integraciojaert?page=6>.

256 Az Autonómia Alapítvány 2013. március 29-i „Helyi gazdaságfejlesztés” c. szakmai műhelyén elhangzott szakértői vélemények alapján (Eperjesi Tamás, NAKVI és Magócs Kriszta, VÁTI).

257 Nemzeti Társadalmi Felzárkóztatási Stratégia. Mélyszegénység, gyermekszegénység, romák (2011–2020). KIM Társadalmi Felzárkózásért Felelős Államtitkárság. p. 75. <http://romagov.kormany.hu/download/8/e3/20000/Strat%C3%A9gia.pdf>.

- „a közfoglalkoztatás rendszerét a másik két pillért kiegészítve, komplementer módon kell működtetni annak érdekében, hogy az ne jelentsen zsákutcát a közfoglalkoztatottak számára. Ehhez szükséges, hogy egyfelől a közfoglalkoztatás ne korlátozza az egyént az álláskeresésben, másfelől ne vonja el az erőforrásokat (...) a vállalkozások elől”;
- „az új közfoglalkoztatási koncepció szerint a társadalmi felzárkózás elvét szem előtt tartva kiemelt jelentőségű, hogy a közfoglalkoztatás során a munkavállalás szempontjából hátrányos és leghátrányosabb helyzetűek közfoglalkoztatásba történő bevonása prioritást élvezzen. Az alacsonyán kvalifikált emberek számára olyan megoldást kell kínálni, amely hosszú távon biztosítja megélhetésüket és segíti visszalépésüket az elsődleges munkaerőpiacra”;
- a közfoglalkoztatás szervezésénél el kell érni, hogy ne eredményezzen munkanélküliséget, azaz ne korlátozza az egyént az önálló álláskeresésben, illetve ne vonja el a humánerőforrást a vállalkozások elől.²⁵⁸

A közfoglalkoztatás koordinálása, tervezése 2011 közepén a Nemzetgazdasági Minisztériumtól (NGM) a Belügyminisztériumhoz (BM) került át.²⁵⁹ A Belügyminisztérium dolgozta ki – többek között – 94 hátrányos helyzetű kistérség számára a Start mintaprogramot (részletesen ismertetve a fejezet végén).

A kormányzat a korábbi közfoglalkoztatás rendszerét 2011-től változtatta meg, és bevezette a (határozott idejű) közfoglalkoztatási jogviszonyt.²⁶⁰ A jogszabály megkülönböztet rövid (legfeljebb 4 hónap, napi 4 óra) és hosszabb (legfeljebb 12 hónap, napi 6-8 óra) időtartamú, illetve országos közfoglalkoztatási programot (és a közfoglalkoztatás mobilitását szolgáló támogatást).²⁶¹ 2012-ben – a bérpótló juttatást felváltó foglalkoztatást helyettesítő támogatás (FHT) bevezetésével, a segély összegének csökkentésével, a jogosultsági feltételek szigorításával²⁶² – létrejött a közfoglalkoztatás jelenleg működő rendszere. Célja a tartós munkanélküliek, „hátrányos, gyakran halmozottan hátrányos helyzetű álláskereső, kiemelten a foglalkoztatást helyettesítő támogatásban részesülők közfoglalkoztatási támogatása”.²⁶³ A rendszer lényege: csak az kerülhet közfoglalkoztatásba, aki FHT-ban részesül. A rászorultsági alapú segély²⁶⁴ jogosultsági feltétele az előző évben szerzett legalább 30 napos munkaviszony is. A települési önkormányzat – helyi rendeletben – további feltételként írhatja elő a lakókörnyezet rendben tartását. A segélyezett köteles együttműködni a munkaügyi központtal, regisztrált álláskeresőként igénybe veheti a munkaügyi központ (kirendeltség) szolgáltatásait (pl. csoportos tréning, tájékoztatás). A felajánlott közmunka megtagadása, illetve az együttműködési kötelezettség megszegése a segélyezési rendszerből történő két éves kizárással jár. A szociális/családsegítő szolgálattal való együttműködési kötelezettség ezzel egyidejűleg, 2011-ben megszűnt. A közfoglalkoztatásban résztvevők bére elmarad a minimálbér összegétől (a minimálbér 77 százaléka, illetve legalább középfokú végzettséghez kötött közmunka esetében a vonatkozó minimálbér 85 százaléka).²⁶⁵ 2013-ban a közfoglalkoztatási bér az infláció mértékével (5,2 százalékkal) emelkedett (minimálbérhez viszonyított aránya nem változott), valamint a korábban bevezetett – sokak által

258 Ua. 75-77. o.

259 1192/2011. (VI.14.) Korm. Határozata a közfoglalkoztatás új rendszerének kialakításával összefüggésben a kormányzati feladatok átalakításáról.

260 Közfoglalkoztatott lehet a 16. évét betöltött, a munkaügyi központ által nyilván tartott álláskereső vagy rehabilitációs ellátásban részesülő személy. 2011. évi CVI. törvény a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról; 170/2011. (VIII. 24.) Korm. rendelet a közfoglalkoztatási bér és a közfoglalkoztatási garantált bér megállapításáról.

261 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet a közfoglalkoztatáshoz nyújtható támogatásokról.

262 A foglalkoztatást helyettesítő támogatás összege 2012. 01. 01-től a nyugdíjminimum 100%-áról 80%-ra, 28 500 Ft-ról 22 800 Ft-ra csökkent. Ez 2013-ban sem változott. [1993. évi III. tv. 33. § (7) bek.; 2011. évi CVI. tv. 20. §]. Ha védelembe vett gyermek van a családban, 2012-től az fht egy része (max. 60%) is nyújtható természetben, illetve Erzsébet kártyán [2012. évi CXVIII. tv. 3. § (2) bek.]. (Darvas Á., Farkas Zs., „A gyermekek helyzetének változása Magyarországon a válság éveiben: kormányzati szándékok a jogszabályok tükrében”, in Darvas, Ferge (szerk.) (2012) *Civil jelentés a gyerekesélyekről, 2011* (Budapest: Gyerekesély Közhasznú Egyesület). http://www.gyere.net/downloads/Civil_jelentes_2011.pdf.

263 Bagó J., *A közfoglalkoztatás célja és szabályozása* (Munkaügyi Szemle 2013/I.) 4.o.

264 A háztartásban az egy fogyasztási egységre jutó jövedelem nem lehet több a nyugdíjminimum 90%-ánál (2012-ben és 2013-ban 25 650 Ft).

265 2012. január 1-től a szakképesítést/középfokú végzettséget nem igénylő közmunka bére bruttó 71 800 Ft a minimálbér 93 000 Ft, a legalább középfokú végzettséghez kötött közmunkáért havi bruttó 92 000 Ft a vonatkozó minimálbér 108 000 Ft.

kifogásolt – heti kifizetési rendszer újra havira változott.²⁶⁶ Mind az országos, mind a kistérségi/települési mintaprogramokhoz kapcsolódnak képzések. Előbbiek a közfoglalkoztató igényei alapján szervezett szakmai képzések. Utóbbiak a Start mintaprogramokhoz kapcsolódó mezőgazdasági képzések, melyeken a részvétel kötelező. A képzések többségének megvalósulása problémákat vetett fel 2012-ben: késve vagy egyáltalán nem voltak biztosítva a résztvevők számára.²⁶⁷

A Nemzeti Munkaügyi Hivatal összesítése szerint 2010-ben 186 ezer fő vett részt közfoglalkoztatásban. 2011-ben összesen 265,6 ezer fő, míg 2012-ben 261,7 ezer fő.²⁶⁸ 2011-ben több mint kétharmaduk (68,6 százalék) rövid, alig ötödük (17,8 százalék) hosszabb ideig volt közfoglalkoztatott, tizedük (10,7 százalék) pedig országos közfoglalkoztatási programban vett részt. 2012-ben a közfoglalkoztatottak már nagyobb részt a hosszabb időtartamú formában dolgoztak (67 százalék). 2013-ban 300 ezer fő közfoglalkoztatása a cél,²⁶⁹ elsősorban 4-6 órás közfoglalkoztatási viszony biztosításával.

A közfoglalkoztatottak 52 százaléka legfeljebb alapfokú végzettséggel rendelkezik, 46 százalékuk középfokú végzettségű ennél magasabb végzettsége pedig csak 3 százalékuknak volt. A 2012-ben közfoglalkoztatottak 24 százaléka 25 éven aluli, kétharmada (65 százalék) 25-50 év között, tizede 50 éven felüli.²⁷⁰ A közfoglalkoztatásból kilépők átlagos foglalkoztatási ideje nem haladja meg a rövid idejű közmunka felső határát sem (4 hónap).

A közfoglalkoztatás 2011-től működő rendszeréről alig érhetőek el hivatalos adatok, statisztikák. Hatásvizsgálatok nem készültek.²⁷¹ Korábbi elemzések szerint „a növekvő népszerűségű közfoglalkoztatási programok (...) nem a piaci állásba kerülést segítik, hanem a segélyek és az alkalmi munkák közti körforgást – a munkanélkülivé váló képzetlenek többsége előbb-utóbb ebben a zsákutcában találja magát”.²⁷² Az önmagát újratermelő és drága rendszer jelenlegi méretében elszívja az erőforrásokat az aktív munkaerő-piaci programok és a segélyezés elől (Köllő 2012).²⁷³ A közfoglalkoztatásra 2011-ben 64 milliárd forint, 2012-ben pedig 137,5 milliárd forint állt rendelkezésre.²⁷⁴ 2013-ban a tervek szerint 153,8 milliárd forintot fordítanak erre a célra.²⁷⁵ Ezekben a számokba azonban nincs beleszámítva a közfoglalkoztatás szervezésének, irányításának költsége.

Az alapvető jogok biztosa 2012-ben állampolgári panaszok alapján indított vizsgálatot, többek között az önkormányzatok által szervezett közfoglalkoztatásba való be- és kikerüléssel, a munkakörülményekkel kapcsolatban, illetve a 30 napos munkaviszony megszerzésének nehézségeiről, a kapcsolódó képzések elmaradásáról.²⁷⁶ Az ombudsman jelentése szerint „sérti a jogbiztonság követelményét és a tisztességes eljáráshoz való jogot a közfoglalkoztatotti bérkifizetések ütemezésének bizonytalansága, hogy a bérkifizetés időpontjáról szóló előzetes tájékoztatás esetleges, nincs pontos eljárási rend. Általános tapasztalat volt, hogy az ellentmondásos feladatkielölés és követelmények miatt figyelmen kívül hagyták

266 Lásd. erről: A közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. Törvény, ill. NFSZ Tájékoztató a közfoglalkoztatást érintő, 2013. január 1-jén hatályba lépett legfontosabb jogszabályváltozásokról. http://www.afsz.hu/resource.aspx?ResourceID=nfsz_kozfoglalkoztatasi_jogszabalyvaltozas.

267 Ombudsmani jelentés a közfoglalkoztatásról AJB-4162/2012. http://www.obh.hu/allam/aktualis/hm/kozlemeny20121002_3.htm. Közfoglalkoztatási programok résztvevőinek beszámolója az árnyékjelentés készítői által szervezett civil konzultációkon.

268 A kormányzati portálon elérhető összesítések szerint 2011-ben az NGM által finanszírozott közfoglalkoztatásba belépők száma 268,1 ezer fő. A BM-hez tartozó közfoglalkoztatási programokban foglalkoztatottak száma 33,9 ezer fő volt. http://www.kormany.hu/download/5/83/70000/NGM_Belepelo_Letszam_2011_12.xls#!DocumentBrowse; http://www.kormany.hu/download/4/83/70000/BM_Kozfogl_Programok_2011_12%20h%C3%B3%20%C3%B3%20%C3%B3.xls#!DocumentBrowse

269 Lőrincz Leó (főosztályvezető, Közfoglalkoztatási és Logisztikai Főosztály, BM) 2013. évi közfoglalkoztatás tervezése. (Előadás)

270 Koltai Luca, Kulinyi Márton, *A közfoglalkoztatást szervezők értékei* (Esély Labor Egyesület 2013).

271 Köllő János szerint egy egyéni adatfelvétel 50-70 millió Ft-ba kerülne, ami az elmúlt 10 évben közfoglalkoztatásra költött összegnek mintegy 0,003 százaléka lenne. Ehhez képest 2000 óta hét-nyolc alkalommal változtattak a rendszeren, úgy hogy aggregált adatok sem álltak a döntéshozók rendelkezésére. (Köllő János előadása alapján.)

272 Fazekas K., Scharle Á., „Munkaerő-piaci látélet”, Megjelent: *Nyugdíj, segély, közmunka. A magyar foglalkoztatáspolitikát két évtizede, 1990-2010*, Fazekas K., Scharle Á. (szerk.) (2012) 7. o. <http://econ.core.hu/file/download/20evfoglpol/kotet.pdf>.

273 Köllő János előadása alapján. (Elhangzott: „Alapjogok és közfoglalkoztatás” A Munka Méltósága Projekt tematikus műhelybeszélgetése. OBH, 2012. október 3.).

274 „Az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközöket a Nemzeti Foglalkoztatási Alapból, illetve részben az Európai Unió forrásaiból támogatják. Az alap kiadásai 283,5 milliárd forintot tettek ki 2011-ben.” Ua. 5. o.

275 Lőrincz Leó (főosztályvezető, Közfoglalkoztatási és Logisztikai Főosztály, BM) 2013. évi közfoglalkoztatás tervezése. (Előadás).

276 Az alapvető jogok biztosa Jelentése az AJB-4162/2012. számú ügyben. <http://www.ajbh.hu/allam/jelentes/201204162.rtf>.

a képzési programokkal kapcsolatos kötelezettségeket, a jogszabályi előírás ellenére sem tudtak elindulni az országos közfoglalkoztatási programokhoz kapcsolódó szükséges képzések, ami a mezőgazdasági programok eredményességét hátrányosan befolyásolta. (...)”

A 2012-ben intézményesült Közmunkások Szakszervezete szintén számos problémát fogalmazott meg: a közfoglalkoztatási jogviszony nem esik a Munka törvénykönyve hatálya alá, ezért a munkavállalókat védő jogszabályi keretek egy része nem vonatkozik a közfoglalkoztatottakra.²⁷⁷ Nem érvényesül az egyenlő munkáért egyenlő bér elve, a közmunkások nem kapják meg a pótszabadságokat. A munkavédelmi szabályokat sok közfoglalkoztató nem tartja be, sőt gyakori a bizonytalanság is, hogy mely szabályok vonatkoznak a közfoglalkoztatottakra. Hiányos a munkavédelmi szabályok betartásának ellenőrzése is. A jelentés elkészítését megelőző vidéki konzultációkon is beszámoltak a résztvevők a közfoglalkoztatásban részesülőket ért mindennapos inzultusokról, a folyamatos ellenőrzésről. A polgármesterrel és képviselőkkel ápoltt jó viszony az alapja a hosszabb 8-12 hónapos foglalkoztatásnak, míg a beszámoló szerint a többgyerekes roma családokból a szülőket gyakran csak 2-3 hónapra vagy egyáltalán nem hívják be. A közfoglalkoztatási pályázatok elvileg bért, eszközöket és képzést is támogatnak. A résztvevők többnyire nagyon egyszerű, néhány órás betanító képzésről (pl. szkennelés megtanítása az irattár digitalizálását végző közmunkásoknak) és munkavédelmi jellegű oktatásról számoltak be, de ezek sem jellemzőek, ahogy azt többen nehezményezték is.

A közfoglalkoztatás jelenlegi irányítását a foglalkoztatáspolitikai intézményrendszerből kiemelve a belügyminisztérium végzi, ez a szervezetrendszer előrevetít szakmai problémákat. A közfoglalkoztatás szervezésében csak operatív szinten vannak bevonva a munkaügyi kirendeltségek, valójában mindenhol a helyi közfoglalkoztatás szervező/polgármesteri hivatal dönt a toborzásról, a feladatokról, munkafeltételekről egyaránt, ami a személyes függőséget a kistélepüléseken megalapozza.

A Magyar Egyenlőbánság Hatóság megbízásából a TÁRKI–TUDOK és az IPSOS által megvalósított kutatások nyilvánosságra hozott eredményei szerint gyakran éri a romákat szegregáció a közmunka programokban (a közmunkára jelentkezéskor és a munkafelügyelők által). A kutatásban megkérdezett romák azt panaszolták, hogy nehezebb feladatokat kaptak, mint nem roma társaik, szakértelmet igénylő feladatokat pedig nem végeztetnek romákkal, még akkor sem, ha megvan hozzá a megfelelő végzettségük.

A Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége (TÖÖSZ) szerint a rendszert az ideiglenesség, a kiszámíthatatlanság jellemzi. Problémát jelent többek között a túlzott adminisztráció, a kötelező heti fizetéssel kapcsolatos nehézségek (amely a 2013. januári módosítást követően megszűnt), a táppénz és a szabadság problémája, a képzés és a foglalkoztatás összhangjának esetlegessége is.²⁷⁸

Egy családban aktív korúak ellátására egy személy jogosult egyidejűleg, kivéve azt az esetet, amikor a családban az egyik személy FHT-ben, a másik rendszeres szociális segélyben részesül. A konzultáción képviselt vélemények alapján a foglalkoztatást helyettesítő támogatáshoz hozzáférés biztosítása érdekében erősödik a gyakorlat a házastársak különválására, külön lakcímre költözésére.

A 30 napos munkavégzés gyakorlatilag teljesíthetetlen elvárás olyan munkanélküliekkel szemben, akik apró falvakban élnek. A néhány helyben működő közintézmény nem tudja fogadni az összes érintettet, a nagyobb településre utazás költségét pedig a segélyből képtelenség kigazdálkodni. Ennek következtében 2013 januárjától tovább nőtt az ellátás nélkül maradt felnőttek száma Magyarországon. Szakértői becslések alapján megközelítőleg 300 ezer ember él szociális ellátás nélkül Magyarországon.²⁷⁹ Az év első negyedében további növekedés várható, mivel tömegesen veszítik el jogosultságukat azok, akiket 2012-ben nem hívtak be közfoglalkoztatásra, a 2013-as közfoglalkoztatási projektek pedig március előtt nem indulnak el. Az ellátás nélkül maradók helyzetét a teljes bizonytalanság és a jóléti szolgáltatásokhoz való hozzáférés teljes ellehetetlenülése jellemzi, saját források hiányában az egészségügyi biztosított jogviszonyukat is sokan elveszítik.

277 Lásd erről részletesen: http://www.afsz.hu/resource.aspx?ResourceID=nfsz_kozfoglalkoztatasi_tudnikell (Főbb eltérések a munkaviszonyhoz képest, p. 3.).

278 Zongor Gábor (TÖÖSZ, főtítkárr) és Kordás László (Közmunkások Szakszervezet, főtítkárr) előadásai alapján. (Mindkét előadás elhangzott: „Alapjogok és közfoglalkoztatás” A Munka Méltósága Projekt tematikus műhelybeszélgetése. OBH, 2012. október 3.)

279 „Ferge Zsuzsa az interjúban beszélt arról is, hogy itthon körülbelül 300 ezer olyan ember van, aki nem foglalkoztatott és semmilyen ellátást nem kap, nem tudni, miből élnek.” http://hvg.hu/itthon/20121015_ferge_zsuzsa_matolcsy_csomag.

Egy 2013 márciusában a kormány által előkészített jogszabálytervezet tovább növeli a közfoglalkoztatásból és a foglalkoztatást helyettesítő támogatásból kizárhatók körét.²⁸⁰ A Társaság a szabadságjogokért (TASZ) álláspontja szerint a törvényjavaslat „számos ponton sérti az Alaptörvény által védett emberi méltósághoz való jogot, és ellentmond a jogállamiság alapelvéből levezethető jogbiztonság követelményének”²⁸¹

A közfoglalkoztatás rendszerének piactorzító hatása mind a vidéki konzultációk résztvevőinek beszámolóí, mind a foglalkoztatási szakemberek, kutatók véleménye szerint érzékelhető a hátrányos helyzetű térségekben. A közfoglalkoztatás további térnyerése olyan negatív spirált indíthat el, amely a munkaerőpiacon is alacsonyabb bérezéshez vezet, illetve közmunkások váltják ki a foglalkoztatottakat.

A közfoglalkoztatók attitűdjének vizsgálata is egyértelműen alátámasztja, hogy a jelenlegi közfoglalkoztatás kevésbé tekinthető munkaerő-piaci reintegrációs eszközhöz. Az Esélylabor Egyesület folyamatban lévő közfoglalkoztatási kutatása szerint az adatot szolgáltató 870 közfoglalkoztatást szervező döntő többsége (76 százaléka) „költségkímélő munkaerőt kínál”. A válaszadók 84,8 százaléka nem hiszi, hogy a közfoglalkoztatás „alkalmas a tartós munkanélküliség kezelésére” és 80,8 százaléka nem gondolja, hogy „hozzájárul a későbbi elhelyezkedéshez”. A közfoglalkoztatók véleménye szerint a közfoglalkoztatásban résztvevők 90 százaléka a program lejárta után újra segélyezett lesz.²⁸²

Az Országos Roma Önkormányzat (ORÖ) szerepvállalása a romák foglalkoztatásában

Az ORÖ és a kormány között 2011-ben kötött ún. Keretmegállapodás alapján az ORÖ a kormány stratégiai partnere a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia megvalósításában. A foglalkoztatás területén jelenleg három jelentősebb program felelőse az ORÖ: TÁMOP 5.3.1 Nő az esély program (lásd részletesen a függelékben), ÁROP 2.2.15 kiemelt projekt és az ORÖ módszertani intézménye által működtetett közfoglalkoztatási hálózat. Jelentős, valamint – ahogyan arra szakmai és civil állásfoglalások számos esetben felhívták már a figyelmet – a szakmai, szervezeti és adminisztratív kapacitásait jelentősen meghaladó nagyságrendben valósít meg szerteágazó fejlesztési projekteket és működtet hazai forrásból programokat. Kifogásolható, hogy a programok működésének szakmai nyilvánossága nem biztosított, illetve nem látható törekvés a milliárdos fejlesztésekkel kapcsolatban szakmai konszenzus kialakítására. A fejlesztések több esetben a mainstream szakpolitikai intézményrendszerrel párhuzamos struktúrák kialakítását eredményezik, ez pedig szakmai, fenntarthatósági és társadalompolitikai aggályokat egyaránt felvet.²⁸³ Bár a kiemelt projekteknél a főpályázó az ORÖ, erőforrások és bizalom híján a szakmai tevékenységek megvalósításának nagy részét a Türr István Képző és Kutató Intézet (TKKI) végzi, számos, a projektek szakmaiságát és eredményességét jelentősen meghatározó tevékenységről, programelemről nem dönt az ORÖ.²⁸⁴ Ugyanakkor a projektek fő felelőseként az ORÖ van megjelölve, és az elnök kommunikációja rendre meg is erősíti, hogy az ORÖ a kormányzat politikai felelősségéből jelentős részt vállal a romák felzárkózását célzó programokért és a Keretmegállapodásban vállaltak teljesüléséért.

A közfoglalkoztatási hálózatban 360 szociális koordinátor és szociális segítő foglalkoztatására kerül sor, akik az eredeti elképzelések szerint 30.000 roma közfoglalkoztatásban való részvételét segítették elő és mentorálták őket.²⁸⁵ Emellett adatokat gyűjtöttek a romák munkaerő-piaci helyzetéről (információink szerint 20.000 roma munkaerő-piaci adatait és 4.000 foglalkoztatottét rögzítették). A koordinátorokat 2012.

280 T/10241. előterjesztés: Ki kell zárni az álláskeresőt a közfoglalkoztatásból ha: a tanköteles gyermekének mulasztása miatt vagy önkormányzati rendeletben előírt, a lakóköznyezet (kert, udvar, jogszabályban meghatározott, az ingatlanhoz kapcsolódó közterület) tisztántartására vonatkozó kötelezettségét nem teljesíti.

281 Ismét a mélyszegénységben élőket büntetné a kormány. 2013. március 19. <http://tasz.hu/romaprogram/ismet-melyszegenysegben-eloket-buntetne-kormany>

282 Kulinyi M., *Út a piaci munka világába* (Esélylabor Egyesület. Előadás az Autonómia Alapítvány „A romák foglalkoztatási helyzete” c. szakmai műhelyén, Budapest, 2013. március 14). <http://autonomia.hu/hu/programok/eu-forrasokkal-a-romak-integraciojaert?page=6>.

283 Autonómia Alapítvány és szerzőtársai, *Javaslatok az Európai Bizottság és civil szervezetek „EU-alapok szerepe a roma integráció elősegítésében” témájú előkészítő megbeszéléseken elhangzott civil vélemények alapján* (Kézirat).

284 A két szervezet közötti összefonódást és az ORÖ projektstábjával szembeni bizalmatlanságot látványosan példázza, hogy az ORÖ ÁROP 2.2.15 projektjének kinevezett vezetője a TKKI budapesti igazgatója.

285 A projekt célja: 30.000 fő roma származású munkanélküli bevonása közfoglalkoztatási programokba, azon háttér koordinációs kialakítása, amely 30.000 ember közfoglalkoztatásba történő vezetését, és a programba tartását elősegíti.

június és 2013. március között közfoglalkoztatotti jogviszonyban foglalkoztatja az ORÖ, tevékenységükről, feladataikról nyilvánosan információ alig érhető el. Az ORÖ célja a hálózat kiépítésével 19 megyében és Budapesten az emberek aktivizálása, a programokkal kapcsolatos tájékoztatás. Az alkalmazottak a munkaügyi központok és a helyi nemzetiiségi önkormányzatok együttdöntése alapján kerültek kiválasztásra és bevonásra.²⁸⁶

Az ÁROP 2.2.15 kiemelt projekt foglalkoztatási pillérében „közhasznú munkaerő közvetítő, munkaszervezést és közvetítést támogató hálózat” kialakítását tervezik a fővárosban és 19 megyében. A közhasznú munkaerő-kölcsönző hálózat felállítása elindult. A projekt alapkonceptiója, hogy a roma álláskereső elhelyezése a munkaügyi kirendeltségek roma referensein keresztül történik majd. Az ORÖ által kapott tájékoztatás szerint a TÁMOP 1.1.2-ben („A hátrányos helyzetűek foglalkoztathatóságának javítása, Decentralizált programok a konvergencia régiókban”), *„az ORÖ javaslatára, megyénként 2-2 fő roma foglalkoztatási koordinátor felkészítése és alkalmazása is megtörtént a projekt keretében 2012 szeptemberétől 3 hónapon át.”* A hálózat, bár nevében még a „közhasznú munkaerő-közvetítő” jelző szerepel, „munkaerő-kölcsönzést” fog végezni (a foglalkoztatás elősegítéséről szóló tv. alapján).²⁸⁷ A projektben felálló hálózat működési hátterét egy ún. foglalkoztatási szövetkezet adja, amelynek létrehozására az országos nemzetiiségi önkormányzatok jogszabályban kaptak kizárólagos lehetőséget, 500 taggal. Az ORÖ álláspontja szerint *„A szövetkezeti forma ezres nagyságrendben segítheti a foglalkoztatást.”* A szövetkezet működésére vonatkozó szabályozás egyelőre hiányzik, és az ÁROP 2.2.15 kiemelt projekt megvalósításáról sem érhető el nyilvános terv, jelentés. Ugyanakkor a TÁMOP-2.4.3/D -3-13/1 „Szociális gazdaság fejlesztése – Foglalkoztatási szövetkezet létrehozásának támogatása” című konstrukció kiírása 4,995 milliárd forint kerettel folyamatban van, áprilisra várható.

Javaslatok²⁸⁸

A romák munkaerő-piaci esélyeinek megalapozása

- A munkaerő-piaci esélyek megalapozása érdekében szükséges a roma fiatalok képzettségi szintjének növelése és a lemorzsolódott fiatalok reintegrációja érdekében drasztikus lépéseket tenni (lásd még: oktatási fejezet).
- A kormánynak rendszerszintű válaszokat kellene adnia a romákkal szembeni diszkrimináció problémájára, építve az eddig megvalósult sikeres foglalkoztatási projektek civil tapasztalataira és az Egyenlő Bánásmód Hatóság esetjogi tapasztalataira.
- A kiszámítható és ésszerű gazdasági szabályozási környezet megteremtése, az adminisztratív terhek drasztikus csökkentése és az alacsonyan képzettek bérköltségének csökkentése nélkül a kis- és középvállalkozások fejlesztésére elkölteni tervezett fejlesztési források nem tudják biztosítani a szektor megerősödését, és nem fognak tudni fenntartható módon hozzájárulni a munkaerőpiacon hátrányos helyzetben lévő csoportok, főként a romák foglalkoztatási helyzetének javulásához.

Közmunka

- Szükséges a közfoglalkoztatás rendszeréről és annak makrogazdasági hatásairól kutatásokat, és elemzéseket készíteni, hogy megalapozottabb szakpolitikai döntések szülessenek. A közfoglalkoztatásban résztvevő romákra vonatkozóan meg kell oldani az adatgyűjtést (BM, NMH). A közfoglalkoztatás eredményeinek mérése érdekében a kilépők követését meg kell oldani.
- A közfoglalkoztatás rendszerének strukturális és tartalmi átalakítása szükséges az ombudsmani jelentésben foglalt javaslatok, a közmunkás szakszervezet, a szakmai és civil szervezetek és a TÖOSZ véleményének figyelembe vételével. A közfoglalkoztatás rendszerét úgy kellene átalakítani, hogy a rendszer valóban elő tudja segíteni a nyílt munkaerőpiacra lépést, a foglalkoztatottak számára értelmes munkavégzésre adjon lehetőséget, a benne lévőket pedig

²⁸⁶ Az ORÖ 2013. március 20-án levélben válaszolt az árnyékjelentést készítő civil konzorcium által megküldött kérdésekre.

²⁸⁷ Interjú az ÁROP 2.2.15 kiemelt projekt projektvezetőjével 2013. március 5.

²⁸⁸ A megfogalmazott javaslatok építenek az Autónia Alapítvány „A romák foglalkoztatási helyzete” c. szakmai műhelyén 2013. március 14-én Budapesten elhangzott véleményekre, javaslatokra. <http://autonomia.hu/hu/programok/eu-forrasokkal-a-romak-integracioart?page=6>.

differentiáltan kezelje. Akiknek esélye van az elhelyezkedésre, azokat a közfoglalkoztatás ehhez segítse hozzá személyre szabott szolgáltatásokkal (mentorálás, képzés), képességeikhez, képzettségükhöz illeszkedő feladatokkal, akiknek viszont néhány éven belül nincs esélyük a nyílt munkaerő-piaci foglalkoztatásra, azok számára jelentsen biztonságot, és legalább a jövedelmi szegénységet és bizonytalanságot érdemben csökkentse. A közfoglalkoztatás büntető jellegét, szankcióit meg kell szüntetni, a közfoglalkoztatás szervezését szakmailag meg kell erősíteni, a közfoglalkoztatottak munkafeltételeit ellenőrizni, a szabálytalanságokat, visszaéléseket szankcionálni kell. Önkormányzatoktól független, szakmai alapokon nyugvó monitoringrendszerrel kell felállítani, ami vizsgálja például a közmunkához való hozzáférést a gyerekes szülők és hátrányos helyzetű csoportok és romák esetében.

Munkaerő-piaci szolgáltatások és támogatások

- Több forrást kell biztosítani a nyílt munkaerő-piaci részvételt közvetlenül segítő munkaerő-piaci szolgáltatások biztosítására, az egyénre szabott programok, eszközök, az intézményrendszer és a külső szolgáltatók fejlesztésére. A programokban konkrét elvárásokat kell rögzíteni a munkanélkülieken belül a hátrányosabb helyzetű csoportok bevonására és tudatos, következetes szakmai folyamatkövetést kell kialakítani a programok megvalósítása során. Módszertani és monitoringeszközöket kellene beépíteni a programokba a célcsoport „lefölözésének” megakadályozására.
- A bérjellegű támogatások rendszere átalakításra szorul, a jelenlegi feltételek mellett (pl. hosszú továbbfoglalkoztatási kötelezettség) nem nyújt megoldást a munkaerőpiac periferiáján (alkalmi munkavállalás, segély, rövid távú elhelyezkedés) lévő csoportoknak, így a romák foglalkoztatásához sem tud érdemben hozzájárulni. A bérjellegű támogatás személyre szabott segítséggel, képzéssel összekötve hatékonyan növeli a képzetlen munkavállalók foglalkoztatási esélyeit.
- Az önfoglalkoztatás ösztönzésére normatív alapú vállalkozóvá válási támogatást kell bevezetni a munkanélküliek számára (nem csak hitelt). A kisléptékű vállalkozásokra vonatkozó szabályokat egyszerűsíteni, adózási és adminisztratív terheket csökkenteni kellene. Oldani kellene továbbá azokat a merev szabályozási korlátokat is, melyek akadályozzák a 40 órás, hagyományos munkaviszonytól eltérő megélhetési módok választását (pl. többes munkaviszony, munkaviszony és vállalkozás, gyes melletti munkaviszony és vállalkozás).
- A Nyugat-Európa számos országában sikerrel alkalmazott vállalkozásinkubációs programok kialakítása és elterjesztése szükséges. A Kiút program és az annak előzményeül szolgáló mikrohitelzési és pénzügyi fejlesztő programok tapasztalatait be kell építeni a szakpolitikai tervezésbe, a szabályozási környezet átalakításába.
- A munkaerő-piaci integráció egyik komoly gátja a mobilitás hiánya. Szükséges a munkavállalók mobilitásának ösztönzése és támogatása, részben a lakhatási támogatás továbbfejlesztése, jogosultsági körének bővítése.²⁸⁹ A támogatást nem csak projektszerűen, hanem normatív módon hozzáférhetővé kell tenni az ország egész területén. Ugyancsak szükséges a közlekedési költségek támogatása az ingázással járó munkavállalás ösztönzésére.
- Az álláskereső számára indított felnőttképzési programokat bővíteni szükséges, a megszerezhető képzettségeket a piaci igényekhez kell igazítani. Rugalmasabb képzési formák bevezetésével meg kell oldani a kistélepülésen élők részvételének lehetőségét. Az alapkompenciák fejlesztését célzó programokban a képzéseket a résztvevők képességeihez, ismereteihez igazítva, differentiáltan kellene megvalósítani.

Foglalkoztathatóságot javító fejlesztési programok

- A foglalkoztatást ösztönző gazdaságfejlesztési programok eredményeit és hosszabb távú foglalkoztatási és gazdasági (piaci) hatásait meg kell vizsgálni, meg kell mérni annak érdekében, hogy a 2014-2020 tervezés a tapasztalatokra támaszkodni tudjon. A projektek hatásvizsgálata során kiemelt figyelemmel kell lenni a romák helyzetére.

²⁸⁹ Másfél év után a munkavállalás költségeihez további személyre szabott hozzájárulás biztosítása szükséges (ennek hiányában sokan arra fognak kényszerülni, hogy visszatérjenek arra a településre, ahol ugyan van hol lakniuk, de munkához soha nem jutnak). Másrészt a lakhatási támogatás pillanatnyilag akkor adható, ha az utazás időtartama meghaladja az 5 órát.

- A foglalkoztatás területén eddig jellemzően európai uniós forrásból támogatott, innovatív kisprojekteket és eszközeiket a foglalkoztatáspolitikai eszközrendszerébe kell integrálni, elérhetőségüket folyamatossá és kiszámíthatóvá kell tenni (például az akkreditált munkaerő-piaci szolgáltatások finanszírozásával).²⁹⁰ E szolgáltatásokat a munkaerő-piaci szempontból hátrányos helyzetű térségekben nagyobb mértékben és hosszú távon kell biztosítani. Az egyes projektek közti összhangot növelni kell és az egyedi támogatásokat átfogó helyi fejlesztési koncepcióba kell rendezni. E térségekben olyan – nem pályázati alapon támogatott – helyi gazdaságfejlesztési programok megvalósítására is szükség van, melyek a helyi humán erőforrás-fejlesztést, a közösségfejlesztést, a tőkejuttatást és a gazdasági-társadalmi integrációt együtt tudják támogatni.²⁹¹
- A roma nők foglalkoztatási esélyeinek javítására célzott eszközök fejlesztése szükséges. Az elindult „Nő az esély” (TÁMOP 5.3.1) programba bekerülni nem tudó nők számára biztosítani kell a futó munkaerő-piaci programokba (pl. TÁMOP 1.2.1, 1.4.1) történő bevonást, a 10 osztályos végzettséggel nem rendelkezők számára pedig a felzárkóztató programokba való bekerülést. Ennek érdekében a futó programok közötti hatékony koordinációt meg kell oldani.
- A Türr István Képző és Kutató Intézet projektszervezetét és projektirányítási rendszerét fejleszteni szükséges a megfelelő ütemű, szakszerű és költséghatékony megvalósítás érdekében. Az Intézet által megvalósított programok átláthatóságát szakmai, eredményességi és pénzügyi szempontból is biztosítani kell, hatékony monitoring- és értékelési rendszert kell kiépíteni, a képzések, képzőhelyek eredményességi mutatóit pedig nyilvánossá tenni.²⁹²

²⁹⁰ A szolgáltatási szttenderdek kialakítására a TÁMOP 2.6.1 programban került sor.

²⁹¹ A javaslatok az Autonómia Alapítvány OSI – Planning (Szakpolitikai javaslatok a 2014-2020-as Európai Unió támogatási periódus tervezéséhez), Helyi gazdaságfejlesztés projekt keretében készült esettanulmányok és összefoglaló anyag alapján kerültek megfogalmazásra.

²⁹² Az ÁSZ a Regionális Képző Központok 2007-2010. közötti tevékenységét, és az ezeket 2011 júliusában egyesítő Türr István Képző és Kutató Intézet működését vizsgálta. A vizsgálat során a számvevők megállapították, hogy a képzési központok tevékenysége nem volt hatékony, nem volt eredményes, ezért a központok működése nem segítette elő a foglalkoztatáspolitikai célok megvalósítását. A képzésekre vonatkozó értékelő rendszer nem volt alkalmas a teljesítmények mérésére. http://www.figyelo.hu/cikkek/376990_asz_nem_volt_hatekony_a_regionalis_kepzo_kozpontok_mukodese_.

5. EGÉSZSÉGÜGY

Helyzetfeltárás

A Stratégia helyzetelemzése szerint a társadalmi kirekesztettség egészségügyi vonatkozásai közül az egyik legjelentősebb a mai Magyarországon az, hogy az egészségügyi ellátások tekintetében jelentős területi egyenlőtlenségek mutatkoznak. A hátrányos helyzetű régiókat szakemberhiány, illetve nehezebben elérhető szolgáltatások jellemzik. Ezt az állítást támasztja alá egy, az *Egészségbiztosítási Felügyelet* megbízásából készített, 2010-ben nyilvánosságra hozott kutatási jelentés, mely szerint az egészségügyi ellátottság területi egyenlőtlenségei nem az ellátási szükséglet eltéréseiből fakadnak.²⁹³ Egy 2004-ben publikált kutatás eredményei szerint a romák felülreprezentáltak azokon a településeken, ahol nincs helyben háziorvos.²⁹⁴ Korábbi kutatások adatai szerint kimutatható, hogy annál alacsonyabb a várható élettartam egy adott kistérségben, minél magasabb a romák aránya;²⁹⁵ illetve a roma népesség születéskor várható élettartama alacsonyabb, mint a teljes népesség átlaga.²⁹⁶

Megemlítendő a „*Semmelweis Terv*” elnevezésű egészségügyi szakmai koncepció, mely szerint: „Az egészségi állapotot és annak meghatározó tényezőit tekintve jelentős a területi, illetve társadalmi-gazdasági tényezők szerinti egyenlőtlenség hazánkban. Különösen kedvezőtlen a többszörösen hátrányos helyzetű roma lakosság egészségi állapota.”²⁹⁷

A Stratégia helyzetelemzése rámutat arra a jelenségre is, hogy a népegészségügyi intézkedések nem érik el kellő mértékben a leghátrányosabb helyzetűeket. Az *ENSZ Fejlesztési Programja (UNDP)* által 2011-ben közzétett adatok szerint²⁹⁸ Magyarországon a nem roma férfiak 39 százaléka jut el kardiológiai szűrővizsgálatra, míg a roma férfiak esetében csupán 25 százalék; a nem roma nők esetében 40 százalék, a roma nők esetében csak 29 százalék. E vizsgálat szerint nem jut hozzá az alapvető gyógyszerekhez a roma férfiak 46 százaléka, miközben a nem roma férfiak esetében ez az arány csak 22 százalék; a roma nők esetében az arány 49 százalék, szemben a nem roma nők 23 százalékaival. Egy 2004-ben publikált tanulmány szerint „a háziorvosok egy része a szociálisan perifériális helyzetű, szegény, munkanélküli vagy cigány betegeknek kisebb költségű vizsgálati palettát nyújt, mint másoknak, egyúttal e betegekkel való kommunikációjuk átlag alatti nivójú, konfliktusok pedig átlag felett tapasztalhatók.”²⁹⁹

A Stratégia megállapítja, hogy a gyermekek egészségi állapota összefügg a szülők társadalmi-gazdasági helyzetével. A Magyarország által az Európai Bizottság foglalkoztatásért, szociális ügyekért és társadalmi befogadásért felelős főigazgatóságának benyújtott *Nemzeti Szociális Jelentés 2012* szerint „... a roma népesség

293 Dr. Vitray, J et al., *Szükségletre korrigált egészségügyi ellátás igénybevételének egyenlőtlenségei Magyarországon* (2010), http://www.egeszsegmonitor.hu/dok/igenybevetele%20egyenlotlensegek_2010.pdf.

294 Delphoi Consulting, *Hozzáférsi különbségek az egészségügyi alapellátásban I. – Struktúra és esélyegyenlőség* (2004), <http://www.delphoi.hu/haziorv-1.html>.

295 Csité A., Németh N., *A születéskor várható élettartam kistérségi egyenlőtlenségei az ezredforduló Magyarországon* (Kormányzás II. évf., 2. sz., 2007) 257-289, http://www.kormanyzas.hu/072/06_Csite-Nemeth.pdf.

296 Babusik F., dr. Papp G., *A cigányság egészségi állapota – szociális, gazdasági és egészségügyi helyzet borsodabauj-zemplén megyében* (Delphoi Consulting, 2002), <http://www.delphoi.hu/download-pdf/roma-BAZ-eu.pdf>.

297 Nemzeti Erőforrás Minisztérium, Egészségügyért Felelős Államtitkárság, „Semmelweis Terv az egészségügy megmentésére – Újraélesztett egészségügy – gyógyuló Magyarország”, 2011. június 27. K. Népegészségügy, K.2. „Helyzetértékelés, rendszerdiagnózis”. 100. o.

298 UNDP in Europe and Central Asia: Data on Roma, <http://europeandcis.undp.org/data/show/D69F01FE-F203-1EE9-B45121B12A557E1B>.

299 Delphoi Consulting, *Hozzáférsi különbségek az egészségügyi alapellátásban II. – Orvosi attitűdök és esélyegyenlőség* (2004), <http://www.delphoi.hu/haziorv-2.html>.

halmozottan hátrányos helyzete abból adódik, hogy körükben az egyéb szegénységet növelő tényezők – alacsony foglalkoztatottság és képzettség, sokgyermekes családszerkezet, vidéki lakóhely, eladósodottság – halmozottan jelentkeznek. Körükben a szegénységi arány eléri a 70 százalékot. A szegénységben élő gyermekek mintegy fele szintén roma.³⁰⁰ A 2005-2010-es időszakra szóló Nemzeti Dohányzásellenes Akcióterv háttér tanulmánya szerint a teljes népességet tekintve a várandós nők 16 százaléka dohányzik, míg a várandós roma nők 26 százaléka.³⁰¹ Kutatási eredmények szerint a 13-16 éves korosztályban aktív dohányos a roma tizenévesek 45 százaléka, míg a nem romák esetében ez az arány 18 százalék; legalább egyszer rágyújtott a roma tizenévesek 78 százaléka, a nem romák 45 százaléka; használt már drogot a roma tizenévesek 22 százaléka, a nem romáknak mindössze 2 százaléka.³⁰² Egy 2006-os kutatási jelentés felhívja a figyelmet arra, hogy a roma fiatalok mentálhigiénés gondozására nagyobb hangsúlyt kell fektetni, mivel a kutatás során a roma tizenévesek szignifikánsan magasabb eredményt értek el egy, a depresszió mérésére szolgáló skálán, mint nem roma kortársaik (az 1-től 16-ig terjedő skálán a roma tizenévesek átlagértéke 7,99 volt, míg a nem roma tizenéveseké 2,30).³⁰³

A Stratégia helyzetelemzése rámutat arra, hogy a roma lakosság egészségi állapota az országos átlagához képest sokkal kedvezőtlenebb. A *Nemzeti Egészségügyi Tanács (NET)* elnökének 2011 márciusában tett nyilatkozata szerint a roma népesség egészségi állapota tekintetében a jelzőszámok aggasztóak, jöllehet átfogó adatok nem állnak rendelkezésre, valamint a romákat gyakran éri diszkrimináció az egészségügyben,³⁰⁴ ezért célzott intézkedésekre, megelőző programokra és tudatosságnövelő programokra lenne szükség.³⁰⁵ A NET-et azonban néhány hónap múlva megszüntették; utódja pedig, a Nemzeti Betegfórum csak 2013 februárjában kezdte meg működését.³⁰⁶

A Stratégia kiemeli, hogy a hátrányos helyzetű nőket különösen sújtják a terhességmegszakítással, korai terhességgel, illetve korai szüléssel kapcsolatos egészségi problémák; ami összefüggésbe hozható a megfelelő családtervezési módszerekhez való hozzáférés hiányával. Erre hívja fel a figyelmet az *ENSZ Nőjogi (CEDAW) Bizottsága* is a 2013. március 1-jén közreadott, legutóbbi kormányjelentésére tett záró megjegyzéseiben is. A Bizottság sürgeti Magyarországot, hogy a társadalombiztosítás keretein belül biztosítson hozzáférést megfelelő családtervezési szolgáltatásokhoz és megfizethető fogamzásgátló eszközökhöz, valamint a szexuális és reprodukció egészségügyi szolgáltatásokhoz minden nő számára, ideértve a fogyatékkal élő, roma, HIV-fertőzött/AIDS-es és migráns, valamint menekült nőket is.³⁰⁷ Az *EBESZ romaügyi tanácsosa* szerint a roma népesség, különösen a roma nők egészségét érintő problémák megoldása halaszthatatlan fontosságú, mivel a roma nők egészségügyi hátrányai – amelyek jórészt a szegénységből, alacsony iskolázottságból, korai házasságból, szegregált életkörülményekből fakadnak – hozzájárulnak a társadalmi hátrányok újratermelődéséhez.³⁰⁸

A Stratégia helyzetelemzési része az egészségüggyel foglalkozó részben – valamint általánosságban is – kitér a romák elleni diszkrimináció széles körben elterjedt jelenségére, idézve például az Európai Unió Alapjogi Ügynökségének (FRA) közelmúltban közzétett jelentését:³⁰⁹ „Az egészségügyi ellátáshoz való hozzáférést az etnikai diszkrimináció is akadályozza. Az Alapjogi Ügynökség kutatása szerint az elmúlt egy évben a magyar romák 18 százaléka tapasztalt hátrányos megkülönböztetést az egészségügyben.” Kovács

300 Nemzeti Szociális Jelentés 2012 Magyarország, 2.o., <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7674&langId=en>.

301 Országos Egészségfejlesztési Intézet: Dohányzás Ellenés Nemzeti Akció Terv 2005–2010 – Háttér tanulmány (2005), http://color.oefi.hu/melleklet/DENAT_2005_2010.pdf.

302 Gerevich J, et al., *Substance Use in Roma and Non-Roma Adolescents* (The Journal of Nervous and Mental Disease, Volume 198, No. 6, June 2010).

303 Huszti É., *A roma gyermekek jól-léte és életmódja Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében* (2006), http://www.szszbmo.hu/szemle/dokumentumtar/doc_download/218&prev=/search%3Fq%3Droma%2Bfiatalok%2Bpszich%25C3%25A9s%26hl%3Den%26rlz%3D1C1AVSX_enHU390HU390%26biw%3D1024%26bih%3D475&sa=X&ei=eVVRUZLXMobmOtLtgtA&ved=0CC0Q7gEwAA.

304 MTI, „NET: 'szinte nincs is roma idős ember,' HVG (2011. 13. 29.), http://hvg.hu/egeszseg/20110329_egeszseg_roma_lakosság.

305 Index, „A cigányok sokat dolgoznak és korán halnak”, Index (2011. 03. 29.), http://index.hu/belfold/2011/03/29/a_ciganyok_sokat_dohanyoznak_es_koran_halnak.

306 50/2012. (XII. 19.) EMMI rendelete a Nemzeti Betegfórumról.

307 UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women: Consideration of reports submitted by States parties under article 18 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women Combined seventh and eighth periodic reports of States parties Hungary (2013. 03. 01.) CEDAW/C/HUN/CO/7-8, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/54/CEDAW-C-HUN-7-8.pdf>.

308 Office for Democratic Institutions and Human Rights: *Roma women need better access to health care, says OSCE Roma Adviser* (2012.08.03). <http://www.osce.org/odihr/88848>.

309 EU Fundamental Rights Agency, *European Union minorities and discrimination. Main results, European Union minorities and discrimination survey* (2009).

Zoltán, kormányzati kommunikációért felelős államtitkár, 2012 májusában tett kijelentése nyomán, mely szerint, „A mi felfogásunkban Magyarországon nincsen roma diszkrimináció”, a *Társaság a Szabadságjogokért* nyílt levelet intézett az államtitkárhoz, amelyben az egészségügyet mint a romák elleni diszkrimináció egyik fő területeként azonosítja.³¹⁰ A kormányzat nem adott választ a nyílt levélre.³¹¹

A romákkal szembeni hátrányos megkülönböztetés szélsőséges formája a roma nők kényszersterilizációja (vagyis informált beleegyezés/kérelem nélkül, művi úton meddővé tétele). Az ENSZ CEDAW Bizottság 2006-ban megállapította, hogy a magyar kormány megsértette a CEDAW Egyezmény³¹² 10.(h), 12. és 16. cikkét egy roma nő, Sz. A. művi meddővé tételével, amelyhez az érintett nem adott teljes körű tájékoztatáson alapuló beleegyezést.³¹³ Az *Európai Roma Jogok Központja (ERRC)* és a *Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Iroda (NEKI)* jelenleg is pert folytat egy roma közösséghez tartozó nő sterilizációs ügyében.³¹⁴

Az intézkedési terv

Az Intézkedési Terv a 2012-2014-es időszakra az alábbi, egészséggel, illetve egészségüggyel kapcsolatos intézkedésterveket sorolja fel:

- hátrányos helyzetű fiatalok diák- és szabadidősportban való részvételének elősegítése;
- a roma nők szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatást nyújtó intézményekben való foglalkoztatásának elősegítése;
- koragyerekkori fejlődés megalapozása érdekében programok indítása (pl. szűrővizsgálatok);
- szolgáltatások bevezetése a gyermek- és serdülőkorú mentális problémák kezelésére;
- hátrányos helyzetű szülők számára a korszerű gyermek-egészségügyi ismeretek átadása;
- népegészségügyi és egészségfejlesztési kampányok indítása roma szakemberek bevonásával (pl. szűrővizsgálatokon való részvétel ösztönzésére, különös tekintettel a szegregált lakókörnyezetben élőkre);
- ösztönző, támogató programok bevezetése a tartósan betöltetlen háziorvosi körzetek számának csökkentésére, kiemelt figyelemmel a hátrányos helyzetű térségekre;
- közoktatási intézményekben egészségvédelmi programok indítása (pl. szenvedélybetegségek megelőzése érdekében).

A Semmelweis Terv az alábbi intézkedéseket említi kifejezetten a roma lakosság egészségügyi helyzetével kapcsolatban:

- „A méltánytalan egyenlőtlenségek csökkentése érdekében a szociális, oktatási, foglalkoztatási és egészségügyi ellátások összehangolt fejlesztése és alkalmazása a hátrányos helyzetű térségekben különös tekintettel a roma népességre, a gyermekvállalásra készülőkre és a gyermekeket támogató ellátásokra.”³¹⁵
- „A védőnői hálózat az alapellátás egészébe szervesen integrált megerősítése különösen fontos. Elsősorban a hátrányos helyzetű térségekben, a roma közösségekben, a hátrányos helyzetű családok gondozásában kell a jelenlétüket ösztönözni.”³¹⁶

310 TASZ, *Van diszkrimináció. Nyílt levél Kovács Zoltánnak, a kormányzati kommunikációért felelős államtitkárnak* (2012. 05. 31.) <http://tasz.hu/en/comment/reply/2728>.

311 A TASZ által jelen riport céljaira rendelkezésre bocsátott információ.

312 A nőkkel szembeni megkülönböztetés minden formájának felszámolásáról szóló egyezmény (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women), U.N.T.S. Vol. 1249, 1979, 13. (Magyarországon kihirdette az 1982. évi 10. törvényerejű rendelet.)

313 ENSZ CEDAW Bizottság, 36. ülés, 4/2004. sz. Kommunikáció, <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/protocol/decisions-views/Decision%204-2004%20-%20English.pdf>.

314 25.P.21.782/2010. (a per dokumentációja elérhető az ERRC-nál). Az eset 2008-ban történt, egy állami fenntartású kórházban. 2012 novemberében a bíróság első fokon megállapította, hogy a kórház nem nyújtott megfelelő felvilágosítást a beavatkozás természetéről, illetve azt, hogy hiányzik a beteg műtéti beleegyező nyilatkozata, ám csupán 100.000 Ft kártérítést ítélt meg a felperesnek, „eljárási hibára” tekintettel, egyúttal arra hivatkozva, hogy a felperes valójában maga kérte a beavatkozás elvégzését. (A felperes fellebbezett; az ügyet 2013. április 18-án a Debreceni Ítéltábla fogja másodfokon tárgyalni.)

315 Nemzeti Erőforrás Minisztérium, Egészségügyért Felelős Államtitkárság, „Semmelweis Terv az egészségügy megmentésére – Újraélesztett egészségügy – gyógyuló Magyarország”, 2011. június 27., K.3. „Megoldási javaslatok, intézkedések”, 104. o.

316 Uott., M. „A magyar csecsemő-, és gyermekegészségügyi ellátás fejlesztése”, M.2. „Főbb intézkedési irányok, prioritások – Emberi erőforrások”, 118. o.

IV. 1 „Programot kell indítani a területi különbségekből fakadó hátrányok csökkentése céljával, a koragyerekkori fejlődés megalapozása érdekében bővíteni kell a korai felismerés, szűrés kapacitásait a fejlődési szűrővizsgálatok módszertani fejlesztésével.”

- A 2012. október 1. és 2015. március 31. között megvalósuló TÁMOP-6.1.4 projekt konzorciumi vezetője a Gyógyszerészeti és Egészségügyi Minőség- és Szervezetfejlesztési Intézet (GYEMSZI), konzorciumi partnere az Országos Tisztifőorvosi Hivatal (OTH); elfogadott, elszámolható összköltség: 2,5 milliárd forint, 87.771.920 euró. A projekt középpontjában mint közvetlen célcsoport az egészségügyi alapellátás (védőnői szolgálat, házi gyermekorvosok, illetve gyermekeket is ellátó háziorvosok), illetve a gyermekek szülei állnak. A projekt operatív célja, hogy mintegy 600.000 7 éves kor alatti gyermek rendszeres és korszerű szűrővizsgálatokon vegyen részt, a fejlődésükben veszélyeztetett gyermekeket pedig a lehető legkorábban azonosítsák; a stratégiai cél az, hogy a szülőknek és az alapellátóknak sikerüljön hatékonyabban észlelni a fejlődésükben veszélyeztetett gyermekeket, hogy emelkedjen a beiskolázásra alkalmas gyermekek aránya, illetve csökkenjenek a területi és szociális egyenlőtlenségek ezen a területen.³¹⁷

IV. 2 „Az iskolai eredményességet nagymértékben akadályozó gyermek- és serdülőkori mentális problémák kezelésére célzott, az egész ország egész területét lefedő szolgáltatásokat kell kialakítani.”

- Ezen pontnál forrásként a költségvetési törvények vannak nevesítve; megjegyezve, hogy a költségvetési lehetőségek függvényében legkorábban 2013-tól indulnak ilyen programok/ szolgáltatások.

IV.3 „A hátrányos helyzetű szülők számára is elérhető formában biztosítani kell a gyermekek egészségügyi helyzetének javítása érdekében a korszerű gyermek-egészségügyi ismeretek átadását tájékoztatással, oktatással, szemléletváltoztatás elősegítésével”:

- Lásd IV. 1.

IV. 4 „Népegészségügyi és egészségfejlesztési kampányok támogatásával a legfontosabb egészségfejlesztéssel kapcsolatos üzeneteket el kell juttatni a hátrányos helyzetű lakosság részére”:

- A 2012 tavaszán kiírt TÁMOP 6.1.2 kódszámú „Egészségre nevelő és szemléletformáló életmód programok – lokális szintek” című pályázat keretében 1-10 millió forintos támogatást igényelhettek nonprofit szervezetek a munkahelyeken dolgozók egészséges életmódra nevelésére; illetve óvodák, bölcsődék és speciális csoportokkal foglalkozó szervezetek, többek között csoportfoglalkozások, szabadidős rendezvények és információs napok lebonyolítására, eszközbeszerzésre, valamint bérköltségre. A pályázat elbírálása 2013 februárjában tiltakozást³¹⁸ váltott ki a pályázók egy köréből, ugyanis az „A” komponens esetében csak a benyújtási időtartam legelső napján (2012. július 23-án) beérkezett – gyorspostán beküldött – 83 pályázat nyert támogatást,³¹⁹ noha a gyorspostai beküldés, amint azt az NFÜ el is ismerte, a pályázati kiírás szerint kizáró ok lett volna. Felmerült annak a lehetősége, hogy a pályázati forrás keretösszegét növelve további pályázatokat is támogatnak.³²⁰
- A 2012-ben kiírt TÁMOP-6.1.2/LHH „Egészségre nevelő és szemléletformáló életmódprogramok a leghátrányosabb helyzetű kistérségekben” c. kiírások célja az egészséget szolgáló egyéni magatartásminták és közösségi értékek elterjedésének ösztönzése, közösségi programok

317 Lásd: https://www.antsz.hu/projectek/tamop_614_koragyermek.

318 Lásd: <http://www.gwconsulting.hu/hu/cimlap/item/321-tiltakoz%C3%A1s-a-t%C3%A1mop-612/11-1-k%C3%B3djel%C5%B1-p%C3%A1ly%C3%A1zatok-%C3%B6nkorm%C3%A1nyzatokat-%C3%A9rint%C5%91-agg%C3%A1lyos-d-%C3%B6nt%C3%A9shozatali-elj%C3%A1r%C3%A1s%C3%A1val-szemben>.

319 Szentkirályi Balázs: „Egy peren múlt hárommilliárd forint sorsa” (Index, 2013. 02. 05.). <http://index.hu/gazdasag/2013/02/05/tamop-ugy>.

320 MTI, „Többet kaphat az egészségnevelő program”, *Tőzsdefórum* (2013. 02. 05.). <http://tozsdeforum.hu/gazdasag/tobbet-kaphat-az-egeszsegnevelo-program/>.

elterjesztése, az életminőség javítása; a szív és érrendszeri, daganatos megbetegedések előfordulásának csökkentése, a korai és elkerülhető halálozás életmódbeli tényezőinek javítása, az egészségben megnyilvánuló egyenlőtlenségek csökkentése.³²¹

- 2012. december végén jelent meg a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség honlapján a TÁMOP 6.1.3 „Népegészségügyi kommunikáció fejlesztése” c. pályázat, amely egészségfejlesztési, betegségmegelőzési tevékenységek, valamint a szabadidősportot támogató, a társadalom különböző célcsoportjainak sajátosságaihoz illeszkedő, hatékony népegészségügyi kommunikáció folyamatos megvalósítására képes, országos szintű kapacitás kialakítására biztosít forrást. A kiemelt projektfelhívás nyilvánosságra hozatalakor az elszámolható közkiadásokra rendelkezésre álló keretösszeg 1.850.000.000 forint, melynek 30,7 százalékát (az Operatív Programban rögzített arányosítási mutató alapján) Közép-Magyarország régió forrásai adják. A módosított pályázati dokumentáció értelmében a pályázatok benyújtására a honlapon való megjelenéstől számított 60 napon belül volt lehetőség.³²²

IV. 5 „Az egészségügyi ellátáshoz való egyenlő hozzáférés javítása érdekében ösztönző, támogató programokkal csökkenteni kell a tartósan betöltetlen körzetek számát.”

- Egy 2012. január 1-jétől hatályos kormányrendelet³²³ meghatározza a „tartósan betöltetlen háziorvosi körzet” fogalmát, és ezek nyilvántartásával az Országos Alapellátási Intézetet (OALI) bízta meg. Ez az intézkedés a monitorozást, illetve a koordinációt hivatott elősegíteni a probléma³²⁴ megoldását illetően; mivel ugyancsak az OALI működteti – 2006 óta – az ún. Praxisprogramot,³²⁵ amelynek keretében jelenleg a háziorvostan szakvizsgával nem rendelkező orvosok jelentkezhettek helyettesítő háziorvosnak, illetve klinikai szakképesítéssel rendelkező orvosok háziorvosnak. Anyagi motiváció révén csökkentendő a betöltetlen gyermek háziorvosi körzetek számát, 2012. novemberében az EMMI bejelentette, hogy a Méhes Károly-ösztöndíjprogram révén 20 gyermekorvosjelöltnek nyújtanak havi nettó 200 ezer forintos támogatást, amennyiben vállalják, hogy a program végeztével is legalább annyi ideig ugyanott dolgoznak majd, ameddig a támogatást kapták.³²⁶

IV. 6 „A Teljeskörű Egészségfejlesztés kiépítésének érdekében programokat kell indítani a közoktatási intézményekben, különös tekintettel a hátrányos helyzetű társadalmi csoportokat veszélyeztető egészségügyi rizikófaktorokra, problémákra, így a szenvedélybetegségek megelőzésére is.”

- Lásd IV. 4. (TÁMOP 6.1.2)

Szakpolitikai intézkedések

Változások a társadalombiztosítási, illetve alapvető szociális juttatásokra való hozzáférés tekintetében

Az alapvető egészségbiztosítási ellátáshoz való hozzáférés tekintetében releváns – negatív – fejlemény a szociális segélyezés szigorítása, pl. a „30 napos szabály” bevezetése az aktív korúak ellátása (rendszeres szociális segély, foglalkoztatást helyettesítő támogatás) tekintetében, aminek következtében a segélyezésből kiszoruló hátrányos helyzetűek az egészségbiztosítási ellátásból is kimaradhatnak,³²⁷ illetve

321 Lásd: <http://www.nfu.hu/doc/3293>; <http://www.nfu.hu/doc/3347>.

322 Lásd: http://www.nfu.hu/modosult_a_nepegeszsegugyi_kommunikacio_fejlesztese_erdekeben_kiirt_kiemelt_projekt_dokumentacioja2.

323 313/2011. (XII. 23.) Korm. rendelet az önálló orvosi tevékenységről szóló 2000. évi II. törvény végrehajtásáról.

324 2005-ben a betöltetlen körzetek száma 159 volt; 2011. januári adatok szerint 7,5%-kal több, 171 db (41 felnőtt, 28 gyermek, 102 vegyes) körzet. A betöltetlen körzetek aránya: Nógrád megyében 8%, Tolna megyében 7,7%, Borsod-Abaúj-Zemplén és Jász-Nagykun-Szolnok megyében, 6,4%, illetve 6,7% az üres praxisok aránya. Lásd Állami Számvevőszék: *Jelentés a háziorvosi ellátás működésének és pénzügyi feltételrendszerének ellenőrzéséről*, 2011. november, 41. o. <http://www.asz.hu/jelentes/1126/jelentes-a-haziorvosi-ellatas-mukodesenek-es-penzugyi-feltetelrendszerenek-ellenorzeserol/1126j000.pdf>.

325 Lásd: <http://www.oali.hu/koezerdek-anyagok/praxisprogramok>.

326 MTI, „Városokból is hiányzik a házi gyermekorvos”, (*Weborvos*, 2012. november 12). http://www.weborvos.hu/egeszsegpolitika/varosokbol_is_hianyzik_hazi/198206/.

327 Az aktív korúak ellátására való jogosultság feltétele, hogy a kérelmező az elmúlt évben legalább 30 nap keresőtevékenységet, közmunkát stb. tudjon igazolni; lásd: 1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról, 36 §.

csak akkor lesznek jogosultak egészségügyi ellátásra, ha rendszeresen fizetik a havi mintegy 23 eurót kitevő egészségbiztosítási hozzájárulást.³²⁸

Az egészségügy tekintetében releváns változásként említették a riport elkészítése során rendezett konzultációk³²⁹ alkalmával a szakemberek az óvodáztatási támogatást (ez a juttatás 2009-től jár azon halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek után, akik 3-4 éves korban óvodába járnak; a támogatást beiratkozáskor, valamint a tanév közben – amennyiben a gyermek rendszeresen jár óvodába – folyósítják), mint olyan közelmúltbeli fejleményt, amelynek mostanra már kifejezetten érződik a pozitív hatása, azaz hogy a hátrányos helyzetű gyerekek az elmúlt években nagyobb arányban kerültek óvodába – ami az egészségfejlesztés-egészségnevelés színtere is. Kertesi Gábor és Kézdi Gábor 2012-ben publikált, kutatáson alapuló becslési eredményei alapján az óvodáztatási támogatásnak viszonylag pozitív hatás tulajdonítható, ugyanis számításaik szerint 2010-ben mintegy hatodával több kisgyermeket írtak be a juttatás hatására. Ám a szerzők felhívják a figyelmet arra is, hogy a kezdeményezés nem járt együtt az óvodai infrastruktúra fejlesztésével; illetve, hogy az új közoktatási törvény³³⁰ az óvodai beíratás kötelező korhatárát a 2012 szeptemberében kezdődő tanévtől 3 éves kor szállította le, amivel a beíratásokat ösztönző óvodáztatási támogatási program okafogyottá vált.³³¹

Adminisztratív feltételek az egészségügyi szolgáltatásokhoz, illetve a társadalombiztosítási juttatásokhoz való hozzájutásban

Strukturális problémára utal a konzultációk során az a szakemberek által említett jelenség, hogy a mélyszegénységben élő roma nők számára – akik számára hozzáférhetetlenek a korszerű születésszabályozási módszerek – a nem kívánt terhesség megszakítása anyagi okokból gyakran nem elérhető, mivel térítésmentes ellátásra nem, csupán 70 százalékos szociális kedvezményre jogosultak – legalábbis a helyi családsegítő általi értelmezés szerint (megjegyzendő, hogy a vonatkozó szabályozás³³² feltételrendszere szerint azok, akik bizonyos szociális ellátásokban részesülnek, térítésmentes terhességszakításra jogosultak).

Háziorvosi szolgálat, szakorvosi ellátás, sürgősségi betegellátás fejlesztése a hátrányos helyzetű térségekben

A „tartósan betöltetlen háziorvosi körzetek” nyilvántartását az Országos Alapellátási Intézet végzi, amely a háziorvosi és gyermek háziorvosi helyek betöltését szolgáló Praxisprogramot is működteti.³³³

A konzultációk során mind a háziorvosi szolgálatot, mind a szakorvosi ellátást, mind a sürgősségi betegellátást illetően arról számoltak be a résztvevők, hogy a szolgáltatások elérhetősége és színvonala is romlik; illetve, hogy a hátrányos helyzetű betegek kiszorulása a megfelelő egészségügyi szolgáltatásokból fokozódott azáltal, hogy az anyagilag jobb helyzetű betegek részleges, illetve kiegészítő térítési díj mellett vesznek igénybe a beutalási rendtől eltérően – például saját kezdeményezésre – szolgáltatásokat.³³⁴

Romákkal szembeni hátrányos megkülönböztetés az egészségügyben

A romákkal szembeni hátrányos megkülönböztetés szélsőséges formája, a roma nők kényszersterilizációja kapcsán a jogvédő szervezetek álláspontja az, hogy a jelenlegi magyarországi szabályozást módosítani

328 Lásd: http://www.nav.gov.hu/nav/ado/jarulek/jaruj_101105.html.

329 Lásd a 'Módszertan' c. részt.

330 2011. évi CX. törvény a nemzeti köznevelésről, 8 §.

331 Kertesi G., Kézdi G., *Az óvodáztatási támogatásról: Egy feltételekhez kötött kézpénztámogatási program értékelése* (Budapesti Munkagazdaságtani füzetek, Magyar Tudományos Akadémia Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Közgazdaságtudományi Intézet, Budapesti Corvinus Egyetem, Emberi Erőforrások Tanszék Budapest, BWP – 2012/6.). <http://www.econ.core.hu/file/download/bwp/bwp1206.pdf>.

332 32/1992. (XII. 23.) NM rendelet a magzati élet védelméről szóló 1992. évi LXXIX. törvény végrehajtásáról.

333 Lásd jelen fejezet 3. részében.

334 Lásd: Országos Egészségbiztosítási Pénztár: *Ellátások betegség esetére – orvosi ellátás*. Hatályos: 2012. július 1-től. 2012/03. http://www.oep.hu/pls/portal/docs/PAGE/LAKOSSAG/OEPHULAK_EBELLAT/ELLATASMO/ORVOSI_ELLATAS_2012_03.PDF.

lenne szükséges,³³⁵ ugyanis Magyarország nem hajtotta végre a CEDAW Bizottság 2006-os, vonatkozó döntésében³³⁶ megfogalmazott összes ajánlást: a művi meddővé tételre vonatkozó jogszabályok továbbra sem felelnek meg a sterilizáció egészségügyi indokaira és a meddővé tételi eljárás visszafordíthatóságára vonatkozó nemzetközi normáknak.³³⁷ Az egészségügyi törvény³³⁸ megköveteli ugyan a tájékoztatáson alapuló beleegyezést, ugyanakkor továbbra is lehetővé teszi a művi meddővé tétel elvégzését egészségügyi okok alapján (jóllehet a további terhességek elkerülését célzó meddővé tétel soha nem indokolható egészségügyi vészhelyzettel). Ezenkívül kifogásolható, hogy a magyar törvényi szabályozás szerint a pácienseket tájékoztatni kell a „fogamzó-, illetve nemzőképesség helyreállításának esélyéről”: ez a megfogalmazás azt sugallja, hogy a meddővé tétel nem visszafordíthatatlan beavatkozás.³³⁹

Betegjogok sérelme

A konzultációkon kapott visszajelzések alapján összegezhető, hogy noha elvben rendelkezésre állnak panasztételi lehetőségek, ha valakit hátrány, illetve jogsérelem ér az egészségügyben – noha a betegjogi képviselők elérhetősége ki van függesztve az orvosi rendelők várótermibeiben –, a hátrányos helyzetű betegek kis eséllyel élnek a panasztételi lehetőséggel. A válaszadók benyomása szerint a jogsérelmet, illetve diszkriminációt elszenvedő betegeket számos ok tarthatja vissza a panasztételtől: például nincsenek tisztában a jogaikkal, nem bíznak a hatóságokban, illetve – tévesen – azt feltételezik, hogy a panasz eljárás megindítása pénzbe kerül.

A Társaság a Szabadságjogokért (TASZ) jogvédő szervezet magyar kormányzati pénz felhasználása nélkül, Hollandia Budapesti Nagykövetségének anyagi támogatásával készített egy képregény formájú tájékoztatót 2012-ben („Jogod van! – Képregény a jogaidról az egészségügyben”), amelynek célja a szocioökonómiai szempontból hátrányos helyzetű emberek – akik fokozottan ki annak téve a diszkrimináció, valamint az egészségügyi ellátásokból való kiszorulás veszélyének – informálása, támogatása.³⁴⁰ A TASZ képviselői több településen (Halmajon, Putnokon és Sajókázán) bemutatták a képregény formájú tájékoztatót, a helyi roma közösségekkel együttműködésben megszervezett rendezvények keretében, amelyeken a TASZ jogászainak előadásai mellett a résztvevők helyi problémákat, illetve az egészségügy terén tapasztalt diszkriminációs tapasztalatokat is megvitattak; néhány eset továbbkerült a TASZ jogi segítségét és tanácsadást nyújtó Romaprogramjához.³⁴¹

Célzott megelőző, egészségvédelmi programok hátrányos helyzetű csoportoknak

A Stratégia megvalósítási időszakának kezdete, tehát 2012 januárja óta több releváns, az Intézkedési Tervben foglaltakhoz illeszkedő TÁMOP pályázatot írtak ki: a TÁMOP 6.1.2 keretén belül az „Egészségre nevelő és szemléletformáló életmód programok – lokális színterek” címűt (amelynek elbírálása tiltakozást váltott ki a jelentkező egy része körében); a TÁMOP-6.1.2/LHH keretén belül az „Egészségre nevelő és szemléletformáló életmódprogramok a leghátrányosabb helyzetű kistérségekben” címűt (amely a területi célzás által elvben hatékonyan érheti el a roma közösségeket); a TÁMOP 6.1.3 keretén belül a „Népegészségügyi kommunikáció fejlesztése” címűt; illetve, a TÁMOP-6.1.4 keretén belül indult el a Gyógyszerészeti és Egészségügyi Minőség- és Szervezetfejlesztési Intézet (GYEMSZI) és az Országos Tisztifőorvosi Hivatal (OTH) által bonyolított, védőnőket is bevonó, hátrányos helyzetű családokat célzó, „Koragyermekkori (0-7 év)” kiemelt projekt.³⁴²

335 Magyar Női Érdekvégyesítő Szövetség és az Európai Roma Jogok Központja: Alternatív jelentés az ENSZ CEDAW Bizottságához Magyarország hetedik és nyolcadik összevont időszakos jelentésének felülvizsgálatához kapcsolódóan (2013. január), <http://noierdek.miria.hu/wp-content/uploads/2013/03/Noi-Erdek-ERRC-UN-CEDAW-Alternat%C3%ADv-Jelent%C3%A9s-1.pdf>.

336 Lásd jelen fejezet 2. részét.

337 ERRC: Beadvány az ENSZ Egészségüggyel, kínzással és nők elleni erőszakkal foglalkozó különmegbízottjához (2011. június), <http://www.errc.org/cms/upload/file/letter-to-un-special-rapporteurs-on-health-torture-and-violence-against-women-3-june-2011.pdf>.

338 1997. évi CLIV. törvény az egészségüggyel, 187 §.

339 Guidelines on sterilisation of women issued by the International Federation of Gynecology and Obstetrics, elérhető: <http://www.figo.org/files/figo-corp/FIGO%20-%20Female%20contraceptive%20sterilization.pdf>.

340 TASZ, *Jogod van! – Képregény a jogaidról az egészségügyben*, (2012. 01. 13). <http://tasz.hu/betegjog/jogod-van-kepregeny-jogaidrol-az-egeszsegugyben>.

341 A TASZ által jelen riport céljaira rendelkezésre bocsátott információ.

342 Lásd jelen fejezet 3. részében.

2012 szeptemberében az EMMI részéről Langerné Victor Katalin, társadalmi felzárkózásért felelős helyettes államtitkár, a „Társadalmi felzárkózás az egészségügy szakterületén” címmel rendezett szakmai tanácskozáson – amelyen az ORÖ, a WHO, az Országos Egészségfejlesztési Intézet, valamint a Türr István Képző és Kutató Intézet képviselői is részt vettek – beszélt a nyilvánosság előtt arról, hogy a Stratégia megvalósítása érdekében a kormány és az ORÖ között létrejött keretmegállapodás szerint 150 ezer roma ember egészségügyi szűrését tűzték ki célul. E program híre a médiában 2012 szeptemberében jelent meg; a megvalósulásról jelenleg nem áll rendelkezésre információ.³⁴³

A Stratégiától független, ám a Stratégia megvalósítása tekintetében releváns fejlemény, hogy 2012 februárjában az ENSZ Egészségügyi Világszervezet (WHO) „Társadalmi Sebezhetőség és Egészség Együttműködési Központ”-nak nevezte ki a Debreceni Egyetem Népegészségügyi Karának Megelőző Orvostani Intézetét. A Központ célja, hogy kutatásokat végezzen például a romák egészségi állapota, illetve az azt meghatározó tényezők megismerése érdekében, foglalkozzon a hátrányos helyzetű lakossági csoportokkal kapcsolatos tények és hatékony módszerek gyűjtésével, elemzésével és terjesztésével.³⁴⁴

Intézmények közötti együttműködés, roma szakemberek képzése az egészségügyben

A Stratégia keretében valósul meg a „Nő az esély!” címen ismertté vált program,³⁴⁵ amely a TÁMOP 5.3.1.-B-2 „Roma emberek képzésbe ágyazott foglalkoztatása a szociális és gyermekjóléti ellátórendszerben” c. pályázat nyomán indult el és roma szakemberek képzésére irányul, részben az egészségügy területén. A programot az Országos Roma Önkormányzat (ORÖ) és a Türr István Képző és Kutató Intézet (TKKI) konzorciumban valósítja meg.

Nem a Stratégia keretein belül indult el, de összhangban áll a Stratégia célkitűzéseivel a *Cigány Orvosképzési Program*,³⁴⁶ amely a Semmelweis Egyetemen – a *Semmelweis Egyetem és az Avicenna International College* együttműködésében – folyik. A felsőfokú végzettségű roma egészségügyi szakemberek, roma értelmiségiek képzése mellett a kezdeményezésnek az is célja, hogy a program révén diplomát szerzők vállalkozzanak a hátrányos helyzetű térségekben (betöltetlenül álló) egészségügyi-orvosi állások betöltésére. A program – az Új Magyarország Fejlesztési Terv keretében (TÁMOP-4.1.1/A) – 2011-ben és 2012-ben összesen 20 résztvevővel folyt, akik közül 15-en továbbtanultak. 2013-ban is indul új előkészítő évfolyam.

343 MTI, *Százötvenezer roma egészségügyi szűrését célozta meg a kormány* (Népszabadság Online, 2012. 09. 26.). www.nol.hu/belfold/szazotvenezer_roma_egeszsegugyi_szureset_celozta_meg_a_kormany.

344 World Health Organization Regional Office for Europe: *Vulnerability and health: WHO opens new collaborating centre in Hungary*, (2012. 02. 18.), <http://www.euro.who.int/en/what-we-do/health-topics/health-determinants/social-determinants/news/news/2012/02/vulnerability-and-health-who-opens-new-collaborating-centre-in-hungary>.

345 Lásd bővebben a függelékben.

346 Lásd: <http://cigany-orvoskepzes.eu/>.

Javaslatok

Stratégiai irányok, partnerség kialakítása

- Vonjanak be roma szakembereket az állami szakpolitikai intézmények munkájába, illetve az egészségügyi programok tervezésébe, megvalósításába, megvalósításának nyomon követésébe, valamint eredményeinek értékelésébe.
- A romák egészségügyi szolgáltatásokhoz való hozzáférését segítő programok tervezésébe, megvalósításába, megvalósításának nyomon követésébe, valamint eredményeinek értékelésébe vonjanak be roma civil szervezeteket (illetve a roma nőket érintő egészségügyi programok esetében roma női civil szervezeteket).
- Kapjanak támogatást azok a civil szervezetek, amelyek korábban sikeres egészségügyi-egészségvédelmi projekteket hajtottak végre nem állami támogatások felhasználásával.
- Induljanak programok a hátrányos helyzetű (pl. szegregátumokban lakó roma) közösségekben végzett szűrővizsgálati programok során azonosított betegségek gyógyítására-kezelésére is.
- A védőnői szolgálattal való együttműködés, a védőnői hálózat szerepének megerősítése szerepeljen a prioritások között.

Általános szakpolitikai javaslatok

- Elengedhetetlen a hazai jogszabályok és kormányzati intézkedések összehangolása a művi meddővé tételre vonatkozó nemzetközi normákkal; a szakmai protokollok módosítása révén biztosítsák, hogy ilyen jellegű beavatkozásra csak a beteg írásbeli kérelmére, előzetes, teljes körű tájékoztatás és beleegyezés után kerülhessen sor.
- A szakminisztérium a betegjogokkal kapcsolatban indítson széles körben tudatosságnövelő kampányokat, illetve nyújtson tájékoztatást, elősegítendő a hátrányos helyzetű személyek hozzáférését a jogorvoslati lehetőségekhez szükség esetén.
- A költségvetés biztosítson forrást a szakemberhiány leküzdésére, illetve az egészségügyi szolgáltatások színvonalának növelésére a hátrányos helyzetű térségekben.
- Az NFÜ az egészségnevelési, egészségügyi programokra vonatkozó kiírások esetén biztosítson valódi lehetőségeket arra, hogy a civil szervezetek és önkormányzatok sikeresen pályázhassanak.

A Stratégia helyzetelemzésében szereplő, de az Intézkedési Tervben nem érintett problémákra vonatkozó javaslatok

- A roma nők reprodukzív önrendelkezési jogának biztosítása, illetve reprodukatív egészségének javítása érdekében növeljék a megfelelő családtervezési lehetőségekhez való hozzáférést, felvilágosító programok és társadalombiztosítási támogatás révén.

Folytatásra érdemes kezdeményezések

- Folytatódjanak a célzott, szakképzést is magukban foglaló foglalkoztatási programok roma nők számára a szociális és az egészségügyi ellátórendszer területén.
- Folytatódjanak olyan kezdeményezések, amelyek célja roma fiatalok bevonása a felsőfokú egészségügyi képzésbe.
- Folytatódjon a roma szakemberek célzott képzése és foglalkoztatása a különböző szakpolitikai és állami intézményekben.

6. LAKHATÁS

Helyzetfeltárás

A magyar lakásállományt a saját tulajdonú lakások dominálják; a lakott állománynak (3,9 millió lakás) csak mintegy 3 százaléka önkormányzati bérlakás és további 4-8 százaléka magánbérleti lakás.³⁴⁷ A bérlakások alacsony aránya komoly akadálya a munkaerő-piaci mobilitásnak. A szociális bérlakások hiánya³⁴⁸ miatt az alacsony jövedelmű háztartások jelentős része is saját tulajdonú lakásban kénytelen élni, sokszor ezek a lakások perifériális területen vannak és rossz minőségűek. A lakásállomány minősége folyamatosan javul, de 2005-ben a lakások 13 százaléka még így is alacsony komfortú volt, ezekben élt a népesség több mint 11 százaléka.³⁴⁹ 2010-ben a népesség 6,6 százaléka élt olyan lakásban, amelyben nincs WC, 4,4 százaléka pedig olyan lakásban lakott, melyben nincsen zuhany vagy fürdőkád.³⁵⁰

A lakásfenntartás megfizethetősége a 2000-es évek során jelentősen romlott. A háztartások átlagos lakásfenntartási költségei 18 ezer forintról (2001) mintegy 40 ezer forintra (2009) emelkedtek, ami azt jelenti, hogy 2001-ben a háztartások jövedelmének átlagosan 19,6 százalékát, míg 2009-ben 23,5 százalékát fordították lakásfenntartásra. Ezzel egyidejűleg 10 százalékról 15 százalékra nőtt azoknak a háztartásoknak az aránya, melyek a jövedelmük több mint egyharmadát lakásfenntartásra költik.³⁵¹ A lakásfenntartás romló megfizethetőségét a díjhátralékosok növekvő száma és aránya is mutatja.³⁵²

A volumenében igen szűk önkormányzati bérlakásállomány minőségét tekintve is igen kedvezőtlen összetételű. A mintegy 130 ezres állománynak majd fele (47 százalék) egyszobás, míg egynegyede alacsony komfortú lakás.³⁵³ A magasabb komfortfokozatú lakások között viszont jelentős a magas fenntartási költséggel rendelkező, távfűtéses lakások aránya (a teljes állomány 38 százaléka). A szektorban megjelenik a területi szegregáció jelensége, amit az is mutat, hogy nem egy városi szegregátum önkormányzati bérlakásokból áll. Az önkormányzati bérlakásokban lakó bérlők hátrányos helyzetét mutatja, hogy a bérlőknek mintegy fele rendelkezik lakbértartozással.³⁵⁴ A tartozások annak ellenére kardinális problémát jelentenek, hogy az önkormányzati lakbérek átlagosan a piaci lakbérek 20-60 százaléka körül mozognak. Az alacsony lakbérek nem fedezik a szektor karbantartási és felújítási költségeit, aminek következtében az önkormányzatok nem érdekeltek a szektor bővítésében, de még a meglévő állomány fenntartásában sem.

347 A KSH 2011-es Népszámlálásának részletes lakásállományra vonatkozó adatai 2012. március elején még nem érhetőek el. A 2011-es népszámláláskori teljes állomány 4,4 millió lakás volt, melynek 11,5%-a nem lakott lakás. A magánbérlakásokra vonatkozóan pontos adat nem áll rendelkezésre a szektorra jellemző nagyfokú adóelkerülés miatt, itt szakértői becslést adtunk, mely különféle felmérések eredményeit összegzi.

348 Az önkormányzati bérlakásoknak ráadásul csak egy részét (bár ez a jelentősebb része) működtetik szociális bérlakásként. Az önkormányzati bérlakásállomány a rendszerváltáskori 26%-ról a folyamatos, mai napig tartó privatizáció miatt csökkent a jelenlegi színvonalra, a privatizáció a benn lakó bérlő javára történt és történik.

349 Mikrocenzus, 2005. Alacsony komfortú lakás melyben nincs WC, vagy fürdőszoba, vagy az épület alapozás nélküli.

350 Eurostat, *Statistics on Income and Living Conditions (SILC)*, 2010.

351 KSH, "Háztartási Költségvetési Felvételek", Megjelent: Székely Gáborné: *Társadalmi Helyzetkép, Lakáshelyzet*. KSH 2010.

352 Míg 2003-ban az áramdíjjal hátralékban lévők száma 335 ezer volt (összes áramfogyasztó 7,1%-a), a gázdíjjal hátralékosé pedig 68 ezer (összes gázfogyasztó 2,2%-a), addig 2009-ben már az áramhátralékosok száma 556 ezerre (összes áramfogyasztó 11,2%-a), míg a gázhátralékosoké 446 ezerre (összes gázfogyasztó 14,3%-a) nőtt. (Herpai B., *A lakossági díjhátralékok alakulása egy felmérés tükrében* (Esély 2010/6. Az adatok a 30 napon túli elmaradásokat mutatják.).

353 Mikrocenzus, 2005.

354 Például lásd a SZOVA Szombathelyi Vagyonhasznosító és Városgazdálkodási Zrt: Összefoglaló jelentés a Szombathely Megyei Jogú Város Önkormányzata tulajdonában álló lakások 2012. évi hasznosításáról.

A roma népesség lakáshelyzete lényegesen rosszabb, mint az átlag népességé. A UNDP 2011-es felmérése³⁵⁵ szerint a roma népesség 29 százaléka lakik rossz minőségű (romos) lakásokban vagy telepi körülmények között (szemben a nem roma népesség 8 százalékával), 30 százalékuknak nincs hozzáférése jó minőségű/közműves vízellátáshoz, egyharmaduk pedig nem rendelkezik közműves szennyvízelvezetéssel, míg a nem roma népességnek csak 8, illetve 12 százalékára jellemzőek ezek a körülmények. A roma háztartások nagy része fával fűt (81 százalék), míg a nem roma háztartásoknak csupán a fele. Az áramellátásban nem mutatkozik lényegi különbség, a romák 96 százaléka árammal ellátott lakásban lakik. A roma népesség zsúfoltabban él, egy roma személyre átlagosan 21,6 négyzetméter jut, ami majdnem fele a nem roma népesség laksűrűségi adatának (40 nm/fő). A roma népesség fele (52 százalék) él olyan háztartásban, amelynek elmaradása van valamilyen fizetési kötelezettség terén. A legjellemzőbb tartozások a víz és villanyszolgáltatók felé állnak fenn. Ugyanakkor fontos jelzésértéke van a telepprogramokkal kapcsolatos döntéshozók felé, hogy a roma népesség 84 százaléka a társadalmilag vegyes összetételű lakókörnyezetet preferálja a szegregált lakókörnyezettel szemben.

Egy 2010-es felmérés³⁵⁶ adatai szerint 823 településen és 10 fővárosi kerületben, vagyis a települések egynegyed részén összesen 1.633 szegény- és cigánytelep van. A telepek 60 százaléka (nagy)községekben található. A telepeken összesen 280-315 ezer ember él, az ország népességének 3 százaléka. A telepek kétharmada a település szélén, 14 százalékuk külterületen helyezkedik el. A telepek felében több mint 75 ember él, az ezer fő körüli, illetve azt meghaladó telepek száma 49. A telepek 16 százalékában nincs vezetékes vízellátás, 77 telepen nincs még közkifolyó sem. 184 telep nem közelíthető meg pormentes úton, 422-nek pedig csak a széléig vezet pormentes út. 118 szegregátumban nincs közvilágítás.

A legfontosabb lakhatási problémák az alábbiakban foglalhatók össze:

- A szűk bérlakás (ezen belül is a szociális bérlakás) szektor a tulajdonosi szektorba, valamint rossz elhelyezkedésű és minőségű lakásokba kényszeríti az alacsony jövedelműeket, köztük a mélyszegénységben élő és roma családok jelentős részét.
- Még mindig a lakott lakások tizedére jellemzőek lakásminőségi problémák. Ugyanakkor az önkormányzati bérlakásszektoron belül még magasabb a rossz minőségű lakások aránya, továbbá a bérlakás állományon belül is megjelenik a szegregáció problémája.
- A lakásköltségek megfizethetősége jelentősen romlott a 2000-es években, a hátralekösök száma jelentősen nőtt, mely probléma a mélyszegénységben élő és roma családokat különösen súlyosan érinti.
- A roma népesség lakáskörülményei lényegesen rosszabbak, mint a nem roma népességé, jelentős hányadukat érinti a lakóhelyi szegregáció problémája, mely egyben rosszabb minőségű lakhatási lehetőségekkel jár együtt.

A Stratégia helyzetelemzése a fent bemutatott problémákkal összhangban megállapítja a lakhatás terén a legsúlyosabb gondokat, illetve megfogalmazza részben a jelenlegi lakáspolitikai eszközöket és azok hatásosságát. A helyzetelemzés megállapítja, hogy jelenleg sem a szegregált lakóterületen, sem a más lakhatási kirekesztettség által sújtott emberek problémáira nincsen hatékony válasz a lakhatási problémákat kezelő eszközrendszerben. A szükséges beavatkozások három fő irányaként ezek alapján a lakhatási biztonság megteremtését, a bérlakásállomány növelését, valamint a komplex szemléletű telepprogramokat (rehabilitáció és felszámolás) határozza meg.

355 UNDP-WB-European Commission regional Roma survey 2011. Készült az Európai Bizottság Regionális és Várospolitikai Főigazgatóságának megbízásából.

356 Domokos V., *Szegény- és cigánytelepek, városi szegregátumok területi elhelyezkedésének és infrastrukturális állapotának elemzése* (Ecotrend Bt. Készült az NFÜ KOR IH LHH Fejlesztési Programiroda megbízásából, 2010).

Akciótervben felsorolt tevékenységek időarányos megvalósulása

A lakhatással kapcsolatban az akcióterv 4 intézkedést határoz meg:

1. A lakhatás biztonságának növelése érdekében a lakhatási támogatások átfogó felülvizsgálata (1. intézkedés) nem történt meg, bár az intézkedési terv határidőként 2012. december 31-et jelölt meg. A lakhatási költségek finanszírozhatóságának megkönnyítése érdekében egy jelentős intézkedés született, az energiaárak (gáz és villany) 10 százalékos csökkentése, mely azonban nem a legszegényebbeket célzó intézkedés, hanem minden háztartást érint. Ezt az tette lehetővé, hogy a kormány már korábban bevezette a hatósági árképzést az energiaárak, illetve a víz- és csatornaszolgáltatások terén.

A lakhatás biztonságának megőrzése terén a másik beavatkozástípus a jelzáloghitelek problémáira adott válaszok voltak. (kedvezményes hitel-visszafizetés, rögzített árfolyamú hiteltörlesztés, kilakoltatással fenyegetett családok ingatlanjainak állami megvétele, stb.) Ezt azonban a Stratégia intézkedési terve nem tartalmazza.

Az intézkedéshez a Stratégia nem rendelt forrásokat. Ez arra enged következtetni, hogy a Stratégia készítői azt feltételezték, a lakhatás fenntartásának problémája rendezhető plusz források bevonása nélkül, csupán a jelenlegi támogatási rendszer hatékonyabbá tételével, illetve más típusú intézkedések (pl. hatósági árak rendszere) segítségével.

2. A városi szegregátumok és leromlott lakóterületek rehabilitációját célzó programok (2. intézkedés) forrásaként a Regionális Operatív Programokat határozza meg a Stratégia. Az intézkedés a 2007-2013-as tervezési időszakra meghatározott ROP-okon belüli városrehabilitációs programok folytatását jelenti. Pozitívum, hogy a megmaradt források jelentősebb részét a szociális célú beavatkozásokra csoportosították a funkcióbővítő beavatkozásokkal szemben. A stratégia elfogadása óta a legtöbb régióban 2012 őszén jelent meg kiírás e témában, illetve a megyei jogú városok folytathatták a pályázataik benyújtását. A pályázatos kiírás keretében 39 projektajánlat érkezett be, míg 10 megyei jogú város projektje van fejlesztés alatt, illetve Közép-Magyarország régióban 5 kiemelt projekt van a szerződéskötés fázisában.³⁵⁷

Három régióban jelent meg továbbá kiírás 2012. év decemberében, a 2010-es ERFA lakásrendelet-módosítást³⁵⁸ érvényesítő, szegregátumok felszámolását célzó pilot programhoz kapcsolódóan.³⁵⁹ Ez egy regisztrációs kiírás volt, amelyre települési önkormányzatok nyújthatták be projektjavaslataikat. Az elfogadott projektek fejlesztése 2013 első felében történik. Összesen 26 pályázat érkezett be.

3. A telepek, telepszerű lakóterületek társadalmi felzárkózását célzó komplex programok (3. intézkedés) megvalósítását két alprogram keretében, két forrás felhasználásával jelölte meg a Stratégia. A TÁMOP-források alapvetően a szoft beavatkozásokat teszik lehetővé, míg a TIOP-források a lakáscélú és infrastrukturális fejlesztéseket. A TÁMOP 5.3.6 kiírás keretében a településekre a telepeken élőknek szociális, közösségi, oktatási, foglalkoztatási és egészségügyi területen végzett együttes beavatkozásokkal kell komplex programokat kialakítani, melyre összesen 4,7 milliárd forint áll rendelkezésre. Az első ütem 22 győztes programja már elindult, a második ütemben beadott pályázatok értékelése pedig még folyamatban van. A TÁMOP 5.3.6 programot kiegészítő, lakhatási körülmények fejlesztését célzó TIOP 3.2.3 pályázati kiírás megjelenése a tervezetthez képest késik. E kiírás társadalmi véleményezése 2013 februárjában zajlott le, a kiírás 2013. márciusában még nem jelent meg. A lakhatási beavatkozásokra tervezett forráskeret 1,5 milliárd forint, melyet 6-8 helyszínen terveznek felhasználni.
4. A szociális bérlakások kialakítására vonatkozó keretfeltételek kialakítását (4. intézkedés) 2012. május 31-ig kellett volna az érintett minisztériumoknak kidolgozni, ami azonban nem történt

357 Forrás: NFÜ, EMIR. https://emir.nfu.hu/nd/kozvel/?link=umft_1_1.

358 REGULATION (EU) No 437/2010 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 19 May 2010 amending Regulation (EC) No 1080/2006 on the European Regional Development Fund as regards the eligibility of housing interventions in favour of marginalised communities.

359 A regisztrációs kiírás a Dél-dunántúli, Észak-alföldi és Észak-magyarországi régióban jelent meg.

meg, bár a Stratégia és az Akcióterv maga sem részletezi azt, hogy a keretfeltételek kidolgozása pontosan mit is jelent.

Fő folyamatok a szakpolitika és fejlesztéspolitika területén

Ebben a fejezetben áttekintjük az elmúlt 1-2 év legfontosabb lakáspolitikai és terület/településfejlesztési intézkedéseit annak érdekében, hogy értékeljük, az akciótervben megfogalmazott lakáspolitikai és területfejlesztési intézkedések milyen mértékben teljesültek, illetve milyen mértékben képesek választ adni az árnyékjelentés helyzetelemzésében, illetve a NTFS-ben megfogalmazott lakhatási problémákra.

Lakáspolitikai intézkedések

A hazai, tágabb értelemben vett lakáspolitikai intézkedések értékelésének egyik legfontosabb megállapítása, hogy Magyarországon a rendszerváltás óta nincsen egy koherens, világos célokat és azok mentén megfogalmazott intézkedéseket tartalmazó általános, azon belül is szociális lakáspolitikai.³⁶⁰ Ez annak ellenére igaz, hogy vannak olyan stratégiai dokumentumok, melyek tartalmazznak lakáspolitikával kapcsolatos intézkedéseket. Ilyen stratégiai dokumentum például az Új Széchenyi Terv Otthonteremtési Programja, melyben megfogalmazott intézkedések azonban több helyen nem koherensek egymással és a Nemzeti Felzárkózási Stratégia lakhatással kapcsolatos intézkedéseivel.

Az Új Széchenyi Terv deklarált célja a gazdaság élénkítése, melynek az építőipar és a lakásépítés fellendítése az egyik fontos eszköze. Részben ebből következően a lakáspolitikán belül a hangsúly a tulajdonszerzés, ezen belül is az új lakás építésének támogatásán van, miközben az elmúlt 20 év tapasztalata bebizonyította, hogy a társadalom alacsonyabb jövedelmű rétegei – köztük a roma népesség jelentős része – nem képesek lakástulajdonhoz jutni, illetve ezen rétegek lakástulajdonba kényszerítése hozzájárult a lakhatási kirekesztettséghez kapcsolatos folyamatok felerősödéséhez (rossz minőségű lakások, perifériális elhelyezkedés). Az Otthonteremtési Programban megfogalmazott preferenciák a középosztályt jelölik ki célcsoportnak. Az Otthonteremtési Program tartalmazza a városrehabilitációt és a telep-felszámolási programokat is, mint külön alprogramot, de azok módját nem részletezi. Szintén foglalkozik a bérlakásállomány növelésének kérdésével, de itt is a munkával rendelkezőket jeleníti meg célcsoportként. Nem foglalkozik ugyanakkor a meglévő bérlakásállomány hatékonyabb kihasználásának problémájával, fenntartásának anomáliáival.

Az Otthonteremtési Programnak megfelelően 2012 elejétől újra bevezetésre került a forint alapú lakáshitelek kamattámogatása új és használt lakások szerint differenciáltan, illetve a gyermekes családok önerejét támogató, vissza nem térítendő támogatás (szocpol és félszocpol) új lakásépítésére, vásárlására és korlátozott mértékben használt lakások vásárlására.³⁶¹ A támogatások újbóli bevezetésének egyik fő célja a 2008-as válság hatására erőteljesen visszaesett lakásépítések³⁶² ösztönzése és a lakáspiac élénkítése volt. A szociális célzás hiánya régóta kritizált eleme ennek a támogatásnak. Mindkét támogatásfajta a középosztály számára jelent segítséget, az alacsonyabb jövedelműek a tulajdonszerzést segítő támogatásokhoz nem képesek hozzáférni. Meg kell jegyezni, hogy a támogatás újbóli bevezetésénél fontos szempont volt a korábbi visszaélések lehetőségének és a támogatás diszfunkcionális hatásainak³⁶³ kizárása. A támogatás újbóli bevezetését a NTFS is említi a beavatkozási eszközöket tagláló fejezetben, de az Akciótervben nem szerepel. A jogosultsági feltételek végül a Stratégia célcsoportjait, a mélyszegénységben élőket, köztük romákat zárják ki a támogatásból.

360 Lásd például Hegedüs J., Somogyi E., Teller N., *Reformjavaslatok egy korszerű szociális lakáspolitikai kialakítására* (Városkutatás Kft, 2009 és Habitat for Humanity Magyarország, *Éves jelentés a lakhatási szegénységről*, 2011).

361 Kormányrendelet a lakásépítési támogatásról 256/2011. (XII. 6.) és annak módosítása a kormány 71/2012. (IV. 12.) kormányrendelete által.

362 Az épített lakások száma drasztikusan visszaesett: 2008 és 2011 között a lakásépítések száma 65%-kal csökkent, a használatba vételi engedélyek száma 2011-ben 12 655 db volt (KSH).

363 Mint közismert a szocpolt és a félszocpol nagy arányban segítette leszakadt, magas munkanélküliséggel rendelkező térségekben a lakáshoz jutást az alacsony ingatlan árak miatt és ezzel hozzájárult a területi lakhatási szegregáció növekedéséhez a roma népesség esetén is.

Az elmúlt két év lakáspolitikai intézkedéseinek fő hangsúlya a bajba jutott lakáshitelek megsegítése volt, ami érthető, hiszen 2011 végén a 90 napnál hosszabb késedelemmel rendelkező jelzálog fedezetű ügyletek darabszáma 145 ezer³⁶⁴ volt. Az egyik, hatásában is fontos intézkedés a deviza alapú hitelek kedvezményes árfolyamon való visszafizetésének lehetővé tétele volt. Azok számára, akik ezzel nem tudtak élni, lehetővé tették, hogy egy meghatározott árfolyamon forint alapú hitellé váltsák a devizahitelüket. Ez utóbbi lehetőséggel azonban eddig csak kevesen éltek. A hiteleseket mentő csomag egyik legfontosabb eleme a Nemzeti Eszközkezelő Zrt. (NET) felállítása³⁶⁵ volt. A szervezet a leginkább rászorult hitelesek érdekében a hitelező banktól megvásárolja és bérlakásként működteti tovább a kényszerértékesítésre kijelölt lakásokat. Ezt követően az adós a lakásában maradhat bérlokként. A programban azon gyerekes családok, illetve nyugdíj és ápolási díjban részesülők (vagy akiknek a családjában valaki ilyen ellátást kap) kerülhetnek be, akik lakásának értéke egy meghatározott korlát alatt van, és a háztartás a meghatározott segélyezési formák egyikében részesül.³⁶⁶ A kormány 2014 végéig összesen 25 ezer ingatlan átvételét tervezi. 2012 végéig összesen 1970 ingatlant vett át a NET a bankoktól, míg 2013-ra 33 milliárd forintos keretet biztosítottak a NET számára, további 13 ezer ingatlan megvásárlásához. Ezzel a NET program a rendszerváltás utáni időszak legnagyobb szociális bérlakás programjává válhat, mely a valóban rászorult csoportok lakhatásának biztosítását célozza meg. A konstrukció azonban jelentős veszélyeket is hordoz magában. Egyrészt sok családnak azután is fennmarad a lakáshitel tartozása, miután a NET megvásárolta az ingatlant (főként a devizahitelek esetében), másrészt a fizetéseképtelenné vált háztartások a hitelhátralék mellett jellemzően jelentős közműdíj-hátralékokat és egyéb tartozásokat is felhalmoztak. Emellett a háztartások jó része alacsony jövedelme miatt a programba belépés után is fizetéseképtelen, így továbbra is fenyegeti őket lakhatásuk elvesztése. Az ő helyzetüket konszolidálni szükséges.

A hitelek megmentését célzó másik, jelenlegi mértékét tekintve kisebb súlyú alprogram az ún. szociális lakásépítési program. Eddig egy projekt indult meg, az eredetileg tervezettnél jóval kevesebb, 83 db lakással. A program olyan gyermekes családok számára nyújt alternatívát, akiknek lakását már kényszerértékesítésre kijelölték. Az Ócsa külterületén megvalósuló projektet sok kritika éri, elsősorban azért, mert olyan, a településtől távoli és elszigetelt részen valósul meg, ahol a hiányzó közművek miatt a fajlagos beruházási költség nagyon magas, valamint hiányoznak, illetve nehezen elérhetők az alapvető szolgáltatások (közlekedés, bolt, oktatás stb.).

Mindkét fenti konstrukcióról elmondható, hogy a tömeges lakásvesztést kívánják megakadályozni egy adott célcsoporton belül. Ugyanakkor mindeddig nem tudták hatékonyan kezelni a családok fizetéseképtelenségi problémáit, másrészt nem képesek rugalmasan kezelni a családok szükségleteit. E programokból ugyancsak hiányzik a mobilitási elem, mely biztosíthatná, hogy a lehetőségeikhez viszonyítva megfizethetőbb, esetleg a foglalkoztatási szempontból előnyösebb településen lévő lakásba tudjanak költözni a programban résztvevők. A szociális bérlakásban élők száma, amennyiben a tervezett 25 ezer hátralékos lakáshitellel terhelt ingatlan állami tulajdonba vétele megvalósul, jelentősen bővül. De ez nem jelent új lakáshoz jutási lehetőséget a jelenleg szociális bérlakás igényével jelentkező csoportok számára. A program célcsoportja alapvetően nem a tartósan mélyszegénységben élők, tehát a roma népességet sem érinti jellemzően, hiszen a lakáshitelt felvevők alapvetően a középosztály és az alsó középosztály soraiból kerültek ki.

A lakásfenntartás költségeinek megfizethetősége az egyik legsúlyosabb lakhatási probléma ma Magyarországon, mint azt a Stratégia helyzetelemzése is megfogalmazza. A vizsgált időszakban meghozott kapcsolódó intézkedések nem járulnak hozzá hatékonyan a probléma enyhítéséhez. Az előző kormány által megkezdett támogatások átalakítását célzó intézkedéseket folytatva 2011 szeptemberében megszüntetésre kerültek gáz- és távhő-ártámogatások, melyeket sok kritika ért nem kellő célzottságuk és nagy forrásigényük miatt. Ezzel párhuzamosan a központi normatív lakásfenntartási támogatás jogosultsági körét kiszélesítették. A változás célja volt, hogy ne csak a legszegényebb, hanem a még rászoruló háztartások is hozzáférjenek e támogatáshoz. Ezzel egy időben, 2012-től megszüntették

364 PSZÁF, 2012 Kockázati jelentés http://www.pszaf.hu/data/cms2352357/prudencialis_jelentes_2012majus.pdf.

365 A hitelszerződésből eredő kötelezettségeiknek eleget tenni nem tudó természetes személyek lakhatásának biztosításáról szóló 2011. évi CLXX. törvény.

366 A lakás szerződéses forgalmi értéke nem haladhatta meg a 10 millió Ft-ot, a fővárosban a 15 millió Ft-ot és a családban legalább egy családi pótlékra jogosult gyermek nevelése mellett az adós vagy házas- vagy élettársa rendszeres szociális segélyben, vagy lakásfenntartási támogatásban részesül vagy közfoglalkoztatásban áll vagy a gyermek rendszeres gyermekvédelmi támogatásban részesül jogosult a háztartás a programban való részvételre.

azt a lehetőséget, hogy az önkormányzatok helyi lakásfenntartási támogatásokat nyújtsanak (akár szélesebb körben, akár plusz támogatásként a normatív lakásfenntartási támogatásban részesülőknél). Az intézkedések hatását mutatja, hogy a célcsoport kibővítése miatt a lakásfenntartási támogatásban részesülők száma 2011. év végére az előző évihez képest 35 százalékkal nőtt, azaz 486 ezer háztartás részesült ebben a támogatásban az előző évi 361 ezer háztartáshoz képest, de az egy háztartásra eső átlagos éves támogatás az előző évének 78 százaléka csökkent (ez havi átlag 3.500 forint támogatást jelent). Helyi lakásfenntartási támogatásban 2011-ben összesen mintegy 84 ezer háztartás részesült, közülük mintegy 53 ezer nem kapott normatív lakásfenntartási támogatást.

A családok fizetési képességének javítását célozza a közelmúltban, 2012 decemberében bevezetett 10 százalékos energiadíj (villany-, gáz-, távhődíj) csökkentése. Ez az intézkedés nem jár közvetlen költségvetési kiadással, mivel az állam a hatósági árképzési kompetenciájával élve csökkentette a díjakat, melyeket a szolgáltatóknak kell kigazdálkodniuk. A kormány a közeljövőben további díjcsökkentéseket tervez, célként a rezsiköltségek a 20-30 százalékos csökkentését tűzte ki. Az ún. rezsicsökkentési program szakértői körökben erősen vitatott, mivel nem célzott „támogatást” jelent. Alapvetően a középosztálybeli háztartásokat támogatja erőteljesebben, melyek eleve többet fogyasztanak, a legrászorultabbak súlyos jövedelemhiányából adódó megfizethetőségi problémáit viszont nem oldja meg. Másrészt az alacsonyabb árak nem ösztönöznek tudatosabb fogyasztásra, harmadrészt pedig az energiaszolgáltatók – akiket jelenleg érint az intézkedés – azzal érvelnek, hogy a lakossági szolgáltatások már így is veszteségesek, további források kivonása pedig a szolgáltatások minőségét és biztonságát veszélyezteti a karbantartási és fejlesztési tevékenységek elmaradása miatt.³⁶⁷ A lakossági energiaszektor veszteségesse válásához hozzájárulnak a kormányzat által bevezetett különadók is, melyeket a szolgáltatók nem háríthatnak át a fogyasztókra.

Fontos megemlíteni, hogy a lakásköltségek megfizethetőségének alakulását nem csupán a lakásfenntartáshoz kapcsolódó támogatások befolyásolják, hanem a többi szociális juttatás alakulása is. Ebből a szempontból fontos, hogy a segélyezési rendszer átalakítása, a segélyek összegének általános csökkentése tovább rontotta a legrászorultabb háztartások (mélyszegénységben élők, köztük a roma családok jelentős része) fizetési képességét. A Stratégiában megfogalmazott intézkedések, mint a lakásfenntartási támogatások természetbeni juttatásának növelése, a kártyás mérőórák elterjesztése, hatósági árképzés és a rezsicsökkentés, ezen a tendencián alapjában nem tudnak változtatni.

Az adósságkezelési szolgáltatás rendszere alapvetően nem alakult át.³⁶⁸ A stratégiában megfogalmazott beavatkozások, mint a lakosság hatékonyabb tájékoztatása az időbeni segítségkérés fontosságáról, képesek megelőzni bizonyos szinten a probléma elmélyülését, de az eladósodáshoz vezető okokat nem tudják megszüntetni. Rendszerszinten elmondható, hogy az adósságkezelési szolgáltatás, annak jogosultsági feltételei és összege, illetve a megkívánt önerő miatt csak korlátozottan képes segíteni családoknak, hiszen a mélyszegénységben élők és a rászorult csoportok állandó jövedelemhiányát nem képes kezelni. Ez utóbbit csak egy megfelelő léptékű lakásfenntartási támogatás képes biztosítani, míg az adósságkezelési támogatás alapvetően átmeneti, rendkívüli élethelyzetekben beálló krízis esetén jelenthet segítséget, és a legszegényebbeknek, a rendszeres jövedelem nélkülieknek még akkor sem.

Mindezek fényében megállapítható, hogy a mélyszegénységben élők és köztük is a roma családok lakáshelyzetét a lakáspolitikai intézkedések gyakorlatilag nem javítják. A jelentős költségvetési forrásokat igénylő lakáshozjutást segítő támogatások, mint a kedvezményes lakáshitel és a szocpol, félszocpol a jelenlegi feltételek mellett a roma családokat jellemzően nem érik el. A szociális bérlakás szektor bővítése nem történt meg, a kiépülő állami szociális bérlakás szektornak a mélyszegénységben élők és roma családok szintén nem célcsoportjai. A rezsicsökkentési program a roma családok megfizethetőségi problémáit tekintve csak marginális hatással rendelkezik. A helyi lakhatási és szociális támogatások szűkülésének következtében a mélyszegénységben élő és roma családoknak egyre nagyobb nehézséget okoz a lakásköltségek megfizetése.

367 Interjú Varró Lászlóval a Nemzetközi Energiaügynökség gáz-, és villamosenergia piaci divíziójának vezetőjével. http://index.hu/gazdasag/2013/01/02/varro_laszlo/.

368 Az újrakérelmezés ideje viszont megnőtt abban az esetben, ha az adós nem tesz eleget vállalt kötelezettségeinek.

Területfejlesztéssel kapcsolatos intézkedések

A lakhatási helyzetet befolyásoló területfejlesztési intézkedések uniós forrásból valósultak/nak meg, melyek a Stratégia akciótervében is megjelennek.

A regionális operatív programokon belül megvalósuló szociális városrehabilitációs programok jelentették mindaddig azokat a beavatkozásokat, amelyek hatással lehettek a közösségi tulajdonban lévő lakások minőségének javítására. A programnak kötelező eleme a lakhatási beavatkozás, mely a meglévő állomány felújítását teszi lehetővé a leromlással fenyegetett vagy már leromlott városi területeken, amit integrált és akcióterületi szemlélettel kellett megvalósítani. Mivel lakásépítés/vásárlás az akcióterületen kívül nem volt lehetséges, ezért a programok nem tették lehetővé a telepekről kifelé irányuló mobilitást.

A szociális városrehabilitációs programok 2011. év végén történt értékelése³⁶⁹ megállapította, hogy az addig megvalósított (illetve megvalósítás alatt álló) programoknak eddig csak kisebb része érintett jelentős mértékben romák által lakott területeket: 20 projekt közül csak 6 volt ilyen 2007 és 2010 között. Azóta a megyei jogú városok jóváhagyott 8 projektje közül 5 érint roma népességű területet. Az értékelés kimutatta, hogy a lakhatási beavatkozások a megvalósuló projektekben korlátozott súllyal jelentek meg (nemcsak a roma népességet érintő projektekben) a források alacsony szintje, némely esetben pedig a lakások tulajdonviszonyai miatt. Emellett az önkormányzatok sem voltak érdekeltek a lakásberuházások támogatásában (különösen a társasházi területeken), mivel elsősorban a saját felelősségi körükbe tartozó infrastrukturális beruházásokat kívánták uniós forrásból megvalósítani (közterületek, infrastruktúra fejlesztése, intézmények felújítása). Továbbá a lakásbeavatkozásokat nem kísérték olyan önkormányzati intézkedések, melyek a lakók lakásfenntartási képességét javították volna. A szociális bérlakás gazdálkodás, elosztási rendszerek sem kerültek újragondolásra a projektek kapcsán. Így megvan a veszélye annak, hogy a lakáskörülmények javulásának nem lesz tartós eredménye, különösen a mélyszegénységben élő, köztük is a roma háztartások körében. Az értékelés azt is kimutatta, hogy a megvalósuló projektekben a fizikai beavatkozások mellett a társadalmi integrációt célzó beavatkozások jelentősége korlátozott volt.

A rendszerben történt változások miatt a projektek tervezésének szakmai támogatása jelenleg nem biztosított. A pályázatok egykörösé váltak, míg a megyei jogú városok tervezését támogató mentorok 2010 nyarán visszahívásra kerültek, és 2013 márciusáig sem állt fel új mentorrendszer.³⁷⁰

A már említett, szegregátumban élők lakhatási mobilizációját célzó pilot projektek beindítása fontos eredményeket hozhat a telepfelszámolás területén. Elsősorban nem a beavatkozások volumene miatt, hanem mert modellként szolgálhatnak az elkövetkező uniós tervezési időszakban kialakítandó komplex, integrált szemléletű telepfelszámolási programokhoz. Lényeges eleme a jelenleg regisztrációs pályázati bírálatban lévő programnak, hogy nemcsak városi, hanem kistelepülési szinten is lehetővé teszi a lakáskörülményeket javító és lakhatási integrációt javító beavatkozásokat, valamint megteremti a mobilizáció (akár települések közötti) lehetőségét is.

Kifejezetten a telepekre irányuló, TÁMOP–TIOP-forrásokból (ESZA + ERFA) megvalósuló telepprogramok megindítása is cél volt a jelen akciótervi időszakban. Mint láttuk, a TÁMOP 5.3.6, a telepeken élők társadalmi felzárkózását célzó komplex programok egy része a közelmúltban elindult, ugyanakkor a megvalósításra szánt keretösszeg megemelésre került (4,7 milliárd helyett jelenleg 5,7 milliárd biztosított erre a célra). A lakhatási integrációs elemet nyújtó TIOP 3.2.3 konstrukció forrása várhatóan 6-8 projekt támogatására lesz elegendő. Ez jóval kevesebb, mint a TÁMOP 5.3.6 konstrukción belül előreláthatóan megvalósuló projektek száma (30-35 db). Önmagában ez nem lenne baj, hiszen amennyiben a következő tervezési időszakban (2014-2020) időben megindulnak a hasonló lakhatási programok (ez kb. a 2014-es évet jelenti), akkor a jelenleg futó TÁMOP programok megfelelően felkészíthetik az adott közösségeket a lakhatási projektek megvalósítására. Ezt azonban akadályozza a határozott koncepció hiánya arra nézve, hogy ezek a projektek

369 Somogyi E., *A regionális operatív programok szociális városrehabilitációs konstrukciójának értékelése a roma integrációs hatás szempontjából*. Készült a Roma integrációt célzó EU-s fejlesztések értékelése című munka keretén belül, az NFÜ megbízásából 2011-ben. Projektvezető Németh Nándor, kutatásvezető Teller Nóra. Pannon Elemző Iroda Kft, Hétfa Elemző Központ és a Városkutatás Kft. konzorciuma, 2011.

370 A többek között a mentorrendszer felállítására az NFÜ által 2012 őszén kiírt pályázatának eredményhirdetése a mai napig nem történt meg.

milyen módon biztosítsák a lakhatási integrációt. A TIOP lakhatási beavatkozásokat célzó konstrukciója kapcsán a legnagyobb probléma az, hogy a jelenlegi tervek szerint alapvetően csak a meglévő telep rehabilitációját célozza, de nem teremti meg annak lehetőségét, hogy a felkészített családok a település integrált részére költözhesenek.

Meg kell még említeni a hazai forrásból nemrég lezajlott 6 roma telep lakhatási integrációját célzó projektet. Az e projektekkel szemben megfogalmazható kritika hasonló hiányosságokra világít rá, mint a TIOP 3.2.3 konstrukció esetében: csak a telepen belüli lakhatási viszonyok javítását célozzák és nem teremtik meg a kifelé mobilitás lehetőségét.

Az eddig megvalósuló, illetve megvalósítani tervezett, a leromlott városrészeket, telepeket célzó lakhatási beavatkozások tehát alapvetően nem célozták az adott szegregátumokban élők számának csökkentését, ami megkérdőjelezi, hogy ezek a programok képesek-e hatékonyan kezelni a szegregáció problémáját. E tekintetben módszertani áttörést a három régióban, a regionális operatív programokon belül kiírt pilot projektek hozhatnak, melyek célja a tényleges lakhatási mobilizáció modellezése.

Az Európai Bizottság strukturális elvárásainak megvalósulása

A lakáspolitikai terén az Európai Bizottság nem fogalmazott meg elvárásokat. Mint korábban említettük, nem létezik koherens szociális lakáspolitikai Magyarországon, továbbá a lakáspolitikával kapcsolatos felelősségi körök a kormányzati struktúrán belül rendkívül széttagoltak, ami jelentősen megnehezíti a hatékony intézkedések kialakítását a lakhatási problémák terén. Az önkormányzatok felelősek a helyi lakáspolitikai alakításáért és a tulajdonukban lévő szociális bérlakások állományának fenntartásáért. A források hiánya és a hiányzó központi lakáspolitikai eszközök miatt gyakorlatilag nincsen helyi lakáspolitikai Magyarországon, valamint az önkormányzatok nem érdekelték a szociális bérlakások állományának fenntartásában sem. Mindezekből következik, hogy sem országos, sem helyi szinten nincsen partnerség egy hatékonyabb szociális lakáspolitikai kialakítása érdekében, annak ellenére sem, hogy például formálisan létezik egy Otthonteremtési Tanácsadó Testület, mely közel 40 szervezetet tartalmaz. A testület szerepe a lakáspolitikai alakításában marginális.

Javaslatok

Lakáspolitikai hatáskörébe tartozó javaslatok

1. Szükséges egy átfogó és koherens szociális lakáspolitikai kialakítása, mely hatékony eszközrendszerrel biztosít a mélyszegénységben élők és lakhatási kirekesztettséggel sújtott csoportok lakhatási problémáinak kezelésére is. E nélkül a roma népesség lakhatási problémáira indított programok sem lesznek eredményesek és fenntarthatóak.
2. A roma népesség és a mélyszegénységben élők lakhatási problémáinak kezelésében kulcsfontosságú a lakásfenntartási költségek megfizethetőségének javítása, annak összegének a rászorultság függvényében való differenciált megemelése. Ezen társadalmi csoportok folyamatos jövedelemhiányából adódó, a lakásvesztés veszélyét jelentő eladósodottság problémáját csak így lehet csökkenteni. Az adósságkezelési támogatást pedig ki kell terjeszteni minden településre és feltételrendszerét rugalmasabbá kell tenni. Szükséges megfontolni a magáncsőd intézményének a bevezetését is, mely a jelzáloghitelek konszolidációját is hatékonyabbá teheti.³⁷¹
3. Szükség van a szociális bérlakások állományának bővítésére, annak érdekében, hogy biztosított legyen azok megfizethető és stabil lakhatása, akik nem képesek belépni a tulajdonosi szektorba (mélyszegénységben élők, köztük a roma családok), illetve növekedjenek lakáshoz jutási

371 Ez az 1993. évi III. a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló törvény módosítását teszi szükségessé.

esélyeik. Ennek érdekében egyrészt hatékonyabbá és átláthatóbbá kell tenni az önkormányzati lakásgazdálkodást, másrészt törvényileg is meg kell határozni a szociális lakásellátásra való jogosultság keretfeltételeit, valamint a szociális bérlakás kritériumait. Továbbá bővíteni szükséges a szociális bérlakások formáit költséghatékony eszközök bevezetésével, például a magánbérlakások hosszú távú és biztonságos bevonásával. A szociális bérlakások elosztási rendszerében érvényesíteni kell a szegregációmentességet.³⁷²

4. A lakástámogatások rendszerét úgy kell alakítani, hogy a tulajdonszerzés mellett megfelelően biztosítsa a szociális bérlakás ellátás kibővítését, a lakásfenntartás támogatását. E szemléletnek a források elosztásában is tükröződnie kell.

Területfejlesztési politika hatáskörébe tartozó javaslatok

5. A szegregált lakhatási helyzetek kezelését célzó programok (telepprogramok, szociális városrehabilitációs programok) során egységes beavatkozási irányelveket kell kidolgozni és érvényesíteni. Ennek keretében biztosítani kell, hogy minden programban (tekintet nélkül a megvalósítás forrására) megjelenjen a szegregált lakókörnyezetből kifelé irányuló mobilitás lehetősége, függetlenül attól, hogy telepfelszámolásról vagy telep-rehabilitációról van szó. A szegregált lakóterületeken tehát alapkövetelményként csökkenteni kell a lakónépesség számát és az arra alkalmas területeken (tehát nem szegregátumokban) növelni kell a társadalmi összetétel heterogenitását.
6. A jelenlegieknél hosszabb távú programok kialakítása szükséges, melyek nagyfokú komplexitását biztosítani kell. Külön hangsúlyt kell kezelni a lakhatási beavatkozások fenntarthatóságára, melynek alapvető eszköze a foglalkoztatási lehetőségek hosszú távú bővítése a célcsoport számára. Továbbá a fenntarthatóság érdekében meg kell teremteni a lakáspolitikai és a területfejlesztési (telepprogramok, szociális városrehabilitáció) programok összehangolását.

Esélyegyenlőségi politika hatáskörébe tartozó javaslatok

7. A helyi antiszegregációs és esélyegyenlőségi tervek összhangját meg kell teremteni, az esélyegyenlőségi tervekbe be kell építeni az antiszegregációs tervek fő intézkedéseit. A tervek készítésébe be kell vonni a helyi roma lakosságot, roma civil szervezeteket, illetve a probléma megoldásában érintett egyéb intézményeket, szervezeteket. A tervek minőségbiztosítására megfelelő felkészültségű szakértői hálózatot kell létrehozni, továbbá meg kell határozni azt a minimum kritérium rendszert, melynek a terveknek meg kell felelniük.
8. A tervek készítésébe és megvalósításába be kell vonni a közszolgáltatásokért felelős állami szereplőket is, hiszen egy sor esélyegyenlőségi kulcskérdésben már nem az önkormányzat a kompetens szereplő (pl. oktatás, szociális ellátások bizonyos formái, gyermekvédelem). Mivel a közelmúltban jelentős mennyiségű szolgáltatás került egyházakhoz, ezért elengedhetetlen az adott településen szolgáltatást nyújtó egyházak bevonása a tervezésbe és a megvalósításba. E nélkül nem biztosítható az adott településen élő roma közösségek társadalmi felzárkózását célzó koherens programok kialakítása.
9. A tervek megvalósításának monitoringját hatékonyabbá kell tenni, illetve a források elnyerésének a megfelelő ütemű megvalósítást kell feltételül szabni. Nem önkormányzati szereplők (pl. állami, alapítványi, egyházi) esetében a forrás elnyerésekor vizsgálni szükséges azt, hogy az adott szervezet működése megfelel-e az esélyegyenlőségi kritériumoknak.

372 A bajba jutott lakáshitelek lakásai átvételével kialakuló állami bérlakás szektort be kell illeszteni a szociális bérlakás-rendszerbe, és meg kell teremteni az ingatlankezelés hatékony intézményrendszerét.

ESETTANULMÁNYOK: ZÁSZLÓSHAJÓ PROGRAMOK

Az Integrációs Pedagógiai Rendszer (IPR) finanszírozási rendszere és módszertana óvodákban és iskolákban

A Stratégiamellékletét képező kormányhatározat II. szakaszának 2. pontjában³⁷³ foglalt feladat meghatározás finanszírozási részét a kormány az oktatási esélyegyenlőségi támogatásokról szóló 30/2012. (IX.28.) EMMI-rendelettel fogja 2013. első részében végrehajtani. A rendelet meghatározza a 2012/2013-s tanév első félévére megállapítható kiegészítő támogatás és kiegészítő juttatás alkalmazásának rendjét. A rendeletben foglaltak alapján a támogatást önkormányzatok, helyi nemzetiségi önkormányzatok és többcélú kistérségi társulások igényelhetik. Készségfejlesztés és integrációs előkészítés esetén a kiegészítő támogatás összege személyenként 16.000 forint, óvodai fejlesztési program esetén pedig személyenként 18.000 forint. Ezenkívül a rendelet szintén rögzíti a pedagógusoknak adható kiegészítő juttatás összegét is.³⁷⁴ A kiegészítő támogatás az óvodákra és iskolákra vonatkozó integrációs pedagógiai programban meghatározott tevékenységek és feladatok végrehajtására és az abban rögzített célkitűzések megvalósítására használható fel.

Az Integrációs Pedagógiai Rendszer (IPR) bevezetésével nagy volumenű módszertani fejlesztés vette kezdetét 2003-ban a magyar közoktatási rendszerben. A 45 iskolára kiterjedő kísérleti program mára olyan széleskörű programmá vált, amely a közoktatási intézmények jelentős részére, többek között az általános iskolai feladatokat ellátó helyek negyedére kiterjed. A program több mint tízezer tanárt, több mint 250 ezer tanulót és közel 35 ezer óvodáskorú gyermeket ér el. Az elmúlt tíz évben az IPR jelentős hatással volt az olyan vizsgált indikátorokra, mint az iskolából való lemorzsolódás, a továbbtanulás, a kompetenciaeredmények és az órákon és az iskolán kívüli programokban résztvevő személyek száma, melyeken belül a hátrányos helyzetű és halmozottan hátrányos helyzetű tanulók mindenben rendre jobb eredményt értek el.

A kistérségi szintű Szécsényi program kiterjesztése a gyermekszegénység elleni küzdelem érdekében (2006-2015)³⁷⁵

A Magyar Tudományos Akadémia szakmai támogatásával – amely közvetlenül kapcsolódik a magyarországi gyermekszegénység elleni küzdelem nemzeti stratégiájához (2007-2032) – egy akadémikusokból és terepmunkásokból álló csoport, mélyreható szükségletfelmérés alapján, kidolgozott egy területalapú komplex programot a szécsényi kistérségben. A program célja a gyermekszegénység elleni hatékony fellépés a helyi szolgáltatások színvonalának javításával és az érintett szereplők érdekeinek összehangolásával, továbbá jelentős összegű források és emberi tőke kistérségbe való irányítása a fejlesztések előmozdítása érdekében. A 2008-2011-es évek során kidolgozásra került egy erőteljes módszertani keret, és különböző

373 Az integráció és készségfejlesztés előkészítésének megszervezését támogatni kell az óvodai fejlesztési programban foglaltaknak megfelelően végzett tevékenységekben és az alap- és középfokú oktatásban. Kiegészítő javadalmazást kell biztosítani a rendszerben résztvevő intézményekben dolgozó pedagógusok számára.

374 <http://www.emet.gov.hu/taf-szockohezio/ipr-2012/kihirdetesre-kerult>.

375 A felhasznált háttériródlami anyagok a következők: Farkas, Zs. (2012): TÁMOP 5.2.1. „Gyerekesély program országos kiterjesztésének szakmai-módszertani megalapozása és a program kísérése” (kézirat), Ferge, Zs. és Darvas, Á., *Gyerekesély programok kistérségi alkalmazása, a gyakorlat dilemmái és tanulságai* (Budapest: GYERE, és Lantos Sz. ppt. prezentációja: Magyar Máltai Szeretetszolgálat: Gyerekesély program a PAIRS projekt keretében, Endrefalva, 2013. március 20).

háttéranyagok készültek az összes kapcsolódó terület – pl. az oktatás, szociális munka, egészségügy, szolgáltatások komplex megszervezése stb. – vizsgálata céljából. A Magyar Tudományos Akadémia szakmai és pénzügyi segítséget nyújtott egy alapvetően „akciókutatással” foglalkozó és a helyi beavatkozások megvalósítását segítő szakmai csoportnak. A szécsényi mikrorégió kísérleti programját követően 2008/9-től 11 további kistérséget vontak be a programba EU-finanszírozással.

2011-ben az Akadémia által irányított módszertani komponenst megszüntették, az állam visszavonta a finanszírozást a Magyar Tudományos Akadémiától, a szakmai háttértámogatással kapcsolatos teljes felelősséget pedig a Wekerle Sándor Alapkezelőre és a Máltai Szeretetszolgálatra ruházta. Azáltal, hogy a Wekerle Sándor Alapkezelő felelősségi köre átkerült először a Közigazgatási és Igazságügyi Hivatalba, majd az Emberi Erőforrások Minisztériuma Emberi Erőforrás Támogatáskezelőbe (EMET), a program szakmai háttérét most közösen adja az Emberi Erőforrások Minisztériumának közvetítő háttérszervezete és a Máltai Szeretetszolgálat. A módszertani keret megváltozott: kevesebb a programmal kapcsolatos monitoring, és több a program „verseny alapú” pályázatfinanszírozási rendszerbe történő bekapcsolásával összefüggő tevékenység (ami minden EU-finanszírozású projekt tekintetében egységes feltételeket jelent). A szakmai támogatási komponens inkább szorítkozik arra, hogy a „tervezést támogassa”, valamint nyomon kövesse a helyi tevékenységeket, minthogy aktívan részt vegyenek a program megvalósításában. Mindazonáltal néhány, a program 2008-2011-es szakaszában aktív régebbi kolléga is részt vesz mind a módszertani komponensben, mind pedig a helyi munkában. Szécsény sem a TÁMOP-ból, sem pedig az állami költségvetési előirányzatokból nem kapott támogatást, annak ellenére sem, hogy a kistérségi programot az EU a „legjobb gyakorlat”-ként ismerte el.³⁷⁶ Napjainkban néhány igen korlátozott egyéb forrás áll rendelkezésre, a helyi tevékenységeket pedig a régebbi szakmai csoport egy töredéke irányítja.

2012 végén 12 további kistérség jutott finanszírozáshoz komplex programjaik végrehajtásához. Ebben a szakaszban az EMET és a Máltai Szeretetszolgálat erőteljesen részt vett a „tenderbenyújtási szakaszban” (ellentétben a projekt szécsényi szakaszával, ahol nagymértékben közösségi alapú tervezés történt, változó sikerrel).

A komplex program előnye, hogy a szolgáltatások biztosításának összehangolásával és támogatásával a gyermekszegénység különböző „eredőit” célozza meg. A vonatkozó területek – amint azt a Stratégia is rögzíti (mára a legtöbb cél beépült az NRIS-be) – a következők:

1. Foglalkoztatás, a munkaerő-piaci pozíciók javítása;
2. A gyermekes családok pénzügyi helyzetét javító szolgáltatásokhoz való hozzáférés növelése;
3. A lakásbérleti és lakhatási körülmények biztonságosságának javítása;
4. A hozzáférés növelése a készségek fejlesztését és az iskolai teljesítmény javítását biztosító szolgáltatásokhoz, valamint az iskolai szegregáció csökkentése;
5. Személyre szabott szolgáltatások és a szakmai szolgáltatások minőségének javítása gyermekes családok számára;
6. Egészségesebb gyermekkor biztosítása.

Ezért minden programnak a legebevezetőbb családokat kell megcéloznia speciális szolgáltatásokkal, „Biztos Kezdet” gyerekházakat kell beindítani az elsősorban romák által lakott szegregált területekhez közel vagy az ilyen területeken, közösségi szolgáltatásokat kell nyújtani és támogató szolgáltatásokat kell szervezni olyan iskolák számára, amelyek különösen kénytelenek szembenézni a hátrányos helyzetű – köztük elsősorban roma – gyermekekkel kapcsolatos munkavégzésbe, iskolaidő utáni és nyári programokat kell szerveznie, stb.. Sőt a programoknak lehetővé kell tenniük a gyermekszegénység elleni küzdelemmel kapcsolatos, kistérségi szintű stratégiák kidolgozását is.

³⁷⁶ Lásd a Jose Manuel Fresno által összeállított külsős értékelés eredményeit: http://www.gyerekesely.hu/index.php?option=com_phocadownload&view=category&download=200:gyermekes-tdsadmli-integrcljnak-elsegtse-htrnyos-helyzet-vidki-trsgekben&id=32:egyeb.

A Stratégiában felsorolt néhány tevékenység (melyek nagyon szorosan kapcsolódnak a gyermek-szegénységhez, pl. a lakáshelyzet) közvetlenül nem vonható be a helyi szintű programokba, mivel a programok ESF finanszírozásúak. A 2-3 éves programok átlagosan 400-500 millió forintos költségvetéssel rendelkeznek.

A program kiterjesztése Magyarország legkevesbé fejlett kistérségeiben zajlik; ott, ahol súlyos hiány mutatkozik több helyi szolgáltatásban (a kisebb önkormányzatokra általánosságban jellemző súlyos alulfinanszírozottság miatt), és ahol a különböző szolgáltatásokhoz való hozzáférés problémát jelent az olyan családok számára, amelyek alacsony jövedelemmel rendelkeznek, és nincsenek forrásaik ahhoz, hogy ezekhez a szolgáltatásokhoz hozzájuthassanak, vagy elutazhassanak oda, ahol ezek hozzáférhetők (pl. háziorvoshoz való eljutás, speciális egészségügyi szolgáltatások igénybevétele, óvodához, iskolába, középiskolába stb. való eljutás, stb.). A romák által lakott környékek és a szegregált falvak különösen súlyosan érintettek ezekben a problémákban.

Összességében egy arra vonatkozó szerkezeti reform mellett, amely biztosítja, hogy EU-finanszírozású projektek tartalmát hozzá lehessen igazítani összetett szükségletekhez, illetve hogy össze lehessen kapcsolni a szakmai és pénzügyi támogatást hosszú távú eredmények helyi szinteken történő eléréséhez, megfigyelhető volt néhány problémás dolog. Sok esetben kihívást jelent elegendő emberi erőforrást szerezni a helyi szinten történő cselekvéshez. A közelmúltban elindított harmadik hullám programjai 2015 közepére fejeződnek be, jóllehet a szécsényi kísérleti programból megtanult leckék alapján a viszonylag rövid programidőszakok csak korlátozott hatással rendelkeznek. Végül, de nem utolsósorban – ahogy azt a szécsényi program értékelései is mutatták – kevésbé a hozzáadott erőforrásokról van szó, mint inkább arról, hogy a helyi szolgáltatók (és a helyi elit) hozzáállását kell átalakítani ahhoz, hogy az arányaiban több roma, mint nem roma gyermeket érintő gyermekszegénység problémáját meg lehessen oldani.

Időközben – mint ahogy arra jelen jelentés kidolgozása során általában is rámutattunk – számos olyan ágazati politika került kialakításra, amely ellentmondásban van a program néhány alapelemével és filozófiájával, köztük a szociális transzferek szintjének megváltoztatása, feltételekhez kötése, az improduktív közfoglalkoztatási rendszer kibővítésével, stb.. Mi több, Magyarország közigazgatási és szolgáltatásbiztosítási rendszerének megváltoztatása (ami által például a kistérségek nem kapnak kiegészítő finanszírozást, ha szociális vagy oktatási szolgáltatásokat nyújtanak társulásban kistérségi szinten, az iskolák pedig állami kézbe kerülnek) drasztikusan megváltoztatja a program közegét, hátterét. Következésképpen nehéz megjósolni, hogy a jelenleg folyamatban lévő helyi beavatkozásoknak milyen eredménye lesz és milyen kihívásokkal kell majd szembenézniük.

Kistérségi Startmunka mintaprogramok

A közfoglalkoztatáshoz nyújtható állami támogatásokat tartalmazó kormányrendelet³⁷⁷ lehetőséget biztosít közfoglalkoztatási mintaprogramok indítására és az ehhez kapcsolódó beruházási és dologi költségek teljes összegű támogatására. A közfoglalkoztatásért felelős Belügyminisztérium 2011 októberében indította el a kistérségi mintaprogramokat 26 hátrányos helyzetű kistérségben és a Gyöngyösi kistérség öt kiemelt településén.

2012-től a Startmunka program már kiterjedt mind a 94 hátrányos helyzetű, illetve egyedi döntés alapján további három kistérségre. A mintaprogramok fő kedvezményezettjei a települési önkormányzatok és azok társulásai, a program keretében foglalkoztatottak bér- és járulékköltségei 100 százalékban támogatottak. A foglalkoztatás időtartama a mintaprogramokban résztvevők esetében maximum napi 8 óra, legfeljebb 12 hónapon keresztül. Az a munkanélküli, aki az értéketermelő munkába hívó kérésnek nem tesz eleget, nem kaphat segélyt.³⁷⁸

377 375/2010. (XII. 31.) kormányrendelet 7/B. § (1)–(2) bekezdése.

378 <http://www.hir24.hu/belfold/2011/10/01/pinter-optimista-az-uj-kozmunkaprogram-miatt>.

Az NTFS a hátrányos helyzetű kistérségekben működő (kötelező képzéssel egybe kötött) Startmunka program céljai között sorolja fel – többek között – a foglalkoztatás bővítését, munkahelyek teremtését, a közfoglalkoztatottak visszatérését az elsődleges munkaerőpiacra, a versenyszférába, illetve a „munkára való ösztönzést, mint szocializációs funkciót”. A közfoglalkoztatásra nem célként, hanem foglalkoztatást bővítő eszközként tekint, és deklarálja, hogy „a Startmunka keretében hasznos, értékteremtő munkavégzés történik, ami a köz érdeke is”.³⁷⁹ Kistérségi mintaprogramok hét tevékenységi körben indíthatók: mezőgazdaság (növénytermesztés, állattenyésztés); mezőgazdasági földutak rendbetétele; belvízelvezető rendszerek kialakítása és karbantartása; patakmeder karbantartás; illegális hulladéklerakó helyek megszüntetése; biomassza kazán telepítése; közutak rendbetétele.

Az új típusú közfoglalkoztatási stratégia alapterületeként a mezőgazdaságot határozták meg, a mintaprogramok zöme ezen a területen indult el. A mezőgazdasági programokban résztvevő közfoglalkoztatottak a munkavégzés mellett kötelező oktatásban is részesülnek. A közfoglalkoztatást koordináló minisztérium elképzelései szerint: „A mezőgazdasági tevékenység az első években szociális célú tangazdaságok formájában valósul meg, majd ahol életképessé válnak és maradnak ezek a gazdaságok, ott azok szociális szövetkezetté alakulhatnak át.”³⁸⁰ A programok célja kezdetben a saját szükségletre termelés, illetve a megtermelt javak közétkeztetésben való felhasználása, a későbbiek során pedig az „értékesíthető árualapok termelése úgy, hogy minden esetben biztosított legyen a hagyományos konzerválás lehetősége”. A későbbiek során konkrét célként határozták meg mikrocentrumokhoz igazított, központosított gépállomások kialakítását és a falugazdász-hálózatra alapozott szaktanácsadói és konzultációs háttér felállítását.

A mintaprogramok elindításával párhuzamosan, részben ahhoz kapcsolódóan, a már 1992 óta működő szociális földprogram támogatási rendszere is átalakult, bár keretösszege eltörpül a mintaprogramok működtetésére szánt források mellett. A Belügyminisztérium adatai szerint a Startmunka mintaprogramok finanszírozására 2011-ben 8,5 milliárd forint állt rendelkezésre. Az „értékteremtő” Startmunka programba bevontak száma tehát töredéke (2011-ben megközelítőleg 7,3 százaléka) a közfoglalkoztatásban résztvevők tömegének,³⁸¹ míg a program egy foglalkoztatottra jutó költsége kb. 180 százaléka a többi közfoglalkoztatási formának.³⁸²

Az alapvető jogok biztosának 2012-es közfoglalkoztatással foglalkozó vizsgálata³⁸³ több ponton elemzi a kistérségi start mintaprogramok működését. A jelentés megemlíti egyes mezőgazdasági programok kezdeti sikerét, ugyanakkor felhívja a figyelmet a megvalósítást akadályozó több tényezőre is, melyek közül az egyik legfontosabb, hogy a jogszabályban is előírt kötelező képzések jelentős része elmaradt vagy késve indult el. „A képzések hiánya kézzelfogható hátrányt okozott: nem egyszer komoly veszteségekhez vezetett, hogy a közfoglalkoztatottak szakértelme és szaktudása nélkül kellett a START mintaprogram keretében a mezőgazdasági programokat folytatniuk”. A mezőgazdasági programok sikeressége és fenntarthatósága nagyban múlik a helyi programot koordinálók szakértelmén is, az ombudsmani vizsgálat ezen a területen is talált hiányosságokat.

A nem mezőgazdasági jellegű minta projektekben is csak elvétve valósultak meg képzések, de jellemzően munkavédelmi szempontok miatt azok is szükséges képzések voltak. A program során kialakult termelőegységek piaci fenntarthatósága igencsak kérdéses, vélhető piactorzító hatásairól pedig nem készült vizsgálat, ahogy arról sem, hogy nem váltanak-e ki piaci munkahelyeket. Utóbbi szempontot a közfoglalkoztatási programok társadalmi és gazdasági megtérülésének értékeléséhez rendkívül fontos lenne vizsgálni.

Problémás pontja a mintaprojekteknek – csak úgy, mint a többi közfoglalkoztatási programnak – hogy kiszámíthatatlan, bizonytalan a finanszírozásuk. A 2012. év végén lezárult projektek csak 2013 tavaszán

379 Ua. p. 43.

380 <http://www.kormany.hu/hu/belugyminiszterium/kozfoglalkoztatasi-helyettes-allamtitkarsag/hirek/papp-karoly-a-feltetelek-rendelkezesre-allnak>.

381 2011-ben 13 megyében, összesen 482 településen 960 program indult el, 14.501 közfoglalkoztatott részvételével, míg az országos mintaprogramokban 3.472 fő, a szociális földprogramban pedig 1.590 fő vett részt. 2012-ben az értékteremtő közfoglalkoztatásban 2 304 fő az országos programokban 80 809 fő vett részt.

382 2011-ben közfoglalkoztatásban 64 Mrd állt rendelkezésre 265 ezer foglalkoztatottra, és 8,5 Mrd 19.563 főre a Startmunka programokban.

383 Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-3025/2012. számú ügyben.

folytatódhatnak legkorábban – miután többször újratervezték a keretszámaikat –, ami jelenleg legalább három hónapos teljes bizonytalanságot és munkanélküliséget jelent a Startmunka programba bevontaknak. A mezőgazdasági tevékenységek közül pl. az állattartással foglalkozók számára különösen problematikus lehet az állatok gondozásának megoldása ezekben az „üres” hónapokban. Vidéki konzultációk résztvevői azt kifogásolták, hogy a Startmunka program a közfoglalkoztatásra lekötött erőforrásokat egészében elviszi, alig marad keret az önkormányzati közmunka programokban. Így a 30 napos munkavégzési kötelezettségnek (mely a segély feltétele) sokan nem tudnak eleget tenni közfoglalkoztatás hiányában.

„Nő az esély!” – Ezer roma nő szakképzése³⁸⁴

A Stratégia keretében az egészségügy területére tervezett kezdeményezések közül kiemelhető a jelenleg zajló „Nő az esély!” címen ismertté vált program, amely a 2012. június 28-án megjelent a TÁMOP 5.3.1.-B-2 „Roma emberek képzésbe ágyazott foglalkoztatása a szociális és gyermekjóléti ellátórendszerben” c. pályázat nyomán indult el, és a tervek szerint 2014 augusztusának végén zárul. A programot az Országos Roma Önkormányzat (ORÖ), valamint az Emberi Erőforrások Minisztériuma (EMMI) háttérintézménye, a Türr István Képző és Kutató Intézet (TKKI) konzorciumban valósítja meg; az ország mind a tizenkilenc megyéjében és a fővárosban.

A program képzési elemének költségvetése 5.333.333 euró, a foglalkoztatási elem költségvetése pedig 4.912.280 EUR.

A program közvetlen célcsoportjába tartoznak azok a munkaerőpiacon jelenleg hátrányos helyzetben lévő roma nők, akik állást keresnek vagy inaktívak, akik elavult szakmai képzettséggel rendelkeznek, illetve azok, akik legalább általános iskolai végzettséggel rendelkeznek.³⁸⁵ A képzésbe kerülők képzés alatti megélhetési támogatást kapnak, valamint ingyenes utazást biztosítanak számukra a képzések helyszínére.

A konzorcium végzi a kiválasztott jelentkezők munkavállalásra való felkészítését OKJ-s képzések, kompetenciafejlesztő tréningek szervezésével, illetve mentorok segítségével, akik a program kezdetétől a munkába állásig segítik a résztvevőket. A TKKI biztosítja a külső oktatókat és a gyakorlati helyeket. A konzorcium feladata a potenciális munkáltatók (szociális és gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézmények) érzékenyítése is, a kapcsolattartás biztosítása a leendő munkavállalók és munkáltatók között.

³⁸⁴ A programmal kapcsolatban a jelentés elkészítéséhez írásos információt nyújtott Langerné Victor Katalin, az EMMI társadalmi felzárkózásért felelős helyettes államtitkára.

³⁸⁵ Az eredeti tervekkel ellentétben biztosan nem lesz az általános iskola befejezését lehetővé tevő felzárkóztató képzés a programban, így az általános iskolai végzettséggel nem rendelkezők korábban beadott jelentkezését elutasítják. „Általános iskolai végzettség” alatt a 1998-99-es tanév után végzettek esetében legalább 10 befejezett osztály értendő, kivéve az OKJ-s dajkaképzést (ahol egységesen érvényesül a 8 osztályos belépési feltétel).

Célok, várt eredmények

A program operatív célja szerint a közvetlenül érintett résztvevők munkaerő-piaci pozíciói erősödnek: ezer hátrányos helyzetű ember (elsősorban roma nő) kaphat elméleti és gyakorlati szakképzést szociális és gyermekjóléti területen, majd helyezkedhet el egyéves támogatott foglalkoztatás keretében – továbbképzési lehetőségek biztosítása mellett.

A program stratégiai célja szerint hozzájárul a kapcsolatrendszer kialakulásához, valamint a bizalom erősítéséhez a roma közösségek és a szociális intézmények között: a pályázat háttérében álló elképzelés szerint a képzésen részt vevő roma nők kapcsként szolgálnak majd a szociális intézmények és a több ezer rászoruló között, akik eddig nem – vagy csak kevéssé – vették igénybe a szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatásokat.

A program általános céljai között szerepel a társadalmi integráció, a foglalkoztatottság növelése, illetve a roma nők társadalmi befogadásának előmozdítása.

A pályázat keretében szociális és gyermekjóléti alap, valamint szociális és gyermekvédelmi szakellátást végző intézmények, illetve ezek fenntartói pályázhatnak – a képzésben részt vevők foglalkoztatására vonatkozóan – 12 hónap időtartamú bértámogatásra; a támogatás feltétele a 3 hónapos kötelező továbbfoglalkoztatás vállalása.

A projekt keretében a tervek szerint 1.000 fő támogatott képzése indul el. Jelenleg hét képzés megvalósítását tervezik:³⁸⁶ hat Országos Képzési Jegyzékben (OKJ) szereplő képzésből kettő érettségire, négy általános iskolai végzettségre épül, egy pedig akkreditált képzés általános iskolai végzettségre épül.³⁸⁷ Egyelőre a programban dajkaképzéseket indítottak, amelyek nagyon népszerűek a jelentkezők körében, és a projekt vezetője szerint foglalkoztatói igény is van erre a képzettségre.³⁸⁸ A képzésen részt vevő roma nők foglalkoztatásának azonban jelentős korlátját adja, hogy a projekthez kapcsolódó felhívás keretében közoktatási intézmények nem pályázhatnak a képzést elvégzők foglalkoztatására.

Várhatóan 750 fő fejezi be sikeresen a képzési programokat és jelentkezik potenciális munkavállalóként a szociális és gyermekjóléti, valamint a gyermekvédelmi ellátórendszer intézményeinél. A várakozások szerint 700 fő minimum 15 hónapnyi foglalkoztatása valósul meg.

A program legutóbbi hírei

A program első öt megyei toborzó rendezvényére Szolnokon, Nyíregyházán, Szarvason, Miskolcon és Egerben került sor 2013 első két hónapjában, a programra jelentkezők, a lehetséges foglalkoztatók, illetve a megyei roma nemzetiségi önkormányzat képviselői részvételével.³⁸⁹ Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében a képzések 120 fő részvételével indulnak (óvodai dajkák és szociális gondozók képzésére kerül sor),³⁹⁰ Nyíregyházán 2013 márciusában 21 fő részvételével indult az óvodai dajkaképzés (3 gyakorlati helyszínen).³⁹¹

386 Forrás: interjú az ORÖ projektmenedzsmentjével, 2013. február 27.

387 A szabályozás változása miatt volt szükség az eredeti tervek módosítására, mivel ápolóképzés már csak iskolarendszerű képzésben valósítható meg. Forrás: interjú az ORÖ projektmenedzsmentjével, 2013. február 27.

388 Forrás: interjú az ORÖ projektmenedzsmentjével, 2013. február 27.

389 TKKI, „Nő az esély” – elkezdődtek az első képzések (2013. 02. 07.), <http://www.tkki.hu/page.php?pid=297>.

390 TKKI, „Nő az esély” (2013. 02. 07.), <http://www.tkki.hu/page.php?pid=296>.

391 TKKI, „Nő az esély” – indul a gyakorlati óvodai dajkaképzés (2013. 03. 18.), <http://www.tkki.hu/page.php?pid=316>.

A program láthatósága, visszhangja

A programról folyamatosan adtak/adnak hírt a kapcsolódó kormányzati oldalak.³⁹² Hivatalos közlés szerint a toborzó rendezvények iránt jelentős érdeklődést mutattak a helyi sajtó képviselői is,³⁹³ amit alátámasztani látszik az a tény, hogy a programról számos helyi médium számolt be.³⁹⁴

A megyei roma önkormányzati vezetők másfél éve leadtak egy mintegy 4.000 nevet tartalmazó jelentkezői listát³⁹⁵ és még jelenleg is folynak a megyei toborzó rendezvények. A jelentés elkészítéséhez kapcsolódó konzultációsorozat során tapasztaltak szerint a program híre viszonylag széles körben elterjedt, a kezdeményezéssel kapcsolatos vélemények is nagyjából pozitívak: nagy várakozással, reményekkel tekintettek a résztvevők a programra, jóllehet, a fenntarthatóságot illetően kevésbé voltak bizakodók a megkérdezett helyi szakemberek, civilek és nemzetiségi képviselők.³⁹⁶

Megemlíthendők a program gender aspektusaira adott reflexiók. A konzultációk során néhány esetben kritikai megjegyzések hangzottak egyes résztvevők – roma és nem roma férfiak – részéről a program alapkonceptióját illetően, pl. „*kár kiemelni a nőket, mert abból családon belül is feszültség lesz*”, „*nem egészséges, ha a nő lesz csak a pénzkereső*”.³⁹⁷ Az Országos Roma Önkormányzat vezetői kifejezetten üdvözltek a kezdeményezést abból a szempontból, hogy az hozzájárulhat a roma nők közösségen belüli hátrányainak csökkentéséhez: „... a romák körében szokásos az, hogy csak a fiúgyermeket tanítatják. Most pedig a nők jutnak képzési lehetőséghez.”³⁹⁸

Értékelés

A TKKI projektmenedzsmentjének súlyos kapacitáshiánya³⁹⁹ és a projekt tervezésének hiányosságai kockáztatják a szakmai megvalósítást.

A tervek szerint a kiemelt projekt 2012. július 1-jén indult volna, a képzések pedig november 1-jével (az időnyomunka végeztével), így tavasszal már többen munkába állhattak volna. Nagyobb figyelmet kellene szentelni a képzések ütemezett megvalósításának, hogy a jobb foglalkoztatási esélyeket biztosító hosszabb (11-12 hónapos) képzések is beleférjenek a projektbe, és ne csak a 3-4 hónapos képzések valósuljanak meg.

Fontos lenne megteremteni a TÁMOP 5 és 2 prioritások alatt futó képzési programok összhangját is annak érdekében, hogy minden hátrányos helyzetű álláskereső részt vehessen a képzettségének megfelelő képzésben: pl., hogy a TÁMOP 5.3.1-ben jelentkező, de a program végleges célcsoportjába nem tartozó, általános iskolai végzettséggel nem rendelkező roma nők bevonása a TÁMOP 5.3.8 és 5.3.10 programokba automatikus lehessen.

392 Lásd pl. <http://www.tkki.hu>, <http://romagov.hu>.

393 TKKI, Nő az esély – elkezdődtek az első képzések (2013. 02. 07.), <http://www.tkki.hu/page.php?pid=297>.

394 Lásd pl. Kovács Janka: „Ezer roma nő képzése indul el országosan” (2013. 01. 16) Szolnoki Napló, <http://szolnoknaplo.hu/2013/01/16/ezer-roma-no-kepze-indul-el-orszagosan/>; SZON: „Ezer asszony a cigány kisebbség soraiból kap lehetőséget oktatásra a Nő az esély című kezdeményezésben” (2013. 01. 22), Szabolcs Online, <http://www.szolnoki.hu/ezer-asszony-a-cigany-kisebbség-soraiból-kap-lehetoseget-oktatásra-a-no-az-esely-cimu-kezdemenyezesben/2173627>; Somogyi Kinga: „Nő az esély” (2013. 02. 07.) Eger Televízió, <http://www.tveger.hu/hirekreszlet.php?hir=6546>.

395 Forrás: Interjú az ORÖ projektmenedzsmentjével, 2013. február 27.

396 Lásd a 'Módszertan' c. részt.

397 Lásd a 'Módszertan' c. részt.

398 TKKI, Nő az esély – elkezdődtek az első képzések (2013. 02. 07.), <http://www.tkki.hu/page.php?pid=297>.

399 2012 októberéig egy projektasszisztens és egy szakmai vezető alkotta a projekt menedzsmentjét, akik októberben, illetve decemberben kiléptek. 2012. októberben kinevezték a Békéscsabai TKKI kirendeltség vezetőjét szakmai vezetőnek. Pénzügyi munkatárs nem volt a projekt indulásakor, csak 2012 októberének közepétől, 6 órás részmunkaidőben. 2012. októbertől 2013. januárig egyetlen projektasszisztens látta el a TÁMOP 5.3.1 és 5.3.10 kiemelt projekteket, 6 órás munkaidőben. 2013. januártól a projektasszisztens teljes órában csak a „Nő az esély!” projekten dolgozik. Forrás: interjú az ORÖ projekt menedzsmentjével, 2013. február 27.

Az antiszegregációs terv elemzése

A jelen uniós tervezési időszaknak a lakhatási és társadalmi szegregációs folyamatok csökkentését célzó egyik legjelentősebb intézkedése volt, hogy a városok számára kötelezővé tették az integrált városfejlesztési stratégiák keretében az ún. antiszegregációs terv kidolgozását. Az antiszegregációs terv célja, hogy az adott város egészére rendszerszinten fogalmazza meg azokat a beavatkozásokat, melyek megállítják, illetve csökkentik a szegregációt okozó folyamatokat és megteremtsék azokat a mechanizmusokat, hogy a meglévő szegregátumokban, leromlott városrészekben a szegregáció csökkenjen. Továbbá fontos szempont, hogy a tervezett fejlesztések szegregációs hatásai is megelőzésre kerüljenek, a meglévő szegregátumok, telepek száma ne nőjön, illetve ne alakuljanak ki új szegregátumok.

Az antiszegregációs terv (ASZT) készítésének pontos módszertanát a Városfejlesztési Kézikönyv⁴⁰⁰ határozta meg, mely azon városok Integrált Városfejlesztési Stratégiájának (IVS) kialakításához szolgált útmutatóul, melyek uniós városrehabilitációs pályázatot készültek benyújtani. Az IVS és benne az ASZT tehát mint kondicionalitási feltétel jelent meg az uniós városrehabilitációs források elnyerésében, ami jelentős innovációja volt a kialakuló rendszernek, hiszen lényeges esélyegyenlőségi szempontot sikerült érvényesítenie a forráselosztási rendszerben. Az ASZT-k készítését az akkori Szociális és Munkaügyi Minisztérium által kirendelt antiszegregációs mentorok segítették és az ő ellenjegyzésük kellett ahhoz, hogy az ASZT érvényes legyen (az önkormányzati testület elfogadó határozata mellett). Az ellenjegyzés feltétele a minimum kritériumoknak való megfelelés volt (szegregátumok megfelelő lehatárolása, intézkedések annak tekintetében, hogy a meglévő szegregátumok lakossága ne nőjön, illetve ne alakuljanak ki új szegregátumok). A szegregátumok lehatárolása előre meghatározott mutatók és a KSH által rendelkezésre bocsátott adatok alapján történt, így megkerülhetlenné vált, hogy a leromlott területek bekerüljenek a fejlesztési stratégiákba. A lehatárolt szegregátumokra intézkedési tervet kellett megfogalmazni, nemcsak a lakhatási integráció, hanem más ágazati beavatkozások szempontjából is, lehetőleg komplex megközelítés mentén.

Az ASZT eredményességével kapcsolatos tapasztalatok nem túl kedvezőek arra vonatkozóan, hogy mennyire képesek ténylegesen befolyásolni a szegregációs folyamatokkal kapcsolatos önkormányzati politikákat. A rendszer egyik fő hiányossága, hogy a megvalósítás monitoringja és annak számonkérhetősége nem volt biztosított. Az önkormányzatok kifogásolták – nagyrészt joggal –, hogy az integrációt célzó intézkedések megvalósításához nem állnak rendelkezésre központi források és programok (vagy a meglévők nem elég hatékonyak), ami különösen igaz volt a lakhatási problémák kezelése terén. Így az ASZT-k, az azokban megfogalmazott intézkedések (de emellett maga az IVS sem) nem váltak szerves részévé az önkormányzatok ágazati és fejlesztési politikájának, azt csupán a pályázati pénzek elnyerésének feltételének tekintették.

Ugyanakkor az ASZT készítése két oldalról is megerősítésre került az átalakuló jogi szabályozás révén. Mint az IVS szerves része bekerült a törvényileg szabályozott településfejlesztési dokumentumok közé, továbbá a helyi esélyegyenlőségi terveknek is a részévé vált.

A helyi esélyegyenlőségi tervek készítését az Egyenlő bánásmód törvény⁴⁰¹ változtatása tette kötelezővé az önkormányzatok számára 2010-ben. Az esélyegyenlőségi terv módszertanát és elkészítésének módját a törvényhez kapcsolódó kormányrendeletek⁴⁰² határozták meg. Így a helyi esélyegyenlőségi terv elkészítésekor egy meghatározott szempontrendszert kellett az önkormányzatoknak követni, melyhez részletes útmutató is kidolgozásra került. Meghatározásra került a helyzetelemzés elkészítéséhez kapcsolódó adatkör, továbbá a terv elkészítéséhez esélyegyenlőségi szakértő segítségét kellett igénybe venni, mely egyben minőségbiztosítási elem is volt. Esélyegyenlőségi szakértő az lehetett, aki elvégezte a releváns képzést. Az Orbán-kormány a már kinevezett esélyegyenlőségi szakértőket visszahívta és módosította az Egyenlő bánásmód törvényt,⁴⁰³ illetve ehhez kapcsolódóan új végrehajtási rendeletet⁴⁰⁴ alkotott.

400 Városfejlesztési Kézikönyv: www.nfu.hu/download/38840/S_7_Varosfejlesztési_kezikonyv.pdf.

401 2003. évi CXV. törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról.

402 Kapcsolódó kormányrendeletek: az esélyegyenlőségi szakértők képzésének követelményeiről szóló 118/2010., az Országos Esélyegyenlőségi Szakértői Névjegyzékről, az esélyegyenlőségi szakértői tevékenység végzéséről; és annak feltételeiről, a szakértő működéséről szóló 119/2010. és a helyi esélyegyenlőségi program elkészítésének szempontjairól szóló 120/2010. kormányrendeletek.

403 2011. évi CCI, 2011. évi CLXXIV és a 2012. évi CLI törvények módosításai.

404 321/2011 kormányrendelet.

A módosítás lényege volt, hogy a helyi esélyegyenlőségi terveket az önkormányzat alkalmazottainak kell elkészítenie, ehhez kapcsolódó képzésen kell részt venniük, illetve az önkormányzat igénybe vehet esélyegyenlőségi szakértőket is a terv elkészítéséhez. Az esélyegyenlőségi tervek elkészítésének határideje az új törvény szerint eredetileg 2012 novembere volt, mely 2013 júniusáig került meghosszabbításra. A terv léte egy sor pályázati kiírás tekintetében kötelező lett. A képzéseket, illetve a szakértőket a TKKI biztosítja, azonban az az önkormányzatok számára jelenleg még nem világos, hogy kötelező-e igénybe venniük a szakértőket. A módszertant tekintve a lakhatási szegregáció problémájával kapcsolatban nem jelenik meg szempontként a szegregáció csökkentése, az antiszegregációs tervnek az esélyegyenlőségi tervben való megjelenítése sem jelenik meg követelményként. Azt sem lehet tudni, hogy milyen monitoringrendszer tervez kialakítani a TKKI.

Az IVS-nek mint településfejlesztési stratégiai dokumentumnak tartalmi követelményrendszerét a 314/2012 kormányrendelet⁴⁰⁵ határozza meg. Ennek a melléklete tartalmazza az IVS (illetve a településfejlesztési koncepció részeként meghatározott helyzetelemzés) tartalmi követelményrendszerét. Ebben az ASZT az eddigiekkel azonos tartalommal jelenik meg, bár fontos megjegyezni, hogy mivel ez egy tartalomjegyzék-szerű felsorolás, részletes módszertan nem kapcsolódik hozzá, azt továbbra is a kézikönyv biztosítja.

Mind az ASZT (és egyben az IVS) és a helyi esélyegyenlőségi tervek eredményességének kulcskérdése az, hogy milyen partnerségben valósul meg a tervezésük, és a tervek végrehajtása során mennyire kerülnek bevonásra az érintettek és a kompetens szervezetek. Az eddigi tapasztalatok azt mutatják, hogy a partnerség az ASZT-k elkészítésének nagyon gyenge pontja volt, a roma érdekképviselői szervezetek, helyi civil szervezetek alapvetően nem kerültek bevonásra azok elkészítésekor.

Összességében tehát az ASZT és a települési esélyegyenlőségi terv intézményének bevezetése potenciálisan nagy jelentőséggel bír a szegregált körülmények között élő roma népesség lakhatási helyzetének és társadalmi integrációjának terén, azonban a tervek készítésének és megvalósításának hatékonysága nagyban múlik azon, hogy milyen rendszerszintű kritériumok kerülnek meghatározásra a tervek tartalmát, szakszerű kidolgozását, a megvalósítás számonkérhetőségét, az érintett lakosság és szervezetek bevonását tekintve. Az eddigi tapasztalatok azt bizonyítják, hogy e dimenziók mentén jelentős hiányosságok vannak, illetve hogy a kapcsolódó kritériumok az elmúlt két évben felpuhultak. Az ASZT-k, de a helyi esélyegyenlőségi tervek kapcsán is elmondható, hogy a közszolgáltatások fokozódó centralizációjával (pl. szociális ellátások, oktatás) és az egyre több szolgáltatás egyházi működtetésbe kerülésével az önkormányzatoknak egyre kisebb mozgásterük van a helyi politikák, szolgáltatási színvonal és a szolgáltatások elérhetőségének befolyásolására, így maga az ASZT is egyre kevésbé képes releváns intézkedéseket megfogalmazni önkormányzati hatáskörben. A lakhatási beavatkozásokat illetően az önkormányzati felelősségi kör még mindig releváns, azonban az önkormányzati források fokozódó elvonásával ezen a téren is egyre szűkül az önkormányzat mozgásteré, és központi programok bevezetése, illetve uniós források felhasználása nélkül a helyi szint nem fog tudni valódi változásokat elérni.

EBH – A diszkrimináció elleni küzdelem

Az Egyenlő Bánásmód Hatóság (EBH) 2009. április 1-jén indította el „A diszkrimináció elleni küzdelem – a társadalmi szemléletformálás és a hatósági munka erősítése” című kiemelt TÁMOP-5.5.5/08/1 programját (a továbbiakban: program), hogy a hatósági feladatok ellátásán túl további eszközökkel is beavatkozzon a diszkriminációs folyamatokba. A csaknem 915 millió forintos költségvetésű, 2009 áprilisától 2013 júniusáig tartó program körülbelül 3.500 embert érint közvetlenül. Az EBH célja a program keretében megvalósuló társadalmi szemléletformálás, az egyenlő bánásmóddal kapcsolatos szemléletmód társadalmi szintű motiválása, megerősítése. Az EBH céljait a program keretében megyei ügyfélszolgálati hálózat fejlesztésével, speciális tudásának és tapasztalatának megosztására irányuló képzéssorozattal, az integrált kommunikáció eszközeivel valósítja meg.

⁴⁰⁵ A kormány 314/2012. (XI. 8.) kormányrendelete a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről.

A program keretében az EBH vállalkozott arra, hogy a jogérvényesítés lehetőségét közel viszi a diszkriminációban érintett emberekhez. A diszkrimináció potenciális áldozatainak naprakész, pontos információra, elérhető segítségre és támogatásra van szükségük döntéseik meghozatalához, jogaik érvényesítéséhez. Ezen igény kielégítésére a rendelkezésre álló eszközök közül bizonyítottan a személyes találkozás a leghatékonyabb, ezért döntött úgy az EBH, hogy a TÁMOP-5.5.5/08/1 program keretében ügyfélszolgálatot létesít Magyarország 19 megyéjében. 2009. szeptember 1-jétől egyenlő bánásmód referensek várják a panaszosokat a helyi Esélyek Házaiban, akik havonta a kistérségeket is felkeresik szolgáltatásaikkal. Az egyenlő bánásmód referensi hálózat munkatársai kivétel nélkül jogász végzettségű, az egyenlő bánásmód és az esélyegyenlőség terén komoly tapasztalattal rendelkező szakemberek.

Az EBH folyamatosan törekszik arra, hogy magas színvonalú szolgáltatást nyújtson ügyfeleinek és partnereinek, a program keretében azonban ennél többre vállalkozott: antidiszkriminációs tananyagot és képzési programot fejlesztett ki és lebonyolította a hatóság felnőttképzési akkreditációját. Az oktatás nem tartozik a hatóság Ebktv. által meghatározott alapfeladatai közé,⁴⁰⁶ a programakkreditációkkal és a képzésekkel azonban széles körben megosztja az érintettekkel és az érdeklődőkkel mindazt a speciális tudást és tapasztalatot, ami a hatóság működésének 5 éve alatt felhalmozódott. A képzési programok segítik az egyenlő bánásmódhoz szükséges szemlélet kialakulását és megerősítését. A képzések során a képzést tartó antidiszkriminációs és roma szakértők külön figyelmet szentelnek a képzésen részt vevők érzékenyítésének.

Az EBH a budapesti tréningek mellett az ország valamennyi régiójában szervez képzéseket. A képzések célcsoportjait úgy határozta meg, hogy minél szélesebb körben, földrajzi és strukturális értelemben is lefedjék a különböző makro- és mikroközösségeket. Hirdetnek képzéseket a társadalmi és civil jogvédő szervezeteknek, a munkaadói és munkavállalói érdekképviselők tagjainak, a hatóságoknak, a nemzeti és etnikai kisebbségi önkormányzatokban, a közigazgatásban dolgozóknak és a helyi döntéshozóknak, valamint az oktatás és a szociális szféra munkatársainak is. 2010 szeptembere és 2012 októbere között az EBH a projekt keretében ötvenhat alkalommal szervezett képzési programokat az ország különböző részein.

A projekt első szakaszában, a 2010. szeptember 1-je és 2011. október 1-je között megrendezett 25 képzésen részt vevők legnagyobb hányadát, 29 százalékot a civil érdekképviselői szervek tették ki, a résztvevők 7 százaléka képviselt valamilyen kisebbségi önkormányzatot. A képzések 1.073 résztvevője között többségben voltak a nem hátrányos helyzetű kistérségben élők, míg a résztvevők körülbelül 30 százaléka érkezett hátrányos helyzetű, leghátrányosabb helyzetű vagy leghátrányosabb helyzetű komplex programmal segített kistérségből.⁴⁰⁷

A hátrányos megkülönböztetés különböző megjelenési formáinak feltárását célozzák a program kutatási elemei. A program hét társadalomtudományi kutatásából négy vizsgálja a hátrányos megkülönböztetést eredményező gyakorlatokat és ok-okozati összefüggéseket a munka világában, valamint a szolgáltatások (ide értve a közszolgáltatásokat is) igénybevétele során, különösen a nők, a romák és a fogyatékos emberek védett csoportjainak tapasztalatain keresztül. Önálló kutatási program méri és elemzi az egyenlő bánásmóddal kapcsolatos jogtudatosság szintjeit, illetve az egyéni és társadalmi diszkriminációval kapcsolatos tapasztalatokat két hullámban, 1.000 fős országos reprezentatív mintán és 3x200 fős almintán.⁴⁰⁸ E kutatásban azt vizsgálják, hogy a diszkrimináció áldozatai, illetve elkövetői ismerik-e a jogaikat és kötelességeiket. Két további összefüggő kutatási program egyike a közigazgatás kirekesztő mechanizmusait tárja fel, a másik pedig a társadalmi kirekesztettség felszámolását célzó közigazgatási gyakorlatot vizsgálja. Az „Esélyegyenlőség a munka világában” című kutatás keretében a TÁMOP 2.5.2

406 Az Ebktv.-nek az EBH feladatait felsoroló 14. § (1) bekezdése szerint az EBH többek között (i) rendszeresen tájékoztatja a közvéleményt és az Országgyűlést az egyenlő bánásmód érvényesülésével kapcsolatos helyzetről; (ii) feladatainak ellátása során együttműködik a társadalmi és érdek-képviselői szervezetekkel, valamint az érintett állami szervekkel; és (iii) az érintettek számára folyamatos tájékoztatást ad és segítséget nyújt az egyenlő bánásmód megsértése elleni fellépéshez. A vonatkozó jogszabályi rendelkezések nem említik a képzést és az oktatási tevékenységet az EBH feladatai között.

407 Lásd: http://egyenlobanasmod.hu/tamop/data/Panczel_Marta_EBH_2012nov15.pdf.

408 Lásd: <http://www.egyenlobanasmod.hu/tamop/kutatasok> (letöltve: 2013. január 7.), <http://www.egyenlobanasmod.hu/tamop/kutatasok#kutatasiprogramok> (letöltve: 2013. január 7.).

projekttel⁴⁰⁹ együttműködésben megvalósuló kutatási programok vizsgálati témái az egyenlő munkáért egyenlő bért elvének érvényesülése; a munkáltatók kiválasztási gyakorlatának diszkriminatív jellege; az esélyegyenlőségi terv hatásai; illetve a munkáltatók attitűdjeinek és a fogyatékos munkavállalók munkaerő-piaci foglalkoztatottságának, a megfelelő munkafeltételek biztosításának összefüggései. A védett tulajdonságokkal rendelkező munkavállalók foglalkoztatottsága kapcsán a munkáltatók attitűdjeinek vizsgálata feltárta, hogy a romák több mint tízszeres valószínűséggel tapasztaltak hátrányos megkülönböztetést származásuk alapján 2010-ben a többi vizsgált munkavállalóhoz képest. A kutatás kimutatta azt is, hogy a civil szféra szervezetei nagyobb arányban vesznek fel romákat, mint a versenyszféra vállalatai, illetve hogy azon munkahelyekre, ahol főként fizikai munkát végeznek, magasabb arányban szerződnek roma munkavállalókkal.

Az EBH a jogtudatosság fejlesztését szolgálja a kutatási eredmények közzétételével.

A vizsgálat eredményeinek széleskörű publikálása és a 2013-ban megjelenő tanulmánykötet megalapozhatja további (esélyegyenlőségi) programok koncepcióit, szakmai diskurzusok folytatását. Az EBH reményei szerint a kutatások eredménye ösztönzőleg hathat további kutatásokra. A hatóság a kutatások eredményeinek ismeretében jogalkotási és intézkedési javaslatokat fogalmaz majd meg, amelyek hozzájárulhatnak a hátrányos megkülönböztetések csökkenéséhez, megelőzéséhez.

Az EBH felismerte, hogy a diszkrimináció elleni küzdelem szükséges eszköze a kommunikáció; a szemléletformálás nem lehetséges a nyilvánosság bevonása nélkül. Az EBH munkatársai fontosnak tartják, hogy a szűkebb és tágabb nyilvánosság értesüljön azokról a tevékenységeiről, amelyek elsődleges célja az attitűdváltoztatás és a tájékoztatás az eddig elért eredményekről.

A program keretében ezért az EBH vándorkiállításokat szervez, tapasztalatátadó workshopokat tart országszerte, hírlevelet küld ki, illetve számos egyéb módon igyekszik a nyilvánossággal megismertetni az EBH és a program célját, feladatait, tevékenységeit. Az egész napos workshopokra a projektidőszak alatt kilencszer került sor, amelyen átlagosan száz fő vett részt alkalmanként. A workshopok célja a párbeszéd, a tudásátadás és a tapasztalatcsere annak érdekében, hogy a résztvevők képesek legyenek a diszkriminációs mechanizmusok felismerésére, azok megfelelő kezelésére, és hozzájárulnak ahhoz, hogy a leghátrányosabb helyzetű társadalmi csoportok esélyegyenlőségének feltételei megerősödjenek.

A program kommunikációja mindazonáltal a konzultáción⁴¹⁰ elhangzottak alapján fejlesztendő, hogy a program hatékonyan tudja elérni céljait, és hogy erről minél többet tudhassanak meg az érintett célcsoportok.

409 Társadalmi Megújulás Operatív Program 2.5.2.

410 A konzultáción a programról összesen három szervezet hallott, két szervezet képviselője értesült az ügyfélszolgálatok felállításáról, egy pedig a program keretében szervezett képzésekről. Ez utóbbi szervezet három munkatársa a képzésen részt is vett.

FORRÁSOK

- „Javaslatok a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási és Roma Stratégiához”
http://www.partnershungary.hu/images/Letoltheto/civilek_magyar.pdf, letöltve 2013. január 7.
- Autonómia Foundation et al., *Recommendations based on NGO opinions voiced at preparatory discussions titled “Role of EU-funds in promoting Roma integration” of European Commission and non-government organisation* (Kézirat)
- Babusik, F., dr. Papp, G., *A cigányság egészségi állapota – szociális, gazdasági és egészségügyi helyzet Borsod-Abaúj-Zemplén megyében*, Delphoi Consulting,
<http://www.delphoi.hu/download-pdf/roma-BAZ-eu.pdf> (letöltve 2013. január 7.)
- Bagó J., *A közfoglalkoztatás célja és szabályozása* (Munkaügyi Szemle 2013/I.) 4.o.
- Bódis L., Keller J., „Települési önkormányzatok”, Megjelent: *Nyugdíj, segély, közmunka. A magyar foglalkoztatáspolitikai két évtizede, 1990-2010*, szerk. Fazekas K., Scharle Á. (Budapest Szakpolitikai Elemző Intézet–MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, Budapest). 63-76. o.
<http://econ.core.hu/file/download/20evfoglpol/kotet.pdf> (letöltve 2013. január 7.)
- Bozovicova, et al., *Overview of the labour market situation of low educated and Roma population and regulations affecting their employment* (2013). <http://www.neujobs.eu/publications/state-art-reports/overview-labour-market-situation-low-educated-and-roma-population-and>
- Busch I., Cseres-Gergely Zs., Neumann L., *A munkapiac intézményi környezetének átalakulása 2011 szeptembere és 2012 augusztusa között* (Munkaerőpiaci Tükör, MTA KTI 2012)
- Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, U.N.T.S. Vol. 1249, 1979, 13. Promulgated in Hungary by: 1982. évi 10. törvényerejű rendelet [Decree Law 10 of 1982]
- Csibe, A., Németh, N., *A születéskor várható élettartam kistérségi egyenlőtlenségei az ezredforduló Magyarországon* (Kormányzati, Közpénzügyek, Szabályozás, II/2) 257-289.o.
- KSH, Előzetes népszámlálási adatok (2011). http://www.ksh.hu/nepszamlalas/tablak_teruleti_00
- KSH, „Household Budget Surveys”, Megjelent: *Társadalmi Helyzetkép, Lakáshelyzet*, szerk. Gáborné Székely (KSH 2010)
- Csoba, J., „Út a Munkába Program”, Megjelent: *Esély*, 2010/1.
http://www.esely.org/kiadvanyok/2010_1/01csoba.indd.pdf
- Darvas Á., Farkas Zs., „A gyermekek helyzetének változása Magyarországon a válság éveiben: kormányzati szándékok a jogszabályok tükrében”, Megjelent: *Civil jelentés a gyerekesélyekről*, szerk. Darvas, Ferge (Budapest: Gyerekesély Közhasznú Egyesület, 2011).
http://www.gyere.net/downloads/Civil_jelentes_2011.pdf
- Delphoi Consulting, *Hozzáférési különbségek az egészségügyi alapellátásban I. – Struktúra és esélyegyenlőség* (2004a). <http://www.delphoi.hu/haziorv-1.html> (letöltve: 2013. január 7.)
- Delphoi Consulting, *Hozzáférési különbségek az egészségügyi alapellátásban II. – Orvosi attitűdök és esélyegyenlőség* (2004b). <http://www.delphoi.hu/haziorv-2.html> (letöltve: 2013. január 7.)
- Domokos V., *Szegény- és cigánytelepek, városi szegregátumok területi elhelyezkedésének és infrastrukturális állapotának elemzése* (Ecotrend Bt. Készült az NFÜ KOR IH LHH Fejlesztési Programiroda megbízásából).

Dr. Vitray, J et al. *Szükségletre korrigált egészségügyi ellátás igénybevételének egyenlőtlenségei Magyarországon* (2010). http://www.egeszsegmonitor.hu/dok/Igenybeveteli%20egyenlotlensegek_2010.pdf (letöltve: 2013. január 7.)

Draft Act regarding the Magyar Simplification Program based amendments of social and child protection related regulations, accessible at www.parlament.hu/irom39/10047/10047.pdf

Elek, P. and Scharle, Á., "Crisis measures on the labour market", in: *The Hungarian labour market. Review and analysis 2011*, Fazekas and Molnár (2011)

Enyedi Zs., Fábián Z., Sik E., „Nöttek-e az előítéletek Magyarországon?” Megjelent: *Társadalmi riport 2004*, (szerk.) Kolosi Tamás, Tóth István György, Vukovich György (Tárki, Budapest) 375-399. o. <http://www.tarki.hu/adatbank-h/kutjel/pdf/a809.pdf>

EU Fundamental Rights Agency, *European Union minorities and discrimination. Main results* (European Union minorities and discrimination survey), http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/664-eumidis_mainreport_conference-edition_en_.pdf

EU-MIDIS Data in Focus Report 4: *Police Stops and Minorities* (2010). http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1132-EU-MIDIS-police.pdf

EU-MIDIS Data in Focus Report 6: *Minorities as Victims of Crime* (2012)

EU-MIDIS Data in Focus Report: *The Roma* (2009). http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/413-EU-MIDIS_ROMA_EN.pdf

European Roma Rights Centre, Hungarian Women's Lobby, *Alternative report submitted to the UN CEDAW Committee for consideration in relation to the examination of the combined seventh and eighth periodic reports of Hungary* (January 2013). http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/ngos/HWLandERRC_Hungary_ForTheSession_Hungary_CEDAW54.pdf (letöltve: 2013. március 22.)

European Roma Rights Centre: Letter to the UN Special Rapporteur on the Right to the Highest Attainable Standard of Physical and Mental Health, to the UN Special Rapporteur on Violence against Women, and to the UN Special Rapporteur on Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, Re: involuntary sterilisation of Romani women in Europe (June 3, 2011). <http://www.errc.org/cms/upload/file/letter-to-un-special-rapporteurs-on-health-torture-and-violence-against-women-3-june-2011.pdf> (letöltve: 2013. március 22.)

European Union Minorities and Discrimination Survey. European Union Agency for Fundamental Rights. <http://fra.europa.eu/en/project/2011/eu-midis-european-union-minorities-and-discrimination-survey>

Farkas, L., et al., *Diszkrimináció az oktatásban UNESCO nemzeti jelentés Magyarország* (Oktatáskutató és Fejlesztő Intézet) 7. o. <http://www.ofi.hu/kiadvanyaink/kiadvanyaink.../ofi.../diszkriminacio>, (letöltve 2013. március 22.)

Farkas, Zs., TÁMOP 5.2.1. „Gyerekesély program országos kiterjesztésének szakmai-módszertani megalapozása és a program kísérése” (Kézirat)

Fazekas, et al (szerk.), *Labour Market Mirror* (MTA KTI, 2012)

Fazekas K., Kézdi G., *Munkaerőpiaci tükrök, 2011* (Budapest: MTA KTI, OFA). http://econ.core.hu/file/download/mt_2011_hun/egyben.pdf

Fazekas K., Scharle Á., „Munkaerő-piaci láttelep”, Megjelent: *Nyugdíj, segély, közmunka. A magyar foglalkoztatáspolitikai két évtizede, 1990-2010*, (szerk.) Fazekas K., Scharle Á. (2012). <http://econ.core.hu/file/download/20evfoglpol/kotet.pdf> (letöltve 2013. március 22.)

Ferge, Zs., Darvas, Á., *Gyerekesély programok kistérségi alkalmazása, a gyakorlat dilemmái és tanulságai* (Budapest: GYERE)

Fresno, Jose Manuel, *Peer Review of Early Childhood Development Programs*. http://www.gyerekesely.hu/index.php?option=com_phocadownload&view=category&download=200:gyermekek-trsadm-integracijnak-elsegtse-htrnyos-helyzet-vidki-trsgekb&id=32:egyeb

Gerevich, J. et al., *Substance Use in Roma and Non-Roma Adolescents* (The Journal of Nervous and Mental Disease, Volume 198, No. 6, June 2010)

Greenberg, J., "Report on Roma education today: from slavery to segregation and beyond" in: *Columbia Law Review*, May 2010. http://www.cfcf.hu/images/stories/j._greenberg_report_on_roma_education_today.pdf

Guidelines on sterilisation of women issued by the International Federation of Gynecology and Obstetrics, <http://www.figo.org/files/figo-corp/FIGO%20-%20Female%20contraceptive%20sterilization.pdf> (letöltve 2013. március 22.)

GYERE, *Civil jelentés a gyermekesélyekről* (2011).

http://www.gyere.net/downloads/Civil_jelentes_2011.pdf (letöltve: 2013. március 22.)

Habitat for Humanity Magyarország, *Éves jelentés a lakhatási szegénységről* (2011)

Havas, G., „Esélyegyenlőség, szegregáció”, Megjelent: *Zöld könyv a magyar közoktatás megújításáért* 2008. ECOSTAT, Budapest, 123.o. http://econ.core.hu/file/download/zk/zoldkonyv_oktatas_05.pdf

Hegedűs, J., Somogyi, E., Teller, N., *Reformjavaslatok egy korszerű szociális lakáspolitikai kialakítására* (Metropolitan Research Institute Ltd., 2009)

Herpai, B., *A lakossági díjhátralékok alakulása egy felmérés tükrében* (Esély 2010/6.)

Hétfa Elemző Központ kft., Pannon Elemző Iroda kft., Városkutatás kft. által készített, „*A Roma integrációt szolgáló EU-s fejlesztések értékelése*” c. tanulmány, 2011. http://www.nfu.hu/download/39813/Roma_ertekelesi_zarojelentes_V.pdf
http://www.nfu.hu/download/39813/Roma_ertekelesi_zarojelentes_V.pdf

Szegénységellenes Hálózat, *Szakmapolitikai ajánlások a magyar ALEN projekt tapasztalatai alapján*. http://www.autonomia.hu/sites/default/files/files/1302/4010/szakmapolitikai_ajanlasok_a_magyar_alen_projekt_tapasztalatai_alapjan.pdf

Husztai, É., *A roma gyermekek jól-léte és életmódja Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében*.

http://www.szszbmo.hu/szemle/dokumentumtar/doc_download/218&prev=/search%3Fq%3Droma%2Bfiatalok%2Bpszich%25C3%25A9s%26hl%3Den%26rlz%3D1C1AVSX_enHU390HU390%26biw%3D1024%26bih%3D475&sa=X&ei=eVVRUZLX MobmOtLtgTA&ved=0CC0Q7 gEwAA (letöltve: 2013. március 22.)

Kádár A. K. et al., *Szigorúan ellenőrzött iratok – A magyar igazoltatási gyakorlat hatékonyságáról és etnikai aspektusairól – kutatási jelentés* (Magyar Helsinki Bizottság, Budapest, 2008) 36.o. Magyarul:

http://helsinki.hu/wp-content/uploads/MHB_STEPSS_HU.pdf (letöltve: 2013. január 7.). Angolul: http://helsinki.hu/wp-content/uploads/MHB_STEPSS_US.pdf (letöltve: 2013. január 7.)

Kelemen, V., „A szegedi és hódmezővásárhelyi deszegregációs modell tapasztalatai” (Valéria Kelemen Southern Great Plain Regional Research Association for Social Sciences – lecture: „Experiences of the Szeged and Hódmezővásárhely desegregation model”, http://www.tpf.hu/document.php?doc_name=LLP/comenius/rendezvenyek/eselyteremto_2010/Kelemen_Valeria_DARTKE.pps

Kertesi, G., *Roma foglalkoztatás az ezredfordulón – A rendszerváltás maradandó sokkja* (Budapesti Munkagazdaságtani Füzetek 2005/4. MTA – Budapesti Corvinus Egyetem, Budapest). <http://www.econ.core.hu/doc/bwp/bwp/Bwp0504.pdf>

Kertesi, G., Kézdi, G., „Általános iskolai szegregáció, I. rész Okok és következmények”, Megjelent: *Közgazdasági Szemle*, LII. évf., 2005. április (317-355. o.)

Kertesi, G., Kézdi, G., *Az óvodáztatási támogatásról: Egy feltételekhez kötött készpénztámogatási program értékelése* (Budapesti Munkagazdaságtani füzetek, Magyar Tudományos Akadémia Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Közgazdaság-tudományi Intézet, Budapesti Corvinus Egyetem, Emberi Erőforrások Tanszék Budapest, BWP – 2012/6.). <http://www.econ.core.hu/file/download/bwp/bwp1206.pdf> (letöltve 2013. március 22)

Kertesi G., Kézdi G., *Roma foglalkoztatás Magyarországon az életpálya-felmérés szülői mintájának tükrében (2006-2010)* (Pályaságú Nyilvános Workshop IV. 2013.02.14.)

Koltai L., Kulinyi M., *A közfoglalkoztatást szervezők értékei* (Esély Labor Egyesület 2013.)

Köllő János előadása. Elhangzott: „Alapjogok és közfoglalkoztatás” A Munka Méltósága Projekt tematikus műhelybeszélgetése. OBH, 2012. október 3

Krémer, F., *A rendőri hatalom természete – Társadalmi szerep és foglalkozási kultúra* (Napvilág Kiadó)

Krémer, F., et al., *Technika vagy érték a jogállam? A jogállami értékek átadása és az előítéletek csökkentése a jogászok és rendőrtisztek képzésében* (L'Harmattan Könyvkiadó és Terjesztő Kft.)

- Kulinyi M., „Út a piaci munka világába” (Esélylabor Egyesület. Előadás az Autonómia Alapítvány „A romák foglalkoztatási helyzete” c. szakmai műhelyén, Budapest, 2013. március 14).
<http://autonomia.hu/hu/programok/eu-forrasokkal-a-romak-integraciojaert?page=6>
- Lantos, Sz., Magyar Máltai Szeretetszolgálat: Gyerekesély program 2013. március 20., Endrefalva
- Lovász A (2012) Munkapiaci diszkrimináció. Megjelent: *Nyugdíj, segély, közmunka. A magyar foglalkoztatáspolitikai két évtizede, 1990-2010.* (szerk.) Fazekas K., Scharle Á. (2012).
<http://econ.core.hu/file/download/20evfoglpol/kotet.pdf> (letöltve 2013. március 22.)
- Medián, *Fagypont körül* (Medián, 2009. február 26.)
- Messing V., „A romák foglalkoztatási helyzete az EU öt államában. Egy nemzetközi összehasonlító kutatás tanulságai” c. előadása az Autonómia Alapítvány „A romák foglalkoztatási helyzete” c. szakmai műhelyén, Budapest, 2013. március 14.
<http://autonomia.hu/hu/programok/eu-forrasokkal-a-romak-integraciojaert?page=6>
- Messing V., *Megjegyzések egy „roma projekt” margójára* (socio.hu, az MTA Szociológiai Kutatóintézete online folyóirata 2011/2. szám). <http://www.socio.hu/2pdf/3messing.pdf>
- Molnár Gy., „Az önfoglalkoztatóvá válás és mikrohitelzés lehetőségei és korlátai. A Kiút program tapasztalatai” c. előadása az Autonómia Alapítvány „A romák foglalkoztatási helyzete” c. szakmai műhelyén, Budapest, 2013. március 14.
<http://autonomia.hu/hu/programok/eu-forrasokkal-a-romak-integraciojaert?page=6>
- Magyar Nemzeti Cselekvési Terv, Roma Integráció Évtizede:
http://www.romadecade.org/files/downloads/Decade%20Documents/Hungarian%20NAP_hu.pdf
- National Audit Office, Jelentés a háziorvosi ellátás működésének és pénzügyi feltételrendszerének ellenőrzéséről (November 2011), 41.o. <http://www.asz.hu/jelentes/1126/jelentes-a-haziorvosi-ellatas-mukodesenek-es-penzugyi-feltetelrendszerenek-ellenorzeserol/1126j000.pdf> (letöltve: 2013. március 22.)
- National Institute for Health Development, *Dohányzás Ellenes Nemzeti Akció Terv 2005-2010 – Háttér tanulmány.* http://color.oefi.hu/melleklet/DENAT_2005_2010.pdf (letöltve: 2013. március 22.)
- Az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök fontosabb adatai 2011-ben. Nemzeti Munkaügyi Hivatal.
http://www.afsz.hu/engine.aspx?page=full_AFSZ_A_foglalkoztatapolitikai_eszkozok_mukod (letöltve 2013. március 22.)
- Nemzeti Társadalmi felzárkózási Stratégia (2011), <http://romagov.kormany.hu/download/8/e3/20000/Strat%C3%A9gia.pdf>, http://romagov.kormany.hu/download/9/e3/20000/Strat%C3%A9gia_1sz_mell%C3%A9klet_Helyzetelemz%C3%A9s.pdf and http://static.fidesz.hu/download/177/Kormany_ORO_keretmegallapodas_20110520_4177.pdf (Letöltve 2013. március 22.)
- National Social Report 2012, Hungary, 2.o.
<http://ec.europa.eu/social/Blobl,Servlet?docId=7674&langId=en> (letöltve: 2013. március 22.)
- Németh, Sz. (szerk.), *A tanoda-típusú intézmények működésének, tevékenységének elemzése.* <http://www.tarki-tudok.hu/file/tanulmanyok/tanodaelemzes.pdf>
- OECD, 2012: OECD Economic Surveys: Hungary 2012, OECD, Paris
- Office for Democratic Institutions and Human Rights: *Roma women need better access to health care, says OSCE Roma Adviser* (August 3, 2012), <http://www.osce.org/odihr/88848> (letöltve: 2013. március 22.)
- Ombudsman's Report on Case no. AJB-4162/2012. <http://www.ajbh.hu/allam/jelentes/201204162.rtf> (letöltve 2013. március 22.)
- Ombudsmani jelentés a közfoglalkoztatásról AJB-4162/2012.
http://www.obh.hu/allam/aktualis/htm/kozlemeny20121002_3.htm.
- Rácz K., „Útban a szociális gazdaság felé? Beszámoló egy produktív szociálpolitikai program eddigi eredményeiről” (MTA RKK Térségfejlesztési Kutatások Osztálya 2008)
- Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-5317/2012. számú ügyben
- Report of the Independent Expert on minority issues, Mission to Hungary (26 June-3 July 2006), A/HRC/4/9/Add.2, 4 January 2007, 91. c),
<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G07/100/83/PDF/G0710083.pdf?OpenElement>

- Roma Education Fund, *Véleménye a köznevelési törvénytervezetről* (2011.10.24).
http://www.romaeducationfund.hu/sites/default/files/publications/roa_velemenye_a_koznevelési_törvény_tervezetrol_-_2011_okt_24.doc
- Scharle, Á., „Hungary: fiscal pressures and a rising resentment against the (idle) poor”, Megjelent: *Regulating the Risk of Unemployment*, eds. Clasen and Clegg (OUP)
- Sik E., Simonovits B., (szerk.), *Abena, Sára, Chen és Ali esélyei Magyarországon* (Tárki, Budapest)
- Simonovits B., Koltai J., *A munkáltatók munkavállalói kiválasztási gyakorlata a diszkrimináció tükrében* (Kutatási jelentés, Egyenlő Bánásmód Hatóság, 2011a).
http://www.egyenlobanasmod.hu/tamop/data/2.2_kivalgyak_majus18.pdf (letöltve 2013. március 22.)
- Simonovits B., Koltai J., *A munkáltatók attitűdjeinek és a védett tulajdonságokkal rendelkező munkavállalók munkaerő-piaci foglalkoztatottságának és a megfelelő munkafeltételek biztosításának összefüggései* (Kutatási jelentés, Egyenlő Bánásmód Hatóság, 2011b).
http://www.egyenlobanasmod.hu/tamop/data/2.4_Vedett_tulajdonsagu_mvall.pdf
- Somogyi, E., „A regionális operatív programok szociális városrehabilitációs konstrukciójának értékelése a roma integrációs hatás szempontjából”, Megjelent: *Assessment of EU developments aimed at Roma integration in 2011* (Project manager Nándor Németh, lead researcher Nóra Teller. Consortium of Pannon Office for Analyses Ltd, Hétfő Center for Analyses, and Metropolitan Research Institute Ltd. 2011)
- Tóthné Kecskeméti K., Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Oktatási, Kulturális, Ifjúsági és Sport Bizottság elnöke Hódmezővásárhelyi Varga Tamás Általános Iskola igazgatója – „A hódmezővásárhelyi modell”. <http://www.eukn.org/dsresource?objectid=169285>
- UN CEDAW Committee, 36th Session, Communication no. 4/2004, <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/protocol/decisions-views/Decision%204-2004%20-%20English.pdf> (letöltve: 2013. március 22.)
- UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women: Consideration of reports submitted by States parties under article 18 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women Combined seventh and eighth periodic reports of States parties Hungary (letöltve: 2013. március 22) CEDAW/C/HUN/CO/7-8, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/54/CEDAW-C-HUN-7-8.pdf> (letöltve: 2013. március 22.)
- Városfejlesztési Kézikönyv: www.nfu.hu/download/38840/S_7_Varosfejlesztési_kezikonyv.pdf.
- World Health Organization Regional Office for Europe, *Vulnerability and health: WHO opens new collaborating centre in Hungary*, (2012. 02. 18.). <http://www.euro.who.int/en/what-we-do/health-topics/health-determinants/social-determinants/news/news/2012/02/vulnerability-and-health-who-opens-new-collaborating-centre-in-hungary> (letöltve 2013. március 22.)

Hivatkozott hírek, cikkek linkjei

- http://ec.europa.eu/justice/policies/discrimination/docs/com_2011_173_en.pdf
- <http://helsinki.hu/a-bm-szerint-csak-a-cigany-gyerekekkel-van-gond>
- <http://helsinki.hu/en/the-police-did-not-act-appropriately-but-fails-to-admit-it>
- <http://helsinki.hu/etnikai-mocskolodas-es-megkovezes-%E2%80%99Ebekes-jelleggel%E2%80%999D>
- <http://helsinki.hu/folytassak-le-a-nyomozast-a-magyar-szigeten-elhangzott-gyuloletbeszed-ugyeben>
- http://helsinki.hu/onvedelem_helyett
- http://hvg.hu/egeszseg/20110329_egeszseg_roma_lakossag
- http://hvg.hu/itthon/20121015_ferge_zsuzsa_matolcsy_csomag
- http://hvg.hu/itthon/20121222_Balog_nincs_szegregacio_a_Huszartelepi_r
- http://hvg.hu/velemenye/20130205_iskolaallamositas_Rado_2013
- <http://magyarnarancs.hu/belpol/nem-veluk-nelkuluk-79864>
- http://www.hetek.hu/hatter/201205/kotelezo_gyakorlatok

http://mandiner.hu/cikk/20130124_iskolai_allamositas_biztos_bizonytalansag_2013

http://nol.hu/belfold/szazotvenezer_roma_egeszsegugyi_szureset_celozta_meg_a_kormany

<http://www.szon.hu/ezer-asszony-a-cigany-kisebbség-soraiból-kap-lehetőséget-oktatásra-a-no-az-esely-cimu-kezdemenyezésben/2173627>

<http://szuveren.hu/jog/minosithetetlen-szigorusag>

http://tandis.odih.r.pl/hcr2010/pdf/Hate_Crime_Report_full_version.pdf

<http://tasz.hu/en/comment/reply/2728>

<http://tasz.hu/node/2785>

<http://tasz.hu/Romaprogram/ismet-melyszegenysegen-eloket-buntetne-kormany>

<http://tozsdeforum.hu/gazdasag/tobbet-kaphat-az-egeszsegnevelo-program/>

http://www.athenaintezet.hu/gyuloletbuncselekmény_lista

<http://www.errc.org/cms/upload/file/life-sentence-romani-children-in-state-care-in-hungary-20-june-2011.pdf>

<http://www.europaiut.hu/index.php?submenu=articles&id=414&details=1&cat=3&mcat=3>

http://www.fgyelo.hu/cikkek/376990_asz_nem_volt_hatekony_a_regionalis_kepzo_kozpontok_mukodese_

<http://www.gwconsulting.hu/hu/cimlap/item/321-tiltakoz%C3%A1s-a-t%C3%A1mop-612/11-1-k%C3%B3djel%C5%B1-p%C3%A1ly%C3%A1zatok-%C3%B6nkorm%C3%A1nyzatokat-%C3%A9rint%C5%91-agg%C3%A1lyos-d%C3%B6nt%C3%A9shozatali-elj%C3%A1r%C3%A1s%C3%A1val-szemben>

<http://www.kisebbségiombudsman.hu/hir-287-roma-antidiszkriminációs.html>

<http://www.marketingcentrum.hu/index.php?lang=hu&page=reszletek&id=28>

http://www.napi.hu/magyar_gazdasag/itt_az_ujabb_matolcsy-csomag.534403.html

http://www.napi.hu/magyar_gazdasag/matolcsy_bejelentette_az_ujabb_megszorításokat.533249.html

http://www.non-discrimination.net/content/media/HU-40-HU_flash_r_racial_profiling.pdf

<http://www.tarki.hu/hu/news/2011/kitekint/20110912.html>

<http://www.tveger.hu/hirekreszlet.php?hir=6546>

http://www.weborvos.hu/egeszsegpolitika/varosokbol_is_hianyzik_hazi/198206/

http://www.romnet.hu/jegyzetek/2011/01/05/ij_bogdan_janos_roma_antidiszkriminacios_halozat_elt_9_evét

<http://c-press.hu/201101047709/belfold/roma-antidiszkriminacios-halozat-elt-9-evet-mcf-kozlemeny.html>

http://index.hu/belfold/2011/03/29/a_ciganyok_sokat_dohanyoznak_es_koran_halnak

<http://thecontrarianhungarian.wordpress.com/2011/08/12/open-letter-by-the-hungarian-helsinki-committee-asks-viktor-orban-and-pal-schmitt-to-condemn-hate/>

http://www.romnet.hu/hirek/2011/09/26/megalakult_a_Roma_koordinacios_tanacs

<http://www.commmunity.eu/2012/05/13/nem-kernek-a-telepprogramból-a-batonyterenyek-Romak/>

<http://fn.hir24.hu/itthon/2012/10/05/matolcsy-leradirozta-a-pedagogus-eletpalyamodell/>

http://index.hu/belfold/2012/10/05/mindenki_akart_senki_se_kapott/

http://index.hu/gazdasag/2013/01/02/varro_laszlo/

http://index.hu/belfold/2013/01/11/kaoszhoz_vezetett_az_allamositas_egy_budai_gimnaziumban/

<http://szolnokinaplo.hu/2013/01/16/ezer-roma-no-kepze-se-indul-el-orszagosan/>

<http://index.hu/gazdasag/2013/02/05/tamop-ugy>

<http://index.hu/gazdasag/2013/02/05/tamop-ugy/>

http://index.hu/belfold/2013/02/22/hiaba_kerultek_egy_kezbe_az_iskolak_maradnak_a_regi_korzetek/

http://index.hu/gazdasag/2013/03/18/ujabb_eu-palyazat_ami_egy_napot_elt_meg/

http://www.hirado.hu/Hirek/2012/03/20/15/Civilek_tiltakoztak_a_Pesty_Fekete_Doboz_adasa_ellen.aspx

Kormányati sajtóközlemények linkjei

http://www.nfu.hu/uj_palyazati_lehetoseg_a_nyugat_dunantuli_nevelesi_intezmenyek_fejlesztesere

http://www.nfu.hu/uj_palyazatok_a_tanoda_tipusu_programok_tamogatasara

<http://www.nefmi.gov.hu/miniszterium/2010/tovabbra-is>

<http://www.emet.gov.hu/tarsadalmi-felzarkozas-szocialis-kohezio-igazgatóság/utravaló-macika/dontes-utravaló-macika>

<http://www.kormany.hu/hu/emberi-eroforrasok-miniszteriuma/tarsadalmi-felzarkozasert-felelos-allamtitkarsag/hirek/kiboviti-a-kormany-a-szocialis-foldprogramot>

<http://www.nfu.hu/doc/3293>

<http://www.nfu.hu/doc/3347>

http://www.nfu.hu/modosult_a_nepegeszsegugyi_kommunikacio_fejlesztese_erdekeben_kiirt_kiemelt_projekt_dokumentacioja2

<http://www.kisebbsegibudsman.hu/hir-706-velemeney-keszulo-nemzetisegi-torveny.html>

<http://www.obh.hu/allam/aktualis/htm/kozlemeney20120429.htm>

http://www.obh.hu/allam/aktualis/htm/kozlemeney20121106_3.htm

http://www.parlament.hu/naplo39/239/n239_0032.htm

<http://www.kormany.hu/hu/belugyminiszterium/hirek/a-belugyminiszterium-felulvizsgalta-a-nemzeti-tarsadalmi-felzarkozasi-strategia-intezkedesi-tervet-kozlemeney>

www.obh.hu/allam/aktualis/htm/kozlemeney20120415.htm

www.obh.hu/allam/aktualis/htm/kozlemeney20120515_3.htm

<http://emberkereskedelem.kormany.hu/sziget-fesztival-2012-emberkereskedelem-elleni-kuzdelem-civil-sator-2012-augusztus-8-12>

<http://Romagov.kormany.hu/uj-monitoring-rendszer-a-tarsadalmi-felzarkozas-teruleten-ulesezett-a-Roma-koordinacios-tanacs>

<http://www.emet.gov.hu/taf-szockohezio/ipr-2012/kihirdetesre-kerult>

<http://www.kormany.hu/hu/belugyminiszterium/kozfoglalkoztatasi-helyettes-allamtitkarsag/hirek/papp-karoly-a-feltetelek-rendelkezesre-allnak>

<http://www.tkki.hu/page.php?pid=297>

<http://www.tkki.hu/page.php?pid=296>

<http://www.tkki.hu/page.php?pid=316>

http://www.obh.hu/allam/aktualis/htm/kozlemeney20121002_3.htm

FÜGGELÉK: MÓDSZERTAN

A jelentés készítésekor többfajta módszertanra támaszkodtunk.

Documentumelemzés

Az elmúlt évek közpolitikai, jogi változásait főképp dokumentumelemzés alapján tekintettük át. Az NTFS-t és kapcsolódó dokumentumait szintén feldolgoztuk, egyéb stratégiák, hírek, cikkek pedig csakúgy az elemzés tárgyát képezték. A forrásokat az adott oldalon és az irodalomjegyzékben is feltüntettük.

Interjúk

A dokumentumelemzés mellett a szerzők számos kulcsszereplővel folytattak személyes interjúkat annak érdekében, hogy a Titkárság által rendelkezésünkre bocsátott számos kérdésre specifikus válaszokat kapjunk, és hogy az NTFS megvalósításának főbb kihívásaira reflektálni tudjunk. Ezért felkerestünk több állami szereplőt, minisztériumokat, az EBH-t, az ORÖ-t, a TKKI-t, valamint a monitoringgal foglalkozó szervezeteket is – személyesen, írásban vagy telefonon. A felelős államtitkárság elérése kritikusnak bizonyult, míg végül 2013 februárjában kérdéseink egy részére írásban válaszoltak.

Ezen felül a Partners Hungary Alapítvány több vidéki roma vezetővel készített interjúkat az NTFS megvalósításával kapcsolatban – ezek megállapításaira is támaszkodtunk.

A civil konzultációk

A harmadik adatgyűjtési módszert a civil konzultációk jelentették, amelyek során a tematikus fejezetekről folytattunk beszélgetéseket. Az első konzultációt 2012. novemberében Budapesten, a másodikat 2013 februárjában Pécsen, végül a harmadikat 2013 márciusában Miskolcon szerveztük. A módszer lényege, hogy állampolgárokat hozunk össze egy beszélgetésre olyan problémákról, amelyek a társadalom egésze szempontjából jelentősek. A konzultáció lényege az információk megosztása, vélemények ütköztetése és megosztása, valamint az adott témákkal kapcsolatos javaslatok megfogalmazása. A módszertant az EU egy projektje (*European Citizens' Consultation (ECC)*, 2006, a King Baudouin Foundation fejlesztésével) fejlesztette ki, amelynek magyar partnere a Partners Hungary Alapítvány volt.⁴¹¹ 2006 óta az Alapítvány számos projektjében alkalmazta a módszert annak érdekében, hogy bevonja az állampolgárokat a döntéshozatali folyamatokba.

A Civil monitoringjelentés első konzultációján 29 civil képviselő vett részt, összesen 21 különböző szervezet képviselőjében (civil szervezetek, RNÖ-k, helyi intézmények), és 9 konzorciumi tag is jelen volt. A második találkozó alkalmával 56 civil képviseltette magát a 6 konzorciumi tag mellett. A harmadik konzultáción 5 konzorciumi tag és 35 civil képviselő volt jelen.

A résztvevők az NTFS megvalósításáról beszélgettek, a konzorciumi tagok pedig röviden ismertették az elemzés addig elért eredményeit. A beszélgetések előre tervezett koreográfia szerint zajlottak annak érdekében, hogy a helyi tapasztalatok tematikus kérdések szerinti összegyűjtése mellett lehetőség legyen javaslatok megfogalmazására is.

411 <http://ecc.european-citizens-consultations.eu/69.0.html>.

A jelentést a következő civil szervezetekből álló konzorcium készítette: Partners Hungary Alapítvány (főpályázó), Autonómia Alapítvány, Esélyt a Hátrányos Helyzetű Gyerekeknek Alapítvány (CfCF), Habitat for Humanity Magyarország, Magyar Helsinki Bizottság, Magyar Női Érdekérvényesítő Szövetség – „Női Érdek”, Nógrád Megyei Cigány Kisebbségi Képviselők és Szószólók Szövetsége, Romaversitas Alapítvány és a Városkutatás Kft. További konzorciumi partnerek: Amnesty International és Színes Gyöngyök Egyesület. A konzorcium vezető kutatója: Teller Nóra (Városkutatás Kft.), a programvezető Wagner János (Partners Hungary Alapítvány).

A jelentés szerzői: Balogh Lídia (Magyar Női Érdekérvényesítő Szövetség), Berki Judit (Nógrád Megyei Cigány Kisebbségi Képviselők és Szószólók Szövetsége), Daróczy Gábor (Esélyt a Hátrányos Helyzetű Gyerekeknek Alapítvány / Romaversitas Alapítvány), dr. Ivány Borbála (Magyar Helsinki Bizottság), dr. Kóczé Angéla (Magyar Női Érdekérvényesítő Szövetség), dr. Moldova Zsófia (Magyar Helsinki Bizottság), dr. Novoszádek Nóra (Magyar Helsinki Bizottság), Farkas Zsombor (Autonómia Alapítvány), Koltai Luca (Habitat for Humanity Magyarország), Kóródi Miklós (Autonómia Alapítvány), Kőszeghy Lea (Habitat for Humanity Magyarország), Somogyi Eszter (Városkutatás Kft.), Szendrey Orsolya (Autonómia Alapítvány), Teller Nóra (Városkutatás Kft.), Wagner János (Partners Hungary Alapítvány).

A szerkesztőbizottság tagjai: Berki Judit (Nógrád Megyei Cigány Kisebbségi Képviselők és Szószólók Szövetsége), Koltai Luca (Habitat for Humanity Magyarország), Kőszeghy Lea (Habitat for Humanity Magyarország), Szendrey Orsolya (Autonómia Alapítvány), Teller Nóra (Városkutatás Kft.) és Wagner János (Partners Hungary Alapítvány).

A következő szervezetek tanácsaikkal, észrevételeikkel segítették a jelentés elkészültét: a Roma Integráció Évtizede Titkárság Alapítvány, a Közép-európai Egyetem Közpolitika Tanszéke, az Európai Roma Jogok Központja, a Habitat for Humanity, a Roma Oktatási Alap, valamint a Nyílt Társadalom Intézet Alapítványból (OSF) az EU Forrásokkal a Romák Integrációjáért (MtM) program, a Roma Kezdeményezések Irodája és a Roma Egészség program.

2012-ben a Roma Évtized Titkárság kísérleti programként, 7 országban (Albánia, Bulgária, Macedónia, Magyarország, Románia, Szlovákia, Spanyolország), civil szervezetek konzorciuma által készített jelentés támogatása mellett döntött. A Roma Kezdeményezések Irodájának megbízásából egy további jelentés készült a Cseh Köztársaságban. Ezzel párhuzamosan a Titkárság nyilvánosságra hozta a jelentés sablonját, hogy ezzel is arra ösztönözzön civil szervezeteket, monitorozzák hazájuk Nemzeti roma integrációs stratégiájának, valamint az Évtized cselekvési terveknek a megvalósítását.

Ezek a riportok nem helyettesíthetik a kormányzati szervek kvantitatív monitoring- és értékelő rendszerét, hanem a kormányzati és EU szintű közpolitikai folyamatokhoz nyújtanak helyi, közösségi információkat, és a kormányzati intézkedések valós társadalmi hatásait igyekeznek elemezni. A civil jelentések kiegészítő információkat nyújtanak a hivatalosak mellett, közelítő adatokat szolgáltatnak ott, ahol nincs hivatalos adat, vagy a nyilvános adatok alternatív értelmezését adják.

A projektet a Roma Integráció Évtizede Titkárság Alapítvány koordinálja együttműködésben a Nyílt Társadalom Intézet Alapítvánnyal (OSF), az EU Forrásokkal a Romák Integrációjáért (MtM) és a Nyílt Társadalom Intézet Roma Kezdeményezések Irodája szervezetekkel.



Decade of Roma Inclusion Secretariat Foundation

Teréz körút 46.

1066 Budapest, Hungary

www.romadecade.org