



NEMZETKÖZI INTÉZET



SZERKESZTETTE: VIZI BALÁZS

A ROMAPOLITIKÁK ÉRTÉKELÉSI MÓDSZEREI ÉS A MAGYAR KORMÁNYZATOK ROMAPOLITIKÁI

NEMZETI KÖSZOLGÁLATI EGYETEM



NEMZETI
KÖSZOLGÁLATI
EGYETEM



MAGYARY
PROGRAM

Nemzeti Fejlesztési Ügynökség
www.ujszechenyiterv.gov.hu
06 40 638 638



MAGYARORSZÁG MEGUJUL



KÖZIGAZGATÁSI ÉS IGAZSÁGÜGYI
MINISZTERIUM



A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósult meg.

A rendezvény az ÁROP – 2.2.5. kódszámú „Humán erőforrás-gazdálkodás a központi közigazgatásban” című kiemelt projekt támogatásával valósult meg.

A ROMAPOLITIKÁK
ÉRTÉKELÉSI MÓDSZEREI
ÉS
A MAGYAR KORMÁNYZATOK
ROMAPOLITIKÁI

Tanulmánykötet

SZERKESZTETTE: VIZI BALÁZS

Előszó: Vizi Balázs: Két romapolitikai műhelykonferencia margójára	2
Benkő János: A cigányság felzárkóztatására fordított támogatások mértéke és hatékonysága (Egy ÁSZ kutatás és annak utóélete)	5
Balogh Lídia: A roma nőkkel kapcsolatos szakpolitikai megközelítések	17
Dinók Henrietta: A romastratégia eddigi eredményei az oktatáspolitikai területén	29
Kovács Ádám: A romák egészségi állapota és a szolgáltatásokhoz való hozzáférésük	37
Majtényi Balázs: Romapolitikák és a felzárkózási stratégia	46
Konferencia-jelentés – a romapolitikák értékelési módszereiről	53
Dokumentumok:	
1. A nemzeti romaintegrációs stratégiák uniós keretrendszere 2020-ig – az Európai Bizottság közleménye	57
2. A romák integrációját célzó nemzeti stratégiák uniós keretrendszere 2020-ig – A Tanács következtetései	71
3. A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a régiók bizottságának – előrelépések a nemzetközi romaintegrációs stratégiák végrehajtásában – 2013	77
Melléklet	90
Ajánlott irodalom	94
Ajánlott weboldalak	95
Konferencia programok	96
Impresszum	98

Vizi Balázs

KÉT MŰHELYKONFERENCIA MARGÓJÁRA
– UNIÓS KITEKINTÉSSSEL

A Nemzeti Községi Egyetem Nemzetközi Intézetének Nemzetközi és Európai Jogi Tanszékén (és jogelődjénél) évtizedes hagyománya van az emberi jogok és a kisebbségi jogok kutatásának, oktatásának. Erre építve tartottuk fontosnak, hogy az NKE keretében az ÁROP 2.2.5 Humánerőforrás-gazdálkodás a központi közigazgatásban c. uniós projekt támogatását kihasználva, a Tom Lantos Intézettel és az MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Kisebbségkutató Intézetével együttműködésben két műhelytanácskozást szervezzünk a romákat érintő kormányzati politikákról. A 2013. június 10-11-én megrendezett konferenciák célja az volt, hogy átfogó képet lehessen felfesteni az ún. romapolitikák európai komparatív tanulmányozásáról és a hazai roma felzárkóztatási stratégiák tapasztalatairól. Az első műhelykonferencia neves külföldi szakértők részvételével a romapolitikák értékelési módszertanának nemzetközi modelljeiről szólt. Ennek a konferenciának az összefoglaló jelentése ebben a kötetben is olvasható. A második rendezvény kifejezetten a magyar kormányzati intézkedések értékelésére és a 2011-es Nemzeti felzárkóztatási stratégia ágazati politikáinak áttekintésére helyezte a hangsúlyt. Az előadók közül többen vállalkoztak arra, hogy vonatkozó tanulmányaik közreadásával az NKE tananyagfejlesztési programjához is hozzájárulnak, amiért a szerzőknek itt is köszönettel tartozunk. E kötet ezeket a tanulmányokat tartalmazza. A szerzők – a tudományos megközelítés követelményeinek megfelelően – kritikus szemmel vizsgálták az egyes ágazati területeket és megállapításaikkal, javaslataikkal a kormányzati döntéshozók és a jogalkalmazók számára is fontos támpontokat fogalmaztak meg. Az itt közölt tanulmányok a felzárkóztatási stratégia általános értékelése mellett, az egészségügy, az oktatás területét és a roma nők helyzetének speciális problémáit is bemutatják. A tanulmányok mellett a nemzeti romaintegrációs stratégiák uniós keretrendszeréről szóló dokumentumokat is közöljük.

A magyar kormány 2011-ben elfogadott Nemzeti felzárkóztatási stratégiája¹ az EU 2020-ig szóló nemzeti romastratégiák keretrendszeréhez illeszkedve született meg. Ezért érdemes röviden az uniós keretstratégiára is kitérni itt. Az Európai Unióban a romák² helyzete a keleti bővítés miatt kapott kiemelt figyelmet, hiszen a 2004-ben és 2007-ben csatlakozott országokban jelentős létszámú cigány lakosság

1 A Stratégia része az ún. helyzetelemzés, a kormány és az Országos Roma Önkormányzat között létrejött keret-megállapodás valamint a 1430/2011 (XII. 13.) Korm. hat. az intézkedési tervekről.

2 A Bizottság jellemzően igen tág definíciót használ (és ezt vette át a Parlament és a Tanács is): „(...) a „roma” gyűjtőkifejezés olyan népcsoportokat foglal magában, amelyek kulturális jellemzői többé-kevésbé hasonlóak, köztük a szintó, kalé, cigány és hasonló nomád csoportokat, függetlenül attól, hogy vándorló vagy nem vándorló csoportokról van-e szó; a becslések szerint a romák 80%-a nem vándorló életmódú (SEC(2010)400)” A Bizottság közleménye COM(2011) 173 végleges.

él.³ A bővítés után az Unió területén élő romák száma kb. 2 millióról 10-12 millióra nőtt.⁴ Fontos szerepet játszott, hogy a romák olyan, anyaországgal nem rendelkező kisebbség, amely etnikai alapon politikailag inaktív, de ugyanakkor nagy létszámban és társadalmi kirekesztettségben él a közép- és kelet-európai országokban. A roma kisebbség gondjainak orvoslása a társadalmi feszültségek csökkentését, a munkaerőpiaci kínálat szélesítését, akár gazdasági élénkülést ígér, anélkül, hogy a tagállamok között nemzeti konfliktusokat gerjesztene. Ez politikailag kezelhetővé teszi az EU intézmények számára, hogy európai szinten foglalkozzanak a roma ügyekkel.⁵

2010-ben tette közzé a Bizottság az EU roma felzárkóztatási programjainak értékelését, amelyben lezögezte, hogy az EU intézményei és a tagállamok is egyre komolyabb figyelmet szentelnek a romáknak, ezt mutatja a nemzeti felzárkóztatási programok megjelenése, a bővítés során a romák helyzetének vizsgálata és a tagállamok közös szándéka az EU-szintű intézkedések megerősítésére.⁶ Ebben az összefüggésben Magyarország vállalta, hogy a magyar elnökségi félév alatt kidolgozzák és elfogadják az európai romastratégiát, amire végül a 2011. júniusi tanácsi ülésen került sor.⁷

A keretstratégia előmunkálataiban és magában a stratégiában is, a romák helyzetét szinte kizárólagosan a gazdasági integráció szemüvegén keresztül vizsgálták. Ezt mutatja az is, hogy a Bizottság óvakodott a normatív megközelítéstől és mind a közösségi jogalkotás, mind a közösségi szintű stratégia esélyét elvetve az unió szerepét a tagállamok erőfeszítéseinek támogatása mellett egyedül a diszkrimináció elleni küzdelemben látta. A cél az volt, hogy a 27 tagállam között megtalálják a széles konszenzus lehetőségét és az elfogadott keret alkalmas arra, hogy rávilágítson egy nagylétszámú, marginalizált és szociálisan hátrányos helyzetű csoport rejtett gazdasági potenciáljaira is.

A tanácsi keretstratégia⁸ egyértelműen a gazdasági felzárkóztatás fontosságát emeli ki. A romák emberi, állampolgári jogainak sérelme elleni küzdelem fontossága mellett azzal érvel, hogy „ez a helyzet nemcsak a romákat érinti, hanem a társadalom egésze számára is gazdasági veszteséget jelent a kárba vesző humántőke és a termelékenység kiesése révén”. Ez a gazdasági hatékonyságra építő szemlélet tükröződik a tagállamoktól elvárt intézkedésekben is: a foglalkoztatás, az oktatás, a lakhatás és az egészségügyi ellátások területén szorgalmazza, hogy a tagállamok a romák számára is hozzáférést biztosítsanak a minőségi szolgáltatásokhoz. A tagállamokban ennek alapján készültek el a kormányzati stratégiák, amelyek valós intézkedési tervet adnak a romák felzárkóztatására. Ezeket a

3 Vö.: Peter Vermeersch: 'EU enlargement and minority rights policies in Central Europe: explaining policy shifts in the Czech Republic, Hungary and Poland'. *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe* (1) 2003, 1–32. Vizi Balázs: 'The EU and the situation of Roma in Hungary in the accession process'. *Central European Political Science Review* VI(20) (2005), 66–91.

4 A romák tényleges lélekszámáról csak becslések vannak, az EU politikusai általában ezt a 10-12 milliós létszámot szokták emlegetni. Vö.: Viviane Reding: 'A romák társadalmi integrációja és az egyenlő bánásmód korrelációja az Európai Unióban – Az európai romastratégia menetrendje' in: *Európai Tükör* 2011/3. 5. o.

5 Ráadásul más nemzetközi szervezetek, az EBESZ és az Európa Tanács, már az 1990-es évek közepétől rendszeresen ajánlásokat fogalmaztak meg az államoknak a romák felzárkóztatása érdekében.

6 Commission Staff Working Document. Roma in Europe: The Implementation of European Union Instruments and Policies for Roma Inclusion – Progress Report 2008-2010. Brussels, 7.04.2010.

7 Erről bővebben lásd: Vizi Balázs: 'A magyar elnökség az Európai Unió Tanácsában és az európai roma keretstratégia' in: Bárdi Nándor – Tóth Ágnes (szerk.): *Önazonosság és tagoltság. Elemzések a kulturális megosztottságról. Évkönyv 2011-2012.* Tér és Terep 9. Budapest, Argumentum, 2013. 191-204.

8 A romák integrációját célzó nemzeti stratégiák uniós keretrendszere 2020-ig. (2011/C 258/04)

terveket és a végrehajtásukat is az Európai Bizottság ellenőrzi – a tagállamokban kijelölt koordinációs kapcsolattartó pontok segítségével.

Ennek értelmében legalább a fenti négy területen reálisan elérhető nemzeti célokat kellett megfogalmazni, a tervezett intézkedéseknek megfelelő költségvetési forrásokat biztosítani.

A keretstratégia hiányosságaként fel szokott merülni, hogy külön közösségi forrásokról nem rendelkezik, ehelyett a tagállamokat szólítja fel arra, hogy a meglévő uniós pénzforrásokat úgy használják fel, hogy a romák felzárkóztatásának céljaira is tekintettel legyenek.⁹ Különösen az Európai Szociális Alap és az Európai Regionális Fejlesztési Alap tagállami felhasználásának feltételeit lehet úgy módosítani, hogy azokból a romastratégiák finanszírozására is jusson. Valós aggodalomnak látszik ugyanakkor, hogy az uniós alapok felhasználása versenyhelyzetet teremt a különböző hátrányos helyzetű társadalmi csoportok között, ami a kormányzati preferenciákat is befolyásolhatja.

Politikai ajánlásaiban a Tanács azt hangsúlyozta, hogy a romák felzárkóztatására vonatkozó politikák és döntések előkészítésébe, végrehajtásába be kell vonni a romák képviselőit is, erősíteni kell a tagállamok, a romák képviselői és a nemzetközi szervezetek közötti párbeszédet és együttműködést.¹⁰

Mindezek alapján érzékelhető, hogy a tagállami kormányok, így a magyar kormány is inkább a gazdasági-szociális társadalmi felzárkózás általános keretében foglalták meg nemzeti romastratégiáikat. Ennek a megközelítésnek a gyengeségeit a kötetben található tanulmányok is érzékelhetővé teszik.

Mindennek dacára fontos eredményként könyvelhető el, hogy az EU tagállamok képesek voltak létrehozni egy olyan uniós keretet, amelyben a romák társadalmi helyzetének javítását szolgáló kormányzati intézkedéseik közös támpontokra épülhetnek. A nemzeti stratégiák céljainak megvalósítása nyilvánvalóan a kormányok politikai akaratán, az erre elkülönített források meglétéén és a források felhasználásán múlik elsősorban. Ez azonban már a politikai erőterben zajlik, ahol igen sok befolyásoló tényező, a tágabb kormányzati érdekek, a civilek lobbijai, a szakértők ajánlásai és a választók igényei egyaránt hatással vannak a nemzeti stratégiák végrehajtására. Az uniós keretstratégia, akár a XIX. századi tengeri csatáképek háttere, legfeljebb e küzdelem mögötti tájképként jelenik meg.

Az itt összegyűjtött tanulmányok és dokumentumok kiadása nemcsak az NKE nemzetközi igazgatási és nemzetközi közszolgálati mesterszakjainak hallgatói számára lehet hasznos oktatási segédanyag, hanem reményeink szerint a szélesebb egyetemi és tudományos közösség érdeklődésére is igényt tarthat.

9 Például technikai segítséget adnak az uniós programokhoz, pályázatokhoz hozzáférésben, a projektek időtartamának kiterjesztésével, a finanszírozás kiszámíthatóbbá tételével, stb. A romák integrációját célzó nemzeti stratégiák uniós keretrendszere 2020-ig – A Tanács következtetései (lásd itt a kötetben).

10 A Tanács felhívja a tagállamokat arra is, hogy például nyitott koordinációs módszer keretében mérjék fel a romák befogadását célzó nemzeti szakpolitikák eredményességét. Az utóbbi években a szociális politikák területén már megjelent a nyitott koordináció, kérdés, hogy a tagállamok mennyire tudják, akarják ennek keretében a romák problémáit is kezelni.

Benkő János¹

A CIGÁNYSÁG FELZÁRKÓZTATÁSÁRA FORDÍTOTT TÁMOGATÁSOK MÉRTÉKE ÉS HATÉKONYSÁGA

(Egy ÁSZ kutatás és annak utóélete)

A magyar gazdaság és társadalom számára stratégiai kérdés, hogy 700-750 ezer állampolgár milyen mértékben tud bekapcsolódni a nemzeti jövedelem termelésébe, vagy annak csak jó-részt felhasználja marad. Nyilvánvaló, hogy hosszán tartó társadalmi és gazdasági beavatkozások eredményeként érhető el fokozatos javulás a cigányság helyzetében legyen szó iskolai végzettségről, foglalkoztatásról, vagy lakáshelyzetről. Számos tényező mellett ebben kiemelt szerepe van a felzárkóztatásra fordított támogatások nagyságrendjének, célzottágának, hatékonyságának, nem utolsósorban az elért eredmények fenntarthatóságának.

Különösebb vizsgálódások nélkül is nyilvánvaló, hogy a cigányság helyzete a felhasznált támogatások ellenére az elmúlt két évtizedben nem javult, hanem romlott. Felmerül a kérdés, hogy milyen nagyságrendű forrásokat fordítottak a cigányság integrációjára, ebből mekkora pénzek jutottak el a célcsoporthoz, azok miként hasznosultak, és ami még ennél is fontosabb, meg lehet-e határozni, hogy mekkora az a nagyságrend, amelynek éveken keresztül történő felhasználásával mérhető és érezhető javulást lehet elérni a célcsoport helyzetében.

Átfogó ellenőrzés hiányában a romaintegrációra fordított támogatások nagyságrendjéről és az igen összetett és bonyolult finanszírozási rendszer hatékonyságáról nem jelentek meg információk. A felhasznált támogatások nagyságrendjének² meghatározására és azok hasznosulására kísérelt meg választ adni az Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézete (Intézet) 2008-ban megjelent összegző, helyzetfeltáró tanulmányában³, amely a rendszerváltás és a 2006 közötti időszakra terjedt ki. Tekintettel arra, hogy a támogatások közpénzekből történtek a kutatás a források nagyságrendje és hasznosulása mellett a közpénzfelhasználás általános követelményeinek, mint pl. az átláthatóság, a hatékonyság, az ellenőrizhetőség, a fenntarthatóság vizsgálatára is kiterjedt. Ez a rövid ismertető azokat az ered-

1 drbjano@gmail.com

2 Ezek értelemszerűen nem tartalmazzák azokat a támogatásokat (pl. családi pótlék, munkanélküli vagy szociális segély, stb.) amelyekben a cigány lakosság állampolgári jogon részesül.

3 A magyarországi cigányság helyzetének javítására és felemelkedésére a rendszerváltás óta fordított támogatások mértékéről és hatékonyságáról (Összegző, helyzetfeltáró tanulmány), Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet, Budapest, 2008. április. <http://www.asz.hu/szakmai-kutatas/aszkut-munkatarsak-tanulmanyai/3>

ményeket emeli ki és gondolja tovább, amelyek az eltelt évek után is aktuálisak maradtak, illetve amelyek időszerűsége tovább növekedett.

A pénzfelhasználások hatékonyságát akkor lehet megállapítani, ha mérni lehet az elért eredményeket, és ezeket össze lehet vetni a támogatások nagyságával. A romaintegrációs támogatások esetében ehhez szükség volt a cigány népesség helyzetét bemutató statisztikai adatokra, az állami intézkedések és programok ismeretére, továbbá arra, hogy ezekre a célokra az uniós támogatásokkal együtt mekkora közpénzeket használtak fel. Azonban ezekből két feltétel megválaszolásához nem voltak megbízható információk. A támogatások célcsoportjának létszámáról, vagyis a cigányság lakosság számáról megbízható statisztikai adatok nem álltak rendelkezésre. A 2001. évi népszámlálás szerint 191 ezer fő vallotta magát cigánynak szemben a becsült 5-600 ezer fővel. A cigányság életkörülményeit objektíven bemutató átfogó helyzetértékelés 1990 és 2007 között nem készült. Csak különböző célú kismintás adatfelvételekből, továbbá becslésekből származó, megközelítő pontosságú, nem konzisztens adatok álltak rendelkezésre. 1993 óta adatvédelmi jogokra hivatkozással (1) hivatalos kisebbségi adatfelvételekre nem került sor. A Kormány előterjesztésekből – az is nyilvánvalóvá vált, hogy a felhasznált támogatások nagyságrendjére vonatkozóan jó részt csak becslések álltak rendelkezésre.

A támogatások hatékonyságát tehát csak közvetett módon lehetett vizsgálni. Ezért az eredeti célkitűzéseket módosítva a kutatás arra irányult, hogy a cigányság helyzetének javítását szolgáló támogatási rendszer milyen volt, azaz mennyire lehetett képes célzottságánál, döntés-előkészítési eljárásainál, ellenőrzési és nyomon követési módszereinél stb. fogva a támogatások hatékonyságát biztosítani.

A kutatás (2) a vonatkozó költségvetési előirányzatokat és felhasználásokat, a kormányzati programokat, az azokról készült jelentéseket, a nemzetközi szervezetek számára készült tájékoztatókat, kiadványokat, tudományos publikációkat és a kapcsolódó ÁSZ jelenéseket használta fel.

1. A TÁMOGATÁSPOLITIKA JELLEMZŐI

Az egyes kormányzati koncepciók, tervek megfogalmazása során különböző nézőpontokból közelítették meg a cigányság helyzetének javítását. A fő dilemma úgy fogalmazható meg, miként kezelje az állam a cigányság ügyét, vagyis egységes szegénypolitikát, vagy romapolitikát folytasson-e, azaz a cigányság helyzetének javítását a szociálpolitika általános eszközeivel kísérelje megoldani, vagy célzott, csak a cigányság számára elérhető programokat, támogatásokat is alkalmazzon?

A romapolitika *versus* szegénységpolitika dilemmát egyik kormány sem tudta következetesen feloldani. Hosszú távú célként megfogalmazódott, hogy a szociális és kisebbségpolitikai kérdések világosan elkülönüljenek a roma kisebbséget érintő intézkedések során. Rövid és középtávon azonban ezt a világos elkülönülést nem sikerült megvalósítani. A dilemma megoldatlanságát, és a megközelítésmódok árnyalatváltozását jól tükrözi, hogy a cigányság helyzetének javítására irányuló 1998 és 2005 között született kormányhatározatok leggyakrabban a „hátrányos helyzetű, köztük roma” megfogalmazást használják, míg az ebben a témakörben, 2007-ben megszületett kormányhatározat következetesen a „roma és hátrányos helyzetű” sorrendet alkalmazza. A megközelítési módok egymásnak feszülése, valamint a részleges és időben is változó megoldások sokszor akadályozták a kormányzati intézkedések folytonosságát, fenntarthatóságát, rontották eredményességét.

2. KORMÁNYZATI STRATÉGIÁK

Mivel a cigányság integrációjához szükséges társadalmi, gazdasági változásokat csak hosszabb távon lehet elérni; a helyzetelemzés, a célok, az elérés eszközeinek és léptékének meghatározása indokolta tette stratégia kidolgozását. Első ízben kilencvenes évek végén hosszú távú társadalom- és kisebbségpolitikai stratégia kidolgozása kezdődött meg, azonban abban nyitott kérdés maradt a romaintegráció finanszírozásának kérdése. A stratégia tervezetének egyeztetése elhúzódott elfogadására a kormányváltás miatt nem került sor.

A következő stratégiai dokumentum nemzetközi kezdeményezésre készült el „Roma Integráció Évtizede Program Stratégiai Terv” néven, melyet az Országgyűlés 2007-ben fogadott el.⁴ Forrásokat csak az Évtized Program végrehajtására készült és két évet felölelő intézkedési terv határozott meg.⁵

A cigányság felemelkedésével kapcsolatos stratégiai feladatok meghatározására további lehetőséget kínált az I. Nemzeti Fejlesztési Terv (NFT), majd az Új Magyarország Fejlesztési Terv (ÚMFT). Külön kiemelt roma fejezete a fejlesztési terveknek nincs, ezt a prioritást „horizontális” célként kell érvényesíteni az egyes fejlesztési területeken. A cigányság, mint célcsoport több helyen is – foglalkoztatás, egészségügy, területfejlesztés, oktatás stb. - megjelenik, de szinte kizárólag a már ismert „hátrányos helyzetűek – köztük a romák -” megfogalmazásban, a fogyatékosokkal, a nők-férfiak esélyegyenlőségének megnevezésével egy sorban.⁶

3. INTÉZKEDÉSI TERVEK

A cigányság helyzetének javítására irányuló intézkedések formái fokozatosan alakultak ki. 1995-ig egyedi programok voltak a jellemzők. 1997 júliusára elkészült az első intézkedéscsomag, amely a cigányság társadalmi integrációjához szükséges feladatokat határozta meg. Ezt további kormányhatározatok követték egészen 2005-ig. A kormányhatározattal elrendelt intézkedéscsomag volt a kormányzati irányítás azon eszköze, amelyet a mindenkori kormányok a cigányság helyzetének javítására a legalkalmasabbnak tartottak. Ezeket az intézkedési csomagokat általában éves akció tervekre bontották. E tekintetben a kormányzati romapolitikában nagyfokú hasonlósággal találkozhatunk. Ugyanakkor az is figyelemre méltó, hogy egyetlen kormány sem vállalkozott arra, hogy „időt állóbb” szabályozási formában, például törvényben kötelezze el magát a kérdés megoldása mellett.

Az intézkedéscsomagok közös jellemzője, hogy túl sok feladatot határoztak meg (elaprózódtak a források), az egyes minisztériumok - nem ritkán a maradékelv alapján - maguk döntöttek a romák számára is elérhető programokról és arról, hogy ezekre mennyi pénzt áldozzanak. A vizsgált időszak egészében kimutatható, hogy hiányzott a teljes forrásbiztosítás, nem oldódott meg a forráskoncentráció, sőt

⁴ OGY határozat *Roma Integráció Évtizede Program Stratégiai Tervről* 68/2007.(VI.28.)

⁵ Kormány határozat *A Roma Évtized Stratégiai Tervhez kapcsolódó a 2008-2009. évekre szóló kormányzati intézkedési tervről*, 1105/2007.(XII.7.)

⁶ TÁRKI ; *Az Új Magyarország Fejlesztési Terv Operatív Programjainak horizontális ex-ante értékelése*, Budapest 2007 <http://www.tarki.hu/adatbank-h/kutjel/pdf/b006.pdf>

még a források megfelelő koordinációja sem, nem alkalmaztak indikátorokat, a pénzfelhasználás nem volt transzparens és ellenőrizhető.

Az egymást követő intézkedési csomagok között – a formai hasonlóság ellenére – kevés volt a folytonosság. A kísérleti programok kiértékelése rendre elmaradt. A sikeres programok széleskörű elterjesztése helyett újabb és újabb programok indultak. A kistérségi, régiós komplex mintaprogramok nem váltak általános érvényűvé, a jó mintákat nem követte folyamatos, tartós finanszírozás, további széles körben elterjeszhető megvalósítási terv, kevés esetben kerültek nyilvánosságra a tapasztalatok. Ennek hiányában a fenntarthatóság követelménye nem érvényesült. Gyakran hasonló programokat különböző forrásokból párhuzamosan is finanszíroztak (pl. ösztöndíjak, vállalkozásfejlesztés). A költségvetési, illetve nemzetközi támogatással létrehozott intézmények fenntartása sok esetben ellehetetlenült, fontos intézmények, programok szűntek meg.

4. A ROMAPOLITIKA INTÉZMÉNYRENDSZERE

Szinte folyamatosan – változott a roma integrációt irányító és koordináló rendszer. A rendszerváltás óta az irányító feladatoknak 6 minisztérium volt a gazdája, a koordinációt pedig 5 szervezet látta el. A roma integrációért felelős intézményrendszernek 2004-ig sajátossága volt, hogy elvált egymástól az irányítási és a koordinációs felelősség. 2004-től került a cigánysággal kapcsolatos feladatok irányítása és koordinációja ugyanahhoz a minisztériumhoz.

A cigányság helyzetének javítása olyan komplex intézkedéseket is megkövetelt, amelyek több tárca szoros együttműködését tették szükségessé. Ezek végrehajtása korszerű projektmenedzsmentet igényelt volna, a források egyértelmű hozzárendelésével, a felelősségi körök világos elhatárolásával, ez azonban hiányzott.

A programok koordinálását részben kormányzati, részben tárcaközi bizottsági (Cigányügyi Koordinációs Tanács, Cigányügyi Tárcaközi Bizottság, Roma Integrációs Tanács) szinten kívánták megoldani. A kormányhivatali rangú szervezetek nem lehettek képesek a hivatali hierarchiában magasabb szinten álló minisztériumok tevékenységét koordinálni. A kormányzati intézkedési csomagok végrehajtásának koordinálására létrehozott tárcaközi testületek, pedig érdemi döntési jogkör híján nem tudtak valódi koordinációs szerepet betölteni. A koordináció gyengesége a támogatási programok eredményességét rontó tényezővé vált. Politikai szándék sem látszott az erőteljes nyomásgyakorlásra, a feladatok maradéktalan végrehajtásának megkövetelésére.

5. FINANSZÍROZÁS

A romaintegráció finanszírozása részben nevesített, részben nevesítetlen (3) (a kisebbségek és hátrányos helyzetűek támogatására előirányzott), továbbá uniós forrásokból történt, ez utóbbiak pénzek célcsoportját is a hátrányos helyzetűek képezték. A finanszírozási forrásokat a tárcák költségvetésükben általában nem tervezték meg, a ráfordítások nagyságrendjét jórészt becsléssel, utólag határozták meg. A támogatások összegének megállapítása felhasználói oldalról sem volt lehetséges a kedvezményezettek (kisebbségekre) vonatkozó adatgyűjtés nehézségei miatt. Az etnikai célú adatgyűjtés hiánya nem teszi lehetővé a roma integrációt szolgáló pénzek nagyságrendjének megállapítását és a felhasználásuk hatékonyságának vizsgálatát.

2006-ig a cigányság helyzetének javítását szolgáló támogatások zömét a romaintegrációért felelős minisztérium költségvetésében biztosították, emellett 2001-től már 9 minisztérium költségvetésében jelentek meg kisebb-nagyobb támogatások. Az uniós források megjelenésével a finanszírozó szervezetekhez az Nemzeti Fejlesztési Hivatal (NFH) is csatlakozott. A gyakori változások általában kedvezőtlen hatással voltak a cigányság helyzetének javítását szolgáló támogatások felhasználására és hatékonyságára. A támogatásokban a minisztériumok mellett fontos szerepük volt az állam által létrehozott alapítványoknak és alapoknak is. Az Európai Unióból származó, az államháztartás rendszerén átáramló források is egyre jelentősebb nagyságrendet és részarányt képeztek a finanszírozásban, az NFH 2004-ben 5,5 Mrd Ft roma célú támogatásról számolt be, azóta nem közöltek adatokat. Az ÚMFT projektjeiből az évenkénti felhasználások kimutatását az is nehezíti, hogy a projektek nem év elején kezdődnek (pályázat kiírástól és szerződés kötéstől függően) és nem év végén fejeződnek be, továbbá futamidejük is eltérő.

A támogatásokban egyre nagyobb szerepet kaptak a pályázati úton elérhető pénzek, különösen így van ez a PHARE, az NFT és az ÚMFT programok beindulása óta, arányuk 2006-ban már a becslések szerint meghaladta a 80%-ot.

Az Intézet vizsgálata szerint a cigányság helyzetének javítására fordított támogatások - a becslést adatok szerint - különösen 2002 és 2006 között növekedtek igen erőteljesen. Ebben az időszakban a ráfordítások 7,6 Mrd Ft-ról 24,5 Mrd Ft-ra emelkedtek, elsősorban az uniós támogatások 2003. és 2004. évi növekedésének és másodsorban a foglalkoztatást elősegítő pénzeszközök gyors bővülésének köszönhetően.

A romaintegrációs célra felhasznált pénzekből a legnagyobb részt – a becslést adatok alapján – a munkaerő-piaci integrációra használták fel, a 2000-2006. évi adatok átlagában 70-75%-ot, oktatásra 10-15%-ot és kevesebb, mint 10%-ot szervezeti működésre. A 2006-ban a felhasznált 24,5 Mrd Ft-ból 17-18 Mrd Ft a munkaerő-piaci integrációt, 4-5 Mrd Ft az oktatást támogatta és mintegy 2-3 Mrd a szervezeti működést szolgáló ráfordítások becslést nagyságrendje.

6. HASZNOSULÁS

A cigányság támogatásának hasznosulása szorosan összefügg a nagy országos rendszerek „működésével”, állapotával. A cigányság hátrányai éppen azokhoz a nagy rendszerekhez kapcsolódnak, amelyek „hatékonyságának” javításában a rendszerváltás óta országosan sem sikerült előrelépni.

Nevezetesen a magyar foglalkoztatás mutatói az uniós tagországok között az utolsók között vannak és javulást alig-alig tudunk elérni. Sajátos magyar jellegzetesség az alacsony foglalkoztatási szint és az igen magas inaktivitás és a foglalkoztatási nehézségek igen nagymértékben koncentrálnak a népesség bizonyos rétegeire és az ország bizonyos térségeire. Különösen a 25-54 éves korosztályba tartozó férfiak és mindenekelőtt az alacsony iskolai végzettséggel rendelkezők körében, illetve az ország város-hiányos, perifériális helyzetű elmaradott térségeiben rendkívül magas az inaktív aránya. A romák foglalkoztatása a harmadik világbeli állapotokhoz hasonló szinten állandósult. Rögzült az igen alacsony foglalkoztatási ráta és szélsőségesen magas a cserélődési arány⁷.

⁷ FAZEKAS Károly: A magyar foglalkoztatási helyzete, jelene és jövője, *Pénzügyi Szemle* 2009. 2-3. szám, 194-207.

Napjainkban a képzettséghez, végzettséghez való hozzájutás társadalmi egyenlőtlenségei Magyarországon jelentősek. Nagy különbségek mutathatók ki az oktatás minőségében a nagyobb települések javára. Más országokkal összehasonlítva Magyarországon az oktatási rendszer sokkal kevésbé képes a családi háttér egyenlőtlenségeit tompítani, sőt tendenciaszerűen fel is erősíti azokat. Mindez legsúlyosabban a roma gyermekek esetében érvényesül, mert itt a hátrányos családi helyzet és a kistelepüléseken élők nagy aránya mellett a szegregált oktatás is problémát jelent.

A támogatások akkor tekinthetők hatékonyak, ha mérhetőek az eredmények, ha a pénzek eljutnak a legrászorultabb célcsoportokhoz, és biztosított a fenntarthatóság. Jelentős fejlődés ezen a területen nem mutatható ki. Az mindenképpen megállapítható, hogy a magyarországi cigányság helyzetének javítására és felemelkedésére fordított támogatások a rendszerváltás óta – főleg Európai Uniótól kapott támogatások révén – megtöbbszöröződtek, a támogatási rendszer, a támogatási programok egyre bonyolultabbá váltak.

6.1. Mérhetőség

A pályázati források túlsúlyba kerülése miatt 2006-óta a felhasznált források nagyságrendje – már becsléssel sem – állapítható meg, emiatt a cigánysághoz eljutott pénzek összegére, a támogatások hatékonyságára, hasznosulására vonatkozó átfogó következtetéseket igen nehéz levonni, legfeljebb egyes és vizsgált, ellenőrzött programok alapján részkiegészítésekre juthatunk. A romákra vonatkozó adatok gyűjtésének már említett nehézségei, a célcsoport meghatározásának bizonytalanságai is lehetlenné tették mérhető teljesítménykövetelmények rögzítését, és ezekre épített monitoring rendszer létrehozását, jóllehet erre több ízben is tettek kísérletet. A számszerű adatok és az indikátorok hiánya sem a megalapozott tervezésre, sem a valódi értékelésre és számonkérésre nem adott lehetőséget.

6.2. Eljutás a cigánysághoz

A támogatások célba jutásában nem sok előrelépés mutatkozik, ezt egymástól függetlenül az érintett időszak más-más időpontjában végzett vizsgálatok bizonyítják. Terjedelmi korlátok miatt csupán az Europe Kft, az ÁSZ és az ÁSZ intézetének megállapításaira hivatkozunk.

Az Europe Kft 2008-ban, a foglalkoztatás elősegítésére irányuló 1999 és 2004 közötti PHARE-projektokról megállapította, hogy azok csak töredék részben támogatták az 50% feletti roma népességű településeket, tehát a pályázatos támogatás a legszegényebbeket elzárta a forrásoktól. A munkaerő-piaci képzésekben azok az alacsony iskolai végzettségűek voltak a leginkább alulreprezentálva, akiknek arra a legnagyobb szükségük lett volna. A 8 általánosnál is kevesebb iskolával rendelkezők (akiknek nagyobb része feltételezhetően roma származású) egészen elenyésző arányban vettek részt a szakmai vagy betanító jellegű képzésekben.

A pénzfelhasználások hasznosulásáról és hatékonyságáról az Állami Számvevőszék 2005. évi jelentése a következőket állapította meg: „A kisebbségek (közte a cigányság) részére nyújtott támogatások eredményessége az államháztartás pénzügyi információs rendszerében nem követhető nyomon. A folyósító szervezeteknél a támogatási rendszerhez nem kapcsolódott egységes monitoring rendszer. A költségvetési támogatásokat biztosító szervezetek nem határoztak meg teljesítménykritériumokat, ha-

tékonyági, gazdaságossági elvárásokat és a felhasználó szervezetek sem mérték a pénz felhasználás eredményességét. A beszámoltatások és elszámoltatások többnyire a pénzfelhasználásra irányultak, amelyet nem követett a támogatásokat nyújtó szervezetek részéről a pénzügyi források felhasználásának eredményességét, hatékonyságát, gazdaságosságát vizsgáló kiértékelő tevékenység. Emiatt a felhasznált pénzforrások eredményességére vonatkozó következtetések nem vonhatóak le”⁸.

Az Intézet tanulmánya idézi a 2007. évi Kormányjelentést, amely ezt a problémát teljes nyíltsággal fogalmazza meg: „A jelentésben szereplő forint összegek, valamint az érintett létszám a legtöbb esetben becsült adatok. Ennek oka, hogy a romákra ténylegesen fordított összeg az egyes programok jellege, vagy a költségvetés szerkezete miatt nem nevesíthető pontosan. Kétféle roma-programot különböztethetünk meg; egyrészt a nevesített roma-programot, másrészt pedig a hátrányos helyzetűeknek vagy mélyszegénységben élőknek címzett programot. A második modell esetében a programba bevont roma résztvevőkre fordított összeget értelemszerűen csak becsléssel tudják megadni a tárcák, így a megadott források becsült adatokként kezelendők. Emellett a számszerű adatok, indikátorok hiánya számos esetben nem ad teljes értékelésre lehetőséget, amely mögött részben az a tény húzódik meg, hogy az egyes programok sok esetben nem elkülönített forrásból kerültek finanszírozásra, azaz a tárcák nem rendelkeztek külön költségvetési sorral a Kormányzati Program feladatainak megvalósításához.”⁹

Az ÁSZ kutató intézetének tanulmánya szerint a vizsgálathoz szükséges „objektív” adatok hiánya miatt a romaintegrációra fordított támogatások hatékonyságát csak közvetett módon lehetett vizsgálni. Az Intézet tanulmánya a 2007-től induló Stratégiai Terv kapcsán is kétségeket fogalmazott meg a kihatások mérésével kapcsolatban. Forrásként leggyakrabban az ÚMFT keretében elérhető pénzek vannak megjelölve. Komoly a veszélye annak, hogy e források felhasználásánál a jövőben is jelentkeznek azok a problémák, amelyek megakadályozzák a támogatásoknak a leginkább rászorulókhöz történő eljutását. A felvetett aggályokat az Évtized Program időarányos feladatairól készült 2009. évi Kormány jelentés igazolta. A beszámoló szükségesnek tartja a rendszer egységesítését, továbbá így fogalmaz: „Az érintett tárcák beszámolóinak összesítése során világossá vált, hogy a tárcák nem mindig tudnak a kért indikátorokról pontos információkat szolgáltatni, illetve nem mindig az adott kormányhatározati pontban meghatározott feladat teljesítéséről számolnak be. Ennek okán elengedhetetlen, hogy a tárcák egy egységesen meghatározott indikátorokon alapuló beszámolási rendszer alapján készítsék el jelentéseiket. A monitoring rendszer kidolgozása érdekében elkészült javaslat további egyeztetését követően 2009 végéig meg kell fogalmazni azon indikátorokat, melyeket mind a tervezés, mind pedig a monitorig során figyelembe kell venni”¹⁰. Az a tény, hogy a támogatások mértékét lehetett legfeljebb közelítő pontossággal lehetett megállapítani nem csak a támogatási rendszer átláthatóságát rontotta, hanem ilyen körülmények között nem lehetett valódi tervezés és lehetetlen volt a szigorú számonkérés.

⁸ ÁSZ ; *Jelentés a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek támogatási rendszerének ellenőrzéséről*, (0468), Budapest, 2005.

⁹ *Jelentés a kormány részére a romák társadalmi integrációját elősegítő kormányzati programról és az azzal összefüggő intézkedésekről szóló 1021/2004. (III. 18.) Korm. határozat végrehajtásáról* (2007. október)

¹⁰ *Jelentés a Roma Integráció Évtizede Program Stratégiai Tervhez kapcsolódó, a 2008-2009. évekre vonatkozó kormányzati intézkedési tervről szóló 1105/2007. (XII. 27.) Korm. határozatban foglalt feladatokról* (2008)

6.3. Eljutás a leghátrányosabb helyzetűekhez

Az Állami Számvevőszék ellenőrzései alapján az állapítható meg, hogy a romaintegrációt szolgáló szabályozási és finanszírozási rendszer nem átlátható. Az átláthatatlanságot a szabályozási rendszerek bonyolultsága okozza. Nehezen áttekinthető többek között az államháztartás egyes részrendszereinek (önkormányzati normatívák, közmunka programok, felnőtt oktatási rendszer), továbbá az uniós források felhasználásának szabályozása.¹¹ Az átláthatóság hiánya a cigányság és különösen annak a leghátrányosabb helyzetű része számára elérhetetlenné teszi a pályázati forrásokat.

Az Intézet tanulmánya a források célcsoporthoz jutásának legfontosabb kockázataira is ráirányította a figyelmet. A cigányság helyzetének javítását szolgáló programok sok esetben éppen a cigányság leghátrányosabb rétegeit nem érték el (LÉNÁRD Henrik [2005])¹². Különösen igaz ez a pályázatok révén és főként az Európai Unió támogatásaiból elnyerhető, szigorú végrehajtási szabályokkal működő és felhasználható forrásokra.

A legrászorultabbakhoz, amint azt az ÁSZ ellenőrzései is megállapították nem jutnak el a támogatások, az eredmények a programok kis részét kivéve nem mérhetőek.¹³ Az ÁSZ ellenőrzési jelentése megállapította azt is, hogy a hátrányos helyzetű kategória alkalmazásával is gondok vannak, mert az egyes szervezetek eltérően értelmezik azt.¹⁴

Az Intézet tanulmánya arra is felhívta a figyelmet, hogy az elvileg helyes „hátrányos helyzetűek” megközelítésnek súlyos gyakorlati veszélyei is vannak. A tudományos kutatások és gyakorlati tapasztalatok is alátámasztották azt, hogy ha egy támogatás célcsoportja tágan van meghatározva, akkor a támogatáshoz való hozzáférésben a célcsoport viszonylag előnyös helyzetű tagjai kiszorítják a célcsoport hátrányosabb helyzetben lévő tagjait.

Programok indítása önmagában nem feltétlenül, vagy legalábbis nem arányosan javítja a szegények, köztük a roma származásúak helyzetét, mivel a számukra a „magas belépési küszöbök”¹⁵ pl. tudásszint, vagy az adminisztrációs feladatok stb. megakadályozzák ezt. Gyakran a leghátrányosabb rétegek számára meghirdetett programokban is vannak belépési küszöbök. Ezek rendszerint alacsonyak, a célcsoport leghátrányosabb tagjai mégsem tudnak átlépni rajtuk, mert alacsony a tudás és informáltsági szintjük.

Ezekben az esetekben széleskörű, gyakran a diszkrimináció határát súroló a lefölezés a munkáltatók és a szolgáltató szervezetek részéről. Nekik ugyanis jól felfogott érdekük, hogy a célcsoportból azokat válasszák ki, akik várhatóan a legeredményesebben foglalkoztathatóak, illetve a legkönnyebben képezhetőek, következésképpen a célcsoport leghátrányosabb tagjai kimaradnak. A programokban résztvevők között gyakran

11 ÁSZ: Jelentés a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek támogatási rendszerének ellenőrzéséről, (0468), Budapest, 2005.

12 LÉNÁRD Henrik; *Halmazottan hátrányos helyzetű, elsősorban roma fiatalok társadalmi integrációjának támogatása II, HU-01.01.01. Phare program, monitor jelentés (Vezetői összefoglaló)*, Kézirat, Budapest, 2005 július 4.

13 ÁSZ; *A kistelepülések iskola-előkészítési, általános iskolai oktatási feltételeinek ellenőrzési tapasztalatairól*, (0625), Budapest, 2006.; ÁSZ: *Jelentés a Nemzeti Fejlesztési Terv végrehajtásának ellenőrzéséről*, (0636), Budapest, 2006.; ÁSZ: *Jelentés a hazai és uniós forrásból finanszírozott, munkahelyteremtést és -megőrzést elősegítő támogatások rendszerének ellenőrzéséről*, (1288), Budapest, 2012.

14 ÁSZ: *Jelentés a megváltozott munkaképességűek foglalkoztatása költségvetési támogatási rendszerének és a támogatások hasznolásának ellenőrzéséről*, (1211), Budapest, 2012

15 PULAY Gyula: *Az etnikai hovatartozás számbavételi lehetőségei és szükségessége*, MTA GYEP, 2009. március.

nagyobb arányban vannak a roma származásúak, mint a programokat eredményesen befejezők, vagy tárgyabb értelemben, mint a programból ténylegesen profitálók között. A programok egy része ugyanis nem veszi figyelembe a roma résztvevők speciális igényeit, ezért ők vagy lemorzsolódnak, vagy hosszabb távon nem tudnak profitálni a programból. Az oktatási, képzési programoknál ez nagyon jellemző.

Az etnikai hovatartozás számbavételére a fenti kizorító tényezők azonosítása, azok hatásainak számszerűsítése miatt van elengedhetetlen szükség, és ennek alapján lehet megfelelő kiegészítő és korrekciós intézkedéseket megtenni. Annak megállapításához, hogy a támogatások megfelelő arányban eljutnak-e a roma népességhez célzott adatfelvételekkel nyerhető mutatók szükségessé válnak. A végrehajtást azonban hátráltatta, hogy azok szükségességét és lebonyolításának módját illetően nem alakult ki egységes kormányzati álláspont. A roma integráció koordinálásáért felelős tárca „szakmapolitikailag nem ért egyet azzal, hogy az oktatás, egészségügy, lakhatás kapcsán etnikai adatok gyűjtésére kerüljön sor”.¹⁶

6.4. Fenntarthatóság

A fenntarthatóság az egyik legfontosabb kérdés, és mivel a felzárkóztatás a társadalmi folyamatok befolyásolására, megváltoztatására irányul akár pl. egy tanuló esetében egy évtizedig tartó folyamatról és annak finanszírozásáról van szó. Ezzel szemben a jelenlegi támogatási rendszer, amint ezt a VÁTI vezető szakemberei is megerősítették 2010-ben „nem tud fenntartható fejlesztéseket produkálni”¹⁷. Ma már szinte kizárólagos szerepük van az uniós forrásoknak, amelyek csak pályázat útján érhetők el. A jelenlegi rendszer kivétel nélkül 2 éves periódusokban működik, jóllehet a társadalmi folyamatok befolyásolásban a két esztendő csak morzsának számít, és ha nincs folytatás számos esetben nagyobb a gazdasági és a mentális veszteség annál, mintha semmit sem tettünk volna.

Mindebből következik pályázati forrásból megvalósuló projektek, programok általános jellemzője, vagyis hogy a fenntartási időszakban finanszírozási problémák jelentkeznek. A fenntarthatóság hiányában a felhasznált források sok esetben kárba vesznek, az érintett egyének akár örökre visszasüllyedhetnek a reménytelenségbe, a programok keretében született eredmények megsemmisülnek, a létrejött intézmények ellehetetlenülnek, megszűnnek.

A fenntarthatóság további pénzügyi korlátját képezi a saját forrás hiánya, ez akkor okozhat gondot, ellehetetlenülést, amikor pl. a támogatás kifizetése a felhasználásról készült beszámolás hiányosságai miatt késik, vagy a kifizető szervezet késlekedik az aktuális rézteljesítés átutalásával. A következmény a program és annak keretében megvalósuló, megvalósult szolgáltatás, fejlesztés ellehetetlenülése.

A további gond, hogy a „kétéves ciklus” lejártát követően nincs forrás a létrejött szolgáltatás, fejlesztés működtetésére bérek, dologi költségek hiányában. Amire a kedvezményezettek a következő pályázatból pénzhez jutnak – ha egyáltalán eredményes a pályázatuk – már mindent szinte előről kell/kellene kezdeni, azonban ilyenkor a szervezők és résztvevők kudarcélményei miatt veszélybe kerül a folytatás¹⁸.

16 Idézi Dr. BENKŐ János - Dr. PULAY Gyula: *A cigányság helyzetének javítását célzó támogatások hatékonyságáról*, *Pénzügyi Szemle* 2009. 2-3. szám, 412-429,

17 *Sajtó közlemény*, http://www.romnet.hu/hirek/2010/11/22/roma_integracio_-_nem_jo_a_tamogatasi_rendszer_-_konferencia

18 KRÉMER Balázs [2011]; *A projekt- kórságról, avagy a tanoda- szindróma*, <https://www.google.hu/#fp=cc3cbc8056ea57ba&psj=1&q=Kr%C3%A9mer+Bal%C3%A1zs+Projekt+k%C3%B3rs%C3%A1g>

A programok megvalósítása során a támogatói háttér megléte javítja a programvégrehajtás hatékonyságát. A tapasztalatok szerint a fenntarthatóságot számottevően elősegíti a mentorálás, a segítség számos formája ide tartozik; a tanári mentorálástól a szociális szövetkezet termékeinek elhelyezést szolgáló szerződés kidolgozásáig. A legérzékenyebbek a nevelés-oktatás, valamint a képzés-foglalkoztatás területe.

Mivel a jelenlegi pályázati rendszer keretében szinte alig lehetséges a programok eredményeinek fenntarthatósága ezt kormányzati támogatással kell biztosítani, ezért olyan szabályozási és finanszírozási rendszert kell kialakítani, amely lehetővé teszi a pályázati forrásokból létrejött szolgáltatások, intézmények folyamatos, zökkenőmentes működését.

6.7. A támogatások nagyságrendje

A támogatások hatékonyságát az is befolyásolja, hogy azok nagyságrendje elér-e egy bizonyos küszöböt, amelyre azt lehet mondani, hogy az már érezhető, mérhető hatásokat vált ki. Sajnos ilyen empirikus adattal, becsléssel nem rendelkezünk, ezért az Intézeti kutatás során végzett illetve azok alapján készített számítások eredményét adjuk közre. Abban a reményben, hogy tervezési munkákhoz kiindulópontot jelenthet, a pénzügyi megközelítéshez segítséget adhat.

A romaintegrációs támogatások nagyságrendje 2006-ban alig érte el a GDP 1 ezrelékét. Az államháztartás 2006. évi jóléti kiadásai 8.000 ezer Mrd Ft-ot tettek ki, ebből a cigány lakosságra 560 és 600 Mrd Ft adódik (7-7,5%-os népesség aránnyal számolva). A becsült 2006. évi romaintegrációs büdzsé (24,5 Mrd Ft) az államháztartás romákra fordított jóléti kiadásainak mintegy 4,1- 4,4 % - át tette ki. Tehát az állam 2006-ban a cigányság helyzetének javítását a rájuk eső jóléti kiadásokon felül további 4,1-4,4 %-kal támogatta. Ez az arány a foglalkoztatást elősegítő támogatásoktól eltekintve (17-18 Mrd Ft) csak valamivel haladta a cigányságra eső államháztartási jóléti kiadások 1%-át.

2009-ben óvodák, az általános iskolák és a szakközépiskolák fenntartására 763 Mrd Ft-ot költött az államháztartás.¹⁹ A 2009/2010-es tanévben a hátrányos helyzetű gyermekek aránya az általános iskolákban elérte az 1/3-ot, az óvodákban és a szakiskolákban a 29%-ot, a halmozottan hátrányos helyzetűek aránya az előbbi sorrend szerint 14 és 11% volt. A legnagyobb arányban cigány lakosságú megyékben a hátrányos helyzetű tanulók aránya már elérte a 40%-ot (Borsod-Abaúj-Zemplén, illetve Szabolcs-Szatmár-Bereg megyékben).

Az országos átlaggal számolva a hátrányos helyzetű gyermekek intézményeire jutó ráfordítások elérik a 229 Mrd Ft-ot, a halmozottan hátrányos helyzetűekkel foglalkozó intézményeké pedig a 95 Mrd Ft-ot. Ha feltételezzük, hogy az éveken keresztül tartó 10%-os normatíva emeléssel már érezhető és mérhető változást lehetne elérni, akkor az adott területeken a 10%-os normatíva emelés 23 illetve 9,5 Mrd Ft költségvetési kiadással járna évente (4).

Ilyen támogatás növeléseknek, akkor van jogosultsága, ha a azok célzottsága, a célcsoportéhoz való eljutása, monitorozása és ellenőrzése biztosított.

ÖSSZEFOGLALÁS

Az Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézete 2008-ban megjelent összegző, helyzetfel-táró tanulmányában arra vállalkozott, hogy – kutatási, ellenőrzési előzmények hiányában – meghatározza milyen nagyságrendű forrásokat fordítottak a cigányság integrációjára és azok miként hasznosultak a rendszerváltás és a 2006 közötti időszakban. A kormányok a cigányság helyzetének javítását esélyegyenlőségi kérdésként kezelték, ennek megfelelően a romaintegráció finanszírozása is – csekély kivételtől – eltekintve főként a hátrányos helyzetűekre és kis részben a nemzeti kisebbségekre előirány-zott pénzekből történt. Emiatt, továbbá a tervezési, a finanszírozási rendszer, a monitoring és a beszámolási rendszer működésének hiányosságai miatt a romaintegrációra fordított támogatások csak becslésekkel voltak megállapíthatók. A támogatások – a becsült adatok szerint – a rendszerváltás óta meg-többbszöröződtek és megközelítették a GDP 1 ezrelékét.

A növekedést elsősorban az uniós források, másodsorban a foglalkoztatás támogatásának bővülése okozta. Eközben a támogatási rendszer sokcsatornássá és a pályázók számára nehezen áttekinthetővé vált. 2006 után a cigányság támogatása szinte kizárólag uniós, pályázat útján elérhető – a hátrányos helyzetűek részére biztosított – forrásokból történik és ebből a cigányság támogatására felhasznált pénzek nagysága már becsléssel sem határozható meg. Szerepe van ebben annak is, hogy a romákról 1993 óta adatvédelmi jogokra hivatkozással hivatalos kisebbségi adatfelvételre nem került sor. Az ÁSZ 2005. évi jelentése szerint a kisebbségek (közte a cigányság) részére nyújtott támogatások eredményessége az államháztartás pénzügyi információs rendszerében nem követhető nyomon. A folyósító szervezeteknél a támogatási rendszerhez nem kapcsolódott egységes monitoring rendszer, és a felhasználó szervezetek sem mérték a pénz felhasználás eredményességét. Emiatt a pénzforrások eredményességére vonatkozó következtetések nem vonhatóak le. Az említett ellenőrzés óta nem történt érdemi változás, emiatt a támogatások hasznosulásáról - indikátorok hiányában – továbbra is legfeljebb egyes programok ÁSZ ellenőrzése, vagy program monitoringok alapján juthatunk részkovertetésekre. Ezek megállapításai szerint a támogatások csak részben, vagy szinte alig jutnak el a cigányság leghátrányosabb helyzetű csoportjaihoz. Az alkalmazott integrációs programokat – az oktatás kivételével – a rövidtávú szemlélet és az ezt szolgáló eszközzrendszer jellemezte, ez megnyilvánult pl. a finanszírozásban (éves költségvetés, max. két évig tartó projektek). Ezek miatt a programok többségénél fel sem merülhetett a fenntarthatóság kérdése. A cigányság támogatására felhasznált pénzek gyors növekedése ellenére az elmúlt két évtizedben nem javult, hanem romlott a romák helyzete. A támogatások növekedésével azonban nem tartott lépést azok tervezésének, végrehajtásának, monitoringjának rendszere, mely területeken gyökeres változásokra van szükség. A támogatási rendszer hatékonyságának javítása érdekében indokolt a kormányzati koordináció ismételt átgondolása.

¹⁹ Oktatás-statisztikai évkönyv 2006/2007, Oktatókutatató és Fejlesztő Intézet, Budapest, 2007.

EGYÉB VONATKOZÓ DOKUMENTUMOK:

ÁSZ [2008/B]; *Jelentés a Munkaerőpiaci Alap működésének ellenőrzéséről*, (0750), Budapest

ÁSZ [2011]; *Jelentés a térségek felzárkóztatására fordított pénzeszközök felhasználásának ellenőrzéséről*, (1125), Budapest

ÁSZ [2013]; *Tájékoztató az Állami Számvevőszék 2012. évi szakmai tevékenységéről és beszámoló az intézmény működéséről*, (J/1 0973), Budapest

ÁSZ FEMI [2008]; *A magyarországi cigányság helyzetének javítására és felemelkedésére a rendszerváltás óta fordított támogatások mértéke és hatékonysága*. Budapest, 2008. április

Kormányhatározat [2004]; *A romák társadalmi integrációját elősegítő kormányzati programról és az azal összefüggő intézkedésekről szóló 1021/2004. (III.18.) Kormányhatározatról*

Balogh Lídia¹

A ROMA NŐKKEL KAPCSOLATOS SZAKPOLITIKAI MEGKÖZELÍTÉSEK

A tanulmány a gender-szemponatok megjelenését vizsgálja a romák társadalmi befogadására irányuló magyarországi törekvésekben. A téma időszerűségét és kontextusát a romainklúzió iránti európai uniós szintű elköteleződés adja, létjogosultságát pedig az a hipotézis, hogy a romapolitikák mindezidáig alacsony hatékonysága mögött a gender-szemponatok megfelelő figyelembe vételének hiánya is állhat.

Az elemzés fókuszában az a kérdés áll, hogy a roma nők helyzetének javítására irányuló erőfeszítések – amennyiben vannak ilyenek – a roma nőkre vonatkozóan milyen megközelítéssel, illetve milyen észlelésen alapulnak. Az elemzés hat percepciót mutat be, amelyek alapján a közpolitikai állásfoglalások és intézkedések elkülöníthetők; illetve amelyeknek az elemei felismerhetők a vonatkozó dokumentumok megállapításaiban és a konkrét programok célkitűzéseiben: 1) az észlelés nullfoka, azaz, a roma nők „láthatatlansága”; 2) a roma nők mint halmozottan hátrányos helyzetű személyek; 3) a roma nők mint a strukturális interszekcionalitás, azaz a különböző társadalmi hátrányok összefonódásának áldozatai; 4) a roma nők mint a politikai interszekcionalitás, azaz a monofokális politikai-jogvédő mozgalmak érdeklődéseinek kárvallottjai; 5) a roma nők mint speciális alcsoport a roma kisebbségi közösségeken belül; 6) a roma nők mint potenciális erőforrások az egész társadalom számára.

A vizsgálat nem csak a roma nőkre vonatkozó különféle percepciók elterjedtségére vonatkozóan tesz megállapításokat, de nemzetközi példák figyelembe vételével rámutat egyes megközelítések kockázataira és korlátaira is.

BEVEZETŐ

Jelen tanulmány a 2011-ben elfogadott, a romák társadalmi befogadására vonatkozó EU-s keretstratégia kontextusában zajló magyarországi kezdeményezések elemzésére irányul; közelebbről a gender-szemponatok megjelenésének vizsgálatára a vonatkozó stratégiai dokumentumokban, intéz-

¹ MONA – Magyarországi Női Alapítvány, lidia.balogh@gmail.com

kedési tervekben, valamint a konkrét programok célkitűzéseiben – különös tekintettel a kifejezetten roma nőkkel kapcsolatos szakpolitikai intézkedésekre, programokra. Az elemzést az a feltételezés motiválja, mely szerint a társadalmi nemi szempontok figyelmen kívül hagyása, illetve a nők és férfiak közötti egyenlőség céljának szem elől tévesztése is felelőssé tehető a romák társadalmi helyzetének javítására ez idáig tett erőfeszítések köztudottan alacsony hatásfokáért, megannyi kezdeményezés nyilvánvaló kudarcáért.

Az Európai Unió vonatkozó dokumentumai, normái, elvárásai egyértelművé teszik, hogy a romák társadalmi befogadását célzó törekvések tervezése és megvalósítása során a társadalmi nemek szempontját – mint az úgynevezett horizontális szempontok egyikét – egyidejűleg két módon is érvényesíteni kell, a hatékonyság érdekében.²

Egyfelől sajátos stratégiai megközelítésre van szükség: a „gender mainstreaming”³ módszerére. (Ez az angol kifejezés csak körülményesen fordítható le magyarra – megjegyzendő, hogy más, nagyobb európai országokban, pl. Németországban vagy Franciaországban is az angol kifejezés használatos –, szó szerint úgy adhatnánk vissza a jelentését, hogy „a társadalmi nemek főáramba terelése”.) Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a társadalmi nemek szempontjait, illetve a nők és férfiak társadalmi egyenlőségét mint értéket és célt a döntéshozatal minden szintjén és minden területén figyelembe kell venni, azaz, még a társadalmi nemi szempontból látszólag semleges kérdések esetében is meg kell vizsgálni a döntés meghozatala előtt, hogy a tervezett intézkedés milyen hatással lehet a nők és férfiak egymáshoz viszonyított helyzetére. Ha vélelmezhetően kedvezőtlen lenne a hatás – azaz, ha tervezett intézkedés hozzájárulna a nők és férfiak közötti társadalmi egyenlőtlenség fokozódásához vagy megszilárdulásához – akkor alternatív megoldásokat kell mérlegelni. A társadalmi nemek szempontjainak érvényesülését az intézkedések végrehajtása során, valamint az értékeléskor is figyelembe kell venni.

Másfelől célzott intézkedésekre, azaz olyan programokra is szükség van, amelyek kifejezetten a nők és férfiak közötti társadalmi egyenlőség céljára irányulnak. Az ilyen kezdeményezések az adott területen (pl. oktatás, munkaerőpiac) hátrányos helyzetben lévő nem képviselői – jellemzően a nők – esélyegyenlőséget hivatottak szolgálni, a férfiak és nők közötti egyenlőség útjába álló akadályok elhárítása révén.

Megjegyzendő, hogy az eddigiek során az európai uniós keretek között elfogadott, 2012 eleje óta megvalósuló magyarországi romainklúziós stratégia⁴ kevésbé követte a fent vázolt elveket.⁵ Jelen elemzés azonban nem vállalkozik a magyar stratégia átfogó gender-szemponturna értékelésére; csupán arra a

2 Partners Hungary Alapítvány, Roma Integráció Évtizede Titkárság Alapítvány, *Javaslatok a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégiához: Egy civil együttműködés javaslatai*, 2012. március 6, http://www.habitat.hu/files/CivilekRomaStrat_magyar_vegleges_marc6.pdf

3 Balogh Lídia, Kádár András Kristóf, Majtényi Balázs, Pap András László, *Antidiszkriminációs és esélyegyenlőségi alapismeretek*, Bp., L'Harmattan, 2010, 25–26.

4 Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, Társadalmi Felzárkózásért Felelős Államtitkárság, *Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia: Mélyszegénység, gyermekszegénység, romák: 2011–2020*, Bp., KIM, 2011. <http://romagov.kormany.hu/download/8/e3/20000/Strat%C3%A9gia.pdf>

5 Partners Hungary Alapítvány, Autonómia Alapítvány, Esélyt a Hátrányos Helyzetű Gyerekeknek Alapítvány, Habitat for Humanity Magyarország, Magyar Helsinki Bizottság, Magyar Női Érdekvédelem Szövetsége, Nógrád Megyei Cigány Kisebbségi Képviselők és Szószólók Szövetsége, Romaversitas Alapítvány, Városkutatás Kft, *Civil társadalmi jelentés a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia megvalósításáról Magyarországon 2012-ben*, Bp., Roma Integráció Évtizede Titkárság Alapítvány, 2013, http://www.romadecade.org/cms/upload/file/9270_file9_hu_civil-society-monitoring-report_hu.pdf

kérdésre fókuszál, hogy a roma nőkre vonatkozó közpolitikai állásfoglalások, illetve egyes konkrét intézkedések célmeghatározásai milyen megközelítést tükröznek a „roma nő(k)” mint fogalom tekintetében. Az elemzés a „percepció”, azaz az észlelés kifejezést használja; arra utalva, hogy a különböző megközelítések az alapján különíthetők el, hogy miként „észlelik” – hogyan látják, kinek-minek tekintik – a roma nőket mint célcsoportot. Az elemzés kereteinek megalkotásához feltétlenül szükség van két elméleti kérdéskör figyelembe vételére.

ELMÉLETI KÉRDÉSEK

Kollektív jogok és egyéni jogok – a multikulturalizmus kontextusában

A roma nőkre vonatkozó szakpolitikai megközelítések elemzése szempontjából releváns elméleti viták egyike a multikulturalizmus problémaköréhez kapcsolódik; középpontjában a következő érzékeny kérdés áll: *hogyan egyeztethetőek össze a kisebbségek kollektív jogai a kisebbségi közösségek tagjainak egyéni jogaival; különös tekintettel a közösségen belül kiszolgáltatott helyzetben lévők, elsősorban a nők és a gyermekek, emberi jogaival és egyéni érdekeivel?*

Ez a kérdés a multikulturális társadalmakban tapasztalható, sajátos jelenség kapcsán vetődik fel: a nemzetközi tapasztalatok szerint jellemző, hogy a társadalmi kirekesztés a kisebbségi közösségek esetében nemcsak a csoportkohézió erősödését, de a csoporton belüli hatalmi viszonyok bebetonozódását is eredményezi. A helyzet a kisebbségi közösség hierarchiájában alacsonyabb szerepet betöltő személyek emberi jogainak sérelméhez, alapvető jogaik, önrendelkezési szabadságuk korlátozásához vezethet. Az emberiség szintjén még mindig (jóllehet eltérő, illetve változó mértékben) a patriarchális hatalmi struktúra – azaz, a férfiak nők feletti hatalmán alapuló rendszer – a legalapvetőbb, a legmélyebben gyökerező. Ebből következik, hogy jellemzően a nők azok, akik az adott csoport írott vagy íratlan szabályai alapján hátrányos megkülönböztetésnek vannak kitéve az élet különböző szintjein; és akik egyes életszakaszaik során a diszkrimináció különféle formáit szenvedik el. Ebben a kontextusban a kisebbségi nőkre a „kisebbségen belüli kisebbség” fogalma alkalmazható: a kisebbségi nők mintegy alcsoportot alkotnak a kisebbségi csoporton belül; amiatt, hogy helyzetüket nemcsak az egész közösséget érintő társadalmi elnyomás határozza meg, hanem az elnyomásnak egy második, közösségen belüli szintje is.

Ez az megközelítés a kanadai politikai filozófus, Will Kymlicka multikulturalizmusra vonatkozó nézeteiben gyökerezik. Kymlicka szerint a kisebbségi nők közösségen belüli jogkorlátozását az adott közösségek részéről jelentkező „belső megszorítás iránti igény” (‘claim for internal restrictions’) magyarázza, amely „arra irányul, hogy a csoportot megvédje a csoporton belüli véleményütközések destabilizáló hatásától”.⁶ Susan Okin Moller – Will Kymlickával vitázva – egyenesen azt fogalmazta meg, hogy a kisebbségek védelme a kisebbségi nők jogainak sérüléséhez vezethet. Okin szerint a kisebbségi közösségekben a nők általában nagyobb fokú patriarchális elnyomásnak vannak kitéve, mint a körülvevő többségi társadalmakban élő nők, ezért a kisebbségi nők „[v]alójában sokkal jobban járnának, ha az a kultúra, amelybe be-

6 „[...] intended to protect the group from the destabilizing impacts of internal dissent” – Will KYMLICKA, *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford, Clarendon Press, 1995, 2.

leszülettek, vagy eltűnne (és a tagjai pedig integrálódnának a környező, kevésbé szexista kultúrába), vagy még inkább akkor, ha a kultúrájuk ösztönzést kapna az átalakulásra, biztosítandó a nők egyenlőségét.”⁷

Az ezredfordulót követő évtizedben ezt a kérdéskört jelentős tudományos érdeklődés kísérte: olyan tudósok – például Ayelet Shachar⁸, Seyla Benhabib⁹ vagy Anne Phillips¹⁰ –, akik egyrészt rokonszenvvel viseltetettek a multikulturalizmus elvei és értékei iránt, felhívták a figyelmet arra a veszélyre, hogy a kisebbségi csoportok kulturális integritásának védelmét szolgáló, jó szándékú intézkedések negatív következményekkel járhatnak a csoport kiszolgáltatott, sérülékeny helyzetű tagjai – különösen a nők – számára. Bhikhu Parekh tizenkét elemből álló listát állított össze azokról a kisebbségi, illetve migráns közösségek által gyakorolt hagyományokról, amelyek a legtöbb politikai-közéleti vitát váltják ki a nyugati társadalmakban – olyan kulturális szokásokról és szabályokról van szó, amelyek valamilyen módon sértik az emberi jogi normákat, az alapvető jogokat, a többségi/befogadó társadalom politikai értékeit –, a listán felsoroltak közül hét „problematikus hagyomány” nőket érint.¹¹

Mennyiben vonatkozatható a multikulturalizmusról – annak korlátairól és kockázatairól – szóló vita a kelet-közép-európai roma közösségekre, illetve a romainklúziós erőfeszítésekre? Megjegyzendő, a multikulturalizmus jelentős teoretikusa, a már említett Will Kymlicka szerint az európai romákat lehetetlen besorolni a nyugati multikulturális társadalmak esetében alkalmazott kisebbségi kategóriákba (nemzetiségek/nemzeti kisebbségek, őslakos közösségek, migráns csoportok), mivel igen változatos és összetett a kép egyrészt a roma közösségek státuszát illetően, másrészt a követeléseik tekintetében is.¹²

7 “Indeed, they might be much better off if the culture into which they were born were either to become extinct (so that its members would become integrated into the less sexist surrounding culture) or, preferably, to be encouraged to alter itself so as to reinforce the equality of women.” – Susan OKIN MOLLER, *Is Multiculturalism Bad for Women? = Is Multiculturalism Bad for Women?*, szerk. Joshua COHEN, Matthew HOWARD, Martha C. NUSSBAUM, Princeton, Princeton University Press, 1999, 22–23.

8 Ayelet Shachar, *Multicultural Jurisdictions: Cultural Differences and Women's Rights* Cambridge, Cambridge University Press, 2001.

9 Seyla Benhabib, *The Claims of Culture: Equality and Diversity in the Global Era*, Princeton, Princeton University Press, 2002.

10 Anne PHILLIPS, *Multiculturalism without Culture*, Princeton, Princeton University Press, 2007.

11 A felsorolás a következő „problematikus” szokásokat tartalmazza: 1) nőnemiszerv-csonkítás, 2) poligámia; 3) muzulmán és zsidó rítus szerinti állatleölés, 4) szülők által megszervezett, illetve kényszerházasságok; 5) közeli rokonok közötti házasságok (pl. muzulmánoknál megengedett az első fokú unokatestvérek közötti házasság, zsidóknál pedig a nagybáty és unokahúg közötti házasság); 6) gyermekek arcának vagy egyéb testrészének rituális megsebzése, beavatási szertartás részeként (afrikai közösségeknél); 7) iskolás korú lányok távol tartása a fürdőruhaviseléssel, illetve a test nagy részét szabadon hagyó öltözék viselésével járó sporttevékenységektől; 8) diáklányok fejkendő-, illetve hijab-viselése, 9) szikh vallású férfiak turbánviseléshez való ragaszkodása bukósisak vagy munkavédelmi sisak viselése helyett; 10) tanköteles korú gyermekek iskoláztatásának idő előtti befejezése (vagy teljes megtagadása) amish vallású csoportok, illetve egyes roma közösségek esetében; 11) hindu temetkezési szokások (holttestek máglyán való elégetése, vízbe vetése stb.); 12) a közösséghez tartozó nők alávett helyzetben tartása, lehetőségeik korlátozása általánosságban. – Bhikhu PAREKH, *Rethinking Multiculturalism: Cultural Diversity and Political Theory*, Cambridge, Harvard University Press, 2002.

12 Will Kymlicka, *Multicultural Odysseys: Navigating the New international Politics of Diversity*, Oxford, Oxford University Press, 2007.

Polgárjogi mozgalom és interszekcionalitás – kelet-közép-európai kontextusban

Az Európai Unió kontextusában a romákkal kapcsolatban használatos fogalom a „transznacionális kisebbség” vagy „európai kisebbség”.¹³ Ez a megközelítés azt implikálja, hogy a romák kulturálisan elkülönült csoportot alkotnak és kultúrájuk őrzésére törekszenek – sőt, ez a megközelítés azt is sejtetheti, hogy a különböző európai országokban élő romák kulturális örökségük fejlesztésére, egységesítésére is törekszenek. A roma aktivizmus egyik markáns ága vitatja, hogy egy ilyen „roma nemzetépítési” projektnek valódi realitása lenne:¹⁴ tekintettel az európai romák nyelvi és kulturális sokszínűségére; arra, hogy a különböző európai országokban élő romák általában kettős identitással rendelkeznek, és kötődnek az adott ország többségi kultúrájához is; sőt, arra a jelenségre is, hogy számos roma közösség esetében az etnikai kultúra, illetve a kisebbségi nyelvhasználat mára gyakorlatilag eltűnt. (Ez a dilemma különösen szembetűnő Magyarországon, ahol hiába biztosít a kisebbségvédelmi jogi környezet európai összehasonlításban kivételes lehetőségeket a nemzetiségi-etnikai kultúra őrzésére – például a nemzetiségi önkormányzatok a nemzetiségi oktatás rendszere által –, a legrosszabb helyzetben lévő – társadalmi kirekesztettségben, mélyszegénységben élő – roma közösségek részéről sok esetben nem fogalmazódik meg igény, illetve nem mutatkozik kapacitás a kisebbségi kultúra megőrzésére, felelősségére.) Az az irányzat, amely megkérdőjelezi a XXI. századi romák esetében a – XIX. századi Európát idéző – nemzetépítési törekvések létjogosultságát, inkább a XX. századi, USA-beli polgárjogi mozgalmat állítja példának, amely a „faji” egyenlőtlenségek eltörlésére, a történelmi hátrányok leküzdésére, a kirekesztettek társadalmi emancipációjára összpontosított.

Ezen a ponton szükséges felhívni a figyelmet az amerikai tapasztalatokra azt illetően, hogy hogyan viszonyultak (viszonyulnak) a polgárjogi-antirasszista politikai törekvések a kisebbségi nők ügyéhez. Kimberlé Crenshaw¹⁵ – aki nőként és afroamerikaiként személyesen is érintett a témában – a 90-es évek elején írta le az általa „interszekcionalitás”-nak (‘intersectionality’) nevezett jelenséget, illetve dolgozta ki elméletét az interszekcionalitás különböző megnyilvánulási formáiról. Az elnevezés az „interszekció”, azaz „metszet” kifejezésből ered: arra utal, hogy bizonyos egyének élethelyzetét egyidejűleg több tulajdonságuk is meghatározhatja – pl. nem, faj-etnicitás, társadalmi osztályhoz való tartozás. A különböző tulajdonságokból eredő hátrányok összefonódhatnak, speciális helyzetet teremtve a „metszetben lévők” számára.¹⁶ A kisebbségi nők – akik kisebbségiként és nőként is hátrányos helyzetben vannak a társadalomban – olyan jogsérelmeket szenvedhetnek el rendszerszerűen, amelyeknek sem a kisebbségi férfiak, sem a többséghez tartozó nők nincsenek kitéve. Ezt a jelenséget nevezük strukturális interszekcionalitásnak; kirívó példája kelet-közép-európai kontextusban a roma nők

13 Rainer BAUBÖCK, *The Trade-off Between Transnational Citizenship and Political Autonomy = Dual Citizenship in Global Perspective: From Unitary to Multiple Citizenship*, szerk. Thomas FAIST, Peter KIVISTO, Houndmills, Palgrave Macmillan, 2007.

14 Aladár Horváth, *Gadjo Nation – Roma Nation?* 2006. november 13, www.errec.org/article/gadjo-nation---roma-nation/2655

15 Kimberlé Crenshaw, *Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color*, *Stanford Law Review*, 43(1991), 6, 1241–1299.

16 Balogh Lídia, Kádár András Kristóf, Majtényi Balázs, Pap András László, *i.m.*, 14–15.

kényszersterilizációja.¹⁷ Az interszekcionalitásnak lehet politikai megnyilvánulása formája is. Crenshaw klasszikus példája erre a jelenségre a faji-etnikai kisebbséghez tartozó nők elleni közösségük férfi tagjai által elkövetett erőszak elhallgatása mind az antirasszista, mind a feminista jogvédők részéről. A téma napirendre tűzésétől a nőjogi mozgalom képviselői azért óvakodhatnak, mert tartanak tőle, hogy kisebbségi problémává minimalizálódik a nők elleni férfierőszak kérdése; a kisebbségi jogokért küzdők pedig azért, mert a kisebbségi közösségekkel kapcsolatban amúgy is meglévő negatív sztereotípiák felerősödését szeretnék elkerülni. A két jogvédő mozgalom „monofokális” látásmódjának végül a kisebbségi nők látják kárát, hiszen az őket érő erőszak láthatatlan marad, és nem fordítódik kellő figyelem sem a helyzetre szabott megelőzésre, sem a megfelelő áldozatvédelmi szolgáltatásokra.

Az interszekcionalitás problémája – főleg nem és etnicitás/faj vonatkozásában – az ezredfordulótól kezdve Európában is fokozódó figyelmet kapott.¹⁸ Társadalomtudósok és emberi jogi aktivisták a 2000-es évek óta hangsúlyozzák a fogalomkör alkalmazhatóságát az európai roma nők helyzetének leírására,¹⁹ illetve alkalmazandóságát a romákra vonatkozó egyenlőségpolitika területén.²⁰

ROMA NŐKRE VONATKOZÓ KÖZPOLITIKAI ÉS JOGVÉDELMI PERCEPCIÓK

1) A roma nők „láthatatlansága”

Rátérve a roma nőkre vonatkozó magyarországi közpolitikai intézkedések, illetve civil kezdeményezések elemzésére, először is a percepció „nullfokát” érdemes megemlíteni: azt a jelenséget, hogy a nők – a roma nők – a romák társadalmi befogadását célzó kezdeményezések során gyakran mintegy láthatatlannak bizonyulnak. Az EU részéről kifejezett elvárások²¹ dacára részleges „gender-vakság”, de legalább is a társadalmi nemi szempontok következetes figyelembe vételének hiánya jellemzi például a 2011–2020-ra vonatkozó Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégiát is – amelyet Magyarország európai uniós kötelezettségei keretében fogadott el és valósít meg.²² Noha a kormányzati dokumentum „Helyzetelemzés” című része törekszik arra, hogy a rendelkezésre álló információk alapján körültekin-

tő képet adjon a magyarországi roma nők helyzetéről, és a „Beavatkozási területek, eszközök” című rész is számos olyan területet sorol fel, ahol beavatkozásra van szükség a roma nők helyzetének javítása érdekében, a konkrétumok felé haladva – a „Monitoring és indikátorok” című részben – már alig találunk utalást (társadalmi) nemi szempontokra, illetve nőkre.²³

Megjegyzendő, hogy a roma nőkre vonatkozó, megalapozott szakpolitikai tervezéshez nemi és etnikai bontásban egyaránt elérhető statisztikai adatokra lenne szükség. Ilyen adat azonban szinte egyáltalán nem áll rendelkezésre – mint ahogy általában alig van bármiféle etnikai bontásban gyűjtött és hozzáférhetővé tett adat. Amint azt a Nyílt Társadalom Intézet 2010-ben kiadott, *No Data – No Progress* (azaz: „Nincs adat – Nincs előremozdulás”) című jelentése is hangsúlyozza,²⁴ ez a hiány nemcsak Magyarországon, de a többi kelet-közép-európai országban is nyilvánvalóan gátolja a romák társadalmi befogadását célzó intézkedések hatékonyságát.

2) A roma nők mint halmozottan hátrányos helyzetű személyek

A magyarországi roma nők helyzetét bemutatásakor jellemzően a „többszörös hátrányok”, illetve „halmozottan hátrányok” fogalmát használják, illetve implikálják a civil szervezetek által kiadott jelentések és kormányközi szervezetek monitoring-jelentései; sőt, a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia helyzetelemzése is. Néhány példa erre a megközelítésre:

- az Európa Tanács nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezményének Tanácsadó Bizottsága Magyarországról szóló véleményében megállapítja, hogy „az iskolába járó roma gyermekek aránya az egész ország területén jelentősen alacsonyabb, mint a többi gyermeké – főleg a lányoké”;²⁵
- az ENSZ Nőjogi Bizottsága a legutóbbi nőjogi kormányjelentésre vonatkozóan kiadott „záró észrevételeiben” sürgeti Magyarországot, hogy fokozza a nők hozzáférést a szexuális és a reprodukív egészséggel kapcsolatos, minőségi szolgáltatásokhoz – különösen a fogyatékkal élő, az alacsony jövedelmű, a vidéki, valamint a roma nők esetében.²⁶
- Az Európai Roma Jogok Központja (ERRC) által az ENSZ Nőjogi Bizottságának benyújtott feljegyzésekben a magyarországi roma nők rendkívül alacsony foglalkoztatottsági rátáját a munkaerő-pi-

17 Kényszersterilizációnak azt a jogsértő gyakorlatot nevezzük, amikor egészségügyi intézményekben az érintett nők akarata, illetve teljes körű tájékoztatáson alapuló beleegyezése nélkül hajtanak végre művi meddővé tételre irányuló orvosi beavatkozást.

18 Nira Yuval-Davis, *Intersectionality and Feminist Politics*, European Journal of Women's Studies, 13(2006), 3, 193–209.; Mieke Verloo, *Multiple Inequalities, Intersectionality and the European Union*, European Journal of Women's Studies, 13(2006), 211–228.

19 Alexandra Oprea, *Child Marriage: a Cultural Problem, Educational Access or a Race Issue? Deconstructing Uni-Dimensional Understanding of Romani Oppression*, ERRC Notebook, 2005, július 21, <http://www.errc.org/article/child-marriage-a-cultural-problem-educational-access-a-race-issue-deconstructing-uni-dimensional-understanding-of-romani-oppression/2295>

20 Angéla Kóczé (közreműk.: Raluca Maria Popa), *Missing Intersectionality: Race/Ethnicity, Gender, and Class in Current Research and Policies on Romani Women in Europe*, Bp., CEU CPS, 2009 (Policy Studies Series).

21 Lásd pl. EURÓPAI BIZOTTSÁG, *Vademecum: A romák társadalmi befogadásának 10 közös alapelve* (Luxembourg, 2009, http://eu.kormany.hu/download/b/c0/20000/romavademecum10_hu-1.pdf) 1) konstruktív, gyakorlatias és diszkriminációmentes politikák, 2) kifejezett, de nem kizárólagos célba vétel, 3) interkulturális megközelítés, 4) törekvés a főáram irányába, 5) a nemi vonatkozás figyelembe vétele, 6) a tényeken alapuló szakpolitikák átültetése, 7) az uniós eszközök használata, 8) a regionális és helyi hatóságok bevonása, 9) a civil társadalom részvétele, 10) a romák aktív részvétele.

22 Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, Társadalmi Felzárkózásért Felelős Államtitkárság, *i. m.*

23 Partners Hungary Alapítvány, Roma Integráció Évtizede Titkárság Alapítvány, *Javaslatok a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégiához: Egy civil együttműködés javaslatai*, 2012. március 6, http://www.habitat.hu/files/CivilekRomaStrat_magyar_vegleges_marc6.pdf

24 Nyílt Társadalom Intézet (OSI), *No Data – No Progress. Country Findings Data Collection in Countries Participating in the Decade of Roma Inclusion, 2005–2015*, Bp., OSI Roma Initiatives, 2010, www.edumigrom.eu/sites/default/files/field_attachment/news/node-17841/OSI_No-data-no-progress-country-reports_2010.pdf

25 Európa Tanács (Council of Europe), A nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága Harmadik Vélemény Magyarországról A vélemény elfogadásának időpontja: 2010. március 18. ACFC/OP/III(2010)001, 22, http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_fcnmdocs/PDF_3rd_OP_Hungary_hu.pdf

26 ENSZ Nőjogi Bizottsága (UN CEDAW Committee), *A nőkkel szembeni hátrányos megkülönböztetés felszámolásával foglalkozó Bizottság Magyarország összevont hetedik és nyolcadik időszakos jelentésével kapcsolatban a Bizottság ötvennegyedik ülésén* (2013. február 11. – március 1.) *elfogadott záró észrevételek*, CEDAW/C/HUN/CO/7-8; nem hivatalos magyar fordítás: http://noierdek.miria.hu/wp-content/uploads/2013/03/CEDAW.C.HUN_CO_7-8-1.doc

aci diszkrimináció, valamint az érintettek alacsony iskolázottsága és gyermekneveléssel kapcsolatos terhei eredőjeként látatja;²⁷

– a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia is rámutat, például a roma nők foglalkoztatottsági hátrányainak elemzésekor, az alacsony képzettségi szint, a fokozott családi kötelezettségek és a rossz egészségi állapot együttes szerepére.²⁸

Hangsúlyozandó ugyanakkor, hogy a hatályos magyar esélyegyenlőségi törvény²⁹ nem rendelkezik a halmozott hátrányokkal sújtott személyek helyzetének javítására alkalmazható intézkedésekről, illetve a többszörös diszkrimináció – azaz, egy egyént egyszerre több tulajdonsága (pl. neme és etnicitása) miatt érő hátrányos megkülönböztetés – visszaszorításáról.

3) A roma nők mint társadalmi hátrányok összefonódásának áldozatai

A rendszerszerűen roma nőket érintő – sem roma férfiak, sem többségi társadalomhoz tartozó nők által nem megtapasztalt – társadalmi elnyomás drámai példája magyarországi kontextusban a kényszersterilizáció. Magyarországot 2006-ban már elmarasztalta az ENSZ Nőjogi Bizottsága egy kényszersterilizációra vonatkozó egyéni panasz kapcsán, amelyet Sz. A., egy magyarországi roma nő nyújtott be.³⁰ (A magyar kormány 2009-ben kártérítést fizetett a panaszosnak,³¹ ám az ügyben szerepet vállaló ERRC közleményei szerint Magyarországon az egészségügyre vonatkozó jogi környezet továbbra sem felel meg az ENSZ ajánlásainak, azaz, a vonatkozó rendelkezések továbbra biztosítják megfelelően, hogy ne fordulhassanak elő az Sz. A.-éhoz hasonló esetek, azaz, az érintett teljes körű beleegyezésének hiányában végrehajtott, művi meddővé tételre irányuló beavatkozások.³² Egy másik, hazai bíróságok előtt zajló ügy során az ERRC és a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Iroda (NEKI) által képviselt felperesnek, egy roma közösséghez tartozó nőnek – akin 2008-ban hajtottak végre sterilizációs eljárást egy magyarországi kórházban³³ – pénzbeli kártérítést ítétek meg 2013-ban. Az ítélet azonban csak a kórház által elkövetett bizonyos mulasztásokra, illetve a nő reprodukív önrendelkezés-

hez való jogának megsértésére vonatkozott, de nem mondta ki, hogy diszkrimináció történt volna; azaz, hogy a felperest roma etnicitása – roma női mivolta – miatt érte volna a jogsérelem.

Szintén a roma nők reprodukív kapacitása állt egy 2009-es eset középpontjában, amikor Edelény város polgármestere, Molnár Oszkár nyilvánosan megvádolta a környező településen élő roma nőket, illetve várandós anyákat, hogy szándékosan károsítják magzataikat a fogyatékos gyermekek után járó, magasabb összegű családi pótlék érdekében. Az Egyenlő Bánásmód Hatóság (EBH) zaklatásnak minősítette a polgármester kijelentését, amellyel megsértette az említett településeken élő várandós nők és anyák, illetve elsősorban a roma kisebbséghez tartozó nők emberi méltóságát – 2011-ben azonban a Legfelsőbb Bíróság megsemmisítette az EBH határozatát.³⁴

4) A roma nők mint a monofokális politikai-jogvédő mozgalmak érdekütközéseinek kárvallottjai

Magyarországon a közelmúltban egy tragikus kimenetelű bűncselekmény vetette fel annak azonnali szükségességét, hogy a romák jogaiért és a női jogokért küzdő mozgalom egyeztetett üzenetet küldjön a társadalomnak. A 25 éves, rendőrségi pszichológusként dolgozó Bándy Kata 2012 júliusában tűnt el Pécsen; holttestét néhány nap múlva találták meg, majd pedig előkerült az a büntetett előéletű, roma származású férfi is, aki a gyanú szerint szexuális erőszakot kísérelt meg a nő ellen, mielőtt megfojtotta.³⁵ (A csinos, szőke, fiatal lány eltűnésétől kezdve óriási médiaérdekklődés kísérte az ügyet; miközben az országban ugyanezekben a napokban több más súlyos bűncselekmény is történt, például megöltek egy négygyermekes anyát Győrben, ám ez szinte el sem érte a sajtó ingerküszöbét.³⁶) Mivel határozott jelei mutatkoztak annak, hogy a szélsőjobboldali erők az pécsi esetet romaellenes indulatok szítására próbálják használni, roma aktivisták és feminista szervezetek csendes virrasztást szerveztek Budapest központi részén (a Bazilikánál), az áldozat családjának erkölcsi támogatásával. A megemlékezés fő üzenete az volt, hogy a meggyilkolt nő nem a „cigánybűnözés” áldozata, hanem a nők elleni erőszaké – ami minden társadalmi csoportban jelen lévő probléma (és leggyakrabban közösségen belül, ismerősök vagy hozzátartozók között fordul elő), ám ez észrevétlen marad, mivel a média figyelmét leginkább a nem tipikus esetek, illetve a középosztálybeli, többségi társadalomhoz tartozó áldozatok kötik le.

Konkrét incidenstől függetlenül („békeidőben”) kialakított, stratégiai együttműködésre példa egy magyarországi székhelyű, nemzetközi roma jogvédő szervezet – az ERRC –, valamint egy hazai feminista ernyőszervezet – a Magyar Női Érdekérvényesítő Szövetség – által 2013-ban közösen elkészített, ún. civil árnyékjelentés a magyarországi nők helyzetéről, illetve magyar kormány vonatkozó politikájáról, amelyet a két szervezet együttesen nyújtott be az ENSZ Nőjogi Bizottságához (a magyar kormány időszakos jelentésére reflektálva).³⁷

27 Európai Roma Jogok Központja (ERRC), *Written Comments of the European Roma Rights Centre Concerning Hungary for the consideration by the United Nations Committee of the Elimination of Discrimination against Women at its 39th Session*, Bp., ERRC, 2007, 3, <http://www.errc.org/db/02/55/m00000255.pdf>

28 Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, Társadalmi Felzárkózásért Felelős Államtitkárság, *i.m.*, Helyzetelemzés c. rész, 2003. évi CXXV. törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról.

30 ENSZ Nőjogi Bizottsága (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>

31 Európai Roma Jogok Központja (ERRC), *Hungary provides compensation to coercively sterilised Romani woman*, 2009. február 24.: <http://www.errc.org/cikk.php?cikk=3011>

32 EURÓPAI ROMA JOGOK KÖZPONTJA (ERRC), *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*, 2011. június 3. <http://www.errc.org/cms/upload/file/letter-to-un-special-rapporteurs-on-health-torture-and-violence-against-women-3-june-2011.pdf>; EURÓPAI ROMA JOGOK KÖZPONTJA (ERRC), *MAGYAR NŐI ÉRDEKÉRVÉNYESÍTŐ SZÖVETSÉG, 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>

33 Európai Roma Jogok Központja (ERRC), *Magyar Női Érdekérvényesítő Szövetség, i.m.*

34 Pap András László, A Legfelsőbb Bíróság ítélete az Egyenlő Bánásmód Hatóság határozatának hatályon kívül helyezéséről: Zaklatásnak minősülhet-e egy polgármester rasszista megnyilatkozása? *Jogesetek Magyarzata*, 2012/1.

35 Munk Veronika, *Csinos, érdekes, és cigány ölte meg*, Index, 2012, július 19, http://index.hu/belfold/2012/07/19/csinos_fiatal_a_facebook-generacio_tagja

36 Lásd: Balogh Lídia, Pap András László, *A bűncselekményekkel kapcsolatos beszédmódok és az etnikai adatok kezelése a médiában*, in *A reprezentáció politikája és különbségtétel mediatisált formái – Fókuszban a magyarországi romák médiaábrázolása*, Pécs, Pécsi Tudományegyetem (megjelenés alatt).

37 Európai Roma Jogok Központja (ERRC), *Magyar Női Érdekérvényesítő Szövetség, i.m.*

5) A roma nők mint speciális alcsoport a kisebbségi közösségeken belül

A Európában élő romák kapcsán is felmerül a nemzetközi fejlesztés területén igen elterjedt, közösségi alapú megközelítés, amely a nőkre úgy tekint, mint a közösségeken belül speciális helyzetben lévő – kulcsfontosságú – szereplőkre. Például egy EBESZ által kiadott közlemény szerint a roma nők egészségügyi szolgáltatásokhoz való hozzáféréseinek javítása meghatározó jelentőségű az egész közösséget sújtó szegénység, kirekesztettség újratermelődésének megakadályozása érdekében.³⁸

Magyarországon az Egység a Különféleségben Alapítvány által – részben egy TÁMOP fejlesztési program keretében – megvalósított „Mesélő Édesanyák” („MESÉD”) projektek említhetők ezen megközelítés példaként. A MESÉD fő koncepciója szerint a kisgyermekes anyákkal együttműködve lehet megtörni az „iskolázatlanság ördögi körét”, amely egyrészt a társadalmi kirekesztettségéből fakad, másrészt hozzá is járul a roma közösségek peremhelyzetének fenntartásához. (A projektek keretében mesekönyvek olvasása révén fejlesztik az írás-olvasás terén járatlan anyák készségeit, támogatva őket a gyermekeik iskolára való felkészítésében.³⁹)

Részben hasonló koncepcióra épül a 2012-től megvalósuló magyarországi romastratégia egyik – a médiafigyelem és az intenzív kormányzati kommunikáció által talán leginkább láthatóvá tett – programja, a „Nő az esély!” („Ezer roma nő képzése és foglalkoztatása szociális és egészségügyi területen”).⁴⁰ A program indoklása kettős. A hivatalos kommunikáció egyfelől azt a kívánt hatást vetíti előre, hogy a képzettséget szerzett, majd pedig munkába álló roma nők mintegy hídként szolgálnak majd a közösségük és a szociális-egészségügyi ellátórendszer között: zökkenőmentesebbé, hatékonyabbá teszi az együttműködést. Másrészt felvetődik a roma nők közösségen belüli hátrányainak kérdése is; az egyik hivatalos közlemény például egy roma nemzetiségi önkormányzati vezetőt idéz: „...a romák körében elfogadott az, hogy inkább a fiúgyermekeket tanítatják. Éppen ezért tartják jónak, hogy ebben a képzésben nők vehetnek részt, így nekik is van lehetőségük tanulni.”⁴¹

6) A roma nők mint potenciális erőforrások a társadalom számára.

Hazai viszonylatban civil szervezetek portfóliójában bukkannak fel olyan kezdeményezések, amelyek a roma nőkre mint a társadalom egésze számára potenciálisan hasznos erőforrásokra tekintenek. Erre a megközelítésre példa a Romedia Alapítvány által, kifejezetten fiatal roma nők számára megrendezett „Buvero” médiatábor, amelynek koncepciójáról az szervezet igazgatója úgy nyilatkozott, hogy: „A fiatal roma nőkben van ugyanis jelenleg a legnagyobb elfecsérelt társadalmi tőke.”⁴²

38 EBESZ Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Irodája (OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights), *Roma women need better access to health care, says OSCE Roma Adviser*, 2012. március 8, <http://www.osce.org/odihr/88848>

39 Lásd: Egység a Különféleségben Alapítvány, <http://eaka.hu/hu/mesed>

40 Partners Hungary Alapítvány et al., *i.m.*, 105–107.

41 Türr István Képző és Kutató Intézet (TKKI), *Nő az esély*, 2013. február 6, <http://www.tkki.hu/page.php?pid=296>

42 Kalas Györgyi, *Utálok, hogy roma, én cigány vagyok*, Index, 2013. augusztus 2., http://index.hu/kultur/media/2013/08/02/utalom_az_hogy_roma_en_cigany_vagyok/

A Tom Lantos Intézet „Roma Nők Budapesti Angol Klubja” elnevezésű, 2012-ben indított programjának célja fiatal, felsőoktatásban tanuló vagy már diplomát szerzett roma nők szakmai-társadalmi mobilitásának segítése, angol nyelvtanulás, angol nyelvű társalgási lehetőségek, valamint szakmai kapcsolatépítést célzó, karrierépítéssel kapcsolatos rendezvények révén.⁴³

Az Európai Női Lobbi (European Women’s Lobby – EWL) Magyarországon is meghirdetett, „Mentorprogram roma és migráns politikuskönek” című programja bizonyos szempontból szintén a kisebbségi nőkre mint társadalmi erőforrásokra tekintő kezdeményezések sorába illik. Az EWL programjának mentorai európai parlamenti képviselőnők, mentoráltjai pedig kisebbségi és migráns háttérű nők, akik képviselőjelöltként készülnek indulni a következő, 2014-es EP-választásokon.⁴⁴

KONKLÚZIÓ – JAVASOLT SZEMPONTOK

A roma nőkre vonatkozó közpolitikai és jogvédelmi percepciók – nem feltétlenül teljes – listájának bemutatását követően tehető néhány összegző-értékelő megjegyzés.

Mindenekelőtt, a jövőbeni romainklúziós törekvések hatékonyságának biztosítása érdekében feltétlenül szükséges, hogy a roma nők helyzete se a közpolitikai döntéshozók számára, se az esélyegyenlőségért, a jogegyenlőség érvényesüléséért küzdő civilek, aktivisták számára ne maradjon észrevétlen, esetleg szándékosan negligált kérdés. (Ehhez az is elengedhetetlen, hogy legyenek ismeretek – statisztikák, kutatási eredmények a roma nők helyzetéről.

Az antidiszkriminációs intézkedések kidolgozása, illetve a diszkrimináció elleni küzdelem során figyelembe kell venni, hogy a társadalom bizonyos tagjait egyszerre több tulajdonságuk (például nemük és etnicitásuk) kapcsán is érhetik hátrányok, és ezek a negatív hatások halmozódhatnak, vagy össze is fonódhatnak. Magyarországi viszonylatban az utóbbi jelenséggel, az interszekcionalitással kapcsolatban egyelőre főként a civil jogvédelem köreiben tapasztalható tudatosság. (Miközben megjegyzendő, hogy európai szinten már megjelent, legalábbis a közpolitikáról szóló szakmai-tudományos diskurzusban az „ellenhullám” – angol kifejezéssel: „backlash” –, azaz a problémafelvetés megkérdőjelezése, kritikája is.⁴⁵)

Nemzetközi, európai tapasztalatok alapján mindenképpen üdvözlendőek az olyan kezdeményezések, amelyek az antirasszista (roma jogvédő) mozgalom és a feminista (női jogvédő) mozgalom közötti párbeszédre, együttműködésre, összehangolt politikai fellépésére irányulnak. A kisebbségi nők helyzetének javítása érdekében a roma női civil szervezetek létrehozása (beleértve a helyi szinten tevékenykedő, alulról szervezett csoportokat is) is támogatandó, valamint a kapcsolatépítés a roma és nem roma („mainstream”) női civil szervezetek között. Az utóbbi kapcsolatok akkor is igen előremutatóak lehetnek a társadalmi inklúzió szempontjából, ha csupán egy-egy stratégiai területre, témára, illetve egy-egy projektre, aktualitásra korlátozódnak.⁴⁶

43 Lásd:.

44 Lásd: <http://noiervedek.hu/?p=490>

45 Alexandra Oprea, *Intersectionality Backlash: A Romani Feminist’s Response*, Roma Rights, 2009/2: (Multiple Discrimination), http://www.errc.org/en-research-and-advocacy-roma-details.php?page=3&article_id=3564

46 Line Nyhagen Predelli, Beatrice Halsaa, *Majority-Minority Relations in Contemporary Women’s Movements: Strategic Sisterhood*, Palgrave Macmillan, 2012.

Végezetül megemlítendő két olyan megközelítésmód, amely a társadalmi inklúzió jegyében indított, a nők kisebbségi közösségen belüli szerepének megerősítését célzó vagy a kisebbségi nőkre mint értékes, kihasználatlan társadalmi erőforrásokra tekintő programokat nem ritkán jellemzi⁴⁷ – noha ezek a megközelítések tudatosan kerülendőek lenének, mivel összeegyeztethetetlenek a társadalmi inklúzió szellemiségével és koncepciójával. Az egyik ilyen megközelítésmód a (mégoly jó szándékú) paternalizmus: ehelyett csakis a szolidaritás, a partneri viszony alapján képzelhetőek el még a tapasztalatátadást, mentorálást magukban foglaló programok is. A másik problematikus szemlélet az (általában szintén jó szándékú) esszencializmus, amelynek indikátora az olyan fogalmak felbukkanása, mint pl. a „női gondoskodás”, „a romák muzikalitása” és hasonlók: a „megerősítés” (angolul: „empowerment”) célját bizonyosan nem szolgálja, ha csakis a hagyományos női nemi szerepek által meghatározott, illetve a hagyományos társadalmi munkamegosztás alapján a romáknak fenntartott pályák tűnnek elérhetőnek a roma nők számára.

⁴⁷ Lásd pl. Diana Elena NEAGA, *Empowering Roma Women – between Paternalism and Essentialism* (konferencia-előadás: 2013. május 29, Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem, *Roma Participation, Empowerment, and Emancipation: „Theoretical approaches to Roma Empowerment Workshop”*).

Dinók Henriett Éva

A ROMA STRATÉGIA EDDIGI EREDMÉNYEI AZ OKTATÁSPOLITIKA TERÜLETÉN

A Stratégia, és annak oktatásügyi fejezete kétség kívül tükrözi azon felismerést, hogy az oktatásnak kiemelt szerepe van a felzárkózás jövőbeni sikeressége szempontjából. Azonban az elmúlt három év távlatában továbbra is kétséges, hogy a Stratégiában foglaltak nem csupán hangzatosan megfogalmazott elvek és célok maradnak-e, és maga a Stratégia sem jut a Roma Integráció Évtizede Program sorsára. Az ágazati szabályozás pedig bizonyos pontokon egyenesen azt a látszatot kelti, hogy a jogi szabályozás olykor ellentmond a Stratégiának, és a megvalósulás akadályát képezheti. Terjedelmi korlátok folytán a tanulmány csak az alábbi témakörökkel foglalkozik: óvodáztatás; az alap- és középfokú nevelés-oktatáson belül tankötelezettségi korhatár lecsökkentése; az alap- és középfokú nevelés-oktatáshoz tartozó számszerű vállalások, illetve az ezeket támogató különböző ösztöndíj programok; Második esély iskola és egyéb tanterven kívüli (TANODA) szolgáltatások; ingyenes szabadidős és sportolási lehetőségek.

A Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégiát (továbbiakban: Stratégia, romastratégia) négy egymásra épülő dokumentum alkotja: maga a Stratégia, a mellékletét képező helyzetelemzés, a miniszterelnök és az Országos Roma Önkormányzat között létrejött keretmegállapodás, valamint a Stratégia első két évére vonatkozó intézkedési tervről szóló kormányhatározat. A helyzetelemzés kapcsán mindenképp kiemelendő, hogy kifejezetten jól kidolgozott, alapos munka, tekintettel arra, hogy javarészt széles körben elfogadott statisztikai forrásokra, ismert kutatók anyagaira épít, így reálisan mutatja be azokat a mélyszegénységben élők helyzetéből következő, legsúlyosabb problémákat, amelyek figyelembe vétele és orvoslása nélkül elképzelhetetlen egy hatékony felzárkóztatási program.

A Stratégia és annak oktatásügyi fejezete kétség kívül tükrözi azon felismerést, hogy az oktatásnak kiemelt szerepe van a felzárkózás jövőbeni sikeressége szempontjából. Amint arra az Európai Bizottság is rámutatott¹, az oktatásban és képzésben fennálló egyenlőtlenségek költséggel járnak, pl. jövedelemadó-kiesést, egészségügyi és szociális kiadásokat eredményeznek. Ezzel szemben, a hatékonyságon és igazságosságon alapuló oktatási és képzési politikák segítségével maximalizálhatók a hosz-

¹ Hatékonyság és igazságosság az európai oktatási és képzési rendszerekben. Elérhető: http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/general_framework/c11095_hu.htm (Letöltve: 2013. június 9.)

szú távú előnyök, csökkenthetők a gazdasági és társadalmi költségek, és az egyes szakpolitikák, például a fenntartható fejlődés és a társadalmi kohézió terén hozzáadott érték teremthető. Ezzel párhuzamosan a roma gyerekek hátrányait kiválóan szemlélteti a sokszor idézett, az UNESCO által 2008-ban készített kutatás összefoglalója, amely szerint: „A magyar oktatási rendszer nemcsak leképezi, hanem elő is segíti a társadalmi egyenlőtlenségek kialakulását, 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”.²

Természetesen az oktatási fejezet nem előzmény nélküli: a Roma Integráció Évtizede Program (RIÉP)³ előkészületei már 2003-ban elkezdődtek, és már ez a stratégia is fontos alapvetéseket tartalmazott többek között az oktatás területén. Ugyanakkor elmondható, hogy ez a stratégiai terv komoly elköteleződés nélkül maradt, és a program részben beépült a későbbi stratégiákba, részben pedig teljesen elakadtak a kezdeményezései. Legfőbb célkitűzéseinek egy része (például az oktatás kiterjesztése, a deszegráció megvalósulása stb.) pedig nem is vált a Stratégia részévé. A RIÉP kudarca után a legkevesbé sem meglepő, hogy kételyek merülnek fel a Stratégiával kapcsolatban.

Az elmúlt három év távlatában továbbra sem látható, hogy miként biztosítható, hogy a Stratégiában foglaltak nem csupán hangzatosan megfogalmazott elvek és célok maradjanak és a Stratégia ne jusson a RIÉP sorsára. Amint arra a nemrégiben megjelent „Civil társadalmi jelentés a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia megvalósításáról Magyarországon 2012-ben”⁴ című dokumentum (továbbiakban: Civil társadalmi jelentés) is számos ponton rámutat, az ágazati szabályozás pedig bizonyos pontokon egyenesen azt a látszatot kelti, hogy a jogi szabályozás olykor ellentmond a Stratégiának, és akadályát képezheti a Stratégia megvalósulásának. Terjedelmi korlátok miatt jelen tanulmány keretében csupán a vállalások és azok eredményei egy részének ismertetésére van lehetőség. Az alábbi jelentősebb témakörökről lesz szó: óvodáztatás; a tankötelezettségi korhatár lecsökkentése az alap- és középfokú nevelés-oktatáson belül; az alap- és középfokú nevelés-oktatáshoz tartozó számszerű vállalások, illetve az ezeket támogató különböző ösztöndíj programok; a tanterven kívüli (TANODA) szolgáltatások; ingyenes szabadidős és sportolási lehetőségek.

ÓVODÁZTATÁS

A Stratégia egyértelműen állást foglal az óvodáztatás kérdésében, és hangsúlyozza, hogy az óvodai nevelés nélkülözhetetlen a tanulók későbbi tanulmányi eredményessége és szocializációja szempontjából. Alapvető célként határozza meg a halmozottan hátrányos helyzetű – kiemelten a roma – gyermekek korai életkorban történő integrált óvodáztatását. Ennek érdekében alapvető elemként jelenik meg az óvodai férőhelybővítés és a szolgáltatás elérhetőségének javítása. Ennek meg-

felelően a Köznevelési törvény⁵ 2014. szeptember 1-jei hatállyal rendelkezik a 3 éves kortól kötelező óvodai ellátásról.

A 2011/2012. évi KSH-adatok alapján 374.870 óvodai férőhely mellett, az óvodáskorú gyermek száma pedig 341.190 fő. Azonban ezzel párhuzamosan megállapítható, hogy az óvodai férőhelyek eloszlása meglehetősen egyenetlen, és amint arra a helyzetelemzés is rámutat, a KSH 2009. évi statisztikai adatai szerint 926 településen nem működött óvoda. Ezek nagy része kistérség, amely között mintegy 50 olyan település is van, ahol az óvodás korosztály száma indokolná óvoda működtetését.⁶

A Stratégia intézkedési terve 2014. december 31-éi⁷ határidő tűzésével forrásként Regionális Operatív Programokat rendel az óvodai férőhelybővítés mellé. Az Új Széchenyi Terv keretében 2012. január 16. és 2012. április 2. között nyílt lehetőség a Nevelési intézmények fejlesztése című, DAOP-4.2.1-11, ÉAOP-4.1.1/A-11, ÉMOP-4.3.1/A-11, KMOP-4.6.1-11 kódszámú pályázatok benyújtására.⁸ A NYDOP-5.3.1/B-12 keretében a pályázatok benyújtására – a többi régiótól eltérően – 2013. január 2. és március 18. között volt lehetőség; a rendelkezésre álló forrás 880 millió forint volt.⁹ Kiemelt célként szerepelt a kiírásban az óvodai férőhelyszám bővítése, valamint a hiányzó kapacitások pótlása, ennek érdekében kapacitásbővítést / új kapacitás-létrehozást eredményező fejlesztések voltak támogathatóak. Óvodai feladatellátási hely felújítására, korszerűsítésére, kizárólag kapacitásbővítés megvalósítása mellett nyílt lehetőség.

1. sz. táblázat • A kiírásakor rendelkezésre álló keretösszegek az alábbiak voltak:

Operatív Program (OP)	millió Ft
Dél-Alföldi OP (DAOP)	2 350
Észak-Alföldi OP (ÉAOP)	2 000
Észak-Magyarországi OP (ÉMOP)	2 000
Közép-Magyarországi OP (KMOP)	3 040
Nyugat-Dunántúli OP (NYDOP)	880

⁵ A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény 8. § (1) bekezdés

⁶ Civil társadalmi jelentés 55. oldal

⁷ Megjegyzendő, hogy a 2014. december 31-éi határidő kissé későinek tűnik, tekintettel arra, hogy 2014. szeptember 1. napjától teszi kötelezővé a Köznevelési törvény a 3 éves kortól kötelező óvodáztatást.

⁸ http://www.nfu.hu/uj_palyazati_kiiras_nevelési_intezmenyek_fejlesztésére (letöltve: 2013. március 11.)

⁹ http://www.nfu.hu/uj_palyazati_lehetoseg_a_nyugat_dunantuli_nevelési_intezmenyek_fejlesztésére (letöltve: 2013. március 11.)

² Farkas Lilla – Kardos Zsófia – Mayer József – Németh Szilvia – Szira Judit: Diszkrimináció az oktatásban, Oktatókutatás és Fejlesztő Intézet, Budapest, 2008. 7. o.

³ 68/2007. (VI. 28.) OGY határozat a Roma Integráció Évtizede Program Stratégiai Tervéről

⁴ http://www.romadecade.org/cms/upload/file/9270_file9_hu_civil-society-monitoring-report_hu.pdf (letöltve: 2013. június 9.)

2. sz. táblázat • A benyújtott pályázatokra vonatkozó statisztikai adatok a következőt mutatták 2013. június 9-én:¹⁰

	DAOP	ÉAOP	ÉMOP	KMOP	NYDOP
Beérkezett pályázatok (db):	39	39	28	62	6
Igényelt támogatás (Ft):	5 250 662 980	4 970 218 744	3 392 958 061	9 784 130 153	799 158 131
Támogatott pályázat (db):	25	24	21	47	0
Megítélt összeg (Ft):	3 025 771 078	3 143 856 939	2 474 657 967	7 653 124 014	0
Kifizetések száma (db):	17	8	6	16	0
Kifizetések összege (Ft):	565 119 591	125 639 783	22 051 722	263 244 108	0
Kifizetések százalékban:	18,68%	4%	0,89%	3,44%	-

Amint látható, a pályázatok jókora részénél még nem történt meg a kifizetés, emellett nincs adat arra nézve, hogy mely települések közül kerültek ki a pályázók, így abban a kérdésben sem lehet állást foglalni, hogy a fent említett 50 település – ahol az óvodás korosztály száma indokolná óvoda működtetését – a nyertesek között volt-e.

Emellett kétségeket ébreszt, hogy a Köznevelési törvényből kimaradt a Közoktatási törvényben szereplő azon rendelkezés, miszerint az óvoda nem tagadhatja meg a halmozottan hátrányos helyzetű gyermek felvételét. Ez azért is problematikus, mert igaz ugyan, hogy a Köznevelési törvény a 3 éves kortól kötelező óvodai nevelésről szóló 8. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezése 2014. szeptember 1-jén lép hatályba, de – a 95. § (2)–(5) bekezdésben foglalt kivételekkel – a törvény már 2012. szeptember 1-jén hatályba lépett, és ezzel párhuzamosan hatályát veszítette a Közoktatási törvényben foglalt azon rendelkezése, amely szerint „A kötelező felvételt biztosító óvoda – ha a gyermek betöltötte a harmadik életévét – nem tagadhatja meg a halmozottan hátrányos helyzetű gyermek [...] felvételét”. Ez azt eredményezi, hogy szeptembertől a férőhelyek nem bővülnek, de a halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek felvétele sem kötelező.

¹⁰ https://emir.nfu.hu/nd/kozvel/?link=umft_1_1&sc=2&prg_abbr=uszt&ml=1&sr=161&offset=9&id_op=4&id_paly_altip=-1 (letöltve: 2013. június 9.)

ALAP- ÉS KÖZÉPFOKÚ NEVELÉS-OKTATÁS – A TANKÖTELEZETTSÉGI KORHATÁR LESZÁLLÍTÁSA

A Köznevelési törvény legtöbbet bíralt pontja a tankötelezettségi korhatár 16 évre történő leszállítása.¹¹ A Stratégia alapvető céljai között szerepel az iskolai lemorzsolódás 11,4 százalékról 10 százalék alá történő csökkentése. Ugyanakkor a korhatár csökkentése jelentősen növeli az esélyét annak, hogy korán kiesnek olyan – főként hátrányos helyzetű – tanulók, akik a korábbi közoktatási törvény alapján bent maradtak volna az iskolában, vagy el sem kezdik a középfokú tanulmányaikat, mert már az általános iskolában elérik a 16 éves életkort. A módosítással kapcsolatban számos szervezet és tanulmány tett javaslatot a tankötelezettség 18 évre való visszaállítására, tekintettel arra, hogy a népesség iskolázottságának 2020-ig szóló előrejelzése azt mutatja, hogy a tankötelezettség 16 éves korra való csökkentése (kiesőbb mértékben) növelni fogja a 8 általános iskolát be nem fejezettek és (nagyobb mértékben) a középiskolából lemorzsolódók számát és arányát.¹² Az új szabályozás által nőhet a középiskolai oktatásban nem részesülő diákok száma. Ez nincs összhangban a kormány és az ORÖ közötti azon 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, amelyek az iskolai tanulmányok idő előtti befejezésének csökkentését célozzák.¹³

SZÁMSZERŰ VÁLLALÁSOK – KORMÁNY – ORSZÁGOS ROMA ÖNKORMÁNYZAT (ORÖ) MEGÁLLAPODÁS

A kormány és az ORÖ közötti keret-megállapodás alapján 2015-ig 20 000 roma fiatal szerezhethet piacépítő szakmát, továbbá támogatják 10 000 roma fiatal érettségig adó képzésben tanulását, és segítik 5 000 tehetséges roma személy felkészülését, hogy megfeleljen a felsőfokú oktatásban való részvétel feltételeinek. Ezen nagyvonalú vállalások teljesítése érdekében kiírásra került TÁMOP-2.2.7-13/1 jelű, „Út a szakmaválasztáshoz” című kiemelt projekt¹⁴, amelynek keretében mintegy 6.000.000.000 Ft keretösszeg állt rendelkezésre. A projektjavaslatok benyújtására 2013. május 10. és 2013. június 11. között volt lehetőség. Azaz, figyelembe véve a fent említett egyéb kiemelt projektek elbírálására és kifizetésére fordított időt¹⁵: várhatóan legkorábban 2014 év elején indulhatnak a nyertes programok, azaz legjobb esetben is 1,5 év áll rendelkezésre, hogy a fenti vállalások megvalósításához hozzájáruljon. A pályázati útmutatóban foglalt előzetes kalkulációk alapján a programban legalább 6000 fő ösztöndí-

¹¹ Köznevelési törvény 45. § (3) bekezdés

¹² Magyar Szegényellenes Hálózat: Szakmapolitikai ajánlások a magyar ALEN projekt tapasztalatai alapján (vezetői összefoglaló) 2013. 4. oldal http://autonomia.hu/sites/default/files/files/1302/4010/szakmapolitikai_ajanlasok_a_magyar_alen_projekt_tapasztalatai_alapjan.pdf (letöltve: 2013. június 9.) – Az Európai Unió Progress programjának támogatásával 2011. október 1. és 2013. március 31. között valósították meg „Adult Life Entry Network – Empowerment and activation of young people in disadvantaged situations” (ALEN) (Felnőtt életbe lépést segítő hálózat – hátrányos helyzetű fiatalok képessé tétel és aktivizálása) c. ún. szociális kísérleti programot.

¹³ Civil jelentés 49. oldal

¹⁴ http://www.nfu.hu/kiemelt_program_a_megalapozott_szakmavallasztas_es_a_szakkepzo_intezmenyben_torteno_tovabbtanulas_osztonzese_erdekeben (letöltve: 2013. június 10.)

¹⁵ Például az óvodai férőhelyek bővítését célzó vagy a Tanoda pályázatok esetében.

jas, 500 mentor részvételére nyílik majd lehetőség, és a támogatottak legalább 50 százaléka roma tanuló kell, hogy legyen. A pályázat célja, hogy a diákok ösztöndíjban és mentori támogatásban részesüljenek annak érdekében, hogy az általános iskola eredményes elvégzését követően sikeres felvételt nyerjenek, elsősorban szakképző iskolai intézményekbe.

E vállalások teljesítése érdekében a Stratégia továbbra is alapvető jelentőséget tulajdonít az ösztöndíjprogramoknak, és különös hangsúlyt fektet az együttműködésre. A 2011/2012-es tanév során összevonták az Útravaló és MACIKA ösztöndíjprogramokat. A korábban¹⁶ 2,2 milliárd forint költségvetésű Útravaló program¹⁷ és a 400 millió forint – fénykorában 2004-ben 1,1 milliárd forint – forrással rendelkező MACIKA ösztöndíjprogram¹⁸ összevonását követően 2013-ban 1,89 milliárd forint kerül kiosztásra az új integrált ösztöndíjprogram keretében. Az Útravaló-MACIKA Ösztöndíjprogram keretében 2012-ben:

- „Út a középiskolába” alprogram esetében a 9631 pályázatot benyújtó tanuló-mentor pár formailag érvényes 8800 pályázatából 4189 darab pályázat,
- „Út az érettségire” alprogram esetében az 5604 pályázatot benyújtó tanuló-mentor pár formailag érvényes 4731 pályázatából 2021 darab pályázat,
- „Út a szakmához” alprogram esetében a 4138 pályázatot benyújtó tanuló-mentor pár formailag érvényes 3526 pályázatából 1728 darab pályázat részesült támogatásban.¹⁹

A Program céljai között prioritásként szerepelt, hogy a programba **újjonnan 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 a támogatottak között milyen arányban voltak 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 hogy nehézséget okoz az 50 százalék teljesítése, hanem kiszorulnak a roma diákok az előző évekhez képest. A 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.²⁰

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

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, amelyek közvetve szintén a fent említett vállalások teljesítését szolgálják. A megvalósítás érdekében az intézkedési terv a TÁMOP-3.3.9.-et jelöli meg forrásként. „A halmozottan

16 2010-ben

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

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

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

20 Civil társadalmi jelentés 57. oldal

hátrányos helyzetű tanulók iskolai lemorzsolódását csökkentő intézkedések” típusú pályázatokra összesen 7,5 milliárd forint állt rendelkezésre. Mindegyik pályázati kiírásra 2012. augusztus 1. és augusztus 31. között volt lehetőség és a projektek megvalósítását a pályázó a megkezdésétől számítva legalább 20, legfeljebb 28 hónapra tervezhették.²¹

3. sz. táblázat • *A benyújtott pályázatokra vonatkozó statisztikai adatok 2013. július 13-án az alábbi képet mutatták:*²²

	TÁMOP-3.3.9.A-12/1.	TÁMOP-3.3.9.A-12/2.	TÁMOP-3.3.9.C-12.
Beérkezett pályázatok (db):	43	97	212
Igényelt támogatás (Ft):	1 267 124 215	2 876 847 621	6 242 517 711
Támogatott pályázat (db):	12	54	59
Megítélt összeg (Ft):	359 621 955	1 611 148 672	1 763 168 838
Kifizetések száma (db):	6	34	4
Kifizetések összege (Ft):	44 965 063	253 382 754	30 000 000
Kifizetések százalékban:	12,5%	15,7%	1,70%

A Tanoda pályázatok kapcsán az egyik legfőbb kritika az volt, hogy– újabb pályázati kiírás hiányában a támogatási időszak végét követően nem látható, mennyire biztosított e programok fenntarthatósága. Ezt támasztja alá, hogy egy 2008/2009-es kutatás keretében a megkérdezettek többsége alapvető problémaként jelölte meg a pályázatok folytonosságának hiányát: két Tanoda-pályázat 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 keresett munkát. Emellett, amint arra a Civil társadalmi jelentés is rámutatott, 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.

21 Civil társadalmi jelentés 56. oldal

22 https://emir.nfu.hu/nd/kozvel/?link=umft_1_1&sc=2&prg_abbr=uszt&ml=1&sr=161&offset=9&id_op=4&id_paly_altip=-1 (letöltve: 2013. július 13.)

A ROMÁK EGÉSZSÉGI ÁLLAPOTA ÉS A SZOLGÁLTATÁSOKHOZ VALÓ HOZZÁFÉRÉSÜK

Az ösztöndíj programok kapcsán megjelöltekhez hasonló problémák merülnek fel a Stratégiában említett sportprogramok esetében is. A Stratégia prioritásként tartalmazza, hogy támaszkodva az ORÖ aktív részvételére, roma fiatalok számára sportprogramokat kell indítani, amelynek keretében mintegy 30 000 roma fiatalot kívánnak bevonni a közösség- és személyiségformáló sporttevékenységekbe. E terv megvalósítása érdekében a 2012. évi költségvetési törvény – amint azt az intézkedési terv is jelzi – az alábbi előirányzatokat tartalmazta:

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

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

- Szabadidősort támogatása: 372 millió forint
- Diák- és hallgatói sport támogatása: 501,7 millió forint
- Fogytékosok sportjának támogatása: 230 millió forint.²³

Tehát ezen programok esetében sem áll rendelkezésre semmiféle kimutatás a támogatott roma fiatalok arányára vonatkozóan.

A Stratégia oktatásügyi fejezete kapcsán általánosságban elmondható, hogy a kitűzött célok megvalósulását nagyban veszélyeztetik a végrehajtás során tapasztalható határidő mulasztások és várható mulasztások, valamint újfent nem tartalmaz megoldási javaslatot a monitoring és az utánkövetés hiányára. Az egyes specifikus területekre vonatkozó végkövetkeztetések és ajánlások részletes kifejtése megtalálható a Civil társadalmi jelentésben.

Köztudott, hogy a magyarországi cigányság társadalmi-gazdaság helyzete sokkal rosszabb a többséginél. Ebből következik, hogy egészségi állapotuk is rosszabb. Egy közösség egészségét elsősorban az életminőség határozza meg, azonban a romák jelentős része alacsony iskolázottságú, munkanélküli, és telepeken vagy telepszerű körülmények között él. Jelentős számban ráadásul azokban a régiókban laknak, ahol az infrastruktúra szegényes, így a szolgáltatásokhoz – köztük az egészségügyi rendszerhez – való hozzáférés korlátozott. A helyzetet súlyosbítja az etnikai alapú diszkrimináció is. A rendszerváltás óta a döntéshozók nem voltak képesek érdemben javítani e helyzetet. Ám a rossz életminőség, a szolgáltatásokhoz való hozzáférés korlátozottsága a betegjogok, sőt egyes esetben az alapjogok sérelmével jár együtt.

BEVEZETÉS

Az Európai Unió Alapjogi Chartája kimondja, hogy a nemzeti jogszabályokban és gyakorlatban megállapított feltételek mellett mindenkinek joga van megelőző egészségügyi ellátás igénybevételéhez, továbbá orvosi kezeléshez. Ha e szolgáltatásokhoz egy adott személy nem fér hozzá, akkor ezen alapjoga sérülni fog. Az Egészségügyi Világszervezet (WHO) az egészséget alapvető emberi jognak tekinti. A WHO definíciója szerint „az egészség a testi, lelki és szociális jóllét állapota, nem csak a betegség hiánya.” A szervezet szerint az egészséget meghatározó tényezőknek két része van: az egyén felelőssége (táplálkozás, testmozgás stb.), illetve a külső társadalmi-gazdasági körülmények. Míg előbbit az egyén képes befolyásolni, utóbbit alig, vagy egyáltalán nem.² Ha valaki kirekesztettségben él, akkor e két tényező közül a második jelentősége felértékelődik: a társadalom peremére szorulva, még ha saját egészségének megóvásáért hajlandó és képes is tenni erőfeszítéseket, amennyiben rossz szociális körülmények között él, a második tényező az első ellen fog hatni. Mindez hatványozottan igaz a magyarországi cigányság esetében.

¹ Partners Hungary, kovacs@partnershungary.hu

² FUNDACIÓN Secretariado Gitano, *Egyenlőség, egészség és a roma/cigány közösség*, Madrid, Fundación Secretariado Gitano, 2004, 26-27.

Kutatások bizonyítják, hogy a hazai cigányság várható életkora napjainkra körülbelül 10 évvel alacsonyabb a többségi társadaloméhoz képest.³ E tarthatatlan helyzetnek két alapvető strukturális oka van. Egyrészt a hazai egészségügyi rendszer az államszocialista rendszer végnapjaitól, az 1980-as évektől jellemző egyre mélyebb válsága és ezzel párhuzamosan az ellátások minőségének folyamatos romlása, a hozzáférés szűkülése. Másrészt – mivel köztudott, hogy egy adott társadalom egészségi állapotát nem csak az ellátórendszer határozza meg – az életminőség. Vagyis az oktatási minősége, illetve az iskolázottság, a foglalkoztatottság vagy a lakáskörülmények. Az egészség romlása tehát összefüggésben van a szocioökonómiai helyzettel: az egészséget különböző társadalmi tényezők bonyolult kapcsolatrendszerrel határozza meg. Így a romák szociális helyzetének javulása közvetlenül eredményezheti egészségi állapotuk javulását.⁴ Mindez nem csak a hazai roma populációt érinti: Vokó Zoltán kutatása szerint hasonló egészségügyi és társadalmi-gazdasági helyzet jellemzi az alsó jövedelmi kvartilisbe tartozó teljes populációt.⁵ Mivel jelen írásban romákról van szó, nem mehetünk el amellett a tény mellett sem, hogy a rossz egészségi állapotnak oka az etnikai alapú diszkrimináció is.

A ROMÁK EGÉSZSÉGI ÁLLAPOTÁRÓL ÁLTALÁNOSAN

Habár 2004-nél frissebb adatok jelenleg nem állnak rendelkezésre a romák egészségügyi helyzetéről, a teljes lakosság általános egészségi állapotát figyelembe véve azok még mindig aktuálisak. Ezek az adatfelvételek azt mutatják, hogy a magyarországi cigányság korösszetételét tekintve jóval fiatalabb, mint a nem roma népesség.⁶ Ennek oka a magas mortalitási rátában keresendő, melynek hátterében a gyakori megbetegedések állnak.

A felnőtt korú roma népesség 66,3%-a szenved valamilyen betegségben. Legjellemzőbb a hypertónia, a szívbetegségek, a gyomor- és bélrendszeri megbetegedések, a vakság/csökkentlátás, a vashiányos anémia. A daganatos betegségek szintén gyakoribbak, mint a nem romák esetében. Míg a TBC, a tüdőcsőhurut, illetve a gümőkór előfordulása a többségi populáció esetében viszonylag ritka (0,9%), addig a cigányság esetében ennek közel tizenháromszorosa, vagyis 3,8%.⁷

AZ EGÉSZSÉGET BEFOLYÁSOLÓ TÉNYEZŐK: AZ ÉLETKÖRÜLMÉNYEK, ÉLETMINŐSÉG

A romák rossz egészségi állapotának egyik strukturális oka a szegénység. Tehát az iskolázottság, az oktatás minősége, a foglalkoztatottság, illetve a lakóhely/lakáskörülmények mind hatással vannak az állapotukra.

A 2009-es PISA-vizsgálat adatai szerint, a szociális, gazdasági és kulturális helyzetet leíró ESCS-indexnek Magyarország esetében igen magas, 26%-os a magyarázó ereje, míg az OECD-átlag 14%. Az index egységnyi növekedése 48 ponttal növeli a tanulói teljesítményt, míg az OECD országokban ez az érték átlagosan 38 pont. A 2009-es felmérésben részt vett országok közül hazánkban nagyok a különbségek a rosszabb és jobb családi háttérű tanulók között, és az átlaghoz képest kevesebb az olyan tanuló, aki rossz társadalmi-gazdasági helyzete ellenére jobb eredményt képes elérni.⁸ Vagyis a gyermek családi háttere nagyban meghatározza az iskolai teljesítményt. A rossz szocio-ökonómiai helyzet és rossz egészségi állapot közötti kapcsolat is befolyásoló tényező, a gyermekek egészségi állapota így hatással van iskolai teljesítményükre. A kapcsolat viszont kétirányú: a hátrányos helyzetű térségek iskoláinak infrastruktúrája igen rossz minőségű, mely egészségügyi kockázatokat rejt magában. Sok olyan önkormányzat van az országban, mely nem képes az óvodás és iskoláskorú gyermekek számára megfelelő minőségű ételt biztosítani, sőt vannak olyan intézmények az országban, ahol egyáltalán nem jutnak meleg ételhez a gyermekek. A szegregáció szintén hatással van az egészségi állapotra: az elkülönített osztályokban vagy a kvázi „gettóiskolákban” rosszabb az oktatás minősége, rosszabbak az infrastrukturális – köztük a higiénés – körülmények. Magyarországon a roma gyermekek elkülönítése/elkülönülése már a 60-as évektől jellemző. Habár az iskolák közötti és iskolán belüli szelekció ellen több intézkedés is született a rendszerváltás óta, a mai napig nem sikerült azt felszámolni.

Az oktatási hátrányoknak komoly szerepük van a romák alacsony foglalkoztatottságában. A rendszerváltás előtt megvalósuló teljes foglalkoztatottság következtében a 15–59 éves cigány férfiak között az aktív keresők aránya 1971-ben még 85,2%-os volt. A transzformációs válság hatására ez az arány 1993-ra 22%-ra csökkent. Bár a cigány nők foglalkoztatottsága mindig is gyengébben alakult, míg a nyolcvanas évek közepén még közel felük dolgozott, addigra 2003-ban már csak alig egy hatodik.⁹ Ezekhez a foglalkoztatottsági adatokhoz hozzájárul, hogy a romák jelentős számban azokban a régiókban élnek, ahol a rendszerváltást követően a legtöbb munkahely szűnt meg. Mivel sokan a rendszerváltás óta nem tudtak visszatérni a munkaerőpiacra, ezért foglalkoztatási helyzetük tartóssá vált.

A munkanélküliek esetében a megbetegedések gyakoribbak minden betegségcsoportnál, mint azoknál, akik dolgoznak. Az inaktivitás a TBC és a pszichés zavarok előfordulására van a legnagyobb hatással. Utóbbinak egyenes következménye a pszichoaktív szerek (alkohol, dohány, gyógyszerek és egyéb legális és illegális drogok) használata. A mentális problémák és a szerhasználat összefügg az adott személy kapcsolati hálójának erősségével. Az erős kapcsolati hálóval rendelkezők körében a mentális problémák ritkábban fordulnak elő (13,5%), mint azok esetében, akik elszigeteltségben élnek (17,9%). A drogfogyasztás viszont pont fordított összefüggést mutat: gyakrabban fordul elő azoknál az egyéneknek, akiknek erős a kapcsolati hálójuk, mint azoknál, akik magányosak.¹⁰ Mentálhigiénés szakemberhez viszont nagyon kis számban jutnak csak el az érintettek, ugyanis a hozzáférés korlátozott.

3 BABUSIK Ferenc, *A szegénység csapdájában, Cigányok Magyarországon – szociális-gazdasági helyzet, egészségi állapot, szociális és egészségügyi szolgáltatásokhoz való hozzáférés*, Bp., Delphoi Consulting, 2004.

4 Cecil G HELLMAN, *Kultúra egészség és betegség*, Bp. Melánia kiadó, 2000, 67-94.

5 VOKÓ Zoltán, *A lakosság egészsége*, = Kutatási Jelentés OLEF 2000 szerk. BOROS Julianna, NÉMETH Renáta, Vitrai József, Bp. Országos Epidemiológiai Központ, 2002.

6 BABUSIK Ferenc, *A szegénység csapdájában, Cigányok Magyarországon – szociális-gazdasági helyzet, egészségi állapot, szociális és egészségügyi szolgáltatásokhoz való hozzáférés*, Bp., Delphoi Consulting, 2004.

7 Uo., 52-53.

8 GYENGE Zsuzsanna, KOVÁCS Ádám, *A digitális kompetenciák fejlesztése az esélyegyenlőség növeléséért* (kézirat), Bp., 2013.

9 KEMÉNY István, JANKY Béla, LENGYEL Gabriella, *A magyarországi cigányság, 1971-2003*, Bp., Gondolat Kiadó, 2004, 96-101.

10 BABUSIK Ferenc, *A szegénység csapdájában, Cigányok Magyarországon – szociális-gazdasági helyzet, egészségi állapot, szociális és egészségügyi szolgáltatásokhoz való hozzáférés*, Bp., Delphoi Consulting, 2004, 53-54.

A romák között a rokkantnyugdíjasok aránya is magas. Ugyanakkor míg „bizonyos betegségek igen magas értékben járulnak hozzá ahhoz, hogy a romák között magas a rokkantnyugdíjasok aránya”, addig „más betegségek – noha a romák közötti százalékos mértékük magas – mégsem közvetlen okai a megváltozott munkaképességűek jelentős reprezentációjának. Ilyen betegség pl. a vashiányos vérszegénység, amely ugyan több mint tízszeres arányban van jelen a romák között, mint a teljes népességben, mégsem vezet leszázalékoláshoz. Ellenben pl. az idült alsó légúti megbetegedések leszázalékoláshoz vezető valószínűsége 20 %, miközben ez a betegség csak 1,2-szeresen felülreprezentált a romáknál”.¹¹

Az életkörülmények és a rossz egészségi állapot közötti összefüggések legfontosabb befolyásoló tényezője a lakóhely és a lakáskörülmények. A magyarországi cigány lakosság földrajzi eloszlása egyenetlen, jelentős részük az ország gazdaságilag elmaradottabb részében él. Legszegényebb csoportjaik az ország északi, keleti és dél-dunántúli régióiban koncentrálnak, és a leginkább olyan elmaradott, aprófalvas településeken élnek, amelyek nem voltak képesek alkalmazkodni a rendszerváltást követően kialakult gazdasági és foglalkoztatási viszonyokhoz. Mivel e régiókban jelentős számban ipari központok működtek korábban, a környezetszennyezés is igen nagymértékű. E vidéki településeken szegényes az infrastruktúra, a városközpontok pedig távol vannak, és nincsenek olyan vállalkozások sem, melyek képesek lennének elszívni a munkaerőt. Mindezek következménye az is, hogy a magasabb státuszú lakosok a jobb munkalehetőségek miatt a városokba vándorolnak, míg az alacsonyabb státuszúak helyben maradnak.¹² Így a szegregáció és az esélyegyenlőség sérelme leginkább ezekben a rurális térségekben jelentkezik. E problémák ráadásul nem is az egyes településeken, hanem települések között jelennek meg, így összefüggő „gettósodó térségek” alakulnak ki.¹³ A városokra is jellemző, hogy a lepusztuló kolóniákból a mobilitásra képes családok elköltöztek, így azok települési gettókká (slum) váltak. A városi gettók újratermelődése is reális veszély, mivel az önkormányzatok gyakran a korábbi munkáskolóniák épületeibe, vagy rossz minőségű bérlakásokba helyezik el a cigány családokat. E településeken jellemző, hogy az ott élő romák elkülönülten, teletszerű körülmények között élnek. A telepek aránya több tízezerre becsülhető. Ezekben az alacsony komfortfokozatú lakásokban előfordul, hogy a higiénés infrastruktúra teljesen hiányzik. A hazai roma népesség közel húsz százaléka olyan körülmények között él, ahol nincs sem vezetékes víz, sem pedig kút nem áll rendelkezésre. A gettósodó körülmények között élők 76,7%-ának lakóhelye nincs rákötve a csatornahálózatra.¹⁴

AZ EGÉSZSÉGÜGYI SZOLGÁLTATÁSOKHOZ VALÓ HOZZÁFÉRÉS

A szolgáltatásokhoz való hozzáféréshez kapcsolódó egyenlőtlenségek is strukturális természetűek (hasonlóan a társadalmi-gazdasági helyzethez). Jó példa erre, hogy „azok a települések maradnak ki közvetlenül a helyben dolgozó házi orvosok szolgáltatásaiból, amely települések egyéb szempontból is a leghátrányosabbak közé tartoznak. E települések azok, amelyek többségében, a település idős korszer-

kezetéből, és a helyi források hiányából fakadóan az egyéb intézményi alapszolgáltatások is hiányoznak. Az ország teljes roma népességének 18,6 %-a él olyan településen, ahol nincs helyben házi orvos. Ezekben a települési és a szociális hátrány összeadódhat a közvetlen, helyben adott házi orvosi ellátás hiányával. Mivel tudjuk, hogy a romák magas betegségarányai közvetlenül szegénységfaktoroknak köszönhetőek, e legszegényebb aprófalvas roma lakossága – mely a teljes roma lakosságból több mint százezer ember – különösen súlyos helyzetben van; egyszerre sújtja a szegénység, a magas betegségarányok, illetve az, hogy közvetlenül lakóhelyén nem fér bármikor azonnali orvosi ellátáshoz.¹⁵ A védőnői hálózat is kapacitáshiánnyal küzd, főleg az ország szegényebb régióiban.

A területi különbségeknek tehát igen komoly hatása van. Ezt azonban nem az ellátási szükséglet eltérései magyarázzák. A szegényebb régiók ellátási szükségletei általában magasabbak, mint a gazdagabb régióké, viszont az egészségügyi infrastruktúra jóval szegényesebb ezeken a területeken. A területi különbségeken kívül az egyenlőtlenségeket növelik a magasabb státuszú lakosoknak kedvező kormányzati beavatkozások is: 2011-től lehetőség van arra, hogy a páciens akár saját kezdeményezésre is részleges, illetve kiegészítő térítési díj mellett, a beutalási rendtől eltérően vegyen igénybe szolgáltatásokat. Ez fokozza a hátrányos helyzetű betegek kiszorulását a megfelelő egészségügyi szolgáltatásokból. Hasonló negatív következményekkel jár a közgyógyellátás folyamatos szűkítése is. A szociális ellátások is hatással vannak a hozzáférésre: amennyiben valaki az aktív korúak ellátásából (rendszeres szociális segély, foglalkoztatást helyettesítő támogatás) kiszorul, az egészségbiztosítási ellátásból is kimarad. Ebben az esetben a kliens akkor lesz jogosult egészségügyi ellátásra, ha ő maga fizeti be a havi egészségbiztosítási hozzájárulást.¹⁶ A legkomolyabb hátrányt a romák azokban az esetekben szenvedik el, amikor valamely, a tb által nem finanszírozott szolgáltatást vennének igénybe.

A hátrányos helyzetű régiókban nem csak a házi orvosok és védőnők száma alacsonyabb, hanem a szakellátás intézményei gyakorlatilag elérhetetlenek, jellemző a diszkrimináció, illetve a betegjogok sérelme is. Az alapellátás két legfontosabb intézménye jelen esetben a házi orvosi szolgáltatás, illetve a védőnői hálózat, a védőnők. Csakhogy „a házi orvosok 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, a konfliktusok pedig átlag felett tapasztalhatók”.¹⁷ Az orvosok egy része nem biztosítja az egyenlő hozzáférést ügyeleti időben (az ügyeleti időben történő kivonulás megtagadását a romák ötöde érzékeli), ha pedig az orvos a páciens életkörülményei miatt tagadja meg azt, az már jogegyenlőtlenséghez vezet. A hátrányos helyzetű betegek kis eséllyel élnek a panasztételi lehetőséggel, továbbá „az egészséghez, illetve annak visszaszerzéséhez, továbbá a születésszabályozáshoz való egyenlő hozzáférés joga csorbul: a szociálisan hátrányosabb helyzetű, szegényebb romák esélye kisebb – az esélyegyenlőtlenség forrása anyagi természetű”.¹⁸ Mindezek a betegjogok sérelméhez vezetnek.

11 Babasik Ferenc: *i.m.* 54. o.

12 LADÁNYI János, SZELÉNYI Iván, *A kirekesztettség változó formái*, Bp. Napvilág Kiadó, 2004, 11-125.

13 VIRÁG Tünde, *A Gettósodó térség*, Szociológiai Szemle, 2006/1., 60-76.

14 BABUSIK Ferenc, *A szegénység csapdájában, Cigányok Magyarországon – szociális-gazdasági helyzet, egészségi állapot, szociális és egészségügyi szolgáltatásokhoz való hozzáférés*, Bp., Delphoi Consulting, 2004, 32.

15 *Uo.*, 3.

16 BALOGH Lídia et.al., *Civil társadalmi jelentés a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia megvalósításáról Magyarországon 2012-ben*, Bp., Roma Integráció Évtizede Titkárság Alapítvány, 2013.

17 *Uo.*, 81.

18 BABUSIK Ferenc, *A szegénység csapdájában, Cigányok Magyarországon – szociális-gazdasági helyzet, egészségi állapot, szociális és egészségügyi szolgáltatásokhoz való hozzáférés*, Bp., Delphoi Consulting, 2004, 4.

Jellemző az is, hogy az alapellátás főbb szereplői (házi orvos, védőnő) és a helyi romák között feszültségmentes és támogató viszony alakul ki. Ebben az esetben a konfliktusok a szakellátás intézményeiben jelennek meg. Ezen, a romák számára idegenebb ellátási forma „esetenkénti elutasításának oki tényezői között kell megemlíteni az időnként tapasztalható személytelen intézeti ellátás következményét, az empátia hiányát, valamint a nem megfelelő tájékoztatást. Az ellátás folyamatában előfordul, hogy roma páciensek nem tudják a különféle kezelések során, hogy valójában mi történik velük. Az ilyen esetek a roma betegekből bizalmatlanságot válthatnak ki. Előfordul, hogy a roma betegek a kórházi kezelés esetén saját felelősségükre távoznak az intézményből. Ilyenkor gyakran távozásuk okaként kell megemlíteni, hogy a kórház sajátos légkörében – mely a többségi társadalom követelményrendszerét tükrözi – nem érzik jól magukat, magányossá válnak az otthon megszokott világának hiányérzetétől, nehezen tudják leküzdeni a szegényérzetüket, és így nem ritkán fordulnak elő orvos-beteg vagy szakdolgozó-beteg közötti konfliktusok”.¹⁹

Az alapvető gyógyszerekhez való hozzáférés korlátozottsága is jellemző. A gyógyszerköltségek is a család társadalmi-gazdasági helyzetétől függenek. A szegényebbek gyógyszerköltségei általában magasabbak, mint a gazdagabb családoké: a különbség ötszörös. Ám a kutatási eredmények azt mutatják, hogy a szegényebb családok kevesebbet költenek a gyógyszerekre,²⁰ mely körükben a betegségek növekvő számához vezet.

A paraszolvencia (hálapénz) aránya viszont nagyobb, mint a gyógyszerköltségekre költött összegeké. A betegek ugyanis úgy vélik, a szolgáltatás színvonala javulhat általa, így hajlandók anyagi helyzetük határain felül is nagy összeget adni az orvosnak. A paraszolvencia mértéke a szegény családok esetében nagyjából megegyezik a jobb módúakéval. A romák esetében a paraszolvencia-probléma azért is különösen érdekes, mert ha elfogadónak érzékelik az orvost, hajlandók még több pénzt fizetni neki. Sőt a hálapénzt akkor sem tagadják meg, ha rasszizmust élnek át, viszont ebben az esetben kisebb összeget adnak.²¹ A hálapénz így joggal vált a hazai egészségügy egyik legneuralgikusabb problémájává. Betegjogi és minőségbiztosítási szempontból a hálapénzzel kapcsolatban az jelenti a legfőbb problémát, hogy a cserébe kapott szolgáltatás nem számon kérhető, mert ahhoz nem kapcsolódik sem fogyasztóvédelmi sem pedig egyéb kompenzáció. Ráadásul gátolhatja az egészségügyi reformokat, hiszen azokkal szemben az orvosok ellenérdekeltté válhatnak általa.

A szűrőprogramokon való részvétel is ritkább a romák esetében. 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.”²² Ennek oka az is, hogy abban az esetben vesznek részt rendszeresen a szűrőprogramokon, ha nem tapasztalnak hátrányos megkülönböztetést. Vagyis nem arról van szó,

hogy a romák ne lennének tisztában e vizsgálatok fontosságával, azonban a cigányellenesség viszarthatja őket. Sőt, kutatási eredmények bizonyítják, hogy a rossz körülmények között élő romák nagyon is tisztában vannak saját életmódjuk egészségkárosító hatásával. Vagyis nemcsak preventív óra, hanem legfőképp társadalmi-gazdasági helyzetük javítására van szükség ahhoz, hogy általános egészségi állapotuk érdemben javuljon.

A hozzáférés korlátját jelenti az etnikai alapú diszkrimináció is. A magyar romák 18 százaléka tapasztalt hátrányos megkülönböztetést az egészségügyben az elmúlt évben az Alapjogi Ügynökség kutatása szerint.²³ Egy 2004-es kutatás szerint a szakellátás szintjén a romák 25%-a, a házi orvosoknál pedig 44,5%-a tapasztalt cigányellenességet.²⁴

A ROMA NŐK: GYERMEKVÁLLALÁS, ABORTUSZ, FOGAMZÁSGÁTLÁS

Nemcsak Magyarországra, hanem az egész közép-kelet-európai régióra jellemző, hogy a lányok fiú-társaikhoz képest hamarabb, 20 éves koruk előtt kezdik a családi életet, és még tizenévesen akár több gyermeket is vállalnak. Ennek következtében nemcsak a munkaerőpiacról, hanem idő előtt az oktatási rendszerből is kiszorulnak.²⁵ A romák gyermekvállalási szokásainak kérdésköre viszonylag kevésbé vizsgált téma Magyarországon. A szakirodalomban több megközelítés terjedt el. Az egyik az alacsony társadalmi státusszal hozza összefüggésbe ezt. E szerint az – igen sokat kritizált – elmélet szerint a szülők azért vállalnak több gyereket, hogy azok segítsenek a család eltartásában („stratégiai gyerek”). E magyarázat hívei ugyanakkor hangsúlyozzák, hogy „a szisztéma csak akkor lehet rentábilis, ha egy gyermek bekerülési költsége alacsonyabb annál az összegnél, amit családi pótlék, illetve egyéb gyermek-támogatási juttatások címén bevételként el lehet könyvelni”.²⁶ Másik magyarázat szerint a nagyobb gyerekszám a cigányok hagyományos nagycsaládos modelljéből következik.²⁷ A magas gyerekszám fő oka, hogy a saját és a külső közösségük is egyértelműen szimbolikus szerepet szán a roma nőknek a társadalomban vett kultúra újratermelésében. Tehát a nőnek otthon, a családjával együtt, legfontosabb feladata pedig a kultúra továbbörökítése az új generáció számára. Más, főleg antropológiai megközelítések szerint viszont a cigányság gyermekvállalási szokásait nem lehet egyetlen elmélettel magyarázni, hanem annak az egyes cigány közösségekben különféle okai lehetnek (például a gyermek a lány felnőtté válásának szimbóluma stb.) Statisztikai adatok szerint viszont a születések száma csökken a cigány népességben belül is, de kisebb mértékben, mint a többség esetében.²⁸

Az az állítás viszont, hogy a roma nők nincsenek tisztában a fogamzásgátlási módszerekkel vagy az abortusszal, nem igaz. A roma nők ugyanis védekeznek a nem kívánt terhesség ellen. Csakhogy egyes

19 FUNDACIÓN Secretariado Gitano, Eguenlóség, egészség és a roma/cigány közösség, Madrid, Fundación Secretariado Gitano, 2004, 61.

20 BABUSIK Ferenc, A szegénység csapdájában, Cigányok Magyarországon – szociális-gazdasági helyzet, egészségi állapot, szociális és egészségügyi szolgáltatásokhoz való hozzáférés, Bp., Delphoi Consulting, 2004, 56-61.

21 Uo.

22 BALOGH Lidia et al., *Civil társadalmi jelentés a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia megvalósításáról Magyarországon 2012-ben*, Bp., Roma Integráció Évtizede Titkárság Alapítvány, 2013, 81.

23 Uo.

24 BABUSIK Ferenc, A szegénység csapdájában, Cigányok Magyarországon – szociális-gazdasági helyzet, egészségi állapot, szociális és egészségügyi szolgáltatásokhoz való hozzáférés, Bp., Delphoi Consulting, 2004, 25.

25 BERNÁT Anikó, PÁTHY-DENCŐ Blanka, *A roma nők helyzete kelet-európai összehasonlításban az ezredforduló után* szerk. NAGY Ildikó, PONGRÁCZ Tiborné, *Szerepváltozások*. Bp., TÁRKI, 2009, 165-176.

26 GYENEI Márta, *A „stratégiai gyerek”*, Népszabadság, 2008. szeptember 25. <http://www.nol.hu/archivum/archiv-508290>

27 DURST Judit, *„Nekem ez az élet, a gyerekek”*. *Gyermekvállalási szokások változása egy kisfalusi cigány közösségben*. Bp., Századvég 22., 2001, 71-93.

28 DUPCSIK Csaba, *A magyarországi cigányság története*, Bp., Osiris Kiadó 2004, 277-281.

fogamzsgátló módszerek (tabletta, gumióvszer) drágák, melyeket nem tudnak megfizetni. A tablettát a jobb keresetű és magasabb iskolai végzettséggel rendelkező nők rendszeresen használják. A „kevésbé biztonságos eljárások használatának aránya az iskolai végzettség emelkedésével [viszont] csökken, hasonlóan az abortuszok számához”. A roma nők „a nem kívánt terhességet abortusz árán is elkerülik, mindebből következően nem a gyermekek száma magas, hanem az abortuszoké”,²⁹ függetlenül attól, hogy az abortusz nem ingyenes szolgáltatás, ugyanis annak teljes összegét nem térítik meg, mindössze egy 70%-os kedvezményre jogosult a kliens.

ÖSSZEGZÉS HELYETT

A romák egészségi állapotának javulásához két fő dolog szükséges: társadalmi-gazdasági helyzetük jobbá tételére, illetve attitűdváltásra van szükség. Utóbbi azt jelenti, hogy fel kell számolni az ellátórendszer szakemberei és a kliensek közötti előítéleteket. Mivel az ország leghátrányosabb régióiban szűkös az ellátás, bővíteni kell a kapacitásokat, erősíteni kell a háziorvosok és védőnők szerepét és helyzetét. A védőnő munkája azért is kiemelten fontos, mert preventív szerepe van, lehetősége van a környezet részletes, alapos megismerésére, illetve a veszélyeztető tényezők feltárása. Az alapvető szükségletek (táplálkozás, folyadékfogyasztás, öltözet, higiéné, testmozgás, szexuális élet, alvás/pihenés, abúzusok, devianciák kerülése) megfelelő kielégítését is segíteniük kell. El kell érni, hogy a roma származású páciensek a szűrővizsgálatokon, laboratóriumi szűréseken időben vegyenek részt. Intézményi háló kialakítása kiemelten fontos annak érdekében, hogy a lehető leghamarabb be lehessen avatkozni. Vagyis a helyi szolgáltatók (szociális, egészségügyi stb.), helyi önkormányzatok, civil szereplők minél szorosabb együttműködésére lenne szükség. A szolgáltatásokat pedig a helyi közösségek konkrét igényeihez kéne igazítani. Ehhez meg kellene teremteni a helyi modellprogramok „indításának, értékelésének, elterjesztésének” és rendszerszintű kiterjesztésének gyakorlatát, illetve forrásháttérét.³⁰

Horizontális megközelítésű komplex fejlesztéspolitikára van szükség, vagyis az egészségi állapot javítását nem lehet leszűkíteni csak az ellátórendszer reformjára: komoly népegészségügyi célokat kell kitűzni. A népegészségügyi tevékenység során rendszeresen kell elemezni a lakosság egészségi állapotát, illetve az azt befolyásoló (pl. társadalmi-gazdasági) tényezőket, a beavatkozások hatásait pedig folyamatosan mérni kell. A kifejezetten a romák egészségi állapotában bekövetkező változások monitorozáshoz pedig az etnikai hovatartozásról szóló adatokra is szükség van. Csakhogy mind a szakpolitika esetében, mind pedig a tudományos célú adatfelvételek során problémát jelent a származás pontos meghatározása, ugyanis a cigányság esetében objektív kritériumokról nem beszélhetünk. A cigányság rendkívül heterogén közösség. Hazánkban három fő cigány csoportot különböztet meg a szakirodalom, az oláhokat, a romungrókat és a beásokat. E három csoport kulturálisan és nyelvhasználatában is különbözik egymástól. Sőt, nagyon sokan inkább az asszimiláció útját választják: felhagynak hagyományaikkal.

29 BABUSIK Ferenc, A szegénység csapdájában, Cigányok Magyarországon – szociális-gazdasági helyzet, egészségi állapot, szociális és egészségügyi szolgáltatásokhoz való hozzáférés, Bp., Delphoi Consulting, 2004, 81.

30 Solymosi József Bonifác. *Népegészségügyi Programok. Roma Integráció.* Előadás. Bp. Országos Egészségfejlesztési Intézet, 2012.

A számszerűsítésre háromféle módszer terjedt el a kutatók között. A megkérdezett önbesorolása, vagyis hogy magát romának tartja-e az illető, melyre például az öltözködésből, az életmódból vagy egyes kulturális sajátosságokból lehet következtetni. Ám fontos megjegyezni ebben az esetben azt is, hogy a roma közösségek az elmúlt évszázadok során jó néhány, valamilyen okból kifolyólag (például beházasodással) nagyszámú, hozzájuk sodródó nem romát asszimiláltak. Másik lehetőség a „helyi” szakértők (például a helyi orvos, tanár, szociális munkás, pap stb.) és/vagy a kérdezőbiztosok megítélése.³¹ Kemény István az 1971-es cigánykutatása során azt tartotta cigánynak, akit a környezete annak tart. 1993-ban megismétlődött a kutatás, és Keményék szintén ezt a módszert használták.³² Ez a meghatározás „bizonyosan nem zárja ki azokat, akik öntudatosan vállalják romaságukat, de azokat sem, akik erőteljesen megindultak az asszimiláció útján. Minden tapasztalat azt mutatja ugyanis, hogy a nem roma környezet a sikeresen asszimilálódók roma származását is számon tartja. Az ily módon meghatározott roma népegségből csupán a nyomtalanul asszimilálódottak maradtak ki.”³³ Ezt a megközelítést azonban Ladányi János és Szelényi Iván komoly kritikával illeti. Szerintük a „ki a cigány” kérdésre adandó válasz hasonló kell, hogy legyen a „ki a magyar” kérdésre adott válaszhoz.³⁴ Vagyis, azt mondják, hogy a vizsgálódás középpontjában jobb, ha nem maga az etnikum áll, hanem az egyes „klasszifikációs rendszerek”, melyek viszont állandó változásban vannak. Arról van szó, hogy „ezekkel a módszerekkel azt tudjuk megérteni, hogy miféle „klasszifikációs rendszerek” léteznek valamely társadalomban egy történetileg meghatározott időpontban. A klasszifikációs rendszerek minden bizonnyal többet mondanak a „klasszifikátorokról”, mint a „klasszifikáltakról”.³⁵

Az önbevalláson alapuló népszámlálási adatok is jelentősen eltérnek a kutatók becsléseitől, melynek háttérben többnyire a megbélyegzéstől való félelem vagy asszimilációs törekvések állnak. Nehézséget okoz az is, hogy a kifejezetten a cigány közösségeket célzó programok alanyaként a kisebbségi személy eltérő pozíciókban jelenhet meg: mint munkavállaló, mint a kulturális jogok gyakorlója, mint pozitív intézkedések alanya. Ugyanez a probléma a kisebbségi képviselő esetén. Vagyis e különböző helyzetekben egymástól eltérő adatgyűjtési módszerek alkalmazására lenne szükség.³⁶ Összességében tehát „a roma kisebbség meghatározásának fő problémája, hogy konszenzusról nem beszélhetünk. A belső meghatározások éppen úgy nem esnek egybe, mint ahogyan a külső meghatározások sincsenek összhangban.”³⁷ Az adatgyűjtést ellenzők nemcsak az objektív kritériumok hiányával, hanem az identitás szabad megválasztásának elvével, egyes kisebbségek rossz történelmi tapasztalataival vagy a cigánysággal kapcsolatos előítéletek felerősödésének veszélyével is érvelnek.

31 LADÁNYI János, SZELÉNYI Iván, *Ki a cigány?*, szerk. HORVÁTH Ágota, LANDAU Edit, SZALAI Júlia, *Cigánynak születni*, Bp., Új Mandátum 1997.

32 KEMÉNY István, JANKY Béla, LENGYEL Gabriella, *A magyarországi cigányság, 1971-2003*, Bp., Gondolat Kiadó, 2004, 12-13.

33 HAVAS Gábor, KEMÉNY István, *A magyarországi romákról*. Elérhető: <http://www.mtapti.hu/mszt/19953/havas.htm> (Utolsó letöltés: 2013. július 6.)

34 LADÁNYI János, SZELÉNYI Iván, *Ki a cigány?*, szerk. HORVÁTH Ágota, LANDAU Edit, SZALAI Júlia, *Cigánynak születni*, Bp., Új Mandátum 1997, 180.

35 *Uo.* 179.

36 JÓRI András, KÁLLAI Ernő, *Jelentés az etnikai adatok kezeléséről szóló vizsgálat megállapításairól*, Bp., Ombudsmani Hivatal, 2009, 10. KOVÁCS Ádám, *A magyarországi cigányság*, Kézirat, Bp. 2012.

37 CSEPELI György, *Cigány vagy ember? A romakérdés az integráció csapdájában. A romák integrációs lehetőségei Magyarországon*. Bp., Európai Összehasonlító Kisebbségkutatások Programiroda, 2000, 48.

Majtényi Balázs¹

ROMAPOLITIKÁK ÉS A FELZÁRKÓZÁSI STRATÉGIA

A hátrányos megkülönböztetés elleni jogi küzdelem önmagában nem vezet el a társadalmi egyenlőtlenségek felszámolásához. A kisebbséghez tartozók tényleges és formális egyenlősége nem valósítható meg pusztán jogi eszközökkel, hanem általában a társadalom szemléletmódjának, attitűdjeinek megváltoztatását is igényli. Az egyenlőtlenségek okai a romák esetében nem kizárólag a jelen problémái, hanem nyilvánvalóan történelmi gyökerei vannak.² A romák hátrányait önmagában nem tüntetheti el az egyenlő bánásmód; az „igazságtalanul hátrányba kerültek” oktatását, foglalkoztatását, vállalkozását az államnak különböző politikákon keresztül is segítenie kell. A magyar állam feladata volna, hogy az esélyegyenlőség érdekében minden jogi eszközzel tevőlegesen fellépve, valamennyi lehetséges anyagi erőforrás mozgósításával teremtsen meg az integráció jogi, gazdasági és társadalmi feltételeit. Szükség van az esélyegyenlőséget erősítő jogi eszközök megteremtésére, az ezt segítő stratégiák szakpolitikai programok elfogadására és az ezekhez szükséges gazdasági források biztosítására.

Az antidiszkriminációs intézkedéseket segítő esélyegyenlőségi politika mindazoknak a jogi és egyéb politikai eszközöknek az egyidejű alkalmazását jelenti, amelyek azt a célt szolgálják, hogy a hátrányos helyzetű csoporthoz tartozók is egyenlő esélyekkel indulhassanak az élet különböző területein, például az oktatásban, az egészségügyi szolgáltatások igénybevételekor vagy a munkaerőpiacon. Olyan esetekben, amikor a megerősítő intézkedések az egyéneket és nem a közösségeket célozzák, akkor a jogszabályok, hivatalos dokumentumok kedvezményezettként sokszor a „halmozottan hátrányos helyzetűeket” nevesítik a romák helyett. Ha azonban a támogatni kívánt csoport valójában a roma kisebbség, akkor ez a megoldás nem megfelelő. A hátrányos szociális helyzettel önmagában nem írható le a romákat érő diszkrimináció; az ilyen megoldások összekeverik az esélykiegyenlítő intézkedéseket a szociális jogokkal. A roma programok hatékonyságát kérdőjelezi meg, ha a kedvezményezettek körének és a kedvezményekre jogosult személyeknek (a roma kisebbségnek és a roma kisebbséghez tartozóknak) a meghatározása nélkül osztja az állam a támogatásokat.

Egy, a jelenleginél sikeresebb romapolitikához a döntéshozónak legalább a következő két kérdésben tisztán kell(ene) látnia: (1) A romák nem egyenlők a szegényekkel, és a szegények nem egyenlők a ro-

mákkal, az előítéletek és a szegregáció társadalmi hatásai ellenére sem. (2) A romák minden törekvése elismerésre érdemes: azok is, amelyek az asszimiláció irányába mutatnak, és azok is, amelyek a nemzetépítés felé. A „romastratégia” egyik fő hiányossága, hogy az első különbségtételt nem teszi meg, az nem kifejezetten a romákra összpontosít, hanem a mélyszegénységgel, a gyermekszegénységgel és a roma kérdéssel együtt foglalkozik.³

A SZABÁLYOZÁSI KÖRNYEZET – AZ ALAPTÖRVÉNY ÉS AZ ÚJ ROMAPOLITIKA

A 2012. január 1-jén a roma stratégia elfogadását követően hatályba lépő új alkotmánnyal, az Alaptörvénnyel a magyar állam újfajta nemzeti politikát hirdetett. Az új alkotmány preambuluma etnikai nemzetképe a romákat a politikai közösség tagjaiként, de nem az alkotmányozó hatalom részeként kezeli; azaz, az integrációt célzó intézkedések, politikák számára így bizonyosan nem szolgálhat majd megfelelő hivatkozási alapul.⁴ Az új alkotmány ugyan szintén „államalkotó tényezőnek” nyilvánítja a kisebbségeket, ám már nem szerepelteti a korábbi alkotmány „részesei a nép hatalmának”⁵ megfogalmazását, s ők az alkotmányozásban nem vehetnének részt. Azaz a megszokott „mi a nép” formulában a népet az Alaptörvény Nemzeti Hitvallásnak nevezett preambuluma az etnikai nemzet váltja fel.⁶ Az Alaptörvény a következő mondattal kezdődik: „MI, A MAGYAR NEMZET TAGJAI, az új évezred kezdetén, felelősséggel minden magyarért.”⁷

A Nemzeti hitvallásnak a kisebbségeket államalkotó tényezőnek nyilvánító mondata az Alaptörvény 2013 márciusában elfogadott negyedik módosításáig eltért a preambulom többi részének érzelmi túlfűtött, a jogi normák szövegezésétől különböző, több szerző által „irodalmi” tartott nyelvezetétől,⁸ az azt a benyomást keltette mintha azt utólag – talán a nemzetközi elvárásoknak való megfelelés szándékával – illesztették volna a szövegbe. „A velünk élő nemzetiségek a magyar politikai közösség részei és államalkotó tényezők.”⁹ E fejezet többi mondata ettől különböző emelkedett és érzelmelekkel telített stílusra törekvő szöveg, ami ennek érdekében olyan „eszközöket is felhasznált, mint az ismétlés, vagy az állítmányok szándékos, a mondatok elején történő kiemelés.”¹⁰ Ezen próbált változtatni, s a preambulom nyelvezetéhez a nemzetiségekről rendelkező részt hozzáigazítani az Alaptörvény negyedik módosításának egy rendelkezése, amely e mondat elejére betoldotta a „kinyilvánítjuk” igét: „Kinyilvánítjuk, hogy a velünk élő nemzetiségek a magyar politikai közösség részei és államalkotó tényezők.”¹¹

3 Lásd a kérdéstről részletesebben Majtényi Balázs, Majtényi György: Cigánykérdés Magyarországon 1945-től 2010-ig. Libri, Budapest, 2012. vagy Majtényi Balázs – Majtényi György: Üveggyöngyhatás. *Fundamentum*, 2012. 1. sz. 67-71.

4 Lásd erről részletesebben Majtényi Balázs: Történelmünk hagyománya. *Fundamentum*, 2011. 2. sz. 56-61.

5 68. § (1) A Magyar Köztársaságban élő nemzeti és etnikai kisebbségek részesei a nép hatalmának: államalkotó tényezők.

6 Körtvélyesi Zsolt: From 'We the People' to 'We the Nation' In: Gábor Attila Tóth (ed.): Constitution for a Disunited Nation. On Hungary's 2011 Fundamental Law. Central European University Press, 2012.

7 Alaptörvény Nemzeti hitvallás fejezet

8 Lásd például Fekete Balázs: Előzetes megjegyzések az új magyar alkotmány preambulumáról; http://www.mta-ius.hu/jogi_iranytu/iranytu.html.

9 Alaptörvény Nemzeti hitvallás fejezet

10 Fekete Balázs i. m.

11 Alaptörvény Nemzeti hitvallás fejezet.

1 MTA TK Jogi Tudományi Intézet, foldresz@gmail.com

2 Oláh József: Romák társadalmi kirekesztése vagy társadalmi befogadása? *Regio*, 2006, 1. sz. 211.

Az alaptörvény, ahogy Kis János megállapítása szerint egy sérelmi alapú, etnikus történelemképet jelenít meg, az: „csak a ('44 előtti) magyar történelem dicső lapjait ismeri, az önbírálatra okot adó tettekről és mulasztásokról nem vesz tudomást. Csak a magyar népnek idegen hatalmak által okozott – vélt vagy valódi – sérelmeket tartja számon, a magyar állam saját polgárai és más népek ellen elkövetett vétkeiről nem akar tudni.”¹²

Kovács Kriszta meglátása szerint az Alaptörvény preambuluma az alapvető értékek (például a család, a nemzet, a hűség, a hit és a szeretet) felsorolásakor az egyenlőséget nem nevesíti, így az egy új antiegalitáriánus szemléleten nyugvó jogfelfogás alapjait teremti meg.¹³ Ahogy Kovács megállapítja az Alaptörvény implicit módon ugyan, de lerakja a legnagyobb magyarországi kisebbséggel, a romákkal szembeni társadalmi előítéletességen alapuló normatív szabályozás alkotmányos alapjait.¹⁴ Az Alaptörvény a roma kisebbséget nem is említi a pozitív diszkrimináció célcsoportjai között, így gyengülnek a kisebbségi jogvédelem intézményi lehetőségei az önálló kisebbségi ombudsman intézményének megszüntetésével. Vagy ennek alátámasztására említhető, hogy a hétköznapiakban ismét lehetőség kínálkozik az erőszak alkalmazására, az új alkotmány az önvédelem jogát kiterjeszti a tulajdon védelmére. Az új szabályozás értelmében mindenkinek joga van a törvényben meghatározottak szerint a személye, illetve a tulajdona ellen intézett vagy az ezeket közvetlenül fenyegető jogtalan támadással szembeni fellépéshez.¹⁵ A szövegben ily módon felbukkanó önvédelem joga, ahogy Kovács Kriszta megállapítja inkább Thomas Hobbes felfogásához mintsem az alkotmányosság modern elméleteihez köthető.¹⁶ Mindez különösen veszélyes a mostani, nyílt etnikai konfliktusokkal terhelt időszakban, amikor paramilitáris csoportok kistelepülések romák által lakott részein „járőröznek”, illetve amikor szélsőséges mozgalmak a „cigánybűnözés” elleni fellépésre és önbíráskodásra uszítanak.

A MAGYARORSZÁGI STRATÉGIA

A magyar uniós elnökség egyértelműen a prioritásai közé sorolta az uniós romastratégia megalkotását.¹⁷ Az így elfogadott uniós dokumentum talán legszembetűnőbb hiányossága, hogy abba kevés olyan eszköz került, aminek a révén a tagállami romapolitikákat monitorozni lehetne.

Mindenesetre az uniós dokumentum hatására született meg az új, még az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, 2011-ben elfogadott, az uniós dokumentumhoz képest kevésbé alapjogi szemléletű – elsősorban a felzárkóztatás-politikára összpontosító – magyarországi stratégia, *Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia – mélyszegénység, gyermekszegénység, romák 2011–2020* címmel (továbbiakban Stratégia). E dokumentum hivatott arra, hogy a jelenlegi vészterhes helyzeten 2020-ig

változtasson. A dokumentum leszögezi, hogy „igazodva a Nemzeti Roma Stratégiák 2020-ig tartó Uniós keretrendszeréhez – a Kormány célja 10 éves időtávlatban meghatározni a szegénységben élők, köztük a romák társadalmi és munkaerő-piaci integrációja középtávú kihívásait, céljait és a szükséges beavatkozási irányokat.”¹⁸ Meglepő módon, a Stratégia mottójául a szerzők gróf Tisza István egykori magyar miniszterelnöktől származó – akár burkolt fenyegetésként is értelmezhető – idézetet választottak: „Mindenkinek éreznie kell, hogy a nemzeti közösség tagja!” A Stratégiához három további dokumentum tartozik: a mellékletét képező helyzetelemzés, a miniszterelnök és az Országos Roma Önkormányzat között létrejött keretmegállapodás, valamint a stratégia első két évére vonatkozó intézkedési tervről szóló kormányhatározat.

A dokumentumnak az uniós Roma Stratégiával való összhangját azonban már az az említett tény is kérdésessé teszi, hogy a két stratégiának a célcsoportja is különbözik a magyar dokumentum nem kifejezetten a romákhoz, hanem három célcsoporthoz a mélyszegénységben, gyermekszegénységben élőkhez és a romákhoz szól. A három hátrányos helyzetű csoportra fókuszáló stratégia így tartalmát tekintve nem nevezhető romastratégiának, s annak a célzott intézkedései az interszekcionalitás jelensége miatt legkevesébb a roma kisebbség helyzetén javíthatnak. Ennek belátásához elég arra gondolni, hogyha egy dokumentum általában felzárkóztatási politikával foglalkozik, s ennek kapcsán fókuszál a mélyszegénységre, vagy a gyermekszegénységre és a romákra, akkor okkal feltételezhető, hogy célcsoportok tagjai közül a mélyszegénységben élő romáknak, vagy a szegénységben élő roma gyermekeknek van a legkevesebb esélye hozzáférni az intézkedésekhez, hiszen őket a rossz szociális helyzet mellett a társadalmi előítéletek is sújtják. A Stratégiában a rendszerváltás óta kiadott többi dokumentumhoz hasonlóan keverednek – a szükséges különbségtételek nélkül átláthatatlanul s egyúttal megvalósíthatatlanul – az általános szociálpolitikai, foglalkoztatáspolitikai, oktatáspolitikai, antidiszkriminációs, esélyegyenlőségi és kisebbségpolitikai intézkedések.

A Stratégiát láthatóan a témában jártas, a kérdéskör szociológiai szakirodalmát ismerő, abból bőszegesen merítő szerzők írták.¹⁹ Mégis, e szöveggel, mint annyi más korábbi dokumentummal kapcsolatban is, a célcsoport nem megfelelő kijelölése mellett más komoly problémák is felmerülnek. A stratégia sokkal inkább minisztériumi döntéshozatalt segítő háttéranyaghoz, vagy a magyarországi roma kisebbség helyzetéről összeállított tanulmánykötetbe, problémakatalógushoz hasonlít, mintsem a kormányzati cselekvés távlatait és konkrét intézkedéseit meghatározó stratégiai programhoz. A 126 oldalas stratégia jóval túllépi az ilyen típusú dokumentumoktól várt terjedelmet, az a stratégiák-műfajától eltérő módon nem normatív, hanem leíró jellegű, a korábbi dokumentumok hibáinak feltárása, s a helyzet meghatározása adja az anyag jelentős részét. A szöveg – talán a terjedelméből adóan is – esetenként redundáns. Az anyagban például a 7. és a 11. oldalon is előkerül, hogy ahogy arra a „Kormányprogram több helyütt is rámutat”, „az elmúlt időszakban a hátrányos helyzetű társadalmi csoportok problémáinak kezelése igen kevés eredményt hozott.”

12 Arató András – Halmi Gábor – Kis János (szerk.): Vélemény Magyarország Alaptörvényéről 2011. (Szerzők: Fleck Zoltán, Gadó Gábor, Halmi Gábor, Hegyi Szabolcs, Juhász Gábor, Kis János, Körtvélyesi Zsolt, Majtényi Balázs, Tóth Gábor Attila) *Fundamentum*. 2011. 1. sz. 61-81.

13 Kriszta Kovács: Equality: The Missing Link. In: Gábor Attila Tóth ed.): Constitution for a Disunited Nation. On Hungary's 2011 Fundamental Law. Central European University Press, 2012. 186.

14 Equality: The Missing Link. i.m. 190

15 Vélemény Magyarország Alaptörvényéről. 18.

16 Equality: The Missing Link. i.m. 190.

17 An EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020. Council Conclusions 10658/11

18 Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia – mélyszegénység, gyermekszegénység, romák 2011–2020. <http://romagov.kormany.hu/nemzeti-tarsadalmi-felzarkozasi-strategia>

19 Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia – mélyszegénység, gyermekszegénység, romák 2011–2020. <http://romagov.kormany.hu/nemzeti-tarsadalmi-felzarkozasi-strategia>.

A problématerkép, az elmúlt korszakok romapolitikáinak hibáinak leírása ugyan rendre megjelenik, ugyanakkor a problémákhoz kapcsolt ajánlások néha homályosak. A feltárt helyzetre adandó konkrét normatív, szakpolitikai válaszok általában elmaradnak. A vezetői összefoglaló sem különbözik lényegileg a dokumentum más részeitől, az leírja ugyan a problémát, de abban a fontosabb normatív megállapítások és ajánlásokat a legtöbb esetben hiába keresnénk. A dokumentum így nélkülözi a célok megvalósításához szükséges konkrét elképzeléseket; abban jogi megoldásokat felvázoló vagy pénzügyi forrásokat előirányzó részek csak elvétve szerepelnek, az az intézkedések hatásának ellenőrzését sem biztosítja. Leginkább valamiféle problémakatalógusként, kataszterként értelmezhető, hiszen nem fogalmaz meg világos célokat, és konkrét intézkedéseket alig tartalmaz.

A néhány, a Stratégiában szereplő konkrét cél, pedig a jelenlegi közjogi változásokkal nem egyeztethető össze. Lássunk erre néhány példát: a Stratégia szerzői helyenként ugyan utalnak a jogi környezet 2010 óta zajló átalakítására, de tartalmilag azok nem befolyásolták a Stratégia célkitűzéseit, azokra a dokumentum nem reflektál, csak megemlíti őket. Noha általában a sikeres átfogó stratégiák készítése, úgy képzhető el, ha a megalkotói figyelembe veszik a jogszabályi keretet és a szakpolitikai irányokat is. Esetenként a közjogi változások gyorsasága miatt a stratégia pontatlanul nevesíti a változásokat: Az új nemzetiségi törvényről, egy alkalommal a 103. oldalon tévesen azt közli, hogy „2012. január 1-jével lép hatályba az 1993. évi LXXVII. a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény módosítása,” a 6. oldalon pedig a dokumentum helyesen egy „készülő új nemzetiségi törvényt” említ.

A jogszabályi változásokat említő utólag betoldott részek sem mindig állnak teljes összhangban a szöveg más – feltehetően korábban íródott – részeivel. Lássunk erre egy példát, a szöveg egy alkalommal például a 98. oldalon, a következő módon méltatja a kisebbségi ombudsman szerepét: „A magyarországi esélyegyenlőségi feladatellátás kiemelkedő jelentőségű szereplői az országgyűlési biztosok. Az esélyegyenlőségi politika irányítása szempontjából az állampolgári jogok országgyűlési biztos, valamint a kisebbségi ombudsman tevékenységét érdemes kiemelni.” Az anyag feltehetően egy később betoldott része ezzel nem túl konzisztensen szintén a 98. oldalon viszont éppen a szakosított biztosok – így a kisebbségi ombudsman – posztját megszüntető új ombudsman rendszer érényeit ecseteli: „Az Alaptörvény az alapvető jogok hatékony, egységes szemléletű és legteljesebb védelmének megteremtése érdekében egységes ombudsmani rendszert alakított ki.”

Sőt, esetenként úgy tűnik, mintha a Stratégia szöges ellentétben állna a jelenlegi jogszabályi változásokkal, például a közoktatást, a felsőoktatást érintő politikai döntésekkel, az persze kérdéses, hogy ezeket a változásokat előre lehetett-e látni a Stratégia elfogadásakor. Ettől függetlenül egyelőre úgy tűnik, hogy a Stratégia a jogalkotás és a kormányzati politika irányait nem befolyásolja, ami azt is kérdésessé teszi, hogy az – a jelenlegi helyzettől eltérően – a jövőben képes lesz-e egy a kormányzati politikákat befolyásoló dokumentumként működni.

Az oktatás területén konkrét célokat is megjelölő Stratégia 74. oldalán a következőket olvashatjuk: „Prioritások. A Kormány és az ORÖ megállapodásának megfelelően kiemelt cél, hogy:

- 20.000 roma fiatal 50 – a felzárkózásban résztvevő – szakmunkásképző iskola keretében szerezhet piacképes szakmát
- 10.000 roma fiatal érettségét adó képzésben tanulhat
- 5.000 tehetséges roma személy felkészülhet a felsőoktatásban való sikeres részvételre.”

A 74. oldalon továbbá emellett az is szerepel, hogy meg kell teremteni a három éves kortól kötelező óvodáztatás infrastrukturális feltételeit.

E javaslatok közül vizsgáljuk meg a felsőoktatás területén azóta bekövetkezett változásokat. Ahogy Dinók Henriettnek egy a témáról a Fundamentumban megjelent írása²⁰ is említi –, annak ellenére, hogy a Stratégia a romák nagyobb arányú bevonását ígéri a felsőoktatásba, ehhez képest egy még 2012 elején hozott kormányzati döntés radikálisan csökkentette az állami finanszírozású felsőoktatásban résztvevők számát. Ezt pedig eleddig nem ellensúlyozták a roma kisebbséghez tartozók továbbtanulását támogató célzott programokkal, pedig a keretmegállapodásban „5000 tehetséges roma személynek” a felsőoktatásban való sikeres részvételre való felkészítése szerepel.

A Stratégia érdemben nem foglalkozik olyan jól látható társadalmi konfliktusokkal sem, mint amilyen a félkatonai szélsőséges csoportok megjelenése, és alig-alig tér ki az olyan kárhozatos jelenségekre, mint a rasszista indíttatású bűncselekmények elleni állami fellépés gyakorlatilag teljes hiánya. Ráadásul ahol ez a téma legalább az említés szintjén előkerül, ott a dokumentum megszóvegezése is problémás. A 28. oldalon például a következő olvasható: „Az utóbbi három évben – a válság, valamint roma származású elkövetők részéről a meglévő ellentéteket tovább élező, etnikai színezetet sejtető bűncselekmények nyomán terjedő és radikalizálódó szélsőséges eszmék hatására is – gyakoribbá váltak a romákkal szembeni rasszista motivációjú súlyos erőszakos bűncselekmények, valamint az illegális paramilitáris szervezetek által folytatólagosan elkövetett roma közösségek tagjai elleni erőszak, az ún. „egyenruhás bűnözés” bizonyos formái.” (Kiemelés tőlem – MB)

Általánosságban arra volna szükség, hogy a kormányzat az antidiszkriminációs és esélyegyenlőségi célokat valamennyi politika tervezésekor, így a szociálpolitikai döntések meghozatalakor is figyelembe vegye. Emellett elengedhetetlen célzott roma esélykiegyenlítő programok megindítása, támogatása, komplex intézkedések révén a szegregált oktatás és a telepek felszámolása, kedvező ösztöndíj-lehetőségek megteremtése. Természetesen, az e megoldások melletti valódi elkötelezettség az eddigi kormányzati ráfordításoknál és az e területre fordítható uniós pénzek lehívására vonatkozó korábban is jelenlévő törekvés mellett az eddiginél jóval nagyobb költségekkel járna. (Megemlíthető, hogy a kormányok 1996 és 2006 között 120 milliárd forintot költöttek az integrációra. A ráfordítások összege 2002-től az uniós támogatások jóvoltából emelkedett meg ugrásszerűen.)²¹

A szociálpolitikai intézkedések önmagukban nem elégségesek, ráadásul egy folyamatosan leépülő szociális állam mellett ilyen jellegű intézkedésektől biztosan nem várható a szegénység és a kisebbségi lét összefonódásának felszámolása. Emiatt is szükség van romaprogramokra, amelyekre a magyar államnak a jelenleginél nyilvánvalóan többet kell áldoznia a támogatások célba juttatását megteremtő jogszabályi háttér mellett. Ám az ilyen támogatások biztosítását szavatoló politika bevezetése mind esélytelenebbnek látszik az egyre előítéletesebb társadalmi környezetben és a romló gazdasági kilátások mellett; noha csakis ennek megléte esetén működhet valóban hatékonyan egy megfelelően szabályozott nemzetiségi önkormányzati rendszer, s teremthető meg a társadalmi integráció valamennyi lehetősége.

²⁰ Dinók Henriett: Stratégia vs. oktatásügy. Fundamentum 2012. 1. szám 63-66.

²¹ Dr. Pulay Gyula – Dr. Benkő János: A magyarországi cigányság helyzetének javítására és felemelkedésére a rendszerváltás óta fordított támogatások mértékéről és hatékonyságáról. Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet. 2008.

Mára minimálisra csökkent annak az eshetősége, hogy a politikai döntések szakszerű háttér tanulmányok alapján szülessenek meg. Joggal merülhet fel az a kérdés, hogy miért nem létezik Magyarországon szakértői tudásra alapozott politikai döntéshozatal. Semmiképpen sem amiatt, mert hiányoznának a szükséges szaktudományos anyagok, hiszen e területen kifejezetten színvonalas alap kutatások állnak a döntéshozók rendelkezésére. Valójában politikai és szakpolitikai igény, szándék nincs arra, hogy a társadalomtudományi kutatások eredményei hasznosulhassanak.

A politikai dokumentumok – ahogy ez a Stratégiára is igaz – pusztán deklaratív jellegűek: talán azal a céllal születnek, hogy valódi tettek helyett a kormányzat elkötelezettségét igazolják csak. A Stratégia mégis leginkább egy szaktudományos elemzés jellegét ölti, és hasonlít az akadémiai kutatásokra abban, hogy aligha befolyásolja majd a jogi környezetet és a politikai döntéshozatalt.

Fogalmi keret és összefoglaló – Konferencia-jelentés A ROMÁKAT CÉLZÓ POLITIKÁK ÉRTÉKELÉSE – MÓDSZER ÉS MÓDSZERTAN

(Tom Lantos Intézet*)

1. HÁTTÉR ÉS FOGALMI KERET

Az elmúlt években tudósok, civil szervezetek, kormányok, nemzetközi szervezetek és végül, de korántsem utolsósorban európai intézmények és ügynökségek is egyre több jelentést készítettek az európai romák helyzetéről.¹¹ E jelentések többnyire az ún. „roma integráció” négy nagy területén vizsgálták a romák helyzetét: oktatás, foglalkoztatás, egészségügyi ellátás és lakhatás. A jelentések jelentős hányada foglalkozott ezenfelül a hátrányos megkülönböztetés, a rasszizmus és bizonyos fokig még a politikai részvétel kérdéseivel is. Ezekben a helyzetjelentésekben a romákat célzó intézkedések vizsgálata gyakran a „legjobb gyakorlat” eseteit vagy egy adott intézkedés hátrányos mellékhatásait állította a figyelem középpontjába. Mindent egybevetve elmondható, hogy kevés olyan vizsgálat és értékelés született, amely kifejezetten a romákat célzó közpolitikákról szólt, s tartalmi szempontból ezek is korlátozottak voltak. Az pedig gyaníthatóan még ritkábban fordult elő, hogy az általános közpolitikai intézkedések hatásait a romák perspektívájából vizsgálták volna.

Mindemellett a közpolitikák értékelési folyamataiban részt vevő nagyon sokféle szereplő, illetve az ezen folyamatok során alkalmazott megközelítésmódok és elemzési eszközök nagy változatossága megnehezíti valamennyi rendelkezésre álló jelentés áttekintését és hatásuk felmérését. Következésképp az, hogy e helyzetjelentések, illetve a bennük foglalt értékelések valójában milyen hatást fejtenek ki, továbbra is olyan kérdés, amely válaszra vár.

* Az összefoglalót a Tom Lantos Intézet készítette. Külön köszönet illeti ebben Louise Métricht, a TLI roma jogi és állampolgársági programvezetőjét.

1 A fontosabb jelentések és értékelések között találjuk például az alábbiakat:
- *Avoiding the dependency trap* (ENSZ Fejlesztési Programja, 2003),
- *At risk* (ENSZ Fejlesztési Programja, 2006),
- *No Data, no progress* (Nyílt Társadalom Alapítvány, 2010),
- *Policy advice on the integration of Roma in the Slovak Republic* (Világbank, 2011),
- *Ten years after, A history of school desegregation in CEE* (Iulius Rostas, 2012),
- *The situation of Roma in 11 EU member states* (Európai Unió Alapjogi Ügynöksége, 2012),
- *Human rights of Roma and Travellers in Europe* (Európa Tanács, 2012),
- *What works for Roma inclusion in the EU* (Európai Bizottság, 2012),
- A Roma Integráció Évtizede előrehaladási jelentései.

A monitoring és az értékelés eközben a „roma integrációs” politikák keretén belül alkalmazott sokféle eszköz integráns, meghatározó elemévé vált. Az Európai Bizottság ezért „A nemzeti roma-integrációs stratégiák uniós keretrendszer 2020-ig” címmel 2011-ben nyilvánosságra hozott közleményében külön szakaszban foglalkozott „egy szilárd ellenőrzési rendszer létrehozásá”-nak kérdésével, megjegyezve, hogy egyelőre nem lehetséges felmérni, hogy a tagállamok által a romák ki-keresztésének és hátrányos megkülönböztetésének felszámolása érdekében hozott intézkedések a várt eredményekkel jártak-e.

A fentiekre alapozva kívánta a Tom Lantos Intézet (TLI) és a Nemzeti Közszerológiai Egyetem (NKE) összehívni azokat a tudósokat, aktivistákat, a civil szervezetek képviselőit és köztisztviselőket, akik az európai roma közösségeket célzó politikák vizsgálata és értékelése terén tapasztalattal és szakértelemmel rendelkeznek, a cél az lévén, hogy közreműködésükkel dokumentálják, áttekinthetők, összehasonlítsák és értékeljék azokat a megközelítésmódokat és módszereket, amelyeket az értékelést végző különféle szereplők munkájuk során alkalmaznak. A műhelykonferencia négy alapvető kérdést állított a középpontba: Kik végezték a romákat célzó közpolitikai értékelését? A romákat célzó közpolitikai mely vetületeit értékelték? Milyen módszertant és módszereket alkalmaztak? Milyen hatásai és következményei voltak ezeknek az értékeléseknek?

Kik végezték az értékelést?

A roma politikák értékelésében nagyon sokféle szereplő vett részt, köztük kormányzati szereplők, nemzetközi szervezetek, európai intézmények és ügynökségek, és végül, de nem utolsósorban civil szervezetek is, melyek közt a helyi, alulról építkező szervezetektől a nagymúltú, európai nem kormányzati szervezetekig (NGO-k) sokféle típus megtalálható.

2012-ben a Roma Integráció Évtizede Titkárság Alapítvány egyedülálló kísérleti projektet indított el, amellyel a nemzeti romaintegrációs stratégiák és a Roma Integráció Évtizede keretében elfogadott cselekvési tervek megvalósításának civil szervezetek általi monitorozását kívánta ösztönözni. Az Alapítvány „árnyékjelentések” készítéséhez használható sablont tett közzé a honlapján, ezzel segítve a civil szervezetek szövetségeit a romákat célzó kormányzati politikák és az általános közpolitikai intézkedések értékelésében, továbbá annak felmérésében, hogy ezek milyen hatást gyakoroltak a romákra.

Mi volt az értékelés tárgya? A jelentések témái és a vizsgálat alá vont földrajzi terület nagysága

A már létező értékelések csoportosítása céljából több kategória is elkülöníthető, bár a legtöbb jelentés egyszerre több kategóriába is besorolható. Elsőként említendő az emberi jogokkal foglalkozó általános jelentések, amelyek külön fejezeteket szentelnek a romák helyzetének. A kisebbségpolitikáról, az integrációs politikákról és a társadalompolitikáról szóló tanulmányok ugyancsak foglalkoznak a romákat célzó intézkedésekkel. Többnyire azonban ezek a szövegrészek leíró, és nem elemző jellegűek.

A műhelykonferencia olyan jelentésekre koncentrált, amelyek kizárólag a romákkal foglalkoztak. Tartalmukat tekintve a jelentések széles körből merítették tárgyukat: foglalkoztak az emberi jogok, a hátrányos megkülönböztetés felszámolása, a társadalmi-gazdasági integráció és befogadás,

a kulturális jogok kérdésével és még sok mással is. A vizsgálatba bevont földrajzi terület nagysága igen eltérő lehetett, voltak helyi, nemzeti és páneurópai szintű értékelések, köztük regionális és összehasonlító jelentések is.

Hogyan végezték az értékelést? Alkalmazott módszertanok és módszerek

Az alkalmazott megközelítésmódok, fogalmak és módszerek fontos tényezők, hiszen ezek határozzák meg az értékelés fókuszát. Az értékelések módszertani sokfélesége teszi lehetővé, hogy az egyes jelentésekben a közpolitikai intézkedések más és más vetületei kerüljenek a középpontba. A módszertanok és módszerek sokasága ugyanakkor megnehezíti az értékelések összehasonlítását. Milyen módszertanokat és módszereket használnak a leggyakrabban a romákat célzó politikák értékelésekor? És miért? A humán fejlődés paradigma alkalmazása például más eredményekre vezethet, mint az emberi jogi paradigma alkalmazása. Az emberi jogi paradigma maga is különféle elméleteket és megközelítésmódokat foglal magában. A romákat célzó politikáknak a költség-haszon elemzés segítségével történő értékelése megintcsak egy újabb lehetőség.

A módszerekkel kapcsolatos kérdések szintén alapvető jelentőségűek. Milyen előnyöket hordoznak az *ex ante* és az *ex post* értékelések? Milyen lehetőségek rejlenek a kockázatelemzésben? Hogyan hasznosíthatók a legjobban a kérdőívek és a közvélemény-kutatások?

Melyek az értékelés és a jelentéskészítés céljai? Az értékelések hatásai és következményei

Miért fűződik a kormányoknak érdeke ahhoz, hogy nyitottak legyenek az árnyékjelentésekben foglaltakra, és hogyan hasznosíthatják azokat? Az OECD szerint az értékelés egyik célja *a számonkérhetőség alapjainak megteremtése, s ennek részeként a közvélemény információkkal történő ellátása*. Az OECD szerint az értékelés további hozadékát jelenti, hogy *a tapasztalatok kölcsönös megosztása révén a fejlesztési folyamat résztvevői között elősegíti a párbeszédet és erősíti az együttműködést*. A jelentések ezért nem pusztán bírálatokat és javaslatokat fogalmaznak meg a politikákkal kapcsolatban, hanem maguk is az együttműködés továbbfolytatásának eszközei, illetve olyan valóságos közvetítő csatornák, melyeken keresztül információk jutnak el a közvéleményhez és ezen belül azokhoz a személyekhez is, akiket az értékelésbe vont politikák megcéloznak.

A jelentéskészítés persze nem lehet öncél, a jelentésekre ezért úgy kellene tekinteni, mint amelyek az intézkedések javításának hasznos eszközei, és amelyek többek között lehetővé teszik, hogy a döntéshozók a múlt tapasztalataiból tanuljanak, megismerkedjenek a jó gyakorlatokkal és megértsék, hogy egyes intézkedések miért vallanak kudarcot. Kérdés ugyanakkor, hogy az értékelések milyen tényleges hatást érnek el a döntéshozóknál. Evidensnek tűnik, hogy az értékelés értékelésére is szükség van: ezáltal biztosítható, hogy a jelentéskészítés és az értékelés valódi változásokat érjen el és konkrét következményekkel járjon. Ki értékeli az értékeléseket? Mi lehet továbbá a média szerepe, hogy a színvonalas jelentések valóságos hatást gyakoroljanak a döntéshozókra és a közvéleményre? A romákat célzó közpolitikai legkritikusabb bírálója maga a közvélemény. A közvélemény ugyanakkor gyakran egy végletesen leegyszerűsítő költség-haszon alapú megközelítésre hagyatkozik, amellyel rasszista, romaellenes hangulatot hoz létre, illetve igazol. A költség-haszon elemzést alkalmazó értékelések azt a veszélyt hor-

dozzák magukban, hogy kontraproduktív hatást érnek el. Azzal, hogy bizonyítékokkal támasztják alá a közpénzek pazarlását és a korrupciót, az uniós pénzek rossz felhasználását és általában a „roma befogadási politikák” nyilvánvalóan rossz költséghatékonyságát, rasszista, romaellenes politikai mozgalmaknak és cselekedeteknek adhatnak táptalajt.

2. A MŰHELYKONFERENCIA ÖSSZEFOGLALÁSA

A műhelykonferencia két nagyobb részből állt. A rendezvény célját bemutató bevezető előadásokat követően az első rész a rendelkezésre álló jelentésekre és értékelésekre koncentrált, melyeket a romákat célzó politikák monitorozásával és értékelésével foglalkozó különböző szereplők mutattak be és elemeztek. A konferencia második részében az előadók és a hozzászólók a jelentések tartalmát vitatták meg és javaslatokat fogalmaztak meg azok javítására.

A vita főbb pontjai és a műhelykonferencián megfogalmazott javaslatok többek között az alábbiak voltak:

- a döntéshozóknak meg kell érteniük, hogy a szigorú és érdemi monitoring- és értékelési folyamatok miért fontosak;
- alapvető szükség van arra, hogy erősítsék a romák részvételét a monitoring- és értékelési folyamatokban, azok tervezési szakaszától kezdve (ebbe beleértendő az indikátorok kiválasztása is) egészen a megvalósításig bezárólag;
- elő kell segíteni az elemzéshez szükséges, de gyakran rendelkezésre nem álló adatok – köztük a nem szerinti bontásban hozzáférhető adatok – gyűjtését és előállítását, melyek révén a monitoringjelentések és az értékelések pontossága javítható;
- fontos, hogy a monitoringjelentések és az értékelések következtetései hozzáférhetőek és nyilvánosak legyenek;
- a monitoring- és az értékelési folyamat átláthatóságának kérdése, különös tekintettel azon szereplők vonatkozásában, akik az értékelés megtervezésében és megvalósításában részt vesznek;
- szükség van az értékelések céljainak világossá tételére, illetve a megvalósítás és az eredményesség kérdését középpontba helyező értékelések megkülönböztetésére, valamint az inputok, az outputok, az eredmények és a hosszú távú következmények közötti különbségtételre.

Európai Bizottság
Brüsszel, 2011. 04. 05.
COM(2011) 173 végleges

*Abizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak,
az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának*

A NEMZETI ROMA INTEGRÁCIÓS STRATÉGIÁK UNIÓS KERETRENDSZERE 2020-IG

1. A ROMÁK HELYZETÉNEK JAVÍTÁSA:

TÁRSADALMI ÉS GAZDASÁGI SZÜKSÉGSZERŰSÉG AZ UNIÓ ÉS TAGÁLLAMAI SZÁMÁRA

Az Európában élő körülbelül 10–12 millió roma¹ közül sokan naponta szembesülnek az előítéletekkel, a tolerancia hiányával, a hátrányos megkülönböztetéssel és a társadalmi kirekesztettséggel. Peremre szorulva, nagyon rossz társadalmi-gazdasági körülmények között élnek. A 21. század elején az Európai Unióban mindez elfogadhatatlan.

Az új növekedési pályát jelentő Európa 2020 stratégia – amely az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedést célozza – nem hagy teret annak, hogy Európa legnagyobb kisebbsége gazdaságilag és társadalmilag folyamatosan peremre szoruljon. A romákkal folytatott aktív párbeszéd során határozott fellépésre van szükség nemzeti és uniós szinten egyaránt. Míg az elsődleges felelősség e fellépés tekintetében a hatóságokra hárul, a kihívás továbbra is fennáll, mivel a romák társadalmi és gazdasági integrációja kétirányú folyamat, amely megköveteli úgy a többség, mint a roma közösségek tagjai gondolkodásának megváltoztatását.²

Először is a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a romákat ne érje hátrányos megkülönböztetés, a többi uniós polgárral egyenlő elbánásban részesüljenek, és az Európai

Unió alapjogi chartájában foglaltaknak megfelelően valamennyi alapvető jog egyenlő módon legyen számukra biztosítva. Ezenfelül lépéseket kell tenni annak érdekében, hogy a szegénység generációk közötti átadásának ördögi köre megszűnjön. Sok tagállamban a romák az iskoláskorú népesség, ezáltal a jö-

1 Ebben a szövegben – az Európai Parlament és az Európai Tanács politikai dokumentumaihoz hasonlóan – a „roma” gyűjtőkifejezés olyan népcsoportokat foglal magában, amelyek kulturális jellemzői többé-kevésbé hasonlóak, köztük a szintó, kalé, cigány és hasonló nomád csoportokat, függetlenül attól, hogy vándorló vagy nem vándorló csoportokról van-e szó; a becslések szerint a romák 80%-a nem vándorló életmódú (SEC(2010)400).

2 COM(2010) 133, 5. o.

vő munkavállalóinak jelentős és egyre növekvő csoportját képviselik. A roma népesség fiatal: 35,7 %-a 15 év alatti, összehasonlítva az EU teljes népességének 15,7%-ával. A romák átlagéletkora 25 év, míg az EU népességének átlagéletkora 40 év.³ A dolgozó korú romák jelentős többsége nem rendelkezik megfelelő képzettséggel ahhoz, hogy jó munkahelyet találjon. Kiemelkedően fontos tehát befektetni a roma gyermekek oktatásába annak érdekében, hogy később sikeresen el tudjanak helyezkedni a munkaerőpiacon. A jelentős roma népességű tagállamokban mindennek már vannak gazdasági vonzatai. A becslések szerint Bulgáriában az új munkavállalók 23%-a, Romániában megközelítőleg 21%-a roma.⁴

Az Európai Unióban élő romák jelentős része jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgár. Rossz életkörülményeik megegyeznek sok uniós állampolgársággal rendelkező romáival, miközben kénytelenek az Unión kívülről érkezett bevándorlók elé hárulni nehézségekkel is megküzdenni. Ezekkel a kihívásokkal a harmadik országbeli állampolgárok integrációjának ösztönzésére irányuló uniós szakpolitikák keretében foglalkoznak, miközben tekintettel vannak a különösen veszélyeztetett csoportok szükségleteire.⁵

A roma emberek integrációja nemcsak társadalmi előnyökkel jár, a gazdasági előnyöket nemcsak ők, hanem azon közösségek is élvezni fogják, amelyeknek tagjai. A Világbank⁶ által nemrégiben végzett felmérés szerint például a romák teljes körű munkaerőpiaci integrációja egyes országok esetében mintegy évi 0,5 milliárd euróra becsülhető gazdasági előnyökkel járhat. Növelné a gazdasági termelékenységet, csökkentené az állam által fizetett szociális támogatás összegét és növelné a jövedelemadó-ból származó bevételeket, ha a romák nagyobb mértékben lennének jelen a munkaerőpiacon. A Világbank ugyanezen tanulmánya szerint a romák munkaerőpiaci integrációjával járó adózási előnyök országoként körülbelül évi 175 milliárd euróra becsülhetők. A romák integrációjával járó ezen fontos gazdasági és pénzügyi hatások elősegíthetik egy olyan légkör kialakulását az általános népesség körében, amely elfogadóbb a romákkal szemben, és ezzel elősegíti az ő zökkenőmentes integrációjukat azokba a közösségekbe, amelyeknek részei.

A romák gazdasági integrációja hozzájárul a társadalmi kohézióhoz és az alapvető jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozók jogainak – nagyobb mértékű tiszteletben tartásához, valamint segíti a faji származáson, bőrszínen, etnikai, társadalmi vagy kisebbségi hovatartozáson alapuló hátrányos megkülönböztetés megszüntetését.⁷

Az EU többször, legutóbb a 2010. áprilisi közleményében⁸ javasolta a tagállamok számára a romák társadalmi és gazdasági integrációjának elősegítését. A 2000/43/EK irányelv alapján a tagállamok már most is kötelesek biztosítani a romák számára (ahogy más uniós polgárok számára is) a megkülönböztetéstől mentes hozzáférést az oktatáshoz, munkavállaláshoz, szakképzéshez, egészségügyi ellátáshoz,

szociális védelemhez és lakhatáshoz. Ezen irányelv végrehajtásának szigorú nyomon követése hasznos eszközként szolgálhat a roma integráció mértékének megállapításakor.⁹

A tagállami és uniós szinten elért bizonyos előrelépés¹⁰ ellenére az elmúlt években nagyon kevés változott a romák mindennapi életében. A Bizottság romák helyzetével foglalkozó munkacsoportjának megállapításai¹¹ szerint még mindig nincsenek olyan erős és arányos intézkedések, amelyek kezelnék az uniós roma népességének nagy részét érintő társadalmi és gazdasági problémákat.

E kihívás megoldásához, mivel csupán a diszkrimináció megszüntetése a romák társadalmi kirekesztése elleni küzdelemhez nem elégséges, a Bizottság kéri az EU intézményeit arra, hogy hagyják jóvá a nemzeti romaintegrációs stratégiák uniós keretrendszerét. E keretrendszer kiegészíti és megerősíti az egyenlőségre vonatkozó uniós jogszabályokat és szakpolitikákat azáltal, hogy nemzeti, regionális és helyi szinten, valamint a romákkal folytatott párbeszéd révén és az ő részvételükkel foglalkozik a romák konkrét szükségleteivel a munkavállaláshoz, oktatáshoz, lakhatáshoz és egészségügyi ellátáshoz való egyenlő hozzáférést illetően.

Ezen uniós keretrendszer kézzelfogható változtatást szeretne elérni a roma emberek életében. Uniós választ kínál a jelenlegi helyzetre, amely azonban nem helyettesíti a tagállamok elsődleges felelősségét ez ügyben. Ezen uniós keretrendszerben az Európai Bizottság ösztönzi a tagállamokat arra, hogy – a területükön élő roma népesség nagyságával arányosan,¹² és figyelembe véve a különböző kiindulási helyzetüket – fogadják el, illetve fejlesszék tovább a romák integrációjának átfogó megközelítését, és tegyék magukévá az alábbi célokat.

2. A CÉLZOTT MEGKÖZELÍTÉS SZÜKSÉGESSÉGE: A NEMZETI ROMAINTEGRÁCIÓS STRATÉGIÁK UNIÓS KERETRENDSZERE

A romák integrációja terén történő jelentős előrelépés érdekében ma elengedhetetlen, hogy eggyel nagyobb sebességre kapcsoljunk és biztosítsuk, hogy a nemzeti, regionális és helyi integrációs politikák **egyértelműen és specifikusan összpontosítsanak a romákra**, és a romák szükségleteivel **konkrét intézkedések** révén foglalkozzanak annak érdekében, hogy megelőzzék és kompenzálják azokat a hátrányokat, amelyekkel ők kénytelenek szembenézni. A szegénység és a kirekesztettség elleni küzdelem szélesebb körű stratégiáján belüli célzott megközelítés – amely azonban nem zárja ki más sebezhető és hátrányos helyzetű csoportok támogatását – összeegyeztethető a megkülönböztetés-mentesség elvével mind uniós, mind nemzeti szinten. Az egyenlő bánásmód elve nem akadályozza meg a tagállamokat abban, hogy konkrét intézkedéseket tartsanak fenn vagy fogadjanak el annak érdekében, hogy megelőzzék vagy kompenzálják azokat a hátrányokat, amelyek a faji vagy etnikai hovatartozáshoz kapcsos-

3 Fundación Secretariado Gitano, Health and the Roma community, analysis of the situation in Europe, 2009. A tanulmány Bulgáriában, a Cseh Köztársaságban, Görögországban, Portugáliában, Romániában, Spanyolországban és Szlovákiában vizsgálta a helyzetet.

4 Világbank, Roma Inclusion: An Economic Opportunity for Bulgaria, the Czech Republic, Romania and Serbia, 2010. szeptember.

5 2011-ben várható a harmadik országbeli állampolgárok integrációjának európai menetrendjéről szóló közlemény.

6 Világbank, Roma Inclusion: An Economic Opportunity for Bulgaria, the Czech Republic, Romania and Serbia, 2010. szeptember.

7 Az Európai Unióról szóló szerződés 2. cikke, valamint az Európai Unió alapjogi chartájának 21. cikke

8 COM (2010) 133, Az európai romák társadalmi és gazdasági integrációja

9 A Tanács 2000. június 29-i 2000/43/EK irányelve a személyek közötti, faji- vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról, HL L 180., 2009.7.19.

10 COM(2010) 133., 2. szakasz.

11 A Bizottság romák helyzetével foglalkozó munkacsoportja 2010. szeptember 7-én jött létre, és a romák integrációjára fordított uniós források tagállami felhasználásának (és hatékonyságának) összehangolásával és mérésével, a vonatkozó referenciaértékek megállapításával, továbbá a források felhasználásával kapcsolatos alapvető hiányosságok megállapításával foglalkozik.

12 Az e közlemény mellékletében [nyomdatechnikai okok miatt a mellékletet itt nem közöljük – a szerk.] is megtalálható becsléseket lásd az Európa Tanács honlapján: http://www.coe.int/t/dg3/romatravellers/default_EN.asp

lódnak.¹³ Egyes tagállamok más sikeresen alkalmazták a romákat érintő pozitív intézkedéseket, tekintve, hogy a klasszikus társadalmi integrációs intézkedések nem voltak elégségesek ahhoz, hogy megfeleljenek a romák konkrét szükségleteinek.¹⁴

Annak biztosítása érdekében, hogy a tagállamokban a szakpolitikák hatékonyan működjenek, a Bizottság javasolja, hogy a **nemzeti romaintegrációs stratégiákat a roma integrációra vonatkozó uniós célkitűzéseknek** megfelelően alakítsák ki, illetve amennyiben e stratégiák már léteznek, azokat azoknak megfelelően módosítsák, és hogy e célkitűzéseket megfelelő (nemzeti, uniós vagy egyéb) finanszírozással és célzott fellépésekkel közelítsék meg. A Bizottság megoldásokat kínál az uniós finanszírozás hatékonyabb felhasználását jelenleg gátló tényezőkre, valamint a romák helyzetével kapcsolatos konkrét eredmények érdekében lefekteti egy szilárd ellenőrző rendszer alapjait.

3. AZ UNIÓS TÖREKVÉSEK KIFEJEZÉSE: A ROMA INTEGRÁCIÓ CÉLJAI

Az Európai Bizottság éves növekedési jelentése¹⁵ azt mutatta, hogy sokat kell tenniük a tagállamoknak és az EU-nak annak érdekében, hogy az Európa 2020 stratégiát végrehajtsák, és elérjék a kiemelt célokat, amelyeket a kiemelt kezdeményezések támogatnak.¹⁶ Néhány tagállam esetében a romák helyzetének a munkavállalás, a szegénység és az oktatás terén történő javítása hozzájárul az Európa 2020 foglalkoztatási, társadalmi integrációs és oktatási céljai felé tett előrelépéshez.

A roma integrációra vonatkozó uniós célkitűzéseknek – a roma népesség nagyságával arányosan – négy fontos területet kell lefednie: **az oktatáshoz való hozzáférés, foglalkoztatás, egészségügyi ellátás és lakhatás.** E minimumkövetelményeket közös, összehasonlítható és megbízható mutatókra kell alapozni. E célok elérése fontos ahhoz, hogy a tagállamok elérjék az Európa 2020 stratégia átfogó célkitűzéseit.

***Az oktatáshoz való hozzáférés:** *Biztosítani kell, hogy valamennyi roma gyermek legalább az általános iskolát befejezze.*

A roma népességen belül az iskolai végzettség sokkal alacsonyabb, mint a népesség többi tagjai körében, bár a tagállamok között különbségek mutatkoznak.¹⁷ Miközben valamennyi tagállamban kötelező az általános iskola látogatása, a tagállamok kötelezése azt is biztosítani, hogy az alapfokú oktatás elérhető legyen valamennyi gyermek számára a kötelező életkorban. A 2009. évi munkaerő-felmérés¹⁸

révén rendelkezésre álló legpontosabb adatok szerint az EU-ban átlagosan a gyermekek 97,5 %-a fejezi be az általános iskolát.

A felmérések azt mutatják, hogy néhány tagállamban csak korlátozott számú roma gyermek fejezi be az általános iskolát.¹⁹ A roma gyermekek felülreprezentáltak a speciális oktatási intézményekben és a szegregált iskolákban. A kulturális/iskolai közvetítők, egyházak és vallási szervezetek vagy közösségek, valamint a roma szülők aktív részvétele révén meg kell erősíteni a kapcsolatot a közösségeken belül annak érdekében, hogy javuljon a tanárok interkulturális készsége, csökkenjen a szegregáció, és biztosított legyen az alapfokú iskola látogatására vonatkozó kötelezettség betartása. A Bizottság az Európa Tanáccsal közös fellépést tervez annak érdekében, hogy két év alatt körülbelül 1000 közvetítőt képezzen ki. A közvetítők tájékoztatással és tanáccsal láthatják el a szülőket a helyi oktatási rendszerek működésével kapcsolatban, valamint segíthetnek annak biztosításában, hogy a gyermekek továbblépjenek az egyes oktatási szintekre.

Ismert, hogy azoknak a gyermekeknek, akik kimaradnak az iskolarendszerekből, későn lépnek be, illetve túl korán lépnek ki abból, a későbbiekben jelentős nehézségekkel kell megküzdniük, az írástudatlanságtól és a nyelvi problémáktól kezdve a kirekesztettség és az alkalmatlanság érzéséig. Ennek eredményeként nehezebben tudnak továbbtanulni, egyetemre menni vagy megfelelő állást találni. Ezért ösztönözzük az iskolából kimaradó fiatal felnőttek számára második esélyt kínáló programokra irányuló kezdeményezéseket, köztük azokat a programokat, amelyek kifejezetten a roma gyermekekre összpontosítanak. Támogatni kell a tanárképzési programok reformját és az innovatív tanítási módszerek kidolgozását. A többszörösen hátrányos helyzetű gyermekek részvétele megköveteli az ágazatok közötti együttműködést és a megfelelő támogatási programokat. Az írni-olvasni tudással foglalkozó magas szintű csoport, valamint a Bizottság által az Európa 2020 „Új készségek és munkahelyek” elnevezésű kiemelt kezdeményezéséhez hozzájárulva nemrégiben elindított írástudási kampány is hangsúlyozni fogja, mennyire fontos az írástudatlanság elleni harc a roma gyermekek és felnőttek körében.

A Bizottság elfogadta a koragyermekkori nevelésről és gondozásról szóló közleményt,²⁰ amely kiemelte, hogy a roma gyermekek jelentősen kisebb arányban részesülnek koragyermekkori nevelésben és gondozásban, annak ellenére, hogy több támogatást igényelnének. Ahogy azt a néhány tagállamban indított, romák integrációjára vonatkozó – az uniós költségvetésből való hozzájárulással támogatott – kísérleti fellépések²¹ is kiemelik, a kiváló minőségű, nem elkülönítő koragyermekkori nevelés kulcsszerepet tölthet be abban, hogy a roma gyermekek túllépjenek az oktatási nehézségeken, amelyekkel szembesülnek.

A tagállamoknak ezért biztosítaniuk kell, hogy a roma gyermekek hozzáférjenek a minőségi oktatáshoz, és ne érje őket hátrányos megkülönböztetés, illetve ne különítsék el őket, függetlenül attól, hogy vándorló életmódot folytatnak-e vagy sem. A tagállamoknak legalább az általános iskola befejezését biztosítaniuk kell. Szélesíteniük kell a hozzáférést a minőségi koragyermekkori neveléshez és gondozáshoz, és csökkenteniük kell a középiskolát idő előtt elhagyók számát az Európa 2020 stratégi-

13 2000/43/EK tanácsi irányelv, (HL L 180., 2000.7.19.).

14 Például az Egyesült Királyságban a helyi szintű Traveller Education Support Services (TESS) olyan testreszabott szolgálat, amely azt kívánja elérni, hogy a vándorló életmódot folytató és roma gyermekek egyenlően férjenek hozzá az oktatáshoz, és egyenlő oktatási eredményeket érjenek el. Hasonló példa a „munkahelyek romák számára” elnevezésű projekt Bulgáriában, amely segítséget nyújt a munkanélküli romák számára, és támogatja a vállalkozókat. További példák találhatóak a Bizottság 2010. évi „a romák társadalmi integrációja és a hátrányos megkülönböztetésük megszüntetése eszközeinek javítása az EU-ban” című jelentésében. Lásd még: Európai Bizottság, „A pozitív intézkedések nemzetközi perspektívái”, 2009.

15 COM (2011) 11, Éves növekedési jelentés: az EU válságra adott átfogó válaszlépéseinek előmozdítása.

16 A hét kiemelt kezdeményezés közül jelen esetben a leglényegesebb a Szegénység és társadalmi kirekesztés elleni európai platform, az Új készségek és munkahelyek menetrendje és az Innovatív Unió.

17 A Nyílt Társadalom Intézete (Open Society Institute) 2008-as felmérésén alapuló becslések szerint (az adatok hét tagállamból származnak) a középfokú oktatás tekintetében a romák részvétele körülbelül 10 %.

18 Munkaerő-felmérés, 2009 - <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/microdata/lfs>

19 A Nyílt Társadalom Intézete (Open Society Institute), A roma oktatásra vonatkozó nemzetközi összehasonlító adatok, 2008 Az alapfokú oktatásra vonatkozó adatok 6 tagállamból állnak rendelkezésre: Bulgária, Magyarország, Lettország, Litvánia, Románia és Szlovákia. E tagállamokban a súlyozott átlag 42 %.

20 COM(2011)66.

21 Kísérleti projekt: „Sikeres kezdet: a roma gyermekeknek nyújtott minőségi szolgáltatásokhoz való hozzáférés növelése”.

ának megfelelően. A roma fiatalokat erőteljesen ösztönözni kell arra, hogy a középfokú és felsőoktatásban is részt vegyenek.²²

***A munkavállaláshoz való hozzáférés:** *A romák és a népesség többi része között fennálló foglalkoztatási különbségek csökkentése.*

Az Európa 2020 stratégia azt a kiemelt célt tűzi ki, hogy a 20–64 év közötti népesség 75 %-a vegyen részt a foglalkoztatásban (az EU-n belül a foglalkoztatási ráta átlagosan 68,8 %).²³ A 2011-es éves növekedési jelentés ismertette, hogy nemzeti reformprogramjaikban a tagállamok miként állapítják meg a nemzeti foglalkoztatási célokat, amelyek alapján mérhető az előrehaladás. A tapasztalati bizonyítékok és a romák társadalmi-gazdasági helyzet vizsgáló kutatások azt mutatják, hogy jelentős szakadék mutatkozik a romák és a népesség más tagjainak foglalkoztatási rátája közt.

A Világbank úgy találta, hogy a romák foglalkoztatási rátája (különösen a nők esetében) messze elmarad a nem roma többség foglalkoztatási rátájától.²⁴ Az Európai Alapjogi Ügynökség által hét tagállamban végzett felmérés szintén fontos különbségekre világít rá, és jelzi, hogy a munkavállalás terén a romák jelentős mértékben diszkriminálva érzik magukat.²⁵

Emiatt a tagállamoknak a romák számára megkülönböztetésmentes alapon teljes hozzáférést kell biztosítaniuk a szakképzéshez, a munkaerőpiachoz, valamint az önfoglalkoztatási eszközökhöz és kezdeményezésekhez. Ösztönözni kell a mikrohitelhez való hozzáférést. A közszférában megfelelő figyelmet kell fordítani arra, hogy szakképzett, roma származású köztisztviselőket alkalmazzanak. Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat felkarolhatja a romákat személyre szóló szolgáltatások és közvetítés biztosításával. Ez segítene vonzóvá tenni a munkaerőpiacot a romák számára, növelve így a foglalkoztatási rátát.

***Egészségügyi ellátáshoz való hozzáférés:** *A romák és a népesség többi részének egészségügyi állapota közötti eltérések csökkentése*

Az Európai Unióban a férfiak születéskor várható élettartama 76 év, a nőké 82.²⁶ A romák esetében ezt 10 évvel kevesebbre becsülhető²⁷. Ezenfelül bizonyítékok vannak arra, hogy a roma közösségekben sokkal magasabb a csecsemőhalálozás, mint az EU-n belül, ahol az ezer élveszületésre jutó szám 4,3.²⁸ Az

22 Ezzel összefüggésben aktívan meg kell vizsgálni az olyan innovatív megközelítések esetleges használatát, mint például a tanuláshoz és a készségek elsajátításához az információs és kommunikációs technológiákon alapuló hozzáférés.

23 COM (2011) 11, 3. melléklet, Közös foglalkoztatási jelentéstervezet. Lásd még a 2009. évi munkaerő felmérést: 2009-ben a foglalkoztatási ráta a nők esetében 62,5%, a férfiak esetében 75,8% volt. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=t2020_10

24 Világbank, op cit.

25 Európai Alapjogi Ügynökség, Tanulmány az európai uniós kisebbségekről és megkülönböztetésről: Jelentés a fő eredményekről, 2009.

26 http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/dataset?p_product_code=TSDPH100

27 COM (2009) 567, Szolidaritás az egészségügyben: az egészség terén mutatkozó egyenlőtlenségek csökkentése az Európai Unióban. Lásd még: Fundación Secretariado Gitano, op cit. és Sepkowitz K, „Health of the World's Roma population”, 2006, amely a cseh köztársaságbeli, írországi, szlovákiai és bulgáriai helyzeten alapul.

28 Az adott évben elhalálozott egy év alatti gyermekek számának aránya az adott évi élveszületések számához képest. Az Eurostat adatai, 2009. http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=demo_minfind&lang=en

Egyesült Nemzetek Fejlesztési Programjának öt országra vonatkozó jelentése megjegyzi, hogy a roma gyermekek halálozási aránya 2–6-szor magasabb a népesség többi részéhez képest, az országtól függően. Más országokban is magas csecsemőhalálozási arányt figyeltek meg a roma közösségen belül.²⁹

Ezek az eltérések tükrözik a roma és nem roma emberek egészségi állapota közötti általános különbséget. A különbségek a romák rossz életkörülményeihez, a célzott tájékoztató kampányok hiányához, a minőségi egészségügyi ellátáshoz való korlátozott hozzáféréshez és a magasabb egészségügyi kockázatoknak való kitettséghez kötődnek. Az Alapjogi Ügynökség felmérése szerint különös problémát jelent, hogy az egészségügyi dolgozók hátrányosan megkülönböztetik a romákat:³⁰ a romák 17 %-a jelezte, hogy tapasztalt hátrányos megkülönböztetést e területen a megelőző 12 hónapban. A megelőző szolgáltatásokat a roma népesség alacsony mértékben használja ki, valamint – egyes tanulmányok szerint – a roma gyermekek több mint 25 %-a nem részesül teljes körű védőoltásban.³¹

A tagállamoknak ezért a lakosság többi részéhez hasonlóan a romák számára is hasonló szinten és hasonló feltételek mellett kell biztosítaniuk a minőségi egészségügyi ellátáshoz (különösen a gyermekek és a nők esetében), valamint a megelőző szolgáltatásokhoz és a szociális szolgáltatásokhoz való hozzáférést. Ahol lehetséges, a képzett romákat be kell vonni azokba az egészségügyi programokba, amelyek az ő közösségüket célozzák meg.

***A lakhatáshoz és az alapvető szolgáltatásokhoz való hozzáférés:** *A lakhatáshoz és közműszolgáltatásokhoz (ivóvíz-szolgáltatás, villamos energia és földgáz) való hozzáféréssel rendelkező romák és a lakosság többi része közötti arány kiegyenlítése.*

Az EU-ban a háztartások 72–100 %-a kapcsolódik közüzemi vízhálózatra.³² A romák helyzete sokkal rosszabb. A gyakran rossz lakáskörülményeik magukban foglalják a nem megfelelő hozzáférést a közműszolgáltatásokhoz, mint például az ivóvíz-szolgáltatáshoz, a villamos energiához vagy a földgázhoz, és a nomád életmódot folytató romák gyakran nehezen találnak vízforrással rendelkező táborhelyet.³³ Mindez az egészségükre és az általános társadalmi integrációjukra negatív hatással van.

A tagállamoknak ezért elő kell segíteniük a lakhatáshoz, és ezen belül a szociális lakásokhoz való megkülönböztetésmentes hozzáférést. A lakhatásra irányuló fellépéseknek bele kell épülniük az integrált megközelítésbe, amely különösen magában foglalja az oktatásra, az egészségügyre, a népjólétre, a foglalkoztatásra és a biztonságra, valamint az elkülönítés megszüntetésére irányuló intézkedéseket. A tagállamoknak foglalkozniuk kell a nomád életmódot folytató romák konkrét szükségleteivel is (például megfelelő táborhelyeket kell biztosítaniuk a nomád életmódú romák számára). A regionális és a helyi hatóságok bevonásával aktívan fel kell lépniük célzott programok révén.

29 UNDP, Közép- és kelet-európai romák, Kikerülni a függőség csapdáját, 2003. Bulgária, Románia, Szlovákia, Magyarország és Csehország. Equality and Human Rights Commission, A roma és nomád közösségek által tapasztalt egyenlőtlenségek: Jelentés, 2009.

30 Európai Alapjogi Ügynökség, Tanulmány az európai uniós kisebbségekről és megkülönböztetésről: Jelentés a fő eredményekről, 2009.

31 Fundación Secretariado Gitano, op.cit. Lásd még University of Sheffield, The Health Status of Gypsies and Travellers in England, 2004.

32 Az Eurostat adatai, 2002 - http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/8-21032006-AP/EN/8-21032006-AP-EN.PDF

33 Alapjogi Ügynökség, Összehasonlító jelentés a romák és vándorlók lakáskörülményeiről az Európai Unióban, 2009.

4. A NEMZETI ROMA INTEGRÁCIÓS STRATÉGIÁK: A TAGÁLLAMOK EGYÉRTELMEŰ POLITIKAI KÖTELEZETTSÉGVÁLLALÁSA

A tagállamok, köztük a „roma évtized”³⁴ elnevezésű kezdeményezésben részt vevő országok tapasztalataira építve a Bizottság felkéri a tagállamokat, hogy hangolják össze a romák integrációját célzó nemzeti stratégiáikat a fentiekben meghatározott célzott megközelítéssel, és a tervezési időszakot hosszabbítsák meg 2020-ig. Felkéri azon tagállamokat, amelyek még nem rendelkeznek a romák integrációját célzó nemzeti stratégiával, hogy tűzzenek ki hasonló célokat, a területükön élő roma népesség nagyságával arányosan,³⁵ valamint vegyék figyelembe eltérő kiindulási pontjaikat és az ilyen népcsoportok sajátosságait. A tagállamok nemzeti stratégiáinak olyan célzott megközelítést kell megcélozniuk, amely

- a romák társadalmi befogadásának közös alapelveivel³⁶ összhangban – aktívan hozzájárul a romák többségi társadalomba való integrációjához és az esetleg fennálló elkülönítés megszüntetéséhez. Illeszkedniük kell és hozzá kell járulniuk az Európa 2020 stratégia szélesebb keretéhez, és ezért összhangban kell lenniük a nemzeti reformprogramokkal. A nemzeti romaintegrációs stratégiák kialakításakor a tagállamoknak a következő megközelítéseket kell szem előtt tartaniuk:
- A romák integrációja tekintetében elérhető nemzeti szintű célokat kell meghatározni annak érdekében, hogy a köztük és a népesség többi része közt fennálló különbségeket áthidalják. E célkitűzéseknek ki kell terjedniük legalább a roma integrációval kapcsolatos négy uniós célra, amelyek az oktatást, a foglalkoztatást, az egészségügyet és a lakhatást érintik.
- Azonosítani kell adott esetben a hátrányos helyzetű mikrorégiókat vagy szegregált környékeket, ahol a közösségek a leghátrányosabb helyzetben vannak, felhasználva a már rendelkezésre álló társadalmi-gazdasági és területi mutatókat (pl. nagyon alacsony iskolázottság, hosszú távú munkanélküliség, stb.).
- A nemzeti költségvetésekből kellő finanszírozást kell biztosítani, amely adott esetben kiegészíthető nemzetközi és uniós finanszírozással.
- Erős ellenőrzési módszereket kell bevonni a roma integrációs fellépések hatásainak értékeléséhez, és egy felülvizsgálati mechanizmust a stratégia kiigazításához.
- A stratégiák megtervezését, végrehajtását és ellenőrzését a roma civil társadalommal, a regionális és helyi hatóságokkal folytatott szoros együttműködésben és folyamatos párbeszéd révén kell megvalósítani.

34 A romák integrációjának 2005–2015 közötti évtizede egy olyan nemzetközi kezdeményezés, amely a kormányokat, a nemzetközi partnerszervezeteket és a civil társadalmat bevonva a roma integráció folyamatának meggyorsítását célozza, valamint átlátható és számszerűsíthető módon vizsgálja felül az előrelépést. Jelenleg tizenkét ország vesz részt e programban: Bulgária, Cseh Köztársaság, Magyarország, Románia, Szlovákia, Spanyolország, valamint Albánia, Bosznia és Hercegovina, Horvátország, Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság, Montenegró és Szerbia. Szlovénia megfigyelői státuszt tölt be. A program nemzetközi partnerszervezetei a Világbank, a Nyílt Társadalom Intézet, az Egyesült Nemzetek Fejlesztési Programja, az Európa Tanács, az Európa Tanács Fejlesztési Bankja, az EBESZ, az ERIÓ, az ERTF, az ERRC, az ENSZ-HABITAT, az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága és az UNICEF.

35 Az e közlemény mellékletében is megtalálható becsléseket lásd az Európa Tanács honlapján: http://www.coe.int/t/dg3/romatravellers/default_EN.asp

36 A romák társadalmi befogadásának 10 közös alapelvét először a platform 2009. április 24-i ülésén terjesztették elő. Ezeket a 2009. június 8-i tanácsi következtetések melléklete tartalmazza. Az alapelvek a következők: 1) konstruktív, gyakorlatias és diszkriminációmentes politikák, 2) kifejezett, de nem kizárólagos célba vétel, 3) interkulturális megközelítés, 4) törekvés a főáram irányába, 5) a nemi vonatkozás figyelembe vétele, 6) a tényeken alapuló szakpolitikák átültetése, 7) az uniós eszközök használata, 8) a regionális és helyi hatóságok bevonása, 9) a civil társadalom részvétele, 10) a romák aktív részvétele.

- Ki kell jelölniük a nemzeti romaintegrációs stratégiák azon nemzeti kapcsolattartó pontjait, akik felhatalmazást kapnak a stratégia kidolgozásának és végrehajtásának koordinálására, illetve adott esetben arra, hogy a meglévő közigazgatási szerkezetre támaszkodjanak.

A tagállamoknak el kell készíteniük, illetve felül kell vizsgálniuk a romák integrációját célzó nemzeti stratégiájukat, és azt 2011. december végéig be kell nyújtaniuk a Bizottságnak. 2012 tavaszán, a roma platform éves ülését megelőzően a Bizottság értékeli a nemzeti stratégiákat, és a fejlődésről jelentést tesz az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak.

5. KONKRÉT EREDMÉNYEK A ROMA EMBEREK SZÁMÁRA

A nemzeti romaintegrációs stratégiák végrehajtása és sikere nagy mértékben függ attól, mennyire megfelelő és hatékony a nemzeti erőforrások elosztása. Az uniós finanszírozás önmagában kevés a romák helyzetének megoldásához, azonban a Bizottság emlékeztet arra, hogy jelenleg 26,5 milliárd euróig terjedő uniós finanszírozást programoztak úgy, hogy segítse a tagállamokat a társadalmi integráció érdekében tett törekvéseikben, ideértve a romák támogatását célzó erőfeszítések támogatását is.³⁷

2010 áprilisában a Bizottság³⁸ felszólította a tagállamokat annak biztosítására, hogy az EU jelenlegi pénzügyi eszközeit, különösen a strukturális alapokat és az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapot tegyék elérhetővé a romák számára. Ezt a megközelítést 2010 júniusában a Tanács jóváhagyta.³⁹ A legtöbb tagállam azonban még nem használta fel megfelelőképpen a rendelkezésére álló uniós finanszírozást a romák szükségleteinek kielégítése tekintetében.

Előrelépés a jelenlegi programozási időszak (2007–2013) alatt...

- A megfelelő stratégiák kialakításában mutatkozó hiányosságok leküzdése, valamint a már meglévő stratégiák végrehajtására irányuló intézkedések hatékonysága érdekében a tagállamokat felkéri, hogy módosítsák a strukturális alapok és az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap által társfinanszírozott működési programjaikat, hogy a romákat célzó projekteket megfelelőbben támogassák és e programokat összhangba hozzák a romák integrációját célzó nemzeti stratégiájukkal.
- A Bizottság a tagállamokkal együtt megvizsgálja a működési programjaikban végrehajtott változtatásokat annak érdekében, hogy orvosolja az újonnan felmerülő szükségleteket, egyszerűsítse a végrehajtást és meggyorsítsa a prioritások végrehajtását, ideértve azon lakhatással kapcsolatos integrált megközelítés alkalmazását is, amelyet az Európai Regionális Fejlesztési Alapról szóló módosí-

37 Európai Szociális Alap tekintetében 9,6 milliárd eurót különítettek el a 2007–2013-as időszakra azon intézkedések számára, amelyek a hátrányos helyzetűek – köztük a peremre szorult romák – társadalmi, gazdasági integrációját célozzák meg, valamint 172 millió eurót kifejezetten a romák integrációjára irányuló intézkedések számára állapítottak meg. Az Európai Regionális Fejlesztési Alap esetében több mint 16,8 milliárd eurót terveznek a társadalmi infrastruktúra számára elkülöníteni.

38 COM(2010)133.

39 A 2010. június 7-i tanácsi következtetések, 10058/10+COR 1.

tott rendelet⁴⁰ irányzott elő. A Bizottság gyorsan megvizsgálja azokat a kérelmeket, amelyek a programoknak a nemzeti romaintegrációs stratégiákkal kapcsolatos módosítására irányulnak.

- A tagállamoknak jelentős uniós technikai segítség áll rendelkezésükre (a strukturális alapok 4%-a), 2009 végéig a tagállamok a tervezett előirányzatnak azonban csak a 31%-át használták fel. Ezek az összegek elvesznek, amennyiben nem használják fel őket. A romák integrációját célzó nemzeti stratégiájuk kialakításakor a tagállamoknak tehát megfelelőbben kell kihasználniuk az uniós technikai segítséget⁴¹ annak érdekében, hogy igazgatási, felügyeleti és értékelési kapacitásukat javítsák a romákat célzó projektjeik tekintetében is. Ezt az eszközt a tagállamok potenciálisan arra is felhasználhatják, hogy megszerezzék a regionális, nemzeti és nemzetközi szervezetek szakértelmét az intervenciók előkészítése, végrehajtása és felügyelete terén.
- Az olyan kapacitási kérdések, mint például a szakismeretek hiánya, az irányító hatóságok igazgatási kapacitásának hiánya, valamint a forrásoknak az integrált projektek támogatása érdekében történő összevonása terén mutatkozó nehézségek megoldása érdekében a Bizottság javasolja a tagállamoknak, hogy programjaik egyes részének irányítását és végrehajtását bízzák olyan közvetítő szervekre, mint például nemzetközi szervezetek, regionális fejlesztési szervezetek, egyházak és vallási szervezetek vagy közösségek, továbbá nem kormányzati szervezetek, amelyek bizonyított tapasztalattal rendelkeznek a roma integráció terén, és ismerik a helyszíni szereplőket.⁴² E tekintetben hasznos eszköznek bizonyulhat az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság hálózata.⁴³
- A tagállamoknak fontolóra kell venniük az európai Progress mikrofinanszírozási eszköz⁴⁴ igénybevételét, amelynek keretében összesen 100 millió eurónyi finanszírozás áll rendelkezésre a 2010–2013 közötti időszakra. A Bizottság becslése szerint a következő nyolc évben ezzel az összeggel tőkeáttétel révén több mint 500 millió EUR összegű mikrohitel generálható. A roma közösségek képezik az eszköz célcsoportjainak egyikét.⁴⁵ Lehetőséget adva a roma közösségeknek arra, hogy autonóm termelési tevékenységekbe kezdjenek, motiválni lehet az embereket arra, hogy aktívan rendszeres munkát végezzenek, kevésbé legyenek ráutalva az ellátásokra és ösztönözzék a jövő generációit.
- A romák integrációját célzó nemzeti stratégiájuk kialakítása és végrehajtása során a tagállamokat bátorítják arra, hogy használják fel a szociális innovációval kapcsolatos európai uniós kezdeményezést, amelyet a Bizottság 2011-ben kíván elindítani a „Szegénység és társadalmi kirekesztés elleni európai

platform” kiemelt kezdeményezésben foglaltak szerint. Ezen innováción alapuló megközelítés hozzájárulhat a társadalmi integrációra irányuló politikák hatékonyságának növeléséhez.

...és 2013 után

Mivel a nemzeti romaintegrációs stratégiáknak a 2011–2020 közötti időszakot kell lefedniük, fontos, hogy a lehető legjobban aknázzák ki az új többéves pénzügyi keret alapján rendelkezésre álló finanszírozást. A többéves pénzügyi keret meghatározza, milyen módon fogja a jövőbeli uniós költségvetés támogatni az Európa 2020 célkitűzéseit.

Az Európa 2020 stratégia a kezdetektől tekintettel van a roma népesség helyzetére.⁴⁶ A romák integrációját támogató intézkedések a vonatkozó uniós pénzügyi eszközök, különösen a kohéziós politikai alapok részévé válnak. A költségvetési felülvizsgálatban⁴⁷ és az ötödik kohéziós jelentés következtetéseiben bemutatott orientációkon alapuló, a kohéziós politika jövőbeni szabályozási keretére vonatkozó javaslatainak előkészítésekor a Bizottság törekedni fog arra, hogy elhárítsa azokat a jelenlegi politikai akadályokat, amelyek a kohéziós politikai alapoknak a roma integráció támogatásához való hatékony felhasználása elé hárulnak.

Fontos lesz biztosítani, hogy a társadalmi integráció és a szegénység elleni küzdelem terén felhasználható különböző alapok befektetési prioritásai támogassák a nemzeti reformprogramok és a nemzeti romaintegrációs stratégiák végrehajtását. Meg kell határozniuk a hatékony és célorientált támogatás szükséges előfeltételeit, a jobb értékelés révén is. Ezenfelül vizsgálni fogják, van-e lehetőség pozitív ösztönzők használatára az egyenlőtlenségek rendezése érdekében. Ugyanakkor az eljárásoknak a program alkalmazóinak érdekében történő egyszerűsítése egyike lesz azoknak a fő szempontoknak, amelyeket a Bizottság figyelembe vesz a jövőbeli javaslatok előkészítésekor. Mindez különös jelentőséggel bír a romák szükségleteivel foglalkozó projektek esetében.

6. A ROMÁK INTEGRÁCIÓJÁNAK ELŐSEGÍTÉSE AZ EU-N KÍVÜL: A BŐVÍTÉSBEN ÉRINTETT ORSZÁGOK KONKRÉT HELYZETE

A Bizottság bővítési stratégiája⁴⁸ kiemelte, hogy a Nyugat-Balkánon és Törökországban a romák nagy részének helyzete bizonytalan. Az Európa Tanács szerint számuk 3,8 millióra tehető.

A bővítésben érintett országokban élő romák több uniós tagállamban élő társaikéhoz hasonló vagy még súlyosabb problémákkal szembesülnek: társadalmi kirekesztettség, szegregáció és peremre szorulás, amely az oktatás hiányához, krónikus munkanélküliséghez, az egészségügyi ellátáshoz, lakha-

40 Az Európai Parlament és a Tanács 437/2010/EK rendelete (HL L 132., 2010.5.29.). 2011. február 9-én a Bizottság iránymutatást adott ki az alapok koordinációs bizottsága által jóváhagyott, a marginalizált közösségeket célzó integrált lakásberuházási intézkedéseknek az Európai Regionális Fejlesztési Alap keretében történő végrehajtásáról.

41 A COM(2010) 110 és a SEC(2010) 360, a Kohéziós politika: 2010. évi stratégiai jelentés a 2007–2013 közötti időszak programjainak végrehajtásáról c. dokumentum szerint a tagállamok átlagosan csupán 31 %-át használták fel azon juttatásainak, amelyek a kohéziós politika előkészítését, végrehajtását és felügyeletét támogatták.

42 Az 1083/2006/EK tanácsi rendeletnek a globális támogatásra vonatkozó 42. és 43. cikkének megfelelően (HL L 210., 2006.7.31.).

43 Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság nemzeti kapcsolattartási pontok hálózatával rendelkezik a szervezett civil társadalomban, a nemzeti gazdasági és szociális bizottságok és hasonló szervezetek révén.

44 Az Európai Parlament és a Tanács 2010. március 25-i 283/2010/EU határozata.

45 A Bizottság támogatását élvezi már például a Kiútprogram, amely a magyarországi roma közösségeket célzó, kis összegű mikrokölcsonöket nyújtó kisléptékű kísérleti program.

46 Az integrált gazdasági és foglalkoztatáspolitikai iránymutatások (a 10. számú) kifejezetten utalnak a romákra. Ezenfelül a „Szegénység és társadalmi kirekesztés elleni európai platform” kiemelt kezdeményezés körvonalazza, milyen módon közelíthető meg a romák integrációja a szegénység és társadalmi kirekesztés elleni küzdő általános szakpolitikák keretében. Más foglalkoztatáspolitikai iránymutatások olyan módon mozdítják elő a foglalkoztathatóságot, amely segíti a roma emberek társadalmi-gazdasági integrációját.

47 COM(2010) 700, Az uniós költségvetés felülvizsgálata.

48 COM(2010) 660, Bővítési stratégia és a legfontosabb kihívások 2010-2011.

táshoz és az alapvető szolgáltatásokhoz való korlátozott hozzáféréshez, valamint a kiterjedt szegénységhez vezet. Ezenfelül – a balkáni háborúk miatt – sok roma családnak kellett lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyekként a régió más országaiba vagy Nyugat Európába költöznie. Törökországban többféle roma csoport él, nagy részük többdimenziós társadalmi kirekesztettségű szenved.

A múltbéli csatlakozások során szerzett tapasztalatok azt mutatják, hogy a romák integrációjának elősegítéséhez szükség van a megerősített politikai kötelezettségvállalásra, a nemzeti költségvetés keretében a szükséges pénzeszközök kiutalására, a valamennyi érintett donorral való jobb koordinációra, valamint a rendszeres értékelésre és a megerősített felülvizsgálatra. Az EU romákat érintő integrációs céljai ugyanúgy érvényesek ezekben az országokban is. E célokkal összhangban felül kell vizsgálni ezen országok romák integrációját célzó nemzeti stratégiáit és cselekvési terveit (amelyeket legtöbb esetben a romák integrációjának 2005–2015 közötti évtizede keretében dolgozták ki). Törökországnak még el kell fogadnia a romák integrációjával foglalkozó nemzeti keretrendszert.

A Bizottság elkötelezetten segíti – regionális és nemzeti szinten – ezen országok erőfeszítéseit, amelyek a romák társadalmi és gazdasági integrációjának javítására irányulnak, a következők révén:

- az előcsatlakozási támogatási eszköz keretében zajló támogatásnyújtás javítása egy stratégiai és eredményorientált nemzeti és több kedvezményezettre irányuló programozás érdekében, amely a társadalmi fejlődés ágazati szintű megközelítésére összpontosít. A Bizottság jelenleg olyan – összesen több mint 50 millió euró értékű – projekteket hajt végre, illetve tervez, amelyekből kizárólag vagy részben a roma közösségek profitálhatnak,
- a civil társadalom részvételének megerősítése a romák képviselőivel folytatott intézményesített párbeszéd ösztönzése révén, annak érdekében, hogy felelősséget vállaljanak a politikák kialakításáért, részt vegyenek e politikák kialakításában, valamint azok regionális, nemzeti és helyi szintű végrehajtásában és ellenőrzésében,
- az egyes országok által a romák gazdasági és társadalmi helyzete terén tett előrelépések szoros figyelemmel kísérése és a következtetések éves előterjesztése a bővítéssel kapcsolatos helyzetjelentések következtetéseiben.

7. A CIVIL TÁRSADALOM TÁMOGATÁSA: A ROMÁK BEFOGADÁSÁNAK EURÓPAI PLATFORMJA ÁLTAL BETÖLTÖTT SZEREP MEGSZILÁRDÍTÁSA

A romák befogadásának európai platformja⁴⁹ hasznos fórumként szolgál valamennyi érintett fél, azaz az uniós intézmények, a nemzeti kormányok, a nemzetközi szervezetek, tudományos körök és a romák civil társadalmi képviselői közötti párbeszédhez és azok összehangolt fellépéséhez. A platform jelentős mértékben hozzájárul ahhoz, hogy mind az európai, mind a nemzeti politikák érzékenyebben kezeljék a romák szükségleteit.

49 A platform első ülésére 2009-ben került sor, az Általános Ügyek Tanácsa 2008. december 8-i következtetéseit követően, amelyekben felszólították a Bizottságot arra, hogy az integrált európai platform keretében szervezze meg a tagállamok között a romák integrációjával kapcsolatos bevált gyakorlatok és tapasztalatok cseréjét, nyújtson elemzési támogatást és ösztönözze a roma kérdésben érintett valamennyi fél – köztük a romákat képviselő szervezetek – közötti együttműködést. Az Általános Ügyek Tanácsának 15976/1/08 REV 1. számú következtetése.

A Bizottság elkötelezte magát, hogy erősebb szerepet tölt be a platform keretében, és hogy megerősíti a platform szerepét, építve a múltban szerzett tapasztalatokra, összekapcsolva munkáját a nemzeti romaintegrációs stratégiák prioritást élvező négy területével.

A platform révén az érintett feleknek, különösen a roma közösségek képviselőinek lehetőséget kell biztosítani arra, hogy szerepet vállaljanak a nemzeti romaintegrációs stratégiák uniós keretrendszerében. A megerősített platform támogatást nyújthat a tagállamoknak ahhoz, hogy a bevált gyakorlatok cseréje és a roma integráció elősegítése terén tapasztalattal rendelkező nemzetközi szervezetek megközelítéseiről folytatott párbeszéd révén megfelelő politikai válaszokat adhassanak. Ezenfelül a Bizottságnak visszajelzéseket tud adni a nemzeti erőfeszítések eredményeiről a roma civil társadalom megszólaltatásán keresztül.

8. A HALADÁS MÉRÉSE: EGY SZILÁRD ELLENŐRZÉSI RENDSZER LÉTREHOZÁSA

Jelenleg nehéz pontos, részletes és teljes adatokat szerezni a romák helyzetéről a tagállamokban, és azonosítani azokat a konkrét intézkedéseket, amelyeket a romák kirekesztésének és hátrányos megkülönböztetésének megszüntetése érdekében hoztak. Lehetetlen értékelni, hogy az ilyen intézkedések a várt eredményekkel jártak-e. Nagyon fontos tehát megbízható adatokat gyűjteni.

Ezért szükséges tehát egyértelmű referenciaértékekkel rendelkező, szilárd ellenőrzési rendszer bevezetése, amely biztosítja, hogy a kézzelfogható eredményeket méri, hogy a roma integráció számára előirányzott pénzeszközök eljutnak a végső kedvezményezettekhez, hogy előrelépés történik az roma integráció uniós célkitűzéseinek elérése felé, és hogy a nemzeti romaintegrációs stratégiákat végrehajtják.

A Bizottság évente jelentést tesz az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a romák integrációja terén a tagállamok által tett előrelépésről, valamint a célok eléréséről.

A Bizottság e jelentést különösen a Világbankkal és az Alapjogi Ügynökséggel folytatott együttműködés keretében az Egyesült Nemzetek Fejlesztési Programja által a roma háztartásokban végzett felmérést magában foglaló kísérleti programra alapozza⁵⁰. A Bizottság felkéri az Alapjogi Ügynökséget, hogy e romákra irányuló felmérést terjessze ki valamennyi tagállamra, és hogy e felmérést rendszeresen végezze el a helyszíni előrelépés mérése érdekében. Az Alapjogi Ügynökség – az olyan illetékes szervekkel együttműködve, mint például az élet- és munkakörülmények javítását szolgáló európai alapítvány – adatokat gyűjt a romák helyzetéről a foglalkoztatáshoz, az oktatáshoz, az egészségügyi ellátáshoz és a lakhatáshoz való hozzáférésük tekintetében. A hetedik kutatási keretprogramnak a társadalom-gazdaságtan és a humán tudományok támogatására irányuló programja által finanszírozott specifikus kutatások adatait is összegyűjtik. E folyamat során a Bizottság, az Alapjogi Ügynökség és más uniós szervek – az EUSZ 4. cikkének (2) bekezdésével összhangban – tiszteletben tartják a tagállamok

50 Az Egyesült Nemzetek Fejlesztési Programjának felmérése, amelyet a Regionális Politikai Főigazgatóság finanszírozott, és amelyet a Regionális Politikai Főigazgatósággal, az Alapjogi Ügynökséggel, a Világbankkal és a Nyílt Társadalom Intézettel folytatott együttműködés révén dolgoztak ki (2011 tavasza – az eredmények összesen várhatóak): 11 tagállamra terjed ki (Bulgária, Cseh Köztársaság, Görögország, Magyarország, Lengyelország, Románia, Szlovákia, Franciaország, Olaszország, Spanyolország és Portugália).

nemzeti identitását, amely elválaszthatatlan része azok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének, ideértve a regionális és helyi önkormányzatokat is.

A Bizottság figyelembe veszi a szociális politikák terén a nyílt koordinációs módszer keretében zajló munkát, valamint más tagállamok hozzájárulásait, amelyek a saját, roma integrációt ellenőrző rendszereiken alapulnak. A roma integráció leghatékonyabb eredményeinek biztosítása érdekében a tagállamok, valamint a nemzeti romaintegrációs stratégiák szereplői által végzett alapos ellenőrzés megfelelő módszere az átláthatóság és elszámoltathatóság növelésének.

A nemzeti reformprogramok, az Európa 2020 stratégia ellenőrzési és szakértői értékelési folyamataival együtt további információforrásként szolgálnak az előrelépés értékelése és a tagállamoknak nyújtott iránymutatás számára.

A hosszú távú adatgyűjtés érdekében első lépésként a Bizottság támogatni fogja a nemzeti statisztikai hivatalok és az Eurostat együttműködését, hogy azonosítani tudja azokat a módszereket, amelyekkel feltérképezhetők az EU legkevésbé fejlett mikrorégiói, ahol a leginkább peremre szorult csoportok, különösen a romák élnek. Az adatgyűjtés területi megközelítése közvetlen jelentőséggel bír a romákat sújtó szegénység és kirekesztés megszüntetése szempontjából. Ezenfelül az Alapjogi Ügynökségnek együtt kell működnie a tagállamoknak annak érdekében, hogy ellenőrző módszereket dolgozzanak ki, amelyek összehasonlító elemzést készítenek a romák helyzetéről egész Európában.

9. KÖVETKEZTETÉS: A HELYZETNEK 10 ÉVEN BELÜL MEG KELL VÁLTOZNI

A nemzeti romaintegrációs stratégiák uniós keretrendszere lehetőséget kínál arra, hogy valamilyen – uniós, nemzeti és regionális – szinten minden érintett fél, köztük a romák bevonásával egyesítsük erőnket az Európát érintő egyik legkomolyabb társadalmi kihívás, azaz a romák kirekesztésének megszüntetése érdekében. E keretrendszer kiegészíti a megkülönböztetésmentesség, az alapvető jogok, a személyek szabad mozgása és a gyermekek

jogai⁵¹ terén már meglévő uniós jogszabályokat és szakpolitikákat. A keretrendszer meghatározza a roma integráció uniós szintű, nemzeti, regionális és helyi szinten elérendő céljait. Ezen ambiciózus célok csak akkor érhetők el, ha a tagállamok, valamint a nemzeti, regionális és helyi hatóságok a roma civil társadalmi szervezetek bevonásával egyértelműen elkötelezik magukat.

A Bizottság felkéri az Európai Parlamentet, az Európa Tanácsot, a Tanácsot, a Régiók Bizottságát és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságot, hogy hagyják jóvá a nemzeti romaintegrációs stratégiák uniós keretrendszerét. Egy évtizeden át az uniós intézmények rendszeresen javasolták a tagállamok és tagjelölt országok számára a romák társadalmi és gazdasági integrációjának javítását. Eljött az idő, hogy a jó szándékot konkrét tettek kövessék.

A ROMÁK² INTEGRÁCIÓJÁT³ CÉLZÓ NEMZETI STRATÉGIÁK UNIÓS KERETRENDSZERE 2020-IG

AZ EURÓPAI UNIÓ TANÁCSA, EMLÉKEZTETVE:

1. arra, hogy az Európai Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul, amint ez az Európai Unióról szóló szerződés 2. cikkéből és különösen az Európai Unió Alapjogi Chartájának 21. cikkéből következik;
2. arra, hogy – többek között az Európai Unióról szóló szerződés 3. cikkében, valamint az Európai Unió működéséről szóló szerződés 9. és 10. cikkében – az Unió kifejezetten kötelezettséget vállalt a társadalmi kirekesztés, a hátrányos megkülönböztetés és az egyenlőtlenség elleni küzdelemre;
3. arra, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés 19. cikke kifejezetten felhatalmazza a Tanácsot arra, hogy hozzon megfelelő intézkedéseket a nem, faji vagy etnikai származáson, valláson vagy meggyőződésen, fogyatékonyságon, koron vagy szexuális irányultságon alapuló megkülönböztetés elleni küzdelem érdekében; a Tanács ezt a hatáskörét gyakorolta akkor, amikor elfogadta a személyek közötti, faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról szóló 2000/43/EK irányelvet;
4. az Európai Tanács 2007. decemberi⁴ és 2008. júniusi⁵ ülése alkalmával elfogadott elnökségi következtetésekre; a romák integrációjáról szóló 2008. decemberi tanácsi következtetésekre;⁶ a romák társadalmi befogadásáról szóló 2009. júniusi tanácsi következtetésekre⁷ és a romák társadalmi befogadásának a következtetések mellékletében foglalt közös alapelveire; a romák befogadásának elő-

¹ *Hivatalos Lap* C 258, 02/09/2011 o. 0006 - 0009

² A „roma” kifejezést a bizottsági közleményben (8727/11, 1. lábjegyzet) foglalt fogalom-meghatározással összhangban használjuk.

³ Ezen tanácsi következtetésekből mind az „integráció”, mind a „befogadás” szó a tagállamok területén élő romák helyzetének javítására irányuló intézkedésekre utal.

⁴ 16616/1/07 REV 1.

⁵ 11018/1/08 REV 1.

⁶ 15976/1/08 REV 1.

⁷ 10394/09 + COR 1.

⁵¹ COM(2011) 60, Az EU gyermekjogi ütemterve.

mozdításáról szóló 2010. júniusi tanácsi következtetésekre;⁸ az Európa 2020 stratégia elfogadásáról szóló 2010. júniusi európai tanácsi következtetésekre;⁹ valamint a gazdasági, szociális és területi kohézióról szóló ötödik jelentésről szóló 2011. februári tanácsi következtetésekre;¹⁰

5. az Európai Unióban élő roma nők helyzetéről szóló 2006. júniusi európai parlamenti állásfoglalásra; „A romák szociális helyzetéről és munkaerő-piaci hozzáférésük javításáról az EU-ban” című 2009. márciusi európai parlamenti állásfoglalásra; „A romák helyzete Európában” című 2010. szeptemberi európai parlamenti állásfoglalásra; valamint a romák integrációjának európai uniós stratégiájáról szóló 2011. márciusi európai parlamenti állásfoglalásra;
6. a romák társadalmi és gazdasági integrációjáról szóló bizottsági közleményre¹¹ és az azt kiegészítő, „Romák Európában: a romák társadalmi befogadását elősegítő európai uniós eszközök és politikák végrehajtása – Jelentés az elért eredményekről” címet viselő munkadokumentumra;¹²
7. a 2008. szeptember 16-án Brüsszelben és a 2010. április 8-án Córdobában megrendezett európai roma csúcstalálkozóra;
8. a Régiók Bizottsága által „A romák társadalmi és gazdasági integrációja Európában” címmel kiadott 2010. decemberi véleményre;
9. az Európai Regionális Fejlesztési Alapról szóló 1080/2006/EK rendeletnek a marginalizált közösségeket segítő, lakásberuházási intézkedések támogathatósága tekintetében történő módosításáról szóló, 2010. május 19-i 437/2010/EU európai parlamenti és a tanácsi rendeletre;¹³

HANGSÚLYOZZA, HOGY:

10. a romák társadalmi befogadásának elősegítésére irányuló nemzeti, európai és nemzetközi szintű erőfeszítések ellenére továbbra is számos roma él súlyos szegénységben és néz szembe mélyen gyökerező társadalmi kirekesztettséggel és megkülönböztetéssel, valamint azzal, hogy alapvető jogainak gyakorlása korlátokba ütközik, ami gyakran azzal jár, hogy ezeknek a személyeknek korlátozott lehetőségeik vannak a minőségi oktatásban való részvételre, a minőségi álláshelyekhez jutásra és a minőségi szolgáltatások igénybevételére, emellett alacsony jövedelemszinttel és átlag alatti színvonalú lakhatási körülményekkel rendelkeznek, valamint gyenge egészségi állapot és alacsonyabb várható élettartam jellemzi őket. Ez a helyzet nemcsak a romákat érinti, hanem a társadalom egésze számára is gazdasági veszteséget jelent a kárba vesző humántőke és a termelékenység kiesése révén;
11. az egyes tagállamokban eltérő a roma népesség nagysága, valamint a romák társadalmi és gazdasági helyzete; ezért a romák társadalmi befogadásával kapcsolatos tagállami megközelítéseket az egyes tagállamokban fennálló körülményekhez és szükségletekhez kell igazítani, többek között olyan szakpolitikák elfogadásával vagy végrehajtásuk folytatásával, amelyek szélesebb összefüggésben foglalkoznak a marginalizált és a hátrányos helyzetű csoportokkal, köztük a romákkal;

12. ahhoz, hogy a romák életkörülményei javuljanak és társadalmi befogadásuk terén előrelépést lehessen elérni, alapvető fontosságú, hogy magukat a romákat is bevonják e folyamatba, ők pedig aktívan részt vegyenek abban;
13. az alapvető jogoknak – az elsősorban a megkülönböztetéssel és a szegregációval szembeni fellépés révén, valamint a meglévő uniós jogszabályokkal és a tagállamok nemzetközi kötelezettségeivel összhangban történő – védelme alapvető fontosságú a marginalizált közösségek, köztük a romák helyzetének javítása szempontjából;
14. a romák helyzetének javítása azon túl, hogy sürgetően fontos társadalmi prioritás, hosszú távon erősítheti a gazdasági növekedést; a befogadási politikák sikeres megvalósítása hozzá fog járulni a tagállamok azon erőfeszítéseikhez, amelyek az Európa 2020 stratégia céljainak, és azokon belül különösen a foglalkoztatás, az oktatás és a társadalmi befogadás területét érintő kiemelt célokhoz az elérését szolgálják;
15. a romák társadalmi és gazdasági befogadásának előmozdítását célzó szakpolitikák kialakítása és végrehajtása elsősorban a tagállamok hatáskörébe tartozik, az uniós szintű intézkedéseknek pedig figyelembe kell venniük a tagállamok eltérő körülményeit, és tiszteletben kell tartaniuk a szubszidiaritás elvét. A romák befogadásának előmozdítása a tagállamok és az EU közös feladata és érdeke is, az uniós szintű együttműködés pedig jelentős hozzáadott értéket jelent, hiszen fokozza a versenyképességet, a termelékenységet és a gazdasági növekedést csakúgy, mint a társadalmi kohéziót;
16. a romák befogadását célzó, olyan kulcsterületeket érintő szakpolitikák megtervezésekor, mint az oktatás, a foglalkoztatás, a lakhatás és az egészségügyi ellátás, a „kifejezett, de nem kizárólagos célbavétel” közös alapelveivel,¹⁴ valamint az emberi jogi szempontokkal összhangban elsődlegesen a társadalmi-gazdasági és – amennyiben releváns – a területi vonatkozásokat kell alapul venni. Az etnikai származásból adódó hátrányok kiküszöbölését, illetve ellensúlyozását célzó konkrét intézkedések is hozhatók;
17. a többszörös megkülönböztetés kockázatának kitett roma nők és lányok érdekeire és nehézségeire külön figyelmet kell fordítani, és ennek megfelelően minden olyan szakpolitikában és intézkedésben, amely a romák befogadásának előmozdítására irányul, érvényesíteni kell a nemek közötti egyenlőség szempontjait is;
18. égető szükség van arra, hogy véget vessünk a szegénység és a társadalmi kirekesztettség generációról generációra való átörökítésének; ezt szem előtt tartva tehát a roma gyermekek helyzetét már a lehető legfiatalabb kortól kezdve javítani kell, hogy ki tudják bontakoztatni képességeiket. Mindebben központi szerepe van az oktatásnak és a képzésnek – külön figyelmet fordítva a nemek közötti egyenlőség szempontjaira –, valamint a családokkal való szoros együttműködésnek;

ÜDVÖZLI

19. „A nemzeti romaintegrációs stratégiák uniós keretrendszere 2020-ig” című bizottsági közleményt,¹⁵ amely felkéri a tagállamokat, hogy a romák befogadása tekintetében fogadjanak el átfogó megkö-

8 10058/10 + COR 1.

9 EUCO 13/1/10 REV 1.

10 6738/11.

11 8439/10.

12 8439/10 ADD 1.

13 HL L 132., 2010.5.29., 1. o.

14 2. közös alapelv.

15 8727/11.

zelítést, illetve fejlesszék azt tovább, továbbá arra ösztönzi őket, hogy az oktatás, a foglalkoztatás, az egészségügyi ellátás és a lakhatás területén tűzzenek ki elérhető nemzeti célokat, emellett pedig hozzanak létre ellenőrző mechanizmust és tegyék a romák befogadására irányuló projektek számára elérhetőbbé a meglévő uniós forrásokat, a területükön élő roma népesség nagyságával és társadalmi-gazdasági helyzetével összhangban és az eltérő nemzeti körülmények figyelembevételével;

FELKÉRI A TAGÁLLAMOKAT, HOGY:

20. javítsák a romák társadalmi és gazdasági helyzetét egyrészt azáltal, hogy az oktatás, a foglalkoztatás, a lakhatás és az egészségügyi ellátás területén az általános érvényesítés megközelítésének alkalmazására törekcsenek – adott esetben figyelembe véve a romák befogadásának közös alapelveit –, másrészt azáltal, hogy egyenlő hozzáférést biztosítanak a minőségi szolgáltatásokhoz, továbbá hogy alkalmazzanak integrált megközelítést e szakpolitikák tekintetében, és a lehető legnagyobb mértékben használják ki a rendelkezésre álló forrásokat;
21. az oktatás, a foglalkoztatás, az egészségügyi ellátás és a lakhatás területén állapítsanak meg a tagállami szakpolitikákkal összhangban lévő célkitűzéseket, illetve továbbra is munkálkodjanak e célkitűzések megvalósításán, a marginális helyzetű roma közösségek és a lakosság egésze közötti szakadék megszüntetése érdekében. Különleges figyelmet kell szentelni annak, hogy az egyenlő hozzáférés a gyakorlatban is megvalósuljon. A célkitűzéseket az alábbi kiemelt területekre lehet összpontosítani, különleges figyelmet fordítva a nemek közötti egyenlőség dimenziójára:
 - a) a minőségi oktatásban való részvétel lehetősége, beleértve a kisgyermek kori nevelést és gondozást, valamint az alap-, közép- és felsőfokú oktatást, különös tekintettel az esetleges iskolai szegregáció megszüntetésére, a korai iskolaelhagyás megelőzésére, valamint az iskolából a munkaerőpiacra történő sikeres átmenet biztosítására;
 - b) foglalkoztatáshoz jutás, különös tekintettel a munkaerőpiacra való belépés megkülönböztetésmentes lehetőségére, az aktív munkaerő-piaci szakpolitikákra, a munkaerő-piaci programokra, a felnőttoktatásra és szakoktatásra, valamint az önfoglalkoztatás ösztönzésére;
 - c) az egészségügyi ellátás igénybevételének lehetősége, különös tekintettel a minőségi egészségügyi ellátásra, ideértve a megelőző egészségügyi ellátást és az egészségügyi oktatást is; valamint
 - d) lakhatáshoz jutás, különös tekintettel a szociális lakáshoz jutásra és a lakhatási szegregáció felszámolásának előmozdítására, valamint az Európai Regionális Fejlesztési Alap keretében nemrégiben hozzáférhetővé vált finanszírozási lehetőség¹⁶ teljes körű kiaknázására;
22. saját specifikus körülményeiket figyelembe véve 2011 végéig készítsék el, tegyék naprakésszé, illetve fejlesszék tovább a romák befogadását célzó stratégiáikat vagy azokat az integrált szakpolitikai intézkedéscsomagjaikat, amelyek a társadalmi befogadási politikák tágabb keretén belül a romák helyzetének javítására irányulnak, az Európa 2020 stratégia keretébe illeszkedő nemzeti reformprogramjaik kidolgozása, végrehajtása és ellenőrzése során pedig vegyék figyelembe a romák társadalmi és gazdasági befogadása előmozdításának szükségességét;

23. megfelelően ellenőrizzék és értékeljék a romák befogadását célzó stratégiák hatását vagy a 22. pontban említett integrált szakpolitikai intézkedéscsomagjaik hatását;
24. adott esetben gondoskodjanak arról, hogy a rendelkezésre álló uniós források a romák befogadását célzó nemzeti, regionális és helyi szakpolitikákkal összhangban kerüljenek felhasználásra;
25. határozzák meg és hajtsák végre a romák társadalmi és gazdasági befogadására szolgáló uniós forrásokhoz való hozzáférés javítására és azok hatékony felhasználásának biztosítására irányuló szükséges intézkedéseket, ideértve többek között az operatív programok módosítását, a technikai segítségnyújtás nagyobb mértékű igénybevételét, valamint a finanszírozás kiszámíthatóságának javítását a projektek időtartamának növelése és a források kihasználtságának maximalizálása révén;
26. valamennyi szakpolitikai területen törekedjenek a szegregáció felszámolására, és kerüljék a szegregáció újbóli kialakulását annak érdekében, hogy ezt a problémát hosszú távon meg lehessen oldani;
27. a romák befogadását célzó stratégiák vagy a 22. pontban említett integrált szakpolitikai intézkedéscsomagjaik hatékony nyomon követésének biztosítása érdekében nevezzenek ki nemzeti kapcsolattartót, vagy támaszkodjanak a már működő szervekre, továbbá a romák befogadását célzó szakpolitikák területén mozdítsák elő a bevált gyakorlatok cseréjét és a tényeken alapuló megközelítésekről folytatott párbeszédet;
28. ösztönözzék, hogy a romák befogadásának előmozdítását célzó szakpolitikákban a roma civil társadalom és valamennyi más érintett fél – ideértve a regionális és helyi szintű feleket is – aktívan részt vegyen;

FELKÉRI A BIZOTTSÁGOT, HOGY:

29. folytassa a romákkal foglalkozó munkacsoport (Roma Task Force) tevékenységét annak érdekében, hogy a romák befogadásának célja valamennyi uniós szakpolitikában általánosan érvényesüljön, továbbá hogy mérje fel, milyen szerepet töltenek be az uniós források a romák befogadásának előmozdításában az EU-ban, illetve a bővítési politikával összefüggésben, és ezáltal támogassa a legjobb gyakorlatok cseréjét, és szolgáljon információalappal az uniós finanszírozási eszközök jövőjéről és az azok hatékonyabb felhasználásáról folytatott egyeztetésekhez;
30. a jövőben is szigorúan kövesse nyomon a 2000/43/EK tanácsi irányelv végrehajtását, hiszen ez az irányelv az etnikai származáson alapuló megkülönböztetés elleni küzdelem hathatós eszköze;
31. a tagállamok saját megközelítéseivel összhangban és a meglévő koordinációs mechanizmusok, például a nyitott koordinációs módszer keretében megfelelően mérje fel a romák befogadását célzó tagállami szakpolitikák eredményességét;

FELKÉRI A BIZOTTSÁGOT ÉS A TAGÁLLAMOKAT, HOGY SZOROS EGYÜTTMŰKÖDÉSBEN ÉS HATÁSKÖRŰKNEK MEGFELELŐEN:

32. mérlegeljék annak lehetőségét, hogy a szegregáció és a mélyszegénység elleni küzdelmet, valamint a marginális helyzetű közösségek, köztük a romák esélyegyenlőségének előmozdítását valamennyi kapcsolódó szakpolitikai területen – így az uniós források tekintetében is – érvényesítsék, egyértelmű és ellenőrizhető kritériumok alapján;

¹⁶ L. 12. lábjegyzet.

33. gondoskodjanak arról, hogy a rendelkezésre álló különböző uniós források a jövőben integráltabb és rugalmasabb módon működjenek együtt, és ezáltal megfelelő keretet biztosítsanak a romák befogadásának elősegítésére irányuló integrált és hosszú távú intézkedések számára;
34. a marginalizált és a hátrányos helyzetű csoportok, köztük a romák javára felhasznált uniós források tekintetében biztosítsanak jobb végrehajtást és nagyobb hatékonyságot, különösen az eredmények értékelése révén;
35. adott esetben azonosítsák, hogy milyen főbb társadalmi-gazdasági tényezők jellemzik a marginalizált és a hátrányos helyzetű csoportok, köztük a romák területi összpontosulását, azért, hogy feltérképezzék e területeket, és hozzanak megfelelő szakpolitikai intézkedéseket a helyzet javítására;
36. fokozzák az érintett felek közötti együttműködést annak érdekében, hogy megkönnyítsék a legjobb gyakorlatok cseréjét és a kölcsönös egymástól tanulást a tényeken alapuló szakpolitikákkal és a sikeresnek bizonyult módszerekkel kapcsolatban, többek között a meglévő hálózatok és kezdeményezések, például az Euroma Hálózat és a Bizottság által szervezett magas szintű találkozók kibővítése és eredményesebbé tétele révén;
37. erősítsék az Európai Roma Platform szerepét, és ezáltal fokozzák a tagállamok között a bevált gyakorlatok cseréjét és a nemzeti szakpolitikákról folytatott eszmecseréket, valamint a civil társadalommal folytatott együttműködést; erősítsék a Bizottság szerepét a platform előkészítésében és működtetésében, valamint a platform munkája folytonosságának biztosításában; továbbá biztosítsák, hogy e munka eredményei uniós és nemzeti szinten egyaránt befolyásoló tényezők legyenek a politikai döntéshozatalban;
38. építsenek a nemzetközi szervezetek, mint az Európa Tanács¹⁷ és az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet tapasztalatára, valamint az olyan nemzetközi kezdeményezésekre, mint a „Roma Integráció Évtizede: 2005–2015”;
39. mozdítsák előre a romák társadalmi és gazdasági befogadását egyrészt azzal, hogy garantálják számukra, és különösen az emberkereskedelem áldozatául esett romák számára a törvényes jogokat, másrészt azzal, hogy az uniós szinten rendelkezésre álló eszközök – többek között a nemrégiben elfogadott 2011/36/EU irányelv¹⁸ – teljes körű alkalmazásával intenzívebben küzdenek az emberkereskedelem ellen;
40. segítsék elő a romákkal kapcsolatos nézetek pozitív irányú megváltozását, és ennek érdekében fokozzák a roma kultúra és identitás ismertségét, és küzdjenek a sztereotípiák, az idegengyűlölet és a rasszizmus ellen;
41. segítsék elő a romák önálló szerepvállalását, bevonását és szükséges aktív részvételét a szakpolitikák formálásának, a politikai döntéshozatalnak és az intézkedések végrehajtásának minden szintjén – többek között azáltal, hogy jobban tudatosítják körükben, hogy milyen jogaik és kötelezettségeik vannak –, valamint szilárdítsák meg a romák nem kormányzati szervezeteinek kapacitásait is, a civil társadalmat és valamennyi egyéb érintett felet pedig ösztönözzék fokozottabb részvételre.

*Abizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak,
az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának*

ELŐRELÉPÉSEK A NEMZETKÖZI ROMAINTEGRÁCIÓS STRATÉGIÁK VÉGREHAJTÁSÁBAN – 2013

1. BEVEZETÉS

A *nemzeti romaintegrációs stratégiák uniós keretrendszeréről* szóló bizottsági közleményben¹ felszólították a tagállamokat, hogy vezessék be, illetve fejlesszék tovább a roma integrációval kapcsolatos átfogó megközelítést, és fogadják el a közös célkitűzéseket. Ezek a célkitűzések az oktatás, foglalkoztatás, egészségügy és lakhatás négy pillérére összpontosulnak, és a romák integrációjának felgyorsítását célozzák. Valamennyi uniós tagállam állam-, illetve kormányfői jóváhagyták ezt a megközelítést.²

E felhívás nyomán a tagállamok bemutatták nemzeti romaintegrációs stratégiáikat. A nemzeti stratégiák a roma népesség nagyságrendjének és a tagállamok előtt álló kihívásoknak megfelelően eltérnek egymástól³. Az Európai Bizottság 2012-ben értékelt a stratégiákat⁴, és arra a következtetésre jutott, hogy a négy pillér terén tett előrelépések érdekében prioritásként kell kezelni néhány strukturális előfeltételt, amelyek elengedhetetlenek a stratégiák sikeres végrehajtása szempontjából, ilyenek például: a helyi és regionális hatóságokkal, valamint a civil társadalommal folytatott együttműködés; megfelelő pénzügyi források elkülönítése; a szakpolitikai kiigazítások nyomonkövetése és lehetővé tétele; a diszkrimináció elleni határozott küzdelem; valamint romaintegrációs nemzeti kapcsolattartó pontok létrehozása.

Ez a közlemény a strukturális előfeltételekkel foglalkozik, mivel annak ellenére, hogy a tagállamok szakpolitikai szinten már tettek bizonyos lépéseket, különösen a romaintegrációban érintett sze-

¹ COM (2011) 173 végleges, 2011.4.5.

² Az Európai Tanács 2011. június 23–24-i következtetései, EUCO 23/11, a Foglalkoztatási, Szociálpolitikai, Egészségügyi és Fogyasztóvédelmi Tanácsnak (EPSCO) a *nemzeti romaintegrációs stratégiák 2020-ig tartó uniós keretéről* szóló következtetéseinek megfelelően, 106665/11, 2011.5.19.

³ Ebben a közleményben a „stratégia” kifejezés az integrált szakpolitikai intézkedéscsomagokat és stratégiákat jelöli.

⁴ „*Nemzeti romaintegrációs stratégiák: az uniós keretrendszer végrehajtásának első lépései*” című közlemény, illetve az ezt kísérő bizottsági szolgálati munkadokumentum, SWD(2012) 133 végleges.

¹⁷ Lásd különösen a romákról szóló strasbourgi nyilatkozatot: <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=1691607&Site=CM>

¹⁸ HL L 101., 2011.4.15., 1. o.

replők jobb koordinálása érdekében, a tényleges változások még nem elégségesek. Ezen túlmenően a tagállamokat további erőfeszítésekre ösztönözve a Bizottság ebben a közleményben kötelezettséget vállalt arra, hogy további segítséget nyújt a tagállamoknak az uniós források roma integráció érdekében történő felhasználásában.

2. HATÉKONY VÉGREHAJTÁSI STRATÉGIÁK – KULCSFONTOSÁGÚ TÉNYEZŐK A POLITIKAI KÖTELEZETTSÉGVÁLLALÁSOK HITELESSÉGE ÉS A HELYI SZINTŰ VÁLTOZÁSOK SZEMPONTJÁBÓL

A nemzeti romaintegrációs stratégiák hatékony végrehajtásának biztosítása kulcsfontosságú. A jelenlegi gazdasági helyzetben különösen fontos, hogy megfelelő intézkedéseket hozzanak és hatékonyabban használják fel a hozzáférhető erőforrásokat a romák társadalmi-gazdasági integrációja érdekében. A Bizottság ezért szorosan nyomon követi a tagállamok által elért előrelépéseket mind az Európa 2020 folyamat, mind a nemzeti romaintegrációs stratégiák uniós keretrendszerének sajátos összefüggésében.

Az Európa 2020 folyamat részeként 2020-ig továbbra is minden évben figyelemmel kísérik a romaintegráció alakulását, illetve a főbb szakpolitikákkal való összhangját. Annak érdekében, hogy előrelépést érjenek el az Európa 2020 stratégia társadalmi befogadásra és oktatásra vonatkozó célkitűzései terén, a jelentősebb roma lakossággal rendelkező tagállamoknak kezelniük kell a romaintegrációhoz kapcsolódó, a 2012. évi európai szemeszterben kiemelt kihívásokat. Ezekben a tagállamokban a roma emberek integrációja nem csupán társadalmi, hanem gazdasági előnyökkel is jár.⁵ A Bizottság a 2013. évi európai szemeszterben arra tett javaslatot, hogy erősítsék meg és fejlesszék tovább a romaintegráció szempontjából lényeges ajánlásokat a leginkább érintett tagállamok⁶ tekintetében.

A nemzeti romaintegrációs stratégiák uniós keretrendszerének összefüggésében a Bizottság számos tagállammal intenzívebbé tette a párbeszédet. 2012-ben és 2013-ban kétoldalú találkozókra⁷ került sor, amelyeken az illetékes nemzeti hatóságok és a bizottsági szakértők megvitathatták a nemzeti romaintegrációs stratégiák részletes értékelését, és a hatékony végrehajtás lehetséges módjait.

Ezen túlmenően létrehozták a tagállamok romaintegrációs nemzeti kapcsolattartó pontjainak hálózatát, hogy ilyen módon is ösztönözzék a többoldalú tapasztalatcserét, az egymástól való tanulást és a tagállamok közötti együttműködést⁸.

Végül annak érdekében, hogy elősegítsék a tagállami előrelépések megvalósulását a romaintegráció terén, az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége (a továbbiakban: FRA) ad hoc munkacsoportot hozott létre⁹. Fő célja, hogy segítséget nyújtson a résztvevő tagállamoknak a hatékony nyomkövetési mechanizmusok kialakításában, amelyek révén megbízható és összehasonlítható eredményekhez juthatnak¹⁰.

A Bizottság elemzést készített a nemzeti stratégiák végrehajtása terén 2012-ben elért eredményekről a tagállamoktól származó információk, a szakértők és a civil társadalom hozzájárulásai¹¹, valamint az FRA megállapításai alapján.

2.1. A hatékony végrehajtás strukturális előfeltételei

a) Regionális és helyi hatóságok bevonása, és a civil társadalommal folytatott szoros együttműködés

Az uniós keretrendszerben kiemelték, hogy a nemzeti stratégia kialakítása, végrehajtása és nyomon követése során folyamatos párbeszédre van szükség a nemzeti, regionális és helyi hatóságok, valamint a roma civil társadalom között. A tagállamok többsége megtette az ehhez szükséges intézkedéseket. Ezekről azonban az érintetteknek gyakran az volt a benyomásuk, hogy kevésbé hatékonyak, mivel nem teszik számukra lehetővé a nemzeti stratégiák végrehajtásában és nyomon követésében való tevékeny részvételt.

1) Helyi és regionális hatóságok bevonása

Amint azt a Bizottság 2012. évi eredményjelentése is hangsúlyozta, a helyi és regionális hatóságoknak a romaintegrációs folyamat valamennyi szakaszába történő tevékeny bevonása a siker kulcsfontosságú előfeltétele.

5 Négy országban a romák teljes körű munkaerő-piaci integrációja évente körülbelül 0,5 milliárd EUR gazdasági bevételt és mintegy 175 millió EUR adóbevételt jelentene. Világbank, *Roma Inclusion: An Economic Opportunity for Bulgaria, the Czech Republic, Romania and Serbia*, 2010. szeptember.

6 A Bizottság 2013. május 29-én elfogadott javaslata szerint öt tagállam (Bulgária, Cseh Köztársaság, Magyarország, Szlovákia és Románia) számára készülnek a romaintegráció szempontjából lényeges országspecifikus ajánlások. Az ajánlások egyrészt a nemzeti romaintegrációs stratégiák végrehajtásához kapcsolódnak (biztosítják a hatékony megvalósítást, többek között az érintettek jobb koordinálása, a források elosztása, a romaintegrációs célok szigorú nyomon követése és valamennyi szakpolitikába való integrálása által), másrészt pedig sajátos politikafejlesztésekkel foglalkoznak az oktatás terén (különösen az iskola előtti neveléstől kezdődő minőségi, befogadó, általános oktatáshoz való tényleges hozzáférés biztosításának szükségessége), valamint a foglalkoztatás terén (a munkába állást ösztönző intézkedések és a munkaerő-piaci beilleszkedés támogatása).

7 BG, FR, HU, IT, RO, SK.

8 A hálózaton belül a romák uniós helyzetének és tapasztalatainak sokféleségét tükröző munkacsoportot állítottak fel, hogy további megbeszéléseket folytassanak a kihívásokról és a működőképes megoldásokról. A feltárt kérdések egy olyan jogi eszközre vonatkozó javaslatot eredményeztek, amelynek célja, hogy több támogatást és útmutatást nyújtson a tagállamoknak a romaintegráció előmozdításában. A javaslatot ezzel a közleménnyel egyidejűleg mutatják be http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/roma_nationalcontactpoints_en.pdf.

9 Tíz tagállam (BG, CZ, ES, FI, FR, IT, HU, RO, SK, UK) képviselteti magát a munkacsoportban, amelyben az Eurofound és az Egyesült Nemzetek Fejlesztési Programja szakértői is részt vesznek.

10 Horvátország már megkezdte az uniós keretrendszer folyamatához való csatlakozás előkészületeit, és tevékenyen részt vesz a nemzeti kapcsolattartó pontok, valamint az FRA nyomon követéssel foglalkozó munkacsoportjának munkájában.

11 Többek között a Bizottság tagjai és a civil társadalom képviselői közötti, 2013. május 15-i párbeszéd során hangsúlyozott következtetések, továbbá a Roma Integráció Évtizede Alapítványi Titkárság által hat tagállamban (Bulgária, Cseh Köztársaság, Magyarország, Románia, Szlovákia, Spanyolország) és két bővítési országban (Albánia, Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság) szervezett civil társadalmi koalíciók jelentései, a társadalmi befogadással foglalkozó független szakértők hálózatának jelentései (<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1025&langId=en>), az Európai Roma Információs szolgálat jelentése, *A romák elleni megkülönböztetés az EU-ban 2012-ben*, az Eurocities és az Eurodiaconia írásbeli visszajelzései, valamint a roma tanulmányokkal foglalkozó tudományos hálózat dokumentumai (http://romanistudies.eu/news/contributions_from_members/).

Helyi és regionális hatóságok bevonása	Ilyen intézkedéseket bevezető tagállamok
Strukturált párbeszéd megvalósítása	AT, BE, BG, CZ, DK, EE, EL, ES, FI, FR, HU, IE, IT, LV, NL, RO, SE, SI, SK, UK
A helyi hatóságok közötti tapasztalatcsere és együttműködés előmozdítása	BE, BG, CZ, DK, FI, FR, HU, IT, SE, ES, SI, UK
A helyi és regionális hatóságok számára erőforrások biztosítása romaintegrációs célokra	AT, BE, CZ, DE, DK, EL, FI, FR, IE, IT, PL, RO (tervezett), SE, SI, SK,

Egy év távlatából megállapítható, hogy a tagállamok többségének további erőfeszítéseket kell tenni, és szorosabban és következetesebben kell bevonni a helyi hatóságokat a szakpolitika kialakításába, végrehajtásába, nyomon követésébe, értékelésébe és felülvizsgálatába¹². A romaintegrációs szakpolitikákat és cselekvési terveket a regionális és helyi közigyeltek szerves részeként kell kidolgozni: egyértelmű referenciavértékeket, számszerűsített célokat és egyedi intézkedéseket kell bennük meghatározni, hogy a nemzeti romaintegrációs stratégia négy pillére helyi szinten a gyakorlatban is megvalósuljon. E tervek végrehajtása érdekében a helyi és regionális hatóságok számára megfelelő pénzügyi és emberi erőforrásokat kell biztosítani. Javítani kellene a roma integráció kezelésére, nyomon követésére és értékelésére vonatkozó kapacitásukat.

2) Szoros együttműködés a civil társadalommal

A Bizottság 2012. évi eredményjelentése rámutatott, hogy a civil társadalom bevonásának túl kell mutatnia azon, hogy egy stratégia kialakításakor konzultációt folytatnak az érintettekkel. A civil társadalomnak tevékeny szerepet kell játszania a nemzeti stratégiák végrehajtásában és nyomon követésében. A helyi civil társadalom kapacitásépítése, különösen a romák körében, meghatározó az integrált helyi cselekvési tervek sikere és fenntarthatósága szempontjából.

Szoros együttműködés a civil társadalommal	Ilyen intézkedéseket bevezető tagállamok
Nemzeti szintű strukturált párbeszéd a civil társadalommal	BE, BG, EE, ES, DK, FI, FR, HU, LV, LT, SE, SI, UK
A civil társadalom és a romák képviselői helyi szintű tevékeny szerepvállalásának ösztönzése	BE (regionális szint), BG, CZ, ES, FI, HU, LV, PT, SE, SI,
Pénzügyi támogatás a civil társadalom kapacitásépítésére	EE, ES, FR, LV, SE, SI

12 Egyes tagállamok többlet-erőfeszítést tettek helyi hatóságaik nemzetközi hálózatépítésének előmozdításáért, például a „Városok és régiók európai szövetsége a romák befogadására” elnevezésű kezdeményezésben való részvétel által. Más tagállamok regionális vagy helyi koordinátorokat jelöltek ki a roma közösségek problémáinak jobb feltérképezése vagy a stratégiák helyi szintű végrehajtásának összehangolása érdekében.

A nemzeti stratégiák végrehajtásának második évében a tagállamok zömében továbbra is elégtelen a romák jogszerű képviselője, illetve az érintett civil szervezetek szerepvállalása. Az érdemi hozzájárulás érdekében a civil szervezeteknek, különösen a romákat képviselő helyi szervezeteknek megfelelő kapacitással kell rendelkezniük egyrészt az állami pénzeszközökhöz való jobb hozzáférés terén, hogy azokat gyorsan és hatékonyan elérhetővé tudják tenni a közvetlenül érintettek számára, másrészt pedig a romaintegrációs politikák kialakításában, végrehajtásában és nyomonkövetési folyamatában való hatékony részvétel terén. Csúpan néhány tagállam biztosítja a civil szervezetek számára az ilyen szerep betöltéséhez szükséges támogatást. Bár léteznek olyan mechanizmusok, amelyek a romák szempontjainak a szakpolitikákba való beemelését szolgálják, azt mégsem biztosítják, hogy ezek a szempontok lényeges hatást gyakoroljanak a szakpolitikákra. Valamennyi tagállamnak gondoskodnia kell arról, hogy a rendszeres konzultációs mechanizmusok hatékonyan és átláthatóan működnek, és kiterjednek a stratégiák végrehajtására, nyomon követésére, illetve hatásaik értékelésére. Ösztönözni kell a romaintegráció szempontjából lényeges területeken tevékenykedő különböző civil szervezetek és kutatók közötti párbeszédet. A helyi cselekvési tervek kidolgozása során szintén támogatni kell a civil társadalommal folytatott együttműködést.

b) Arányos pénzügyi források elkülönítése

Az uniós keretrendszer arra sarkallja a tagállamokat, hogy a romaintegrációs intézkedések finanszírozására megfelelő forrásokat különítsenek el a nemzeti költségvetésből, amelyek szükség esetén uniós és nemzetközi forrásokkal egészíthetők ki. Az uniós társfinanszírozást főként az Európai Szociális Alap, az Európai Regionális Fejlesztési Alap, valamint az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap biztosítja.

A Bizottság 2012. évi eredményjelentése szerint a stratégiákban szereplő szakpolitikai kötelezettségvállalásoknak megfelelő pénzügyi források elkülönítése terén jelentkező hiányosságok továbbra is a végrehajtás egyik fő akadályát jelentik. A cselekvési tervekhez szükséges egyedi, átlátható költségvetési elosztás alapvető előfeltétel. Ezen túlmenően területi megközelítést kell alkalmazni, amely képes kezelni a szegénység által leginkább sújtott térségek, illetve a hátrányos megkülönböztetés vagy a kirekesztés veszélyének leginkább kitett célcsoportok egyedi igényeit.

Arányos pénzügyi források elkülönítése	Ilyen intézkedéseket bevezető tagállamok
A pénzügyi források elosztásának integrált megközelítése	EL, ES, FI, HU, IT, LV, SI, SK
A pénzügyi források elosztásának területi megközelítése	CZ, EL, ES, HU, IT, PL, SE, SK
A helyi és regionális hatóságok, valamint a civil társadalom bevonása az uniós források felhasználásának tervezésébe	BE, BG, CZ, ES, FI, IT, RO, SI, SK (kezdeti lépések)

Az előző jelentés óta ugyan történt némi előrelépés, ám a nemzeti stratégiák finanszírozása még nem kielégítő. Egyes tagállamokban a nemzeti stratégia végrehajtása éppen azért késedelmes, mert nem különítették el elégséges forrásokat a nemzeti költségvetésből.

Az európai szemeszter keretében megállapított kihívások tükrében valamennyi tagállamnak biztosítani kell, hogy a roma közösségek méretével és helyzetével arányos, megfelelő intézkedéseket hoznak annak érdekében, hogy a romaintegrációt beemeljék az európai strukturális és beruházási alapok¹³ 2014 és 2020 közötti felhasználásáról szóló partnerségi megállapodásokba. Az európai szemeszter országspecifikus ajánlásaiban és a partnerségi megállapodásokról egyes tagállamokkal folytatott tárgyalásokhoz kapcsolódó bizottsági állásfoglalásokban egyaránt kiemelték a romaintegráció szempontjából kulcsfontosságú politikai prioritásokat. A nemzeti költségvetési kötelezettségvállalások továbbra is alapvető fontosságúak a romaintegrációs intézkedések fenntarthatóságának biztosítása tekintetében.

Az Európai Szociális Alap a foglalkoztatás, az oktatás és a társadalmi befogadás terén a romaintegrációs beruházások első számú uniós finanszírozási eszköze. Az Európai Regionális Fejlesztési Alap az integrált megközelítés részeként több tagállamban valósított meg lakhatási beruházásokat, bár az esetek zömében ezt a finanszírozási lehetőséget a romaintegráció vonatkozásában még jobban ki lehetne aknázni. E célból a tagállamok igénybe vehetnék a romaintegrációs projektek helyi szintű támogatásáért összefogó nemzetközi szervezetek által létrehozott készség- és erőforrásbázisokat.

A 2014 és 2020 közötti uniós kohéziós politikára vonatkozó bizottsági javaslatok egy olyan átfogó megközelítés alapjául szolgálnak, amely az uniós romaintegrációs célkitűzések elérése érdekében ötvözi az ERFA és az ESZA finanszírozási lehetőségeit. A tagállamoknak törekedniük kell a vidékfejlesztési politika keretében elérhető támogatási lehetőségek kihasználására is. Emellett a Szociális beruházás a növekedés és a kohézió érdekében¹⁴ című bizottsági közlemény arra biztatja a tagállamokat, hogy a következő programozási időszak (2014–2020) során szociális beruházásokra használják az uniós forrásokat. A Bizottság arra tett javaslatot, hogy az Európai Szociális Alapon (ESZA)¹⁵ keresztül a kohéziós támogatások megfelelő hányadát az emberi erőforrásokba, a foglalkoztatásba és szociálpolitikai reformokba történő beruházásokra különítsék el. Szintén javasolta, hogy ennek az összegnek legalább 20 %-át a társadalmi befogadásra, például romaintegrációs célokra fordítsák. Ez biztosítaná, hogy a társadalmi beilleszkedésre elkülönített források összességében növekednek, és jobban igazodnak a terület kihívásaihoz. Azáltal, hogy a tagállamok és a régiók kihasználják a társadalom peremén élő közösségek, mint például a romák integrációjára vonatkozó új, egyedi beruházási prioritást az Európai Szociális Alapon belül (amit a Bizottság javasolt a 2014–2020 programozási időszakra), jobban fel lehet majd becsülni, mennyit is fordítanak a romák integrációját célzó intézkedésekre.

c) A szakpolitikai kiigazítások nyomon követése és lehetővé tétele

Az uniós keretrendszer arra ösztönözte a tagállamokat, hogy megbízható nyomonkövetési és értékelési módszereket dolgozzanak ki a romaintegrációs intézkedések eredményeinek és hatásainak felmé-

résére, valamint hogy lehetővé váljanak a szükséges szakpolitikai kiigazítások. A 2012. évi jelentés következtetései szerint fokozott tagállami erőfeszítésekre van szükség e tekintetben.

A változások nyomonkövetése és a szakpolitikai kiigazítások lehetővé tétele	Ilyen intézkedéseket bevezető tagállamok
A romák helyzetének („kiindulási helyzet”) feltérképezése megvalósult vagy folyamatban van	CZ, EE, EL, ES, FI, FR, HU, LT, LV, NL, PT, RO, SI, SK
A nemzeti stratégia eredményeit és hatásait mérő nyomonkövetési rendszer	Kezdeti lépések: BG Kidolgozás alatt: BE, ES, FI, HU, IT, SE
Azon térségek meghatározása, ahogy rendkívül szegény roma közösségek élnek	CZ, EE, EL, FR, HU, PL, RO, SK
A főbb érintett szereplők bevonása a nyomon követés és értékelés folyamatába	AT, CZ (tervezett), FI, HU, IT (tervezett), LT (tervezett), SE (részlegesen), SI, SK (tervezett)
Együttműködés a nemzeti statisztikai hivatalokkal	BG, CZ, EL, ES, FI, HU, IT, LV, RO, SK, UK
Tervezett rendszeres jelentés és értékelés	BE, BG, CZ, EL, FI, HU, LT, PL, RO, SE, SI, SK

A legutóbbi jelentés óta megvalósult egyértelmű erőfeszítések¹⁶ ellenére, amelyek a romaintegrációs intézkedések hatásaival kapcsolatos szisztematikus és következetes (nem feltétlenül etnikai kritériumokat alkalmazó) adatszolgáltatást célzó, jól megalapozott nyomonkövetési és értékelési keret létrehozására irányultak, egy ilyen keret létrehozása a tagállamok zömében még mindig kihívást jelent. Ahogy azt az FRA által felállított nyomonkövetési munkacsoport is hangsúlyozta, szükséges, hogy a nyomonkövetési rendszer pontos visszajelzéseket tudjon adni a különböző kormányzati szintek számára: egyrészt a nemzeti stratégiában és a helyi cselekvési tervekben szereplő célkitűzések felé tett előrelépések; másrészt pedig a romák társadalmi-gazdasági, illetve alapjogi helyzetének alakulásáról a többségi lakossághoz képest (a „szakadék” nyomon követése).

Rendkívül nagy szükség van a rendszeres adat-összehasonlításokra, hogy alapos értékelést lehessen végezni az intézkedések helyi hatásairól a kiindulási helyzethez viszonyítva. Lényeges hiányosság, hogy általában véve még mindig nem léteznek hatásmutatók. Emellett az esetek többségében nem egyértelmű, hogy más érintett felek milyen mértékben vesznek részt a nyomon követésben, értékelésben és

13 Európai Szociális Alap (ESZA), Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA), Kohéziós Alap, Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA), Európai Tengerügyi és Halászati Alap (ETHA),

14 Szociális beruházás a növekedés és a kohézió érdekében – többek között a 2014-2020-as Európai Szociális Alap végrehajtása révén c. közlemény, COM(2013) 83 final; valamint a „Beruházások a gyermekek érdekében: a hátrányos helyzetből való kitérés” c. bizottsági ajánlás, COM(2013) 778 final, 2013.2.20.

15 Összhangban az európai szintű kötelezettségvállalással, miszerint a szegénységben élők számát 2020-ig 20 milliával kell csökkenteni.

16 Egyes tagállamok jelezték, hogy felméréseket, mikro-népszámlálásokat, a szegénység területi feltérképezését stb. használták.

szakpolitikai felülvizsgálatban a romák társadalmi befogadásának 10 közös alapelve¹⁷ értelmében. Fel kell térni a lehetséges szinergiákat a meglévő uniós szakpolitikai mutatók vonatkozásában.

d) A megkülönböztetés elleni határozott küzdelem

Az uniós keretrendszer felszólította a tagállamokat, hogy gondoskodjanak róla, hogy a romákat ne érje hátrányos megkülönböztetés, és tiszteletben tartják az Európai Unió Alapjogi Chartájában, illetve az emberi jogok európai egyezményében foglalt emberi jogait. A Bizottság 2012. évi eredményjelentésében foglaltak szerint a tagállamoknak saját területükön biztosítaniuk kell a megkülönböztetés elleni jogszabályok¹⁸ hatékony végrehajtását és a megkülönböztetés elleni határozott küzdelmet. A jelentés arra is rámutatott, hogy jelentős számú harmadik országbeli állampolgárságú roma tartózkodik a tagállamokban, akik ugyanazokkal a nehézségekkel néznek szembe, mint az EU-n kívülről érkező többi migráns. Biztosítani kell számukra a más, nem uniós migránsokkal azonos jogokat.

Megkülönböztetés elleni intézkedések	Ilyen intézkedéseket bevezető tagállamok
A megkülönböztetés elleni jogszabályok helyi szintű végrehajtása	AT, DK, SE
Figyelemfelkeltő és tájékoztató tevékenység (többek között a közigazgatásban)	AT, BG, CZ, DK, EE, ES, FI, FR, HU, IE, IT, LV, LT, PT, RO, SI
A romák saját jogaikról való tájékozottságának javítása	AT, FI, LV, SE, SI
A roma nők megkülönböztetése különböző megnyilvánulásainak kezelése	RO (kezdeti lépések)
Az emberkereskedelem és a gyermekek munkára kényszerítése elleni küzdelem	CZ, DK, HU, NL

A tagállamok kötelezettségvállalásai és az összes tagállamban meglévő megkülönböztetés elleni jogszabályok ellenére a romák ellen irányuló rasszizmus és megkülönböztetés továbbra is jelen van. Néhány tagállamban¹⁹ még mindig széleskörűen elterjedt a roma gyermekek szegregációja az oktatásban.

17 A romák társadalmi befogadásának 10 közös alapelve a platform első, 2009. április 24-i ülésén terjesztették elő. Ezeket a 2009. június 8-i tanácsi következtetések melléklete tartalmazza. Az alapelvek a következők: 1. konstruktív, gyakorlatias és megkülönböztetésmentes politikák, 2. kifejezett, de nem kizárólagos célmeghatározás, 3. interkulturális megközelítés, 4. törekvés a főáram irányába, 5. a nemi vonatkozás figyelembe vétele, 6. a tényeken alapuló szakpolitikák átültetése, 7. az uniós eszközök használata, 8. a regionális és helyi hatóságok bevonása, 9. a civil társadalom részvétele, 10. a romák aktív részvétele.

18 A Szerződésekből fakadó kötelezettségeiknek megfelelően a tagállamok kötelesek nemzeti jogukba átültetni a faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvéről szóló 43/2000/EK irányelv rendelkezéseit, és az átültetési intézkedéseket megfelelően végrehajtani.

19 Különösen a Cseh Köztársaságban, Magyarországon és Szlovákiában.

A civil társadalom és több tudományos jelentés²⁰ a megkülönböztetés számos példáját támasztja alá, köztük az oktatáshoz, egészségüghöz, rendőri védelemhez és lakhatáshoz való hátrányos hozzáfértés a többségi lakossághoz képest. Az uniós polgárságú romák társadalmi befogadásához kapcsolódó tartós kihívások továbbra is közvetlen hatást gyakorolnak az EU és a harmadik országok közötti tágabb értelemben vett kapcsolatokra. Egyes országok például vízumkötelezettséget írnak elő bizonyos tagállamok állampolgárai számára a roma integrációval kapcsolatos kérdések miatt²¹. Az EU-ba bevándorló harmadik országbeli romák ugyanilyen nehézségekkel szembesülhetnek²².

A romák ellen irányuló megkülönböztetés és rasszizmus felszámolását célzó rendszerszintű intézkedések híján a nemzeti romaintegrációs stratégiák végrehajtása nem hozhatja meg a várt eredményeket. A legtöbb tagállam figyelemfelkeltő tevékenységet folytat a romaintegráció előmozdítása érdekében²³. Ugyanakkor azonban a hatóságoknak sokkal többet kellene tenniük annak érdekében, hogy széleskörű tájékoztatást nyújtsanak a roma integráció társadalmi és gazdasági előnyeiről²⁴ az érintett társadalmak számára. A megkülönböztetés elleni küzdelem fokozása érdekében arra is szükség van, hogy javítsák a romák tájékozottságát saját jogaikról, kötelességeikről és lehetőségeikről, valamint biztosítsák e jogok védelmének és érvényesítésének eszközeit, például az egyenlőséggel foglalkozó testületek révén. A tagállamoknak többet kell tenniük a sztereotípiák leküzdéséért, és kezelniük kell a rasszista vagy egyéb módon megbélyegző nyelvhasználat, illetve magatartás problémáját, amely tovább szíthatja a romákkal szembeni megkülönböztetést.

A tagállamoknak többet kell tenniük a gyermekmunka elleni hatékony küzdelem, a gyermekek koldulásának tilalma, a kiskorúak házasságára vonatkozó jogszabályok teljes körű érvényesítése és a kényszerházasságok elleni harc érdekében, valamint az emberkereskedelem problémájának hatékonyabb kezeléséért, többek között nemzetközi együttműködés révén.

A romák nemzeti lakossági nyilvántartásba vételével kapcsolatos hiányosságoknak, és adott esetben a személyazonosságot igazoló okmányok hiányának a folyamatos és átfogó kezelése az oktatáshoz, a közszolgáltatásokhoz, a szociális védelmi rendszerekhez, a minimális életkörülményekhez, a lakhatáshoz és az egészségüghöz való egyenlő hozzáférés biztosításának alapvető előfeltétele.

20 Többek között: a nemzeti szakértők társadalmi befogadásról szóló jelentései; Európai Roma Információs Szolgálat, *A romák elleni megkülönböztetés az EU-ban 2012-ben*, 2013; a Roma Integráció Évtizede Alapítványi Titkárság együttműködve a Nyílt Társadalom Alapítvány (*Open Society Foundation*) „Az uniós alapok lehető legjobb felhasználása a romák számára” elnevezésű programjával és a Roma Kezdeményezések Irodájával (*Roma Initiatives Office*), *A nemzeti romaintegrációs stratégiák és tízéves cselekvési tervek végrehajtásáról szóló időközi civil társadalmi jelentések*, 2013; az Amnesty International jelentése, *Romák: Egyenlőség és emberi jogok iránti igény*, 2013. április; a roma tanulmányok tudományos hálózata által készített kutatási anyagok (http://romanistudies.eu/news/contributions_from_members/); az Eurodiaconia tagjainak írásbeli hozzájárulásai.

21 Például Kanada súlyos aggodalmainak adott hangot, miután megnövekedett az egyes tagállamok állampolgárai által benyújtott menedékjog iránti kérelmek száma.

22 A Bizottság megjegyzései a *Nemzeti romaintegrációs stratégiák: az uniós keretrendszer végrehajtásának első lépése* c. közleményben, COM(226) 2012 final, 2012.5.26. jelenleg is érvényesek: „A csatlakozni kívánó országokban jelenleg rossz körülmények között élő romák – a vízummentességet kihasználva – fokozott számban migrálnak az uniós tagállamokba, sőt, sokuk menedékjogot is kér. Ez a jelenség negatív hatással járhat a vízumliberalizációra, amely ez idáig a legnagyobb előrelépés volt a Nyugat-Balkán uniós integrációja felé.”

23 Egyes tagállamok (AT, BG, ES, RF, LV) képzéseket szerveznek a köztisztviselők (például tanárok, rendőrök és bírók) számára a romák elleni megkülönböztető magatartás megelőzése és az előítéletek leküzdése érdekében.

24 Világbank, *Roma Inclusion: An Economic Opportunity for Bulgaria, the Czech Republic, Romania and Serbia*, 2010. szeptember.

e) Romaintegrációs nemzeti kapcsolattartó pontok

Az uniós keretrendszer felkérte a tagállamokat, hogy hozzanak létre romaintegrációs nemzeti kapcsolattartó pontokat²⁵, amelyek a stratégia végrehajtásának koordinációjához és továbbfejlesztéséhez szükséges jogosítványokkal rendelkeznek. A Bizottság 2012. évi eredményjelentésében nyomatékosította, hogy a nemzeti kapcsolattartó pontok számára teljeskörűen lehetővé kell tenni a romaintegráció különböző politikaterületeken átívelő hatékony koordinálását.

A nemzeti kapcsolattartó pontok hatékony munkáját lehetővé tevő intézkedések	Ilyen intézkedéseket bevezető tagállamok
Szektorok közötti koordináció nemzeti szinten	AT, BE, BG, CZ, EE, EL, ES, FI, FR, HU, IT, LT, LV, RO, SE, SK
Az egyes kormányzati szintek közötti koordináció (nemzeti szinttől helyi szintig)	AT, BE, BG, DK, CZ, EE, ES, FI, FR, HU, IE, IT, LV, NL, RO, SE, SI, SK
A nemzeti kapcsolattartó pontok bevonása az uniós források felhasználásának tervezésébe	BE, BG, CZ, EL, ES, FI, HU, IE, IT, LT, SK

Valamennyi nemzeti kapcsolattartó pont részt vesz a 2012 októberében létrehozott hálózatban, és valóban szívükön viselik a romaintegráció ügyét. Elkötelezettségük megerősítése és koordináló szerepük javítása terén nyilvánvaló előrelépéseket értek el, ugyanakkor státuszuk, kapacitásaik, erőforrásaik, megbízatásuk és a kapott politikai támogatás tekintetében még bőven akad tennivaló. A nemzeti kapcsolattartó pontok számára megfelelő humán és pénzügyi erőforrásokat kell biztosítani; formális jogosultsággal és hatáskörrel kell rendelkezniük a minisztériumok, illetve a különböző kormányzati szintek közötti folyamatok koordinálásához, és annak biztosításához, hogy a romaintegráció valamennyi vonatkozó közpolitikába beépül; részt kell vállalniuk a vonatkozó politikák kialakításában és végrehajtásában, és be kell őket vonni az uniós források felhasználásának stratégiai tervezésébe. Emellett ösztönözniük kell az összes érintett szereplőre kiterjedő párbeszédet, illetve tapasztalat- és eszmecserét, és fel kell térképezniük a szinergiákat más lényeges kezdeményezésekkel²⁶.

3. BŐVÍTÉSI ORSZÁGOK

Az EU 2012–2013-ra vonatkozó bővítési stratégiájában csakúgy, mint az egyes országokkal foglalkozó részletes eredményjelentésekben a Bizottság rámutat, hogy a romák továbbra is rendkívül hátrányos helyzetben vannak a Nyugat-Balkánon. A megkülönböztetést számos országban még kezelni kell

²⁵ http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/roma_nationalcontactpoints_en.pdf

²⁶ Ilyen kezdeményezések többek között az integrációs nemzeti kapcsolattartó pontok, a Duna régióra vonatkozó uniós stratégia stb.

az oktatáshoz, foglalkoztatáshoz, szociális és egészségügyi ellátáshoz, lakhatáshoz és személyes okmányokhoz való hozzáférés szempontjából.

Az elmúlt években némileg ugyan javult a helyzet, és kezdeti előrelépések valósultak meg az oktatásban és az egészségügyben, mégis, továbbra is kitartó erőfeszítésekre van szükség. Ez többek között azt jelenti, hogy megfelelő forrásokat kell elkülöníteni a romaintegrációs politikák végrehajtására. A jogi és intézményi keret tényleges végrehajtása és érvényesítése még mindig kihívást jelent. Néhány országban a közelmúltban került sor a romák helyzetének javítását célzó többéves stratégiák és a kapcsolódó cselekvési tervek elfogadására (Montenegró, Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság), illetve felülvizsgálatára és továbbfejlesztésére (Albánia, Bosznia-Hercegovina, Koszovó²⁷ és Szerbia). Törökországnak még ki kell dolgoznia a romaintegrációt elősegítő szisztematikus megközelítést és átfogó stratégiát.

A bővítési országoknak folytatniuk kell a 2011-es nemzeti konferenciákon a Bizottsággal közösen elfogadott operatív következtetésekből foglalt megvalósítását. Ezeket a következtetéseket a strukturális politikai párbeszéd keretében évente megújítják. Öt kérdéskört érintenek: nyilvántartás, oktatás, egészségügy, hozzáférés a munkához és a lakhatáshoz. A Bizottság 2012-ben fokozta szerepvállalását, ugyanis egyes országoknak célzott pénzügyi támogatást nyújtott az operatív következtetések végrehajtásához. Az Előcsatlakozási Támogatási Eszköz (IPA) biztosította pénzforrások felhasználása javult annak köszönhetően, hogy több támogatási intézkedés irányult a romák társadalmi befogadására és státuszuk, illetve életkörülményeik javítására, és az országok segítséget kaptak nemzeti stratégiájuk kialakítása, felülvizsgálata és végrehajtása tekintetében, mind a nemzeti, mind a regionális programok keretében. A Bizottság továbbra is támogatja a romák helyzetének javítását célzó politikákat és konkrét intézkedéseket, köztük a Romák integrációjának évtizede²⁸ keretében, az adott országok uniós csatlakozási folyamatának részeként megvalósuló intézkedéseket.

4. KÖVETKEZTETÉSEK – TOVÁBBI TEENDŐK

A tagállamok által az elmúlt év során elért előrelépések értékeléséből két lényeges következtetés vonható le: egyes tagállamok jelentős mértékben újragondolták vagy fejlesztették stratégiájukat, ami kézzelfogható eredményt hozott, különösen azáltal, hogy horizontális és vertikális párbeszédre, valamint stratégiáik végrehajtásának koordinációjára törekedtek; ennek ellenére a sikeres végrehajtás bizonyos előfeltételei továbbra sem biztosítottak, ezért a helyi szintű javulás meglehetősen lassú.

Annak érdekében, hogy az oktatáshoz, foglalkoztatáshoz, egészségügyhöz és lakhatáshoz való hozzáférés négy pillére mentén felgyorsuljon a romaintegrációs előrelépések, a Bizottság az alábbi kiegészítő segítséget ajánlja fel a tagállamoknak:

²⁷ Ez a megnevezés nem érinti a jogállással kapcsolatos álláspontokat, továbbá összhangban van az 1244 (1999) ENSZ BT-határozattal és a Nemzetközi Bíróságnak a koszovói függetlenségi nyilatkozatról szóló véleményével.

²⁸ Az Izland, Koszovó és Törökország kivételével valamennyi bővítési országra kiterjedő Roma integráció évtizede az uniós tagállamok és a bővítési országok közötti politikai koordináció, tapasztalatcsere és információmegosztás platformjaként szolgál, valamint előmozdítja a civil társadalom nemzeti és helyi szintű részvételét, és az egyéb nemzetközi kezdeményezésekkel való kiegészítő jelleget.

a) a szakpolitikai célkitűzések és kötelezettségvállalások tekintetében elért tagállami eredmények megszilárdítása

- a romaintegrációt célzó intézkedések hatékonyságának fokozásáról szóló tanácsi ajánlásra vonatkozó javaslat előterjesztése e közleménnyel egyidejűleg. A Bizottság 2012. évi eredményjelentése²⁹, a civil társadalommal és a romák képviselőivel folytatott magas szintű megbeszélések, valamint e jelentés alapján a Bizottság javaslatot tesz rá, hogy a tagállamok a Tanács által elfogadandó jogi eszköz segítségével adjanak lendületet a romaintegrációnak;
- kétoldalú és többoldalú tapasztalat- és eszmecsere folytatása a romaintegrációs nemzeti kapcsolat-tartó pontok és a romaintegrációs politikai intézkedések végrehajtásában érintett más nemzeti hatóságok bevonásával;
- a romaintegráció alakulásának további figyelemmel kísérése az Európa 2020 stratégia összefüggésében, mivel a romaintegrációt be kell ágyazni a szegénység és társadalmi kirekesztettség elleni küzdelmet, a foglalkoztatottság növelését, az iskolai lemorzsolódási arány csökkentését és az iskolai végzettségi szint javítását célzó átfogó tagállami erőfeszítésekbe.
- az érintett szereplők közötti párbeszéd és együttműködés javítása az Európai Roma Platform soron következő ülésén;
- a faji egyenlőségi irányelv közigazgatási gyakorlatban történő végrehajtásának nyomon követése.

b) támogatásnyújtás az uniós forrásokon keresztül

- a nemzeti erőforrások kiegészítése egy olyan kerettel, amely meghatározza, hogy az uniós finanszírozási lehetőségek³⁰ (Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA), Európai Szociális Alap (ESZA), Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA)) miként képesek támogatni a marginalizálódott közösségek, például a romák tagállami integrációját 2014 és 2020 között. Ezen túlmenően ösztönözni kell a magán- és harmadik szektorból származó források felhasználását a romaintegrációs beruházások hatásának fokozása érdekében.
- javaslat arra vonatkozóan, hogy egyes tagállamok használják ki a „Marginalizálódott közösségek, például a romák integrációja” beruházási prioritást, vagy a következő programozási időszakra tűzzenek ki konkrét célokat a munkaerő-piaci integráció, az oktatáshoz való hozzáférés vagy a romák társadalmi befogadása terén az európai szemeszter megállapításainak tükrében;
- javaslat egy új társadalmi beruházási politikai keretre³¹, amely a romaintegrációt potenciálisan elősegítő három elemre³² épül.

A Bizottság felkéri az Európai Parlamentet, hogy tevékenyen vegyen részt a romaintegrációt célzó intézkedések hatékonyságának fokozásáról szóló tanácsi ajánlásra vonatkozó javaslat vitájában.

A Bizottság évente egyszer, tavasszal jelentést készít – a következő jelentés 2014-ben esedékes – az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az oktatás, foglalkoztatás, egészségügy és lakhatás négy pillére kapcsán elért eredményekről a tagállamok által szolgáltatott információk, az EU Alapjogi Ügynöksége által gyűjtött adatok és a civil szervezetek hozzájárulásai alapján. Az éves jelentések teljesítményértékelést adnak majd a romaintegráció terén megvalósított tagállami erőfeszítésekről és az elért eredményekről.

29 „Nemzeti romaintegrációs stratégiák: az uniós keretrendszer végrehajtásának első lépése” c. közlemény, COM(226) 2012 final, 2012.5.26., valamint az ezt kísérő bizottsági szolgálati munkadokumentum, SWD(2012) 133.

30 Bizottsági szolgálati munkadokumentum, Az Európai Regionális Fejlesztési Alap, az Európai Szociális Alap, a Kohéziós Alap, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap és az Európai Tengerügyi és Halászati Alap 2014 és 2020 közötti közös stratégiai keretének elemei, 2012.3.14., SWD(2012) 61 final, II. rész.

31 *Szociális beruházás a növekedés és a kohézió érdekében – többek között a 2014–2020-as Európai Szociális Alap végrehajtása révén* c. közlemény, COM(2013) 83 final; valamint a „Beruházások a gyermekek érdekében: a hátrányos helyzetből való kitörés” c. bizottsági ajánlás, COM(2013) 778 final, 2013.2.20.

32 A szociális rendszerek javítása és megfelelőbbé tétele, az aktivizálást és támogatást elősegítő szakpolitikák végrehajtása, valamint az egész életen át tartó szociális beruházások ösztönzése.

Melléklet

PÉLDÁK A VÉGREHAJTÁS STRUKTURÁLIS
ELŐFELTÉTELEIVEL KAPCSOLATOS FELLÉPÉSEKRE**A HELYI ÉS REGIONÁLIS HATÓSÁGOK TEVÉKENY SZEREPVÁLLALÁSÁNAK PÉLDÁJA**

Németországban Berlin szövetségi állam kormányja 2012. augusztus 7-én romaintegrációs stratégiát fogadott el. A stratégia regionális romaintegrációs cselekvési terv kidolgozását irányozza elő. Irányítócsoporthoz hoztak létre a berlini kormány különböző szenátusi osztályai, illetve a roma migránsokkal foglalkozó helyi hatóságok bevonásával. A civil társadalom szintén részt vett e regionális cselekvési terv kidolgozásában¹.

A CIVIL TÁRSADALOMMAL FOLYTATOTT SZOROS EGYÜTTMŰKÖDÉS PÉLDÁI

Franciaországban a nemzeti romaintegrációs kapcsolattartó pont nemzeti nyomonkövetési csoportot hozott létre. Ebben az egyesületek, a különböző érintett minisztériumok képviselői és a helyi szereplők egyaránt részt vesznek. A nyomonkövetési csoport és négy tematikus alcsoportja olyan platformként jött létre, amely lehetőséget ad a szakismeretek cseréjére és konszenzus kialakítására a soron következő teendőkről. A csoport javaslatot fog előterjeszteni ezekről az intézkedésekről a franciaországi stratégia végrehajtásáért felelős minisztériumközi irányító bizottság számára.

Lettországban 2012 októberében pályázati felhívást tettek közzé a roma közösséggel folytatott szoros együttműködésre vonatkozóan. A romákat képviselő összes szervezet számára nyílt, állami finanszírozású felhívás a romák társadalmi szerepvállalásának ösztönzésére és a romák és az állami hatóságok (helyi önkormányzatok és egyéb érintett szereplők) közötti együttműködés biztosítására irányult. Olyan projekteket fognak kiválasztani, amelyek keretében többek között gyakorlati szemináriumokat szerveznek az érdekelt szereplőket bevonó együttműködési projektek ösztönzésére, amelyek a munkaadók, illetve a romák közötti együttműködési platformot megteremtésére szolgálnak.

**A STRATÉGIÁK MEGFELELŐ FINANSZÍROZÁSI ESZKÖZÖKKEL VALÓ
ELŐMOZDÍTÁSÁNAK PÉLDÁI**

Bulgária minisztériumközi munkacsoportot hozott létre, amelynek feladata az uniós források romaintegrációs célú mozgósítása. A csoportot az uniós alapok kezeléséért felelős minisztérium vezeti, és miniszterhelyettesek, az irányító hatóságok és az operatív programok szakértői, valamint roma civil szervezetek képviselői alkotják. Célja, hogy eszközökre és programokra tegyen javaslatokat, továbbá ellenőrizze az egyes operatív programok keretében tervezett intézkedéseket. Kidolgozza a nemzeti stratégia mellékletét, amely meghatározza a végrehajtáshoz szükséges intézkedéseket és ezek fenntartható finanszírozását. A melléklet elfogadására még nem került sor.

Magyarországon a nemzeti jogban meghatározott jelzőrendszer alapján megállapították, melyek a leghátrányosabb helyzetű mikrorégiók. Ezek a mikrorégiók súlyos gazdasági, foglalkoztatási és infrastrukturális problémákkal küzdenek. Fejlesztésük érdekében célzott intézkedéseket hajtanak végre, amelyek szociális fellépésekből, közösség- és vidékfejlesztési intézkedésekből és humán erőforrás-szolgáltatásokból állnak.

A MEGBÍZHATÓ NYOMONKÖVETÉSI RENDSZEREK PÉLDÁI

A **magyarországi** nyomonkövetési rendszer a nemzeti stratégia társadalmi hatásainak mérésére és a végrehajtás alakulásának követésére fog irányulni. A rendszer az alábbi négy tényezőn alapul:

1. Mutatók összessége, amelyek a társadalmi változásokat mérik a nemzeti stratégiában meghatározott célkitűzések viszonylatában;
2. Egy külső nemzetközi tanácsadóval együttműködve kialakított rendszeres jelentéstételi rendszer annak nyomon követésére, hogy a cselekvési tervben szereplő intézkedéseket valóban végrehajtották-e;
3. Kutatás;
4. Társadalmi befogadási információs rendszer, amely lehetővé teszi az adatgyűjtést a különböző szakpolitikai területeken. A helyi hatóságok szintén használni fogják a rendszert esélyegyenlőségi tervek kidolgozására.

Észtország felismerte a romák helyzetének alaposabb felmérése iránti igényt, hogy ezáltal megfelelő romaintegrációs intézkedések születhessenek. A romák helyzetét tehát egy felmérésen keresztül térképezik fel, amelyet 2012–2013-ban végeznek. A felmérési eredményeket a stratégia következő lépéseinek tervezése során kívánják felhasználni.

¹ Berlin romaintegrációs stratégiája az alábbi honlapon elérhető: <http://www.parlament-berlin.de:8080/starweb/adis/citat/VT/17/DruckSachen/d17-0440.pdf>

A MEGKÜLÖNBÖZTETÉS ELLENI KÜZDELEM PÉLDÁI

Spanyolország számos intézkedést hozott a rendőri erők képzése érdekében. 2012 során összesen 158 regionális, helyi és nemzeti biztonsági egységnek nyújtottak képzést az egyenlő bánásmódról és a faji alapon történő megkülönböztetésről.

Németországban Schleswig-Holstein tartomány a 2012-ben végrehajtott alkotmánymódosításnak köszönhetően immár elismeri a német állampolgárságú és Németországban etnikai kisebbségként élő romákat és szintiket.

Romániában a közoktatásban évente külön keretszámot jelölnek ki a roma diákok és hallgatók számára a középiskolákban, a szakképzéseken és az egyetemeken. Ennek köszönhetően eddig mintegy 15 000 roma diákot és hallgatót vontak be a pozitív fellépés e formájába.

AJÁNLOTT IRODALOM

- Az MTA Társadalomtudományi Központ Kisebbségkutató Intézetének kiadványaiból
- Bárdi Nándor – Tóth Ágnes (szerk.): Önazonosság és tagoltság. Budapest, MTA TK KI – Argumentum, 2013.
- Bárdi Nándor – Tóth Ágnes (szerk.): Asszimiláció, integráció, szegregáció: párhuzamos értelmezések és modellek a kisebbségkutatásban. Budapest, Argumentum, 2011.
- Baranyi Béla (szerk.): Roma szegregációs folyamatok a csereháti és dél-baranyai kistérségekben. Budapest, MTA KI – Gondolat Kiadó, 2005.
- Kállai Ernő: Helyi cigány kisebbségi önkormányzatok Magyarországon. Budapest, MTA KI – Gondolat Kiadó, 2005.
- Kemény István (szerk.): Roma of Hungary. Boulder, Colo., Social Science Monographs; Highland Lakes, N. J. : Atlantic Research and Publ.; New York, [N.Y.] : Columbia Univ. Press, distrib., 2005.
- Kemény István, Jankó Béla, Lengyel Gabriella: A magyarországi cigányság, 1971-2003. Budapest, MTA KI – Gondolat, 2004.
- Kóczé Angéla (szerk.): Nehéz sorsú asszonyok feketén-fehéren: roma nők munkaerő-piaci és megélhetési lehetőségei két kistérségben. Budapest, MTA ENKI, 2010.
- Majtényi B. – Vizi B. (szerk.): Európa Kisebbsége. A roma kisebbség a nemzetközi dokumentumokban. Budapest, MTA KI – Gondolat Kiadó, 2005.
- Prónai Csaba (szerk.): Cigány világok Európában. Budapest, Nyitott Könyvműhely, 2006.
- Prónai Csaba (szerk.): Lokális cigány közösségek Gömörben. Identitásváltozások marginalitásban. Budapest, MTA ENKI, 2005.

AJÁNLOTT WEBOLDALAK

- Az Emberi Erőforrás Minisztérium Társadalmi Felzárkózásért felelős Államtitkárságának honlapja
<http://romagov.kormany.hu/>
- Civil társadalmi jelentés a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia megvalósításáról
<http://partnershungary.hu/civil-jelentes-a-nemzeti-roma-strategiarol.html>
- Az Európa Tanács roma portálja:
<http://hub.coe.int/web/coe-portal/roma>
- Romák az Európai Unióban
http://ec.europa.eu/justice/discrimination/roma/index_en.htm
- Az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége
www.fra.europa.eu

NEMZETKÖZI JELENTÉSEK A ROMÁK HELYZETÉRŐL

- Avoiding the dependency trap (UNDP, 2003)
<http://hdr.undp.org/en/reports/regional/eurothecis/name,3203,en.html>
- At risk (UNDP, 2006)
http://europeandcis.undp.org/uploads/public/File/rbec_web/vgr/vuln_rep_all.pdf
- No Data, no progress (Open Society Foundations, 2010)
http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/no-data-no-progress-country-reports-20100628_0.pdf
- Policy advice on the integration of Roma in the Slovak Republic (World Bank, 2011)
http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/ECA/2013/01/23/090224b0818b963c/1_0/Rendered/PDF/Overview0of0Ma0ation00EU0Financing0.pdf
- Ten years after, A history of school desegregation in CEE (Iulius Rostas, 2012)
<http://www.romaeducationfund.hu/news/ref/news-and-events/ten-years-after-history-roma-school-desegregation-central-and-eastern-europ>
- The situation of Roma in 11 EU member states (FRA, 2012)
<http://fra.europa.eu/en/publication/2012/situation-roma-11-eu-member-states-survey-results-glance>
- Human rights of Roma and Travellers in Europe (CoE, 2012)
http://www.coe.int/t/commissioner/source/prems/prems79611_GBR_CouvHumanRightsOfRoma_WEB.pdf
- What works for Roma inclusion in the EU (EC, 2012)
http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/whatworksfor_romainclusion_en.pdf

Konferencia programok

A MAGYAR KORMÁNYZATI ROMAPOLITIKÁK 20 ÉVE

A romapolitikák értékelési módszerei és a magyar kormányzatok romapolitikái

2013. június. 10-11. • Műhelykonferencia - ÁROP-2.2.5

Jakobinus Terem, MTA TK, 1014 Budapest, Országház utca 30.

A Nemzeti Közzolgálati Egyetem, a Tom Lantos Intézet

és az MTA TK Kisebbségkutató Intézet szervezésében

10 June 2013

EVALUATION METHODOLOGIES
AND METHODS OF POLICIES TARGETING THE ROMA

International workshop – The working language is English.

1.30 PM **Introduction**

- Welcome, introductions and workshop objectives
- An overview and broad classification of existing reports and evaluations

2.00 PM **Reviewing evaluations: purposes, approaches, and methods; successes and failures**

- Government reports
- International organisation reports
- European institution and agency reports
- Civil society reports

Speakers are required to present a specific case study.

3.30 PM Coffee break

4.00 PM **Evaluating evaluations: impact, outcomes and ways forward**

- Do evaluations reach their objectives?
- What are their weaknesses and strengths? What is the common experience?
- Do evaluations matter? If so, in what specific ways?
- How could the media contribute to a deeper impact of evaluations?

5.30 PM **Conclusion**

- How to improve the evaluation of public policies targeting the Roma? Recommendations.

Confirmed speakers include, a.o. *Bereményi, Bálint-Ábel* (Universitat Autònoma de Barcelona), *Husz, Dóra* (European Commission, DG Employment) and *Rövid, Márton* (Decade of Roma Inclusion Secretariat Foundation), *Sheena Keller* (EU FRA), *Iulius Rostas* (Babes-Bolyai University) *Tatjana Peric, Marius Taba* (Roma Education Fund)

2013. június 11. kedd

9:00 **Üdvözlő beszédek**

Kis Norbert, továbbképzési és nemzetközi rektorhelyettes, Nemzeti Közzolgálati Egyetem
Bíró Annamária, igazgató, Tom Lantos Intézet

9:45 **A „romapolitikák” Magyarországon 1990-től**

Levezető elnök: *Vizi Balázs* egy. docens, NKE Nemzetközi Intézet
Kállai Ernő, nemzetiségekért felelős biztoshelyettes, AJBH

Előadás címe: A romákat célzó kormányzati politikák húsz éve

Benkő János

Előadás címe: A cigányság felzárkóztatására fordított támogatások mértéke és hatékonysága (Egy ÁSZ kutatás és annak utóélete).

11:00 Kávészünet

11:15 **A kormány 2011-es roma felzárkóztatási stratégiája**

Ulicska László, főosztályvezető-helyettes, Emberi Erőforrások Minisztériuma

Előadás címe: A Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia

Majtényi Balázs, tud. főmunkatárs, MTA TK Jogtudományi Intézet

Előadás címe: Romapolitikák és a felzárkózási stratégia

Berki Judit

Előadás címe: A civil monitoring jelentés és a felzárkózási stratégia

VITA

12:30 Büféebéd

13:30 **Ágazati politikák és problémák**

Levezető elnök: *Feischmidt Margit*, tud. főmunkatárs, MTA TK Kisebbségkutató Intézet

Papp Z. Attila, igazgató, MTA TK Kisebbségkutató Intézet

Előadás címe: Az iskolai integráció eredményei

Dinók Henriett, tud. munkatárs, MTA TK Jogtudományi Intézet

Előadás címe: A romastratégia eddigi eredményei az oktatáspolitikai területén

Daróczi Gábor, elnök, Romaversitas

Előadás címe: A romák a hazai felsőoktatásban

15:00 Kávészünet

15:15 *Balogh Lídia*, programvezető, MONA - Magyarországi Női Alapítvány

Előadás címe: A roma nőkkel kapcsolatos szakpolitikai megközelítések

Kovács Ádám, kutató, PartnersHungary

Előadás címe: Az egészségügyi szolgáltatásokhoz való hozzáférés: politika és gyakorlat

VITA

16:30 **Zárszó**



IMPRESSZUM

ROMAPOLITIKÁK ÉRTÉKELÉSEI ÉS A MAGYAR KORMÁNYZATOK ROMAPOLITIKÁI

SZERKESZTETTE ÉS LEKTORÁLTA: Dr. Vizi Balázs, egyetemi docens,
Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Nemzetközi és Európai Jogi Tanszék

KIADÓ: Nemzeti Közszolgálati Egyetem

KIADÁSÉRT FELELŐS: Prof. Dr. Patyi András rektor

LEVELEZÉSI CÍM: Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 1101 Budapest, Hungária krt. 9-11.

WEBLAP: www.uni-nke.hu

Ez a kiadvány a Nemzeti Közszolgálati Egyetem ÁROP-2.2.5.-2008-0001 azonosító számú,
„Humánerőforrás-gazdálkodás a központi közigazgatásban” kiemelt projekt keretében,
az Európai Unió támogatásával valósult meg.

