



ÁLLAMI
SZÁMVEVŐSZÉK
FEJLESZTÉSI ÉS MÓDSZERTANI INTÉZET

A magyarországi cigányság helyzetének javítására és
felemelkedésére a rendszerváltás óta fordított támogatások
mértéke és hatékonysága

Összegző, helyzetfeltáró tanulmány

2008. április

**Állami Számvevőszék
Fejlesztési és Módszertani Intézet**

Összegző, helyzetfeltáró tanulmány

A magyarországi cigányság helyzetének javítására és felemelkedésére
a rendszerváltás óta fordított támogatások
mértékéről és hatékonyságáról

2008. április

Szerkesztette:

Dr. Báger Gusztáv
egyetemi tanár, főigazgató

Szerzők:

Dr. Pulay Gyula
főigazgató-helyettes

Dr. Benkő János
főtanácsadó

Kiadásért felel: Dr. Báger Gusztáv főigazgató

A kézirat lezárva 2008. április 30.

© Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet

ISBN 978-963-87779-2-8

Tartalomjegyzék

BEVEZETÉS	3
1. ÖSSZEGZŐ MEGÁLLAPÍTÁSOK, KÖVETKEZTETÉSEK ÉS JAVASLATOK	5
1.1. ÖSSZEGZŐ MEGÁLLAPÍTÁSOK.....	5
1.2. KÖVETKEZTETÉSEK	9
1.3. JAVASLATOK	11
2. A KUTATÁS MÓDSZERE	12
3. A ROMAPOLITIKA LEGFONTOSABB JELLEMZŐI	14
3.1. KÜLÖNBÖZŐ NÉZŐPONTOK A ROMAPOLITIKÁBAN	14
3.2. A CIGÁNYSÁGNAK, MINT NEMZETI ÉS ETNIKAI KISEBBSÉGNEK A TÁMOGATÁSA.....	16
3.3. A CIGÁNYSÁG HELYZETÉNEK JAVÍTÁSÁT CÉLZÓ ÁTFOGÓ INTÉZKEDÉSI TERVEK	18
4. A ROMAINTEGRÁCIÓT SEGÍTŐ KORMÁNYZATI INTÉZKEDÉSEK ÁTTEKINTÉSE	19
4.1. KÖZÉPTÁVÚ INTÉZKEDÉSI CSOMAGOK (CSELEKVÉSI PROGRAMOK).....	19
4.1.1. <i>A cigányság helyzetével kapcsolatos legsürgetőbb feladatokról szóló 1125/1995. (XII.12.) Korm. határozat</i>	19
4.1.2. <i>A cigányság élethelyzetének javítására vonatkozó középtávú intézkedéscsomagról szóló 1093/1997. (VII.29.) Korm. határozat</i>	19
4.1.3. <i>A cigány kisebbség helyzetének javítását célzó intézkedésekről szóló 1107/1997. (X. 11.) Korm. határozat</i>	19
4.1.4. <i>A cigányság életkörülményeinek és társadalmi helyzetének javítására irányuló középtávú intézkedéscsomagról szóló 1047/1999. (V.5.) Korm. határozat</i>	20
4.1.5. <i>A cigányság életkörülményeinek és társadalmi helyzetének javítására irányuló középtávú intézkedéscsomagról szóló 1047/1999. (V.5.) Korm. határozat módosításáról szóló 1073/2001. (VII.13.) Korm. határozat</i>	20
4.1.6. <i>A cigányság életkörülményeinek és társadalmi helyzetének javítására irányuló középtávú intézkedéscsomagról szóló 1047/1999. (V. 5.) Korm. határozat végrehajtásának egységes szakmai és pénzügyi utókövetési rendszeréről szóló 1051/2002. (V. 14.) Korm. határozat</i>	20
4.1.7. <i>A romák társadalmi integrációját előmozdító kormányzati együttműködés irányelveiről és szervezeti kereteiről szóló 1186/2002. (XI. 5.) Korm. határozat</i>	21
4.1.8. <i>A romák társadalmi integrációját elősegítő kormányzati programról és az azzal összefüggő intézkedésekről szóló 1021/2004. (III.18.) Korm. határozat</i>	21
4.1.9. <i>A romák társadalmi integrációját elősegítő kormányzati programról és az azzal összefüggő intézkedésekről szóló 1021/2004. (III.18.) Korm. határozat módosításáról szóló 1020/2005. (III.10) Korm. határozat</i>	22
4.1.10. <i>A középtávú intézkedéscsomagok értékelése a hatékonyság szempontjából</i>	22
4.2. STRATÉGIÁK, HOSSZÚ TÁVÚ PROGRAMOK, FEJLESZTÉSI TERVEK.....	23
4.2.1. <i>Hosszú távú társadalom- és kisebbségpolitikai stratégia előkészítése 1998-2002</i>	23
4.2.2. <i>Nemzeti Fejlesztési Terv és az Új Magyarország Fejlesztési Terv</i>	23
4.2.3. <i>A Roma Integráció Évtizede Program Stratégiai Terv</i>	25
4.2.4. <i>Egyéb a társadalmi összetartozást erősítő stratégiák</i>	27

5. A CIGÁNYSÁG INTEGRÁCIÓJÁT SZOLGÁLÓ KORMÁNYZATI INTÉZMÉNYRENDSZER.	27
5.1. A ROMA INTEGRÁCIÓ IRÁNYÍTÁSÁÉRT, ILLETVE KOORDINÁCIÓJÁÉRT FELELŐS INTÉZMÉNYEK	27
5.2. KOORDINATÍV ÉS ÉRTÉKELŐ TÁRCAKÖZI SZERVEZETEK	30
5.3. A CIGÁNYSÁG ÉRDEKKÉPVISELETI RENDSZERE.....	31
6. A ROMA INTEGRÁCIÓS CÉLÚ FORRÁSOK SZABÁLYOZÁSA, JELLEMZŐI ÉS FELHASZNÁLÁSUK TAPASZTALATAI	32
6.1. <i>A ROMA INTEGRÁCIÓS FELADATOK FINANSZÍROZÁSI RENDSZERE</i>	<i>32</i>
6.1.1. <i>Nevesített források</i>	<i>33</i>
6.1.2. <i>A cigányság részére az etnikai és kisebbségi források terhére biztosított támogatások (nem nevesített források)</i>	<i>36</i>
6.1.3. <i>Fejezeti kezelésű források</i>	<i>37</i>
6.1.4. <i>PHARE, uniós és egyéb nemzetközi források.....</i>	<i>45</i>
6.2. A CIGÁNYSÁG INTEGRÁCIÓJÁRA FELHASZNÁLT KÖLTSÉGVETÉSI TÁMOGATÁSOK NAGYSÁGRENDJÉNEK ALAKULÁSA	48
6.3. A PÁLYÁZATI FORRÁSOK HASZNOSULÁSÁNAK TAPASZTALATAI (PHARE PROJEKTEK ALAPJÁN).....	53
7. TERVEZŐ-, BESZÁMOLÓ-, ÉRTÉKELŐ RENDSZEREK JELLEMZŐI, A MONITORING RENDSZER KIÉPÍTÉSÉNEK SZÜKSÉGESSÉGE	55
8. ÖSSZEFOGLALÁS: A CIGÁNYSÁG FELEMELKEDÉSÉRE FORDÍTOTT TÁMOGATÁSOK EREDMÉNYESSÉGÉT MEGHATÁROZÓ TÉNYEZŐK.....	59
FELHASZNÁLT IRODALOM.....	63
RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE.....	66
AZ ÁSZ FEMI EDDIG MEGJELENT TANULMÁNYAI	68

BEVEZETÉS

Az Állami Számvevőszék 2007. évi ellenőrzési tervének a parlamenti pártokkal történt egyeztetése során javaslatként merült fel „A magyarországi cigányság helyzetének javítására és felemelkedésére fordított támogatások mértéke és hatékonysága a rendszerváltás óta eltelt 17 év során, különös tekintettel a magyarországi cigányság helyzetében bekövetkezett pozitív, illetve negatív elmozdulásokra” témájú vizsgálat elvégzése.

A téma jellegéből adódóan a hagyományos számvevőszéki ellenőrzés helyett inkább kutatómunkával, egy helyzetfeltáró, összegző tanulmány keretében volt célszerű a feladatot megoldani. Ennek megfelelően a kutatás az ÁSZ Fejlesztési és Módszertani Intézet (ÁSZ FEMI) munkatervébe került. Ezzel kapcsolatban az Országgyűlés Költségvetési Bizottsága a Számvevőszék 2007. évi ellenőrzési tervének megtárgyalása során nem tett észrevételt.

Az ÁSZ FEMI erőforrásai nem tették lehetővé, hogy a cigányság helyzetéről önálló kutatást végezzen. Ezért egy összegző, helyzetfeltáró tanulmány elkészítésére vállalkozott, amely elsősorban a felhasznált támogatások nagyságrendjét és hasznosságát mutatja be, de nem tér ki részletesen több, a cigányság szempontjából fontos kérdésre. Megkerülhetetlen volt azonban, hogy a kutatás során megvizsgáljuk magának a támogatási rendszernek a működését, illetve elemezzük a támogatások alapját képező kormányzati intézkedéscsomagokat.

A munka során az ÁSZ FEMI a költségvetési és a zárszámadási törvények adatai mellett elsősorban a kisebbségek, közte a cigányság helyzetének alakulásáról az Országgyűlés részére két évente készülő beszámolókra, a Kormány részére készített beszámolókra, valamint az Európai Uniónak a társadalmi összetartozásról készített kormányjelentésekre, továbbá kutatásokra, tanulmányokra támaszkodott. Indokolt megjegyezni, hogy az említett jelentésekből, kutatásokból, publikációkból átvett és felhasznált adatokat és megállapításokat az ÁSZ FEMI helyszíni vizsgálattal értelemszerűen nem ellenőrizte. Mindezek mellett a tanulmány támaszkodik az Állami Számvevőszéknek a témával kapcsolatos ellenőrzési megállapításaira és javaslataira is.

A kutatáshoz szükséges információkért az Intézet a Miniszterelnöki Hivatalhoz, az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztériumhoz, a Szociális és Munkaügyi Minisztériumhoz, valamint az Egészségügyi Minisztériumhoz fordult. A további tájékozódás érdekében az ÁSZ FEMI a MeH Nemzeti Etnikai és Kisebbségi Főosztályát, a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség és az Oktatási és Kulturális Minisztérium témával foglalkozó szakértőit is felkereste. Az érintett tárcáktól, kormányzati szervektől a tanulmány elkészítéséhez értékes segítséget kaptunk.

1. Összegző megállapítások, következtetések és javaslatok

1.1. Összegző megállapítások

A magyarországi cigány lakosság életkörülményei, társadalmi helyzete részletesen kutatott, elemzett területnek számít. A kutatók, politikusok, jogvédők körében egyöntetű a vélemény, hogy a cigány népesség helyzete lényegesen rosszabb az országos átlagnál. Többségük nem jut munkához és bizonytalan, kiszolgáltatott helyzetben, az ország válságban lévő régióiban, kedvezőtlen helyzetű kis, rossz életfeltételeket biztosító falvakba koncentrálódva él. A felsorolt problémák, amelyek az adott térségekben élő többségi lakosságot is érintik a legtöbb esetben együtt vannak jelen és együttesen járulnak hozzá a cigányság marginalizálódásához. A helyzet ismeretében joggal merül fel a kérdés, hogy az elmúlt években a cigányság helyzetének javítására fordított támogatások mennyire voltak eredményesek.

A rendszerváltás óta eltelt időszakban a magyarországi cigányság helyzetének javítására és felemelkedésére fordított támogatások hatékonyságát akkor lehet tudományos alapossággal megállapítani, ha mérni tudjuk az eredményeket, és ezeket össze tudjuk vetni a támogatások nagyságával. Természetesen ilyenkor is vizsgálni kell, hogy a támogatások és az eredmények oksági kapcsolatban álltak-e egymással.

A cigányság életkörülményeit objektíven bemutató átfogó helyzetértékelés sem a 90-es évek elején, sem azóta nem készült. 1993 óta adatvédelmi jogokra hivatkozással hivatalos adatfelvételt a kisebbségekről nem készítettek. Megfelelően részletezett és kis változásokat is mérni képes információ híján nem lehet pontosan számszerűsíteni a cigányság helyzetében a rendszerváltás óta, vagy annál rövidebb időszakban bekövetkezett változásokat. Következésképpen a cigányság életkörülményeinek javítását szolgáló támogatások hatékonyságát a közgazdasági elemzés hagyományos eszközeivel nem lehet megítélni.

A támogatások eredményességének számszerűsítéséhez szükséges objektív adatok hiánya miatt a támogatások hatékonyságát csak közvetett módon lehetett vizsgálni. Ezért a kutatás során kiemelt figyelmet szenteltünk annak, hogy a cigányság helyzetének javítását, felemelkedését 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 fenti megközelítést követve bemutatjuk,

- melyek voltak a romapolitika legfontosabb jellemzői, hogyan változtak céljai, eszközei, intézményei;
- hogyan alakult a cigányság részvétele a romapolitika meghatározásában és végrehajtásában;
- mekkora és milyen összetételű forrásokat használtak fel a romapolitika megvalósításának támogatására;
- hogyan követték nyomon (beszámolás, monitoring, ellenőrzés) a támogatások felhasználását.

Az egyes kormányzati koncepciók, tervek megfogalmazása során különböző nézőpontokból közelítették meg a cigányság felemelkedésének kérdését. A fő dilemma így fogalmazható meg, miként kezelje az állam a cigányság ügyét: emberi jogi-kisebbségi, vagy szociális-

foglalkoztatási kérdésként? Az utóbbi esetben is létezik két megközelítés mód, nevezetesen az, hogy az állam 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 kifejezetten etnikai-kisebbségi megközelítés az 1990-94 közötti két kormány cigánysággal kapcsolatos politikáját jellemezte. A cigányság helyzetének átfogó javítását célul kitűző első - 1995. évi - kormányhatározat óta a magyar kormányok a cigányság problémáit egyszerre kisebbségi és szociális kérdésként kezelik. Ezáltal az európai megközelítésmódot követik.

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 távon azonban ezt a világos elkülönülést nem sikerült megvalósítani. A kettős szemlélet a szabályozásban és finanszírozásban is tükröződött. A megközelítési módok egymásnak feszülése, valamint a részleges és időben is változó megoldások sokszor akadályozták a kormányzati intézkedések folytonosságát, fenntarthatóságát, rontották eredményességét.

A cigányság helyzetének javítására irányuló intézkedések fokozatosan alakultak ki. 1995-ig egyedi programok voltak a jellemzők. 1995-ben megszületett egy rövid távú kormányprogram. 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. E tekintetben a kormányzati romapolitikában nagyfokú hasonlósággal találkozhatunk.

Az intézkedéscsomagok közös jellemzője, hogy az egyes minisztériumok - nem ritkán a maradékelv alapján - maguk határozták meg, milyen, a romák számára is elérhető programokat kívánnak megvalósítani, és ezekre mennyi pénzt áldoznak a tárca keretéből. Az egész vizsgált időszakban kimutatható, hogy hiányzott a teljes forrásbiztosítás, nem oldódott meg a forráskoncentráció, sőt még a források megfelelő koordinációja sem.

A középtávú intézkedési csomagokról elmondhatjuk, hogy azok általában sok feladatot meghatároznak, de

- számos feladat megfogalmazása túl általános, ezért nehezen számon kérhető;
- egyes feladatokért több tárca is felelős, nincsenek meghatározva feladatrészek. A kormányhatározatok komplex feladatainak (egy minisztérium főfelelőssége és több, a témában érintett minisztérium közös feladata) a megvalósítása a gyakorlatban nem működött. A főfelelős minisztériumnak nem volt valós irányítási, koordinációs lehetősége, pénzügyi befolyása meg különösen nem a közös megvalósításra, így minden minisztérium a maga módján és saját hatáskörében próbált valamivel hozzájárulni a feladat teljesítéséhez;
- nem jelölik meg a célokhoz szükséges pénzeszközök nagyságrendjét, azok forrását, mindezeket a tárcákra bizzák, ezért a költségvetési források szétforgácsolódtak a tárcák között, egyes részfeladatokra több esetben jelképes összegeket terveztek, és fordítottak a tárcák;
- a forrásfelhasználás nem transzparens, nehezen ellenőrizhető, vannak feladatok, amelyeknek forrásai nevesítettek, vannak, amelyek a kisebbségi büdzből valósulnak meg. A tényleges roma célú felhasználásra, annak ellenőrzésére nem voltak kidolgo-

zott módszerek, a cigány társadalmi szervezetek számára különösen átláthatatlan volt a programok megvalósítása;

- az egységes beszámoltatás érdekében hozott intézkedések ellenére a költségvetési források hatékony és ellenőrizhető felhasználásában nem történt érdemi változást előidéző előrelépés;
- nem alkalmaztak indikátorokat.

„A Roma Integráció Évtizede Program Stratégiai Tervhez kapcsolódó, a 2008-2009. évekre szóló kormányzati intézkedési tervről” szóló 1105/2007. (XII. 27.) kormányhatározat a korábbi kormányzati intézkedésekhez képest konkrétabb és a pontos határidők következtében jobban számon kérhető feladatokat tartalmaz a stratégia végrehajtása érdekében. Elvileg előrelépésnek tekinthető, hogy a határozat az egyes intézkedések forrását is rögzíti. A határozat előírja monitoring rendszer kidolgozását a Roma Integrációs Tanács és az annak keretein belül működő Roma Irányító és Monitoring Bizottság közreműködésével.

A rövid és középtávú programok megvalósulásának eredményeit vizsgálva is nyilvánvaló, hogy a cigányság élethelyzetének érdemi javulását csak sok éven át tartó, azonos irányú, összehangolt fejlesztésekkel lehetne elérni. A kilencvenes évek végén hosszú távú stratégia kidolgozása kezdődött meg. A stratégia elfogadására azonban akkor nem került sor.

2003-ban, nemzetközi kezdeményezésre kezdődött el egy újabb stratégiai program előkészítése. Az ennek eredményeként kidolgozott „a Roma Integráció Évtizede Program Stratégiai Terv” című dokumentumot az Országgyűlés 2007-ben fogadta el¹. E stratégia végrehajtására a kormány két évet felölelő intézkedési tervet hagyott jóvá.²

A cigányság felemelkedésével kapcsolatos stratégiai feladatok meghatározására további lehetőséget kínált az I. Nemzeti Fejlesztési Terv, majd az Új Magyarország Fejlesztési Terv kidolgozása, amelyek az Európai Unió és Magyarország fejlesztési együttműködésének 2004-2006 illetve 2007-2013 közötti időszakára vonatkozóan foglalmaztak meg kormányzati feladatokat. 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. Külön kiemelt roma fejezete a fejlesztési terveknek nincs, ezt a prioritást „horizontális” célként kell érvényesíteni az egyes fejlesztési területeken.

A rendszerváltás óta a roma integráció irányításának 6 tárca volt a gazdája, a koordinációs feladatokat pedig 4 szervezet látta el. A roma integrációért felelős intézményrendszernek 2004-ig sajátossága volt, hogy elvált egymástól az irányítási és a koordinációs felelősség. 1995-öt követően a kormányok a cigányság felemelkedésének elősegítését már nem tekintették kizárólag kisebbségi ügynek. E változtatást azonban nem követte a kormányzati koordináció módosulása. Azt továbbra is az NEKH látta el, amely ahhoz hatáskörrel, kapacitásokkal nem rendelkezett. 2002-ben, a kormányváltást követően jelentős stratégiai és szervezeti változások következtek be a romapolitika irányításának és finanszírozásának szervezeti rendszerében. Az újonnan kinevezett romaügyi politikai államtitkár által irányított Romaügyi Hivatalba kerültek a roma integrációs feladatok és programok. Ezzel megtörtént a romaintegráció koordinációs feladatainak végleges leválasztása a NEKH-ről. 2004-től a cigánysággal kapcsolatos

¹ 68/2007.(VI.28.) OGY határozat

² 1105/2007. (XII.27.) Korm. határozat

feladatok irányítása és koordinációja ugyanahhoz a szervezethez, az ICSSZEM-hez, majd az SZMM-hez került.

A rendszerváltás óta kialakult a cigányság érdekvédelmi, érdekképviselési rendszere, jóllehet a kisebbségek, közte a cigányság parlamenti képviselése még mindig nem megoldott. Ugyanakkor már minden minisztériumban működik roma ügyekkel foglalkozó apparátus és mind több helyen cigány származású vezetőkkel és munkatársakkal.

Az eddigi kormányok romapolitikáinak közös jellemzője, hogy a végrehajtás koordinálására tárcaközi bizottságokat hoztak létre. Ezeknek ugyanakkor jelentősebb közigazgatási hatáskört nem adtak. Következésképpen az érintett minisztériumokra nem tudtak erős nyomást gyakorolni, ha azok a feladataikat nem, vagy késedelmesen teljesítették, illetve a tervezettnél kisebb forrást használtak fel a roma integráció céljára. Politikai szándék sem látszott az erőteljes nyomásgyakorlásra, a feladatok maradéktalan végrehajtásának megkövetelésére.

A cigányság képviselése és részvétele a koordinációs testületekben az Országos Cigány Önkormányzat elnökén, illetve az általa delegált személyen keresztül történt. 2006-tól a Roma Integrációs Tanács létrehozásával kibővült a cigányság közvetlen képviselése hét taggal, akiket az illetékes miniszter a roma közösségek képviselését ellátó szervezetek javaslatára kér fel a Tanács tagjának.

A kormányok a cigányság helyzetének javítása érdekében hozott intézkedési tervek végrehajtásának finanszírozását a tárcák feladatává tették, de nem követelték meg a források nevesítését. A tárcák részben nevesített, főként azonban nevesítetlen forrásokból tervezték és finanszírozták a rájuk háruló kötelezettségeket. A nevesítetlen pénzeszközöket általában a kisebbségi célokra előirányzott, vagy egyes hátrányos helyzetű célcsoportokra szánt előirányzatok jelentették. Az így kialakult finanszírozási rendszer nemcsak sokcsatornássá, de áttekinthetlenné is vált. A roma népesség életkörülményeinek javítását finanszírozó rendszer nem felelt meg a korszerű, átlátható közpénzgazdálkodás követelményeinek.

Az Állami Számvevőszék ellenőrzései során összegyűjtötte a kisebbségi önkormányzatok véleményét nemzeti és etnikai kisebbségek finanszírozási rendszeréről, azok a támogatási rendszert túl bonyolultnak, bürokratikusnak, nehezen átláthatónak, fölösleges energiákat lekötőnek tartották.

A roma integrációt szolgáló támogatásokat a mindenkori költségvetési törvények tartalmazzák nevesített, vagy nevesítetlen formában. A támogatásoknak a következő típusait célszerű megkülönböztetni:

- a költségvetési törvényben nevesítetten a cigányság integrációját célzó, nem a kisebbségi jogszabályok alapján járó támogatások;
- a nemzeti és etnikai kisebbséget együttesen szolgáló költségvetési források;
- a hátrányos helyzetű rétegeket (köztük a romákat is) érintő pénzeszközök;
- nemzetközi szervezetektől származó többnyire pályázatok útján szerzett források.

A cigányság helyzetének javítására fordított források jórészt ma is - a költségvetési előirányzatok szerkezete, illetve az egyes programok jellege miatt - csak becsléssel állapíthatók meg. A kormányok a cigányság integrációjára a becsült adatok szerint 1996 és 2006 között összesen mintegy 120 Mrd Ft-ot fordítottak. Ezek az összegek értelemszerűen nem tartalmazzák azokat a támogatásokat (például családi pótlék, szociális segélyek) amelyekben a cigány lakosság az általános feltételek szerint részesült.

A cigányság helyzetének javítását szolgáló költségvetési források az 1998 és 2006 közötti periódusban gyors ütemben növekedtek. Különösen erőteljes volt a forrásbővülés 2002 és

2005 között. Ebben az időszakban a ráfordítások 7,6 Mrd Ft-ról 21,8 Mrd-ra emelkedtek, főként az uniós támogatások 2003. és 2004. évi növekedésének és a foglalkoztatást elősegítő pénzeszközök gyors bővülésének köszönhetően. A 2006. évi forrás felhasználás 24,4 Mrd Ft volt.

A roma célú támogatásokban egyre nagyobb szerepet kapnak a pályázati úton elérhető pénzek, különösen így van ez a PHARE, az NFT és az ÚMFT programok beindulása óta, arányuk 2005-ben már meghaladta a 80%-ot. A források nagyságrendjének növekedését pozitívan kell értékelni, ugyanakkor az ellenőrzési tapasztalatok alapján a csak pályázati úton elérhető támogatások bővülése esetén számolni kell súlyos problémákkal is. A hátrányos helyzetű társadalmi csoportok, köztük a romák ugyanis nem rendelkeznek tapasztalatokkal a pályázat készítésben és az így elnyert források menedzselésében. Hozzáférési lehetőségeik a pályázati forrásokhoz erősen korlátozottak, mert hiányoznak azok a civil és önkormányzati érdekérvényesítő kapacitások, amelyek szükségesek a forrásokhoz való hozzájutás elősegítéséhez. A pénzek kezelésében, felhasználásában, a szigorú adminisztrációs előírások betartásában nincsen gyakorlatuk.

Az Európai Unió támogatásával megvalósuló programok többségét így bonyolítják le, és megpróbálják a cigányságot képviselő szervezeteket a pályázásra és a pályázatok lebonyolítására megfelelően felkészíteni. Ebből a célból kormányzati támogatással több szervezet is létrejött. Ez azonban a problémának csak az egyik, sok esetben nem a legcélravezetőbb megoldása. Az ÚMFT operatív programjai közül csak néhány olyan akad, amely figyelembe veszi a romák hátrányos helyzetének többdimenziós jellegét. Ezért az egy-egy cél (pl. képzés, munkahelyteremtés) elérését szolgáló egydimenziós pályázatok nem alkalmasak a legnehezebb helyzetben élő romák valódi megsegítésére. Esetükben nem a pályázati rendszer, hanem csak a helyzetük komplex kezelését lehetővé tevő célzott támogatás adhat igazi megoldást.

1.2. Következtetések

A magyarországi cigányság helyzetének javítására és felemelkedésére szánt források hatékony felhasználásának megítélését leginkább az akadályozza, hogy hiányzott a célok pontos megjelölése, és ehhez a pénzügyi források egyértelmű hozzárendelése. Ez a tény, nem csak a támogatási rendszert teszi átláthatatlanná, hanem ilyen körülmények között nincs valódi tervezés és lehetetlen a szigorú számonkérés. A támogatási rendszer transzparenciájának hiányosságát fokozza, hogy az egyes tárcák programjaik célcsoportját eltérő módon határozták meg. A romákra vonatkozó adatok gyűjtésének nehézségei, a célcsoport meghatározásának bizonytalanságai lehetetlenné tették mérhető teljesítménykövetelmények rögzítését, és ezekre épített monitoring rendszer létrehozását. A számszerű adatok, indikátorok hiánya nem ad valódi értékelésre lehetőséget.

A támogatási programok eredményességét rontó további tényező a koordináció gyengesége volt. 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 érdemi döntési jogkör híján nem tudtak valódi koordinációs szerepet betölteni.

A cigányság helyzetének javítása olyan komplex intézkedéseket is megkövetelt, amelyek végrehajtása több tárca szoros együttműködését tette szükségessé. Ezen a ponton a kormányzati koordináció lényegében csődöt mondott. Az érintett tárcák közötti felelősségi rendet nem alakították ki, az egyes tárcák a feladatokat eltérően értelmezték. A kialakult helyzetet az egyes kormányok kormányhatározatba nem illő aprólékos szabályok előírásával, vagy „ráolvasás-

sal” (a tárcák együttműködésének elrendelésével) próbálták orvosolni. A komplex intézkedések végrehajtása korszerű projektmenedzsmentet igényelt volna, a források egyértelmű hozzárendelésével, a felelősségi körök világos elhatárolásával. A korszerű menedzsment azonban hiányzott a romaintegrációs programok végrehajtásának eszköztárából. Ezek a koordinációs és menedzselési problémák azonban nemcsak a roma integrációs programokra igazak, hanem kutatási tapasztalataink szerint számos egyéb komplex kormányzati program esetében is jellemzőek.

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 cigányság helyzetének javítása érdekében felhasznált támogatások értékelése alapján felmerül a kérdés, mikor célszerű olyan programot indítani, amelynek célcsoportját nevesíttem a romák jelentik. Elvileg akkor célszerű nevesítetten roma programokat indítani, ha a leküzdeni akart hátránynak etnikai jellegű okai is vannak.

E kérdésben – lényegében a fenti elvet követve – állást foglalt a Roma Integráció Évtizede Program Stratégiai Tervről szóló 68/2007. (VI.28.) OGY határozat, és az antidiszkriminációt és a kultúrát jelölte meg olyan területként, ahol lehetőség van arra, hogy az egyes intézkedésekben a romák, mint önálló célcsoport kerüljenek meghatározásra. Ugyanakkor azt rögzítette, hogy az oktatás, a foglalkoztatás, a lakhatás és az egészségügy területén a szociális (pl. hátrányos helyzet, tartós munkanélküliség, alacsony iskolai végzettség) és területi (pl. hátrányos helyzetű térségek, települések) szempontok alapján indokolt a feladatokat megfogalmazni.

Fel kell azonban hívni a figyelmet ennek az elvileg helyes megközelítésnek a súlyos gyakorlati veszélyeire. A tudományos kutatások ugyanis megerősítették azt a gyakorlati tapasztalatot, hogy ha egy támogatás célcsoportja távan van meghatározva, akkor a támogatáshoz való hozzáférésben a célcsoport viszonylag előnyös helyzetű tagjai kiszorítják a célcsoport hátrányosabb helyzetben lévő tagjait. További probléma, hogy a roma népesség leghátrányosabb csoportjai bizonyos támogatásokat kiegészítő szolgáltatások nélkül nem tudnak igénybe venni, következésképpen számukra általában csak a hátrányaik összetettségét figyelembe vevő komplex programok kínálnak megoldást.

A romák esetében jellemző az, hogy még a halmozottan hátrányos helyzetű csoportokon belül is legkedvezőtlenebb helyzetben lévőkhez tartoznak. Következésképpen a területi és szociális szempontok alapján meghatározott célcsoportoknak indított programok esetében szükség van a romák egyenlő hozzáférését biztosító kiegészítő intézkedésekre, illetve annak a szisztematikus megfigyelésére, hogy a támogatások megfelelő arányban eljutnak-e a roma népességhez. A hivatkozott OGY határozat és a kapcsolódó két éves kormányzati intézkedési tervet tartalmazó kormányhatározat ilyen irányú feladatokat is rögzítenek.

Az OGY határozat olyan mutatókat nevesít, amelyek – megítélésünk szerint – célzott adatfelvételek nélkül nem állapíthatók meg. A végrehajtást azonban hátráltathatja, hogy az adatfelvételek szükségességét és lebonyolításának módját illetően továbbra sincs egységes kormányzati álláspont. A roma integráció koordinálásáért felelő tárca „szakmapolitikailag nem ért egyet azzal, hogy az oktatás, egészségügy, lakhatás kapcsán etnikai adatok gyűjtésére kerüljön sor”.

Összefoglalóan az állapítható meg, hogy a magyarországi cigányság helyzetének javítására és felemelkedésére fordított támogatások a rendszerváltás óta megsokszorozódtak, a támogatási rendszer, a támogatási programok egyre komplexebbé váltak. Ezzel a változással azonban nem tartott lépést a támogatások tervezésének, végrehajtásának, monitoringjának a rendszere. A kormányzati koordináció hagyományos eszközei pedig nem voltak alkalmasak az átfogó kormányzati programok hatékony menedzselésére. Az Európai Uniótól kapott támogatások révén a közvetett módon a cigányság helyzetének javítására fordítható források ismét meg-többszöröződnek. Ezek hatékony felhasználása a támogatási rendszer és a kormányzati koor-dináció ismételt átgondolását teszi szükségessé.

1.3. Javaslatok

Helyzetértékelésünk alapján a jövőre nézve két súlyos kockázatot látunk:

- A leghátrányosabb helyzetű térségeknek, településeknek, illetve a halmozottan hátrá-nyos helyzetű csoportoknak címzett, leggyakrabban pályázati formában elnyerhető támogatások nem jutnak el a roma népesség leghátrányosabb helyzetű csoportjaihoz, illetve kellő komplexitásuk híján nem fogják helyzetüket érdemben javítani.
- A romák társadalmi integrációját szolgáló intézkedések hagyományos eszközökkel történő kormányzati koordinációja nem lesz képes e komplex megközelítést igénylő problémakör eredményes kezelésére.

Ennek alapján az alábbi javaslatokat tesszük:

1. Független kutatók bevonásával értékelni kell a hátrányos helyzetű rétegek támogatását célzó programok megvalósulását, abból a szempontból, hogy
 - Eljutottak-e a támogatások a roma lakosság rászoruló csoportjaihoz;
 - Az eredményes programok esetében milyen koordinációs mechanizmusok, tá-mogatási formák és kiegészítő szolgáltatások biztosították leginkább a támoga-tások célba jutását;
 - Milyen tényezők vezettek egyes programok kudarcaihoz;
 - Hogyan lehet a sikerhez vezető tényezőket a programok minél szélesebb köré-re kiterjeszteni.
2. A roma népesség leghátrányosabb helyzetű csoportjai helyzetének javítása végett a hátrányaik többdimenziós jellegét figyelembe vevő, komplex programokat kell indíta-ni, célzott támogatással.
3. Meg kell teremteni annak feltételét, hogy a különböző programokban érintett roma személyekről hivatalosan adatokat lehessen gyűjteni az adatvédelmi normák figye-lembevételével.
4. Olyan tervezési, beszámolási és ellenőrzési rendszert kell létrehozni, amely nevesíti és nyomon követhetővé teszi a cigányság helyzetének javítására fordított közpénzeket, azok útját és hasznosulását.
5. A több tárcát érintő kormányzati intézkedések megvalósításakor célszerű a projektme-nedzsment eszközeit alkalmazni.

2. A kutatás módszere

A rendszerváltás óta eltelt időszakban a magyarországi cigányság helyzetének javítására és felemelkedésére fordított támogatások hatékonyságát akkor lehet tudományos alaposággal megállapítani, ha mérni tudjuk az eredményeket, és ezeket össze tudjuk vetni a támogatások nagyságával. Természetesen ilyenkor is vizsgálni kell, hogy a támogatások és az eredmények oksági kapcsolatban álltak-e egymással. Ezért a kutatás megkezdésekor az alábbi kérdések megválaszolását tűztük ki célul:

1. Rendelkezésre állnak-e a cigányság életkörülményeit (demográfiai, egészségügyi, foglalkoztatási, iskolázottsági jellemzők, lakáshelyzet stb.), illetve azok változását objektíven bemutató adatok, elemzések?
2. A rendelkezésre álló adatok, elemzések milyen (pozitív, illetve negatív irányú) elmozdulásokat jeleznek a cigányság demográfiai, egészségügyi, iskolázottsági, foglalkoztatási jellemzőiben, lakáskörülményeiben?
3. 1990 óta milyen fontosabb állami intézkedések születtek a cigányság élethelyzetének javítása érdekében?
4. Mekkora közpénzeket – ideértve az Európai Uniótól kapott támogatásokat is – rendeltek e programok finanszírozására?
5. Milyen módon vonták be a cigányság képviselőit a cigányság életkörülményeinek javítását célzó állami intézkedések előkészítésébe, végrehajtásába, nyomon követésébe, értékelésébe?
6. A cigányság életkörülményeinek javítására hozott állami intézkedések elérték-e a céljukat?

A fenti kérdések megválaszolása érdekében:

- a cigányság életkörülményeit bemutató állami kiadványok, kormányzati előterjesztések, minisztériumi jelentések, illetve tudományos publikációk áttekintésével értékeltük a kialakult helyzetet;
- áttanulmányoztuk a kormánynak, illetve a különböző kormányzati szerveknek a cigányság életkörülményeinek javítására hozott programjait, illetve az azokról készült beszámolókat, értékeléseket;
- áttekintettük az ÁSZ jelentéseknek a témához kapcsolódó megállapításait, javaslatait;
- a fenti dokumentumok, valamint a költségvetési és a zárszámadási törvények alapján rendszereztük és összegeztük a cigányság életkörülményeinek javítását szolgáló költségvetési előirányzatokat és azok felhasználását.

A szükséges dokumentumokat, információkat nem hagyományos ellenőrzés keretében szereztük be, hanem felkértük az érintett tárcákat a náluk fellelhető kapcsolódó dokumentumok bemutatására.

A kutatás eredményeként egy olyan tanulmány elkészítését terveztük, amely

- a rendelkezésre álló adatok alapján részletes és objektív választ ad a feltett kérdésekre, illetve, ha ez nem lehetséges, akkor
- bemutatja, hogy a kérdések objektív megválaszolásának melyek a korlátai;

- javaslatokat fogalmaz meg;
 - a cigányság élethelyzetének javítását szolgáló közkiadások nyomon követésének elősegítésére,
 - a cigányság élethelyzetének javítását szolgáló állami intézkedések eredményességének, gazdaságosságának és hatékonyságának növelésére.

A kutatás megkezdését követően bebizonyosodott, hogy a cigányság életkörülményeit objektíven bemutató átfogó helyzetértékelés sem a 90-es évek elején, sem azóta nem készült. 1993 óta adatvédelmi jogokra hivatkozással³ hivatalos kisebbségi adatfelvételre nem került sor. Helyzetükről, életkörülményeikről csak kutatók által készített kismintás felvételekből származó, megközelítő pontosságú, nem konzisztens adatok állnak rendelkezésre. A cigányság legfontosabb társadalmi-gazdasági jellemzőinek megítélésében a különböző céllal készített adatfelvételek, számítások és becslések eltérései miatt nincs teljes szakmai konszenzus. Megfelelően részletezett és kis változásokat is mérni képes információ híján nem lehet pontosan számszerűsíteni a cigányság helyzetében a rendszerváltás óta, vagy annál rövidebb időszakban bekövetkezett változásokat.

Következésképpen a cigányság életkörülményeinek javítását szolgáló támogatások hatékonyságát a közgazdasági elemzés hagyományos eszközeivel nem lehet megítélni. Ezen nem változtat az a tény, hogy a cigányság életkörülményei egyes metszeteinek változását, vagy a cigányság egyes csoportjainak életútját számos színvonalas tanulmány elemzi, amelyek alapján egy helyzetkép felvázolható. Ez utóbbi azonban nem feladata ennek a kutatásnak.

A támogatások eredményességének számszerűsítéséhez szükséges objektív adatok hiánya miatt a támogatások hatékonyságát csak közvetett módon lehetett vizsgálni. A közgazdaságtanban használatos az a megközelítés, hogy ha egy folyamat eredménye nem állapítható meg, akkor magát a folyamatot elemzik abból a szempontból, hogy az eleget tesz-e bizonyos (cél-szerűségi, méltányossági, hatékonysági stb.) követelményeknek. Például, ha az adatok hiánya miatt nem mérhető, hogy az élelmiszersegély kiosztása méltányos elosztást eredményezett-e, akkor azt vizsgálják, hogy maguk a kiosztási szabályok igazságosak, méltányosak, fairek voltak-e, azaz megkülönböztetik az eredmény és az eljárás méltányosságát. Ugyanezt a megközelítést alkalmazhatónak véljük a hatékonyság esetében is: ha nem tudjuk mérni az eredményt, akkor az eljárást kell szembesíteni a hatékonyság követelményeivel. Ezért a tanulmány eredeti célkitűzését némileg módosítva a kutatás során kiemelt figyelmet szenteltünk annak, hogy a cigányság helyzetének javítását, felemelkedését 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 fenti megközelítést követve bemutatjuk:

- melyek voltak a romapolitika legfontosabb jellemzői, hogyan változtak céljai, eszközei, intézményei;
- hogyan alakult a cigányság részvétele a romapolitika meghatározásában és megvalósításában;

³ Mérvadó vélemények szerint az adatvédelmi törvényt nem sértené egy anonim, statisztikai célokat és közpolitikai célkitűzéseket szolgáló adatgyűjtés.

- mekkora és milyen összetételű forrásokat használtak fel a romapolitika megvalósításának támogatására,
- hogyan követték nyomon (ellenőrzés, beszámolás, monitoring) a támogatások felhasználását.

3. A romapolitika legfontosabb jellemzői

3.1. Különböző nézőpontok a romapolitikában

Az egyes kormányzati koncepciók, tervek megfogalmazása során különböző nézőpontokból közelítették meg a cigányság felemelkedésének kérdését. A fő dilemma így fogalmazható meg, miként kezelje az állam a cigány ügyet: emberi jogi-kisebbségi, vagy szociális-foglalkoztatási kérdésként? Az utóbbi esetben is létezik két megközelítés mód, nevezetesen az, hogy az állam 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?

Az egységes szegénységpolitika hívei szerint, a hazai roma lakosság körében tapasztalható gazdasági, munkaügyi, egészségi problémák nem specifikusan roma problémák, hanem a társadalmi szegénység különös megjelenései, ezért nem kell külön "roma programokat" megfogalmazni. Sőt, ez kifejezetten káros is, mert a kiemelt, pozitív megkülönböztetés ellenérzést kelt a romákkal szemben a társadalom egészében, és sokszor magukban a cigány emberekben is. Továbbá a roma lakosság differenciáltsága miatt sem célszerű a támogatásokat etnikai hovatartozáshoz kötni.

Az önálló romapolitika szószólói szerint a romák szegénysége, munkanélkülisége, alulképzettsége és egészségi állapota mind a kialakulását, mind a megoldás esélyeit tekintve különbözik a nem-roma szegényekétől, ezért helyénvaló, sőt az egyedül eredményre vezető a kifejezetten romákat célzó programok kidolgozása és megvalósítása. Ez még akkor is így van, ha a roma lakosság nem kezelhető homogén csoportként.

A kifejezetten etnikai-kisebbségi megközelítés az 1990-94 közötti két kormány cigánysággal kapcsolatos politikáját jellemezte. Ehhez az is hozzájárulhatott, hogy ebben az időszakban vált tömegessé a munkanélküliség és az elszegényedés a többségi társadalomban is.

A cigányság helyzetének átfogó javítását célul kitűző első - 1995. évi - kormányhatározat óta a magyar kormányok a cigányság problémáit egyszerre kisebbségi és szociális kérdésként kezelik. Ezáltal az európai megközelítésmódot követik. A vonatkozó EU ajánlás tervezete ugyanis szintén azt emeli ki, hogy „a romák kettős kisebbségi státusszal rendelkeznek: egyszerre jelentenek etnikai kisebbségi csoportot és szociálisan hátrányos helyzetű közösséget”.⁴ A „Tízéves a magyar kisebbségi törvény” című nemzetközi konferencián Christoph Pan az Európai Népcsoportok Föderalista Uniójának korábbi elnöke is azt hangsúlyozta, hogy a romakérdés nem pusztán kisebbségi, hanem egyben kiemelkedően fontos szociális kérdés is.⁵

A romapolitika versus szegénységpolitika dilemmát azonban egyik kormány sem tudta következetesen feloldani. Kezdetben úgy tűnt, hogy az önálló romapolitikai megközelítés erősödik

⁴ Tabajdi (2004)

⁵ Christoph Pan (2002)

meg. Jól példázza ezt az 1996. évi parlamenti romanapon a kormány vezérszónokától elhangzott mondat: „A cigányság problémái nem szociális és kisebbségi problémák, hanem egy szociálisan marginalizálódott kisebbség problémái”.⁶ Ugyanakkor a Horn-kormány intézkedéseiben a következetes romapolitikai megközelítés nem érvényesült.

Az Orbán-kormány nyíltan vállalta a szegénységpolitika és a romapolitika kettősségét. A kormány által jóváhagyott országgyűlési beszámoló leírja, hogy a kormányhatározatban foglalt feladatok egy része célzottan a romákat érinti, míg más esetekben a programok a cigány lakosságot, mint hátrányos helyzetű réteget célozzák meg.⁷

A 2005-ben készült, a Medgyessy-kormány intézkedéseit bemutató országgyűlési beszámoló viszont már amellett foglalt állást, hogy „A roma lakosság súlyos szociális problémáit az általános szociálpolitika keretében kell kezelni. Hosszú távon arra kell törekedni, hogy a szociális és kisebbségpolitikai kérdések világosan elkülönüljenek a roma kisebbséget érintő intézkedések során. Ez azonban nem jelentheti, hogy nincs összehangolt harmonizáció ezen intézkedések között”.⁸

Rövid távon 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 kettős szemlélet a szabályozásban és finanszírozásban is tükröződött, tükröződik. A megközelítési módok egymásnak feszülése, valamint a részleges és időben is változó megoldások sokszor akadályozták a kormányzati intézkedések folytonosságát, fenntarthatóságát, rontották eredményességét. Példaként említhető a roma kultúra támogatása. Az 1998-2002 közötti kormányzati ciklusban a kultúra volt az egyik olyan terület, ahol a kormány célzottan roma programokat támogatott, több százmillióssal. A Medgyessy-kormány megalakulását követően folytatta a roma kulturális programok célzott támogatását. Ennek érdekében Roma Kulturális Alapot hozott létre. Az Alap támogatása azonban a 2003-as 165 M forintról 2005-re 80 M forintra mérséklődött. Az SZMM kezelésében lévő Roma Kulturális Alap keretében kiírt pályázatra 2006-ban 60 M forint, míg 2007-ben 50 M Ft állt rendelkezésre. Ezzel párhuzamosan a kulturális tárcánál is egyre kevesebb pénz jutott a roma kultúra támogatására. A kormánynak készült jelentés arról számol be, hogy a tárcánál 2006-ban megszűnt a roma kulturális programok célzott támogatása. Az általánosan elérhető kulturális pályázati kiírásokra viszont csak elenyésző számban nyújtottak be a roma kultúrával kapcsolatos pályázatokat.

Anélkül, hogy véleményt formálnánk abban a kérdésben, melyik álláspont képviselői érvelnek meggyőzőbben, rögzíthetjük, hogy a fent idézett nézőpontok kettősségének létjogosultságát a jogszabályi környezet megalapozza. Az Alkotmány értelmében a Magyar Köztársaságban élő nemzeti és etnikai kisebbségek részesei a nép hatalmának: államalkotó tényezők. Ezen alapelvből következően az Alkotmány végrehajtására született törvényi szabályozás a magyar

⁶http://www.kisebbssegivalasztasok.mtaki.hu/adattar/dokumentumok/orszaggyules/plenaris_1996_03_27.html?printable=1

⁷ Kisebbségek Magyarországon (2002) 141. o.

⁸ Kisebbségek Magyarországon (2005) 101. o.

történelem hagyományából kiindulva igyekszik megteremteni azokat a jogi kereteket, amelyek lehetővé teszik és biztosítják a kisebbségek szabad identitásválasztása alapján az egyéni és a közösségi jogaik érvényesülését, valamint a kisebbségi lét megéléséhez szükséges intézményi alapokat. Ennek kiindulópontja, hogy a kisebbségek számára biztosított jogokat nem a többség adományaként kell felfogni, hanem ezek a jogok a kisebbségeket objektíve megilletik. Az egyéni és közösségi jogok biztosításának (ennyiben a kisebbségi politika emberi jogi alapokon nyugszik) anyagi garanciáit egy többszoros finanszírozási rendszer adja (adhatja) meg (ennyiben a kisebbségi politika pénzügyi, gazdasági, szociális kérdés).

3.2. A cigányságnak, mint nemzeti és etnikai kisebbségnek a támogatása

A rendszerváltást követően megalakult kormány első lépésként 1990-ben – a hazai nemzeti és etnikai kisebbségekkel kapcsolatos állami feladatok ellátása érdekében – létrehozta a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatalt, amelynek döntés-előkészítő, elemző, értékelő és koordináló tevékenysége mellett fő feladata a kisebbségi törvény előkészítése volt. 1995-ig a cigányság helyzetének javítására irányuló intézkedésekre az egyedi programok voltak a jellemzők. A kormány kisebb összegű támogatásaiból, hazai és nemzetközi civil szervezetek adományaiból kísérleti programok indultak, ezekből nőtt ki olyan intézmények, mint a Gandhi Gimnázium, az első többfunkciós roma közösségi házak, vagy az első kísérleti agrárvállalkozások.

Az Országgyűlés 1993-ban elfogadta a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvényt (Nek. tv.), amely az évek folyamán elsősorban a kapcsolódó jogszabályváltozások miatt 14 alkalommal módosult. A Nek.tv. 61. § (1) bekezdés értelmében Magyarországon 13 honos népcsoport, köztük a cigányság minősül kisebbségnek.

A magyar kisebbségi törvény európai viszonylatban is új intézményeket vezetett be (kisebbségi önkormányzatok, nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa). A kisebbségvédelmi eredmények nemzetközi összehasonlítása alapján Magyarország az európai élvo-nalba került. A Nemzeti Kisebbségek Dél-Tiroli Intézetének rangsora⁹ alapján Magyarországot csak Belgium, Dánia és Finnország előzi meg. Őket követi Svájc, Spanyolország és Magyarország egyaránt 73%-kal.

Magyarország azért nem kapott még jobb helyezést ebben az összehasonlításban, mert négy kisebbségvédelmi területen további tennivalók voltak:

- a cigányokkal szembeni megkülönböztetés,
- az anyanyelvi oktatás,
- az anyanyelvi tájékoztatás,
- a politikai képviselet.

Azóta az Országgyűlés elfogadta az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvényt, amely általános tilalmat fogalmaz meg az egyenlő bánásmód követelményének megsértése tekintetében. A törvény több olyan diszkriminatív bánásmódot nevesít, amely az Alkotmány 70/A. §-ában csak általános tilalomként, ún. generálklauzulában szerepel. Ilyenformán a nemzeti és etnikai kisebbségek vonatkozásában is az egyenlő bánásmód megsértéseként érhető tetten - többek között – a közvetlen (rejtett) hátrányos megkülönböztetés, a zaklatás, a jogellenes elkülönítés, a megtorlás, vagy éppen az ezekre adott utasítás is.

⁹ Az identitástól a jogvédelemig terjedő 13 jog szabályozását és érvényesülését hasonlították össze és a pontszámok alapján 1-100%-ig terjedő skálát állítottak össze.

A Nek. tv. szerint az e törvényben megfogalmazott jogok érvényesülését az állam jogszabályok alkotásával és pénzügyi támogatási rendszer működtetésével segíti elő. A keretszabályozást biztosító Nek. tv-ben megfogalmazott kisebbségi jogok (önszerveződés, érdekképviselés, oktatás, kulturális tevékenység, kutatás, tömegtájékoztatás, nemzetközi kapcsolattartás, társadalmi integrációs feladatok) érvényesülésének segítéséhez különböző pénzügyi támogatási formák kapcsolódnak. A kisebbségi feladatok ellátására a Nek. tv. megfelelő keretet biztosított a résztvevő szervezetek számára, azonban a kihirdetését nem követte a célok és a feladatok ütemezését és azok megvalósításához szükséges források nagyságrendjét meghatározó egységes kisebbségi stratégia kialakítása.

A kisebbségek pénzügyi támogatási rendszerét sajátos kettősség jellemezte és jellemzi ma is. Egyrészt a rendszer a költségvetési törvényekben konkrét összegű, normatív, az önkormányzati működést szolgáló támogatáson keresztül garantálja a Nek. tv-ben megfogalmazott jogok érvényesülését. Másrészt a mindenkori költségvetések olyan előirányzatokat határoztak meg, amelyekből a kisebbségi közösségek támogatást igényelhetnek, pl. kisebbségi színház, tan könyv, oktatás, könyvtár fenntartás, tárgyi emlékek gyűjtése stb.¹⁰

A nemzeti és etnikai kisebbségek támogatásában a Nek. tv. hatályba lépését követően – folyamatosan erősödő és egyre növekvő – kiemelt szerep jutott a roma kisebbség támogatásának, felzárkóztatásának, a társadalomba történő teljes beilleszkedésének, melynek következtében a nemzeti és etnikai kisebbségi kérdések és feladatok egyre jobban ötvöződtek a szociálpolitikai kérdésekkel.¹¹

A többi kisebbséggel szemben a cigány népesség helyzetének kezelése az etnikai mellett főleg szociális megközelítést igényelt, a legnagyobb kisebbség problémáira tehát a Nek. tv. nem kínált megoldást. Az 1994-ben hivatalba lépett kormány szerint „A cigány népcsoport válsághelyzete égetően szükségessé tette, hogy a kormány válságkezelő intézkedéseket hozzon. A cigányság sajátos, összetett problémáinak kezelése ugyanis nem valósulhat meg az általános kisebbségpolitikán belül.”¹²

A kisebbségek helyzetéről az Országgyűlés részére készült 1998-1999. évi kormánybeszámoló hasonlóképpen fogalmaz: „A legnagyobb hazai kisebbségnek a cigány közösségeknek a helyzete sok tekintetben más, mint a többi hazai kisebbségé. Gondjaik elsősorban nem nyelvi, kulturális jellegűek, esetükben hatványozottan merülnek fel a szociális, foglalkoztatási, szakképzési és oktatási problémák. Ezek, összetett jellegükből adódóan a kisebbségi jog keretei között nem oldhatók meg, más típusú állami intézkedést is igényelnek. A cigányság társadalmi integrációs esélyeinek növeléséhez kormányzati, települési önkormányzati támogatásokra van szükség.”¹³

A Nek. tv. elfogadása óta több mint egy évtized telt el. Elfogadásának időpontjában fennálló jogalkotói elképzelés felismerhetően az említett intézményrendszer létrehozására helyezte a hangsúlyt, némileg háttérbe szorítva – nem utolsósorban a gyakorlati tapasztalatok hiánya miatt is – a működés feltételeinek részletes kimunkálását. Időközben közjogi és társadalomszociológiai értelemben is megérett a magyar demokrácia arra, hogy a törvényhozó a nemzeti

¹⁰ ÁSZ (2005) 17. o.

¹¹ ÁSZ (2005) 11. o

¹² Láttelelet (1996) 17. o.

¹³ Kisebbségek Magyarországon (1999) 103. o.

és etnikai kisebbségeknek a közjogi státuszát a tárgykörre irányuló szabályozás átfogó módosításával korszerűsítse. A 2000-es évek elejére egyértelműen bizonyosságot nyert, hogy a kisebbségi önkormányzatok megalakulása kapcsán a jogi szabályozás tetten érhető hiányossága súlyos visszaéléseket tett lehetővé. Az intézményesített kisebbségi önkormányzati rendet megkerülve, azt kiüresítve olyan illegitim tendenciák bukkantak fel, amelyeket a jog eszközeivel is kezelni kellett. A kialakult helyzetmegítélést illetően széles körű egyetértés jött létre a parlamenti pártok között, amelyet az Országgyűlés a kisebbségeket érintő jogszabályok felülvizsgálatának szükségességéről szóló 30/2003. (III. 27.) OGY határozatának meghozatala is bizonyít. E határozatban az országgyűlés – kifejezve a nemzeti és etnikai kisebbségek iránti felelősségét és elkötelezettségét – felkérte a kormányt, hogy vizsgálja felül a Nek. tv.-t, valamint a kisebbségi önkormányzatok választásának anyagi jogi szabályozását és a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvényt. A szabályozás korszerűsítésére a kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2005. évi CXIV. törvénnyel került sor.

3.3. A cigányság helyzetének javítását célzó átfogó intézkedési tervek

A cigányság helyzetének javítására irányuló intézkedések fokozatosan alakultak ki. 1995-ig egyedi programok voltak a jellemzők. 1995-ben megszületett egy rövid távú kormányprogram. 1997. júliusára elkészült az első középtávú intézkedéscsomag, amely a cigányság társadalmi integrációjához szükséges feladatokat határozta meg. Ezt további kormányhatározatok követték egészen 2005-ig. Az ebben a formában elfogadott, a cigányság társadalmi-gazdasági integrációját előmozdítani hivatott intézkedési csomagok (középtávú programok) 2-3 évente ismétlődtek. A középtávú programokat általában éves akció tervekre bontották. A kormányhatározattal elrendelt intézkedéscsomag volt a kormányzati irányítás azon eszköze, amelyet a mindenkori kormányok a cigányság helyzetének javítására a legalkalmasabbnak tartottak. E tekintetben a kormányzati romapolitikában nagyfokú formai hasonlósággal találkozhatunk. Ugyanakkor az is figyelemre méltó, hogy egyetlen kormány sem vállalkozott arra, hogy „időt állóbb” szabályozási formában, például jogszabályban kötelezze el magát a kérdés megoldása mellett.

Az egyes intézkedéscsomagok közös jellemzője, hogy az egyes minisztériumok - nem ritkán a maradékélv alapján - maguk határozták meg, milyen a romák számára is elérhető programokat kívánnak megvalósítani, és ezekre mennyi pénzt áldoznak a tárca keretéből. Az egész vizsgált időszakban kimutatható, hogy hiányzott a teljes feladat- és forrásbiztosítás, nem oldódott meg a forráskoncentráció, sőt még a források megfelelő koordinációja sem.

A kilencvenes évek végén hosszú távú stratégia kidolgozása kezdődött meg. A stratégia elfogadására azonban akkor nem került sor. 2003-ban, nemzetközi kezdeményezésre kezdődött el egy újabb stratégiai program előkészítése. Az ennek eredményeként kidolgozott „a Roma Integráció Évtizede Program Stratégiai Terv” című dokumentumot az Országgyűlés 2007-ben fogadta el¹⁴. E Stratégiai Terv 2015-ig fogalmaz meg intézkedéseket, feladatokat és megjelöli a célok megközelítésének mérését szolgáló indikátorokat is. A stratégiai terv végrehajtására a kormány két évet felölelő intézkedési tervet hagyott jóvá. Az első kétéves intézkedési terv a 2008-2009-es évekre határozza meg a romák társadalmi integrációja érdekében szükséges feladatokat.¹⁵

¹⁴ 68/2007.(VI.28.) OGY határozat

¹⁵ 1105/2007. (XII.27.) Korm. határozat

4. A romaintegrációt segítő kormányzati intézkedések áttekintése

4.1. Középtávú intézkedési csomagok (cselekvési programok)

A továbbiakban röviden áttekintjük az előző alfejezetben említett kormányzati intézkedési csomagokat. Az egyes intézkedések ismertetése helyett elsősorban azt vizsgáljuk, hogy a kormányhatározatok mennyiben teremtették meg a cigányság felemelkedését szolgáló közpénzek hatékony felhasználásának a feltételeit.

4.1.1. A cigányság helyzetével kapcsolatos legsürgetőbb feladatokról szóló 1125/1995. (XII.12.) Korm. határozat

A cigányság helyzetének javítását célul kitűző első kormányhatározat a későbbi középtávú programokat megalapozó kormánydöntésnek tekinthető. A határozat egyéves határidővel cselekvési részprogramok kidolgozására kötelezte az érintett tárcákat az oktatás-közművelődés, a foglalkoztatás, a szociális ellátás, a térségi fejlesztés és a mezőgazdaság területén, további célul tűzte ki diszkrimináció ellenes intézkedések bevezetését. Ezekre építve 1997. június 30-i határidővel középtávú intézkedéscsomag elkészítését írta elő. A cselekvési részprogramok elkészültek, azokból a megadott határidőre összeállt egy középtávú terv lehetősége, sőt az is határidőre elkészült. Az 1995-ös kormányhatározat megteremtette annak az elvi lehetőségét, hogy a kormányzat megfelelően előkészített középtávú tervekre építve hatékony romapolitikát valósítson meg. Figyelemre méltó, hogy a középtávú intézkedési terv elkészültéig a kormány jelentősebb forrásokat nem használt fel kifejezetten a cigányság helyzetének javítását szolgáló programok finanszírozására.

4.1.2. A cigányság élethelyzetének javítására vonatkozó középtávú intézkedéscsomagról szóló 1093/1997. (VII.29.) Korm. határozat

A fent bemutatott előkészítő munka alapján hozott kormányhatározat lett volna hivatott arra, hogy a kidolgozott részprogramok végrehajtásáról döntsön, és azokhoz hozzárendelje a szükséges pénzügyi forrásokat. A kormányhatározat azonban ennek a követelménynek egyáltalán nem tett eleget. A kormányhatározat mellékletében szereplő feladatok jellemző intézkedései döntően így kerültek megfogalmazásra: „meg kell vizsgálni”, „vizsgálat keretében kell felmérni”, „fel kell tární”, „átfogó program, finanszírozási terv készítése szükséges”, „konceptiót kell kidolgozni”. A határozat egyetlen konkrét célkitűzésnek a cigánytelepek kezelésére kiírandó közmunka pályázat mondható, de a pályázatra jogosult települési önkormányzatok nem éltek ezzel a lehetőséggel.

Az egyes feladatoknál felelősként több, nemritkán akár öt-hat minisztérium is megnevezésre került. Ez a valós felelősségi viszonyok elmosódásához vezetett. (Ez a jelenség a későbbi kormányhatározatokra is jellemző).

4.1.3. A cigány kisebbség helyzetének javítását célzó intézkedésekről szóló 1107/1997. (X.11.) Korm. határozat

E határozat azt tükrözi, hogy maga a kormány sem volt elégedett a nem egész három hónappal azelőtt hozott határozatával, ezért újabb határozatban pontosította a cigánysággal kapcsolatos feladatokat, illetve azok koordinálásának mechanizmusát. E dokumentum abból a szempontból is figyelemreméltó, hogy kormányhatározatokban szokatlan aprólékos pontossággal

írt elő minisztériumi vezetők számára konkrét koordinációs jellegű feladatokat. Ez jelzi, hogy a minisztériumok nem voltak képesek a sokfeladatos, sokszereplős intézkedési csomag eredményes koordinálására. (A koordináció nehézségei a vizsgált időszak egészét jellemezték, amelyeken az egymást követő kormányok újabb és újabb koordinációs jellegű kormányhatározat kiadásával próbáltak úrrá lenni). Néhány jellemző feladat a kormányhatározatból:

- az érintett miniszterek jelölik ki a középtávú cigány intézkedési csomag programjainak tárcafelelőseit;
- a közigazgatási államtitkárok - az Országos Cigány Kisebbségi Önkormányzat szakfelelőseivel történt egyeztetést követően - rögzítsék a Cigányügyi Koordinációs Tanácsban a tárcaszintű feladatokat és a végrehajtás menetrendjét;
- a pénzügyminiszter és a kisebbségi ügyekért felelős politikai államtitkár előterjesztésében megoldási javaslatot kellett kidolgozni a kisebbségi célú közalapítványok közötti forrásátcsoportosításra.

4.1.4. A cigányság életkörülményeinek és társadalmi helyzetének javítására irányuló középtávú intézkedéscsomagról szóló 1047/1999. (V.5.) Korm. határozat

Az 1998-as választásokat követően az új kormány a cigány lakosság társadalmi integrációjának elősegítése érdekében 1999 májusában fogadta el a fenti kormányhatározatot. A határozat ágazati szintekre telepítette a feladat megoldását, egy-egy tárca főfelelőssége mellett. A középtávú programban továbbra is sok a tervek, koncepciók kidolgozására, kutatások elindítására irányuló feladat. Ugyanakkor az intézkedéscsomagban nagy hangsúlyt kapott az oktatásban ösztöndíjjal tanulók, továbbtanulók számának bővítése, a foglalkoztatásban a munkavállalási lehetőségek megteremtése és az átképzés, a kultúrában a roma kulturális hagyományok ápolása és a roma közművelődési intézmények létrehozása.

4.1.5. A cigányság életkörülményeinek és társadalmi helyzetének javítására irányuló középtávú intézkedéscsomagról szóló 1047/1999. (V.5.) Korm. határozat módosításáról szóló 1073/2001. (VII.13.) Korm. határozat

Az 1999. évi kormányhatározatot annak eredményei értékelését követően módosította a kormány. Formálisan a határozat mellékletét cserélték ki, de tartalmilag az új melléklet részben új középtávú programnak tekinthető. Még ebben a programban is sok a „tervet kell kidolgozni”, „meg kell vizsgálni”, „módszertani füzetet kell kiadni” típusú feladat, de a határozat számos konkrét feladatot is tartalmazott. Ezek eredményeként megtörtént a Gandhi Gimnázium átadása, jelentősen emelkedett a roma ösztöndíjasok száma, sor került az Anti-diszkriminációs Ügyfélszolgálati Hálózat felállítására.

4.1.6. A cigányság életkörülményeinek és társadalmi helyzetének javítására irányuló középtávú intézkedéscsomagról szóló 1047/1999. (V. 5.) Korm. határozat végrehajtásának egységes szakmai és pénzügyi utókövetési rendszeréről szóló 1051/2002. (V. 14.) Korm. határozat

Módosították a korábbi koordinációs célú kormányhatározatot, amely arra kötelezte a tárcákat, hogy a cigányság életkörülményeinek javítására irányuló középtávú intézkedéscsomag végrehajtásáról a határozat melléklete szerinti adatlapon számoljanak be a Cigányügyi Tárcaközi Bizottságnak. Ezzel az adatlappal már lehetőség nyílt egy viszonylag egységes, a koordinációt szolgáló adatigénylésre és adatközlésre, amely egy értékelő utókövetési rendszer nélkülözhetetlen feltétele.

4.1.7. A romák társadalmi integrációját előmozdító kormányzati együttműködés irányelveiről és szervezeti kereteiről szóló 1186/2002. (XI. 5.) Korm. határozat

Ez a határozat egyaránt foglalkozik tartalmi és koordinációs kérdésekkel. Az intézkedések meghatározásakor rövid időn belül megkezdhető tevékenységekre, programokra koncentráltak (pl. állami eszközökkel támogatott propaganda az előítéletesség csökkentésére, a roma diplomások szaktárcáknál – romaügyi referensként – történő foglalkoztatásának elősegítése). Az irányelvek között szerepelt, hogy az egyéb középtávú tervekben, például a Nemzeti Fejlesztési Tervben, a Társadalmi Kirekesztés Elleni Memorandumban és az Egészséges Nemzetért Népegészségügyi Programban, hangsúlyosan kell szerepeltetni a cigányság szociális, foglalkoztatási és egészségügyi problémáinak megoldását. A megvalósításban a magyar költségvetést kímélő lehetőségként jelent meg az Európai Unió, mint társfinanszírozó. Ez a kormányhatározat is fenntartja a kutatási eredmények, hatásvizsgálatok és szakmai elemzések elkészítésének szükségességét, ugyanakkor nevesítette a decentralizált, a helyi lakosság szükségleteire épülő komplex kistérségi programok megvalósítását.

A koordináció erősítése érdekében a határozat előírta, hogy a cigányság helyzetét befolyásoló programok előkészítése során véleménynyilvánítási lehetőséget kell biztosítani a roma kisebbségi önkormányzatok és civil szervezetek képviselői számára, elsősorban az újonnan létrehozott Romaügyi Tanács, illetve a már hagyományosan működő Cigányügyi Tárcaközi Bizottság fórumain, továbbá az előkészítésben érintett minisztériumok tevékenységében.

4.1.8. A romák társadalmi integrációját elősegítő kormányzati programról és az azzal összefüggő intézkedésekről szóló 1021/2004. (III.18.) Korm. határozat

Az érintett szaktárcák 2002. évi beszámolója alapján világossá vált, hogy az addig elért eredmények nem hoztak áttörést a cigányság élethelyzetének javításában. Ezért a Romaügyi Hivatal irányító politikai államtitkár és a Hivatal koordinálásában, a minisztériumok együttműködésében megkezdődött egy új kormányzati program kialakítása. Ezt egészítette ki a PHARE támogatással működő twinning program, amelynek során külső (spanyol) szakértők elemezték a romák társadalmi integrációja érdekében végzett korábbi kormányzati tevékenységet. Az elemzések egyértelművé tették, hogy a romák társadalmi integrációját csak egy olyan kormányprogram tudja eredményesen segíteni, amely komoly előrelépést hoz a kormányzati intézkedések tervezésében, megvalósításában, ellenőrzésében, monitorozásában is. Ennek az előkészítésnek az eredményeként született a fenti kormányhatározat.

A határozat mellékleteként közzétett, „kormányzati program a romák társadalmi integrációjának elősegítéséről” című középtávú terv az addigi legátfogóbb intézkedési csomagot tartalmazza. A program az általános rendelkezéseken túl hat témakör (jogegyenlőség érvényesítése, életminőség javítása, oktatás-képzés, foglalkoztatás, informatikai tudás és eszközrendszer, kultúra-kommunikáció-identitás) köré csoportosítva határoz meg 62 feladatot.

Maga a kormányhatározat elsősorban a program végrehajtásával kapcsolatos koordinációs feladatokat állapította meg. A határozat a kormányzati programban szereplő teendők éves ütemezését, az egyes feladatok teljesítéséhez szükséges költségvetési források biztosítását a tárcákra ruházta. A minisztériumi tervek összehangolásának fórumaként a Cigányügyi Tárcaközi Bizottságot jelölte meg. Felszólította a tárcákat, hogy „a Kormányzati Program komplex, átfogó feladatait egymással együttműködve, összehangoltan tervezzék és valósítsák meg.” (A program pontok mintegy felének végrehajtása két, vagy több tárca együttműködését kívánta meg.) A kormányhatározat éves beszámolási kötelezettséget írt elő.

4.1.9. A romák társadalmi integrációját elősegítő kormányzati programról és az azzal összefüggő intézkedésekről szóló 1021/2004. (III.18.) Korm. határozat módosításáról szóló 1020/2005. (III.10) Korm. határozat

A 2004-es kormányhatározat koordinálásával kapcsolatos első tapasztalatok is nyilvánvalóvá tettek, hogy egy ennyire átfogó program összehangolása a koordinációs eszközök bővítését igényli. Ezért a fenti kormányhatározat az 1021/2004. (III. 18.) Korm. határozatban előírt éves intézkedési tervek kidolgozásához, illetve szakmai és pénzügyi beszámolókhöz ír elő egységesen alkalmazandó adatlapokat. Ezek a nyomtatványok a twinning program keretében a roma-projektek monitoringjához készültek, de kevésbé voltak alkalmasak kormányzati intézkedések összehangolására, illetve ezekről szóló adatszolgáltatásra. A célnak nem megfelelő, az esetek többségében indokolatlanul bonyolult adatlapok kitöltése komoly nehézségeket jelentett a minisztériumok számára, és ellenállást váltott ki a kormányzati szereplők részéről.

4.1.10. A középtávú intézkedéscsomagok értékelése a hatékonyság szempontjából

A kormányhatározatok közös jellemzője volt, hogy azok nem épültek igazán alapos helyzet-elemzésre. Nem mutatták be kellő mélységben a cigányság életkörülményeinek az 1980-as-90-es évek fordulóján bekövetkezett drámai romlását, a cigányság széles rétegeinek marginalizálódását okozó társadalmi, gazdasági, demográfiai stb. kölcsönhatásokat, valamint a cigány lakosság lélekszáma gyors növekedéséből eredő új igényeket. Erre irányuló kutatási, adatgyűjtési feladatok rendre megfogalmazódtak, és komoly kutatási eredmények születtek, ezek szisztematikus, a kormányzati cselekvési lehetőségek szempontjából történő kiértékelése és igazgatási szempontú feldolgozása azonban elmaradt. Ezért a megfogalmazott kormányzati intézkedések gyakran csak a problémák felszínét érintették meg, sőt olykor kifejezetten káros mellékhatásokkal (például a szegregáció növekedése, szegénységi csapdák kialakulása) jártak.

Az intézkedési csomagokról szóló kormányhatározatok sok (30-62) feladatot is kijelölnek de:

- Számos feladat megfogalmazása túl általános, ezért nehezen számon kérhető.
- Egyes feladatokért több tárca is felelős, nincsenek meghatározva feladatrészek. A kormányhatározatok komplex feladatainak (egy minisztérium főfelelőssége és több, a témában érintett minisztérium közös feladata) a megvalósítása a gyakorlatban nem működött. A főfelelős minisztériumnak nem volt valós irányítási, koordinációs lehetősége, pénzügyi befolyása meg különösen nem a közös megvalósításra.
- Nem jelölik meg a célokhoz szükséges pénzeszközök nagyságrendjét, azok forrását, mindezeket a tárcákra bízzák, ezért a költségvetési források szétforgácsolódtak a tárcák között, egyes részfeladatokra – maradványvelven – több esetben jelképes összegeket terveztek, és fordítottak a tárcák.
- A forrásfelhasználás nehezen átlátható, nem ellenőrizhető. A kifejezetten roma célokra nevesített forrásokon kívüli előirányzatok tényleges roma célú felhasználására, annak ellenőrzésére nem voltak kidolgozott módszerek.
- Az egységes beszámoltatás érdekében hozott intézkedések ellenére a költségvetési források hatékony és ellenőrizhető felhasználásában nem történt érdemi változást előidéző előrelépés.
- Nem alkalmaztak indikátorokat.

4.2. Stratégiák, hosszú távú programok, fejlesztési tervek

A rövid és középtávú programok megvalósulásának eredményeit vizsgálva is nyilvánvaló, hogy a cigányság élethelyzetének érdemei javulását csak sok éven át tartó, azonos irányú, összehangolt fejlesztésekkel lehetne elérni. Az ezt a célt szolgáló első stratégiai dokumentum kidolgozása 1998-ban kezdődött meg.

4.2.1. Hosszú távú társadalom- és kisebbségpolitikai stratégia előkészítése 1998-2002

A hosszú távú társadalom- és kisebbségpolitikai stratégia elkészítését több éves szakmai munka előzte meg. A kidolgozás (tanulmányok, koncepciók, társadalmi és szakmai egyeztetés) a NEKH koordinációja mellett 1998 ősztől 2000 végéig tartott. E munka eredményeként a roma népesség helyzetét, a célokat, a feladatokat jól bemutató anyag készült. Továbbra is nyitott maradt viszont a romaintegráció finanszírozásának kérdése. A stratégia tervezete súlypontokat fogalmazott meg a roma politika számára. Néhány sorban érinti a romaintegrációs kiadások növelésének szükséges ütemét, illetve nagyságrendjét. Részletes számítást, indoklást azonban nem tartalmazott. A stratégia tervezetének egyeztetése elhúzódott. Így arról már a kidolgozását elrendelő kormány nem tudott dönteni.

4.2.2. Nemzeti Fejlesztési Terv és az Új Magyarország Fejlesztési Terv

Magyarország az Európai Unióhoz történt csatlakozását követően jogosulttá vált az Unió fejlesztési alapjainak a támogatására. A támogatások tervszerű felhasználása érdekében az EU előírásai szerint fejlesztési tervet kellett a magyar kormánynak is kidolgoznia. A 2004 és 2006 közötti fejlesztésekre vonatkozó I. Nemzeti Fejlesztési Terv, és még inkább a 2007-2013 közötti fejlesztési programokat keretbe foglaló Új Magyarország Fejlesztési Terv lehetőséget kínált a cigányság helyzetének javítását szolgáló stratégiai intézkedések megfogalmazására is.

Az EU költségvetési rendszere és támogatási politikája ugyanakkor nem tette lehetővé, hogy az EU támogatási alapjaiból kifejezetten nemzetiségi, etnikai tartalmú fejlesztéseket támogassanak.¹⁶ A kormány azon szándéka, hogy kifejezetten és nevesítetten roma programokra kössön le uniós forrásokat, visszautasításra talált. Az egyik lehetséges megoldást az jelentette, hogy az egyes operatív programokon belül úgy fogalmazták meg a prioritásokat, hogy a pályázó érvényesíthesse pályázatában a hátrányos helyzetűek – köztük a romák – esélykiegyenlítési igényeit is.

Az Állami Számvevőszék 2006-ban ellenőrizte az NFT végrehajtását és a cigányság helyzetének javítását is célul kitűző programokról a következőket állapította meg:

- A nyilvántartó rendszer (EMIR) fejlesztési késedelme illetve adatfeltöltési hiányosságok miatt az EMIR nem tartalmazta teljes körűen a célrendszer fizikai, output-, eredmény- és hatásmutatóinak a támogatási szerződéseken alapuló tervezett, és a projektek végrehajtásával kialakuló tényleges értékeinek alakulását.

¹⁶ 2008. január 31.-én az Európai Parlament állásfoglalást fogadott el a romákkal kapcsolatos európai stratégiáról. Az állásfoglalás – többek között – sürgeti az Európai Bizottságot, hogy „alakítson ki a romák integrációjára vonatkozó átfogó közösségi cselekvési tervet, amelynek feladata lesz, hogy pénzügyi támogatást biztosítson a romák társadalmi integrációjára vonatkozó európai keretstratégia végrehajtásához.” Ennek nyomán várható a Bizottság tisztán etnikai jellegű programok finanszírozhatóságával kapcsolatos álláspontjának a felülvizsgálata is.

- A szerződésekkel alátámasztott tervezett értékek várható alakulásáról a 2004-es és a 2005-ös kormánybeszámolóban sem tettek említést.
- A HEFOP¹⁷ időarányos teljesülésének értékeléséhez az EMIR-ben rögzített adatok nem nyújtottak elég segítséget.
- A 2.1. intézkedés operatív programban megfogalmazott cél: a hátrányos helyzetű, különösen a roma, illetve fogyatékos diákok továbbtanulási lehetőségeinek, ezáltal munkaerőpiaci és társadalmi beilleszkedési esélyeinek javítása. Az alkalmazott indikátorok nem tértek ki a roma, illetve a fogyatékos diákok programba vonására.
- A projektek előrehaladásának mérésére a kedvezményezetteknek kellett meghatározni a szerződés mellékletét képező projekttervben vállalt indikátorok ütemezését, aminek a kedvezményezettek eleget tettek.
- A projektekre a késedelmes szerződéskötések és kifizetések elhúzódása volt a jellemző.¹⁸

Az Új Magyarország Fejlesztési Tervben 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. Külön kiemelt roma fejezete a fejlesztési tervnek nincs, ezt a prioritást „horizontális” célként kell érvényesíteni az egyes fejlesztési területeken. Ez azt jelenti, hogy valamennyi a cigányság élethelyzetének javítása szempontjából lényeges program esetében törekedni kell arra, hogy azok valóban hozzájáruljanak a cigányság integrálódásához. Maga az ÚMFT a következőképpen fogalmaz:

„Olyan fejlesztéseket támogatunk, amelyek csökkentik a hátrányos helyzetű rétegek, mindegyik előtt a romák kirekesztettségét, és biztosítják e csoportok egyenlő hozzáférését a forrásokhoz. Ahhoz, hogy a fejlesztések ténylegesen eljussanak a romákhoz, a hozzáférést segítő célprogramokat, eljárásokat, hálózatokat kell működtetni. Előtérbe kell helyezni azokat a támogatási formákat, amelyek nem általános pályázati úton valósulnak meg. A fejlesztéseket úgy kell megvalósítani, hogy azok ne növeljék a szegregációt és a problémák koncentrációját, valamint ne fokozzák a romákkal szembeni előítéletet. Hatékony koordinációs és monitoring rendszerre van szükség, amely összehangolja e fejlesztéseket, indikátorokat dolgoz ki, és külön vizsgálja a romák részvételét a fejlesztésekben.”

Lényeges szemléletmódbeli elmozdulás érzékelhető abban, hogy „nem általános pályázati úton” hirdetik meg a fejlesztési források elnyerését, valamint olyan indikátor-rendszer működtetését feltételezi az ÚMFT, amely kifejezetten a romák elérését és részvételét ki tudja mutatni. Igen fontos a fenti idézetnek az indikátorokra vonatkozó része is, hiszen egy horizontális prioritás teljesülését csak akkor lehet nyomon követni, ha egyértelmű indikátorok vannak.

A TÁRKI 2007-ben ex-ante átvilágította az ÚMFT operatív programjait és többek között megállapította, hogy:

- A romák helyzete számos tényező együttes és egymásra való hatásával magyarázható, azonban ennek kezelésére hivatott komplex programot nem találtak az operatív prog-

¹⁷ Humán Erőforrás Fejlesztési Operatív Program, az NFT 5 operatív programja közül az egyik.

¹⁸ ÁSZ (2006) 56. o.

ramokban és olyan is csak néhány akad, amelyik felismeri a romák hátrányos helyzetének többdimenziós jellegét.¹⁹

- Az operatív programok beindulása előtt szükség van célzott adatfelvételekre, hogy a programok lezárása után a kezdeti állapotot rögzítő adatok birtokában lehessen értékelni a fejlesztéspolitika eredményeit. A kiinduló állapotot bemutató adatok ismerete nélkül a legjobban kitalált indikátor sem több egy közönséges adatnál.²⁰

Az idézett értékelések azt mutatják, hogy a nemzeti fejlesztési tervek, illetve az ezek alapján kidolgozott operatív programok önmagukban nem voltak alkalmasak arra, hogy a cigányság felemelkedését szolgáló intézkedéseket, a hozzájuk rendelt támogatásokat és az elvárt eredményeket rendszerbe foglalják. Ennek egyik legfontosabb szakmai oka továbbra is az, hogy a programok céljaikban tartalmazzák a cigányság felemelkedésének kiemelt támogatását, azonban a támogatások célzottságának növeléséhez, illetve a célba érés méréséhez szükséges objektív indikátorokat – a korábban említett adatfelvételei nehézségekre való hivatkozással – általában nem alkalmaznak.

Meg kell jegyezni, hogy bár az ÚMFT nem vált romaintegrációs stratégiai tervvé, a Roma Integráció Évtizede Program Stratégiai Terv végrehajtását szolgáló kétéves időhorizontú kormányhatározat erőteljesen épít az ÚMFT egyes programjaira, és az azok megvalósítása során igénybevehető európai uniós támogatásokra.

4.2.3. *A Roma Integráció Évtizede Program Stratégiai Terv*

A 2003 június 29 és július 1. között Budapesten megrendezett „Romák a bővülő Európában, a jövő kihívásai” című nemzetközi konferencián részt vett közép- és kelet-európai országok (Horvátország, Bulgária, Románia, Macedónia, Csehország, Szerbia, Montenegró, Szlovákia, Magyarország) a Világbank és a Nyílt Társadalom Intézet képviselőivel közösen abban állapodtak meg, hogy a 2005–2015 közötti időszakot a Roma Integráció Évtizedévé nyilvánítják. Az erről szóló nyilatkozatot a részt vevő országok miniszterelnökei 2005. február 2-án írták alá Szófiában. A Roma Integráció Évtizede Program célja, hogy felgyorsítsa, és fenntartható módon biztosítsa a romák társadalmi és gazdasági integrációját, és egyben hozzájáruljon a romákról alkotott kép pozitív irányú átalakulásához. A részt vevő országok a Program folyamán – a közösen kialakított keretek, célkitűzések között – saját gazdaság- és szociálpolitikájukkal összhangban tervezik és valósítják meg roma integrációs politikájukat, közös stratégiai tervet készítenek. A résztvevő tagországok által elfogadott célkitűzések megvalósítását rendszeresen ellenőrzik, a stratégiai terveket szükség szerint módosítják.

A magyar Országgyűlés által 2007 júniusában elfogadott Roma Integráció Évtizede Program Stratégiai Terv²¹ négy prioritási területen (oktatás, foglalkoztatás, lakhatás és egészségügy), az egyenlő bánásmód érvényesítésével kapcsolatban, továbbá a kultúra, a média és a sport területén határoz meg átfogó célokat, a célokhoz kapcsolódó konkrét feladatokat, az ezekhez rendelt mutatókat, továbbá a feladatok eléréséhez szükséges intézkedéseket.

¹⁹ TÁRKI (2007)108.o.

²⁰ TÁRKI (2007) 113.o.

²¹ 68/2007. (VI.28.) OGY határozat

A Stratégiai Terv célja a roma lakosság társadalmi, gazdasági integrációja feltételeinek megteremtése, életkörülményeik javítása, a romák közszolgáltatásokhoz való hozzáféréseinek javítása, valamint a romák és nem romák életkörülményei között kialakult szakadék csökkentése, hosszútávon megszüntetése. A Stratégiai Terv célul tűzi ki hatékonyabb gazdaságpolitika kialakítását, illetve ennek hosszú távú fenntarthatóságát (pl. versenyképesség növekedése, foglalkoztatottság javulása, szociális transzferek, az eltartottak számának csökkenése). További célok az egyes prioritási területeken:

- az integrált oktatás kiterjesztése, deszegregáció a közoktatásban, a romák képzettségi szintjének növelése;
- a romák munkaerő-piaci integrációjának elősegítése, illetve foglalkoztatottsági szintjük emelése;
- a lakhatási körülmények javítása, amely összekapcsolódik a települési és térségi szegregáció nagyarányú csökkentésével;
- a romák egészségi állapotának javítása, a születéskor várható élettartam növelése, valamint az egészségügyi ellátórendszerhez való hozzáférésük javítása;
- a romákkal szembeni diszkrimináció csökkentése, az esélyegyenlőség elősegítése a jogérvényesítés során.

A Stratégiai Terv állást foglal abban a kérdésben, hogy mely intézkedések esetében célszerű a romákat, mint önálló célcsoportot megjelölni, illetve, hogy más intézkedések esetében mi legyen a célcsoport meghatározásának alapja. Az OGY határozat szerint a négy prioritási területen elsősorban a szociális (pl. hátrányos helyzet, tartós munkanélküliség, alacsony iskolai végzettség) és területi (hátrányos helyzetű térségek, települések) szempontok alapján indokolt a feladatokat megfogalmazni. Az antidiszkrimináció és a kultúra (roma kultúra, hagyományok megőrzése) területén van lehetőség arra, hogy az egyes intézkedésekben a romák, mint önálló célcsoport kerüljenek meghatározásra.

A Stratégiai Terv kidolgozói nyilván tisztában voltak azzal, hogy a négy prioritási területen a célmeghatározás javasolt módja sok esetben nem biztosítja a romák számára az egyenlő hozzáférést. Ezért a Stratégiai Terv külön pontban fogalmazza meg az esélyegyenlőségi szempontokat. Előírja, hogy a feladatokban és az intézkedésekben mindenhol meg kell jeleníteni az esélyegyenlőség, az egyenlő hozzáférés elvét, valamint a tervezés és a megvalósítás szintjén egyaránt biztosítani kell a roma szakemberek részvételét, illetve ki kell építeni a roma szakemberekből álló hálózatokat, amelyek a döntési folyamatokban is részt tudnak venni.

Ezzel összefüggésben a Stratégiai Terv egy másik pontja leszögezi, hogy a területi és a szociális szempontokról, illetve a roma népességről szóló adatok alapvető fontosságúak a Stratégiai Terv intézkedéseinek tervezése és monitorozása érdekében. A Stratégiai Terv végrehajtása során rendszeres adatfelvételekre van szükség, annak érdekében, hogy a területi és szociális szempontok érvényesüljenek, illetve a roma népességről szóló – összehasonlítható – adatok rendelkezésre álljanak, és ezzel lehetővé válik a Stratégiai Tervben megfogalmazott mutatók mérése.

„A Roma Integráció Évtizede Program Stratégiai Tervhez kapcsolódó, a 2008-2009. évekre szóló kormányzati intézkedési tervről” szóló 1105/2007. (XII. 27.) kormányhatározat a korábbi kormányzati intézkedésekhez képest konkrétabb és a pontos határidők következtében jobban számon kérhető feladatokat tartalmaz a stratégia végrehajtása érdekében. Elvileg előrelépésnek tekinthető, hogy a határozat az egyes intézkedések forrását is rögzíti. Forrásként azonban 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 határozat előírja monitoring rendszer kidolgozását a Roma Integrációs Tanács és az annak keretein belül működő Roma Irányító és Monitoring Bizottság közreműködésével. A határozat az érintett miniszterek feladatává teszi, hogy az oktatás, a foglalkoztatás, a lakhatás, az egészségügy és a kultúra területén megfogalmazott feladatok megvalósítása során érvényesítsék a horizontális és esélyegyenlőség-elvű támogatáspolitikai szempontjait, és ehhez készítsenek esélyegyenlőségi és antiszegregációs útmutatót. Félő, hogy ez a megoldás odavezet, hogy a tárcák eltérő módon értelmezik, és nagyon különböző színvonalon és szemlélettel hajtják végre ezt a feladatot.

4.2.4. Egyéb a társadalmi összetartozást erősítő stratégiák

A közvetlenül a romák helyzetének javítását célzó stratégiákon túl a cigányság életkörülményeinek javulása szempontjából nagy a jelentősége annak, hogy a társadalmi összetartozás erősítését szolgáló egyéb stratégiák (pl. gyermekszegénység elleni nemzeti stratégia, a halmozottan hátrányos helyzetű térségek fejlesztésének stratégiája, közoktatás-fejlesztési stratégia, fenntartható fejlődési stratégia), illetve azok végrehajtása konzisztens rendszert alkosson. Ezen belül is külön kiemelés érdemel a halmozottan hátrányos helyzetű falvakban élő, gyorsan növekvő roma gyermekpopuláció, mivel az ő életperspektívájuk megteremtése nélkül a cigányság életkörülményeiben hosszútávon sem képzelhető el lényeges javulás.

5. A cigányság integrációját szolgáló kormányzati intézményrendszer

1990 óta a nemzeti és etnikai kisebbségek támogatásának szervezeti és vele együtt finanszírozási rendszere is gyakran változott. Még ennél is sűrűbben módosult a roma integráció intézményrendszere. A gyakori változások – megítélésünk szerint – általában kedvezőtlen hatással voltak a cigányság helyzetének javítását szolgáló támogatások hatékonyságának alakulására. Ezért a kutatás szempontjából fontosnak tartjuk az elmúlt 17 évben alkalmazott intézményi megoldások rövid ismertetését. Megpróbálunk rámutatni arra is, hogy ezek a változások milyen hatással voltak a támogatási rendszer egészének az eredményességére.

5.1. A roma integráció irányításáért, illetve koordinációjáért felelős intézmények

A rendszerváltás óta a roma integráció irányításának 6 tárca volt a gazdája, a koordinációs feladatokat pedig 4 szervezet látta el. A roma integrációért felelős intézményrendszernek 2004-ig sajátossága volt, hogy elvált egymástól az irányítási és a koordinációs felelősség. Az előbbiért a MeH (1990-1998 és 2002-2004) illetve az IM (1998-2002) volt a felelős, külön ezzel a feladattal is megbízott politikai államtitkár, illetve tárca nélküli miniszter útján. A koordinációt viszont a felügyeletük alá rendelt NEKH látta el 1990-től 2002-ig. 2002-2004 között két ízben is változott a koordináló szervezet: Romaügyi Hivatal (2002-2003), Esélyegyenlőségi Kormányhivatal (2003-2004).

A Nek.tv. korábban hatályos 62. § (1) bekezdése szerint a Kormány a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal útján segíti a kisebbségek jogainak és sajátos érdekeinek érvényesülését és szervezi ezek feltételeinek biztosítását (ezen belül a roma ügyeket is). A NEKH-ről szóló – akkor hatályban lévő – 125/2001. (VII. 10.) Korm.rendelet a Hivatal számára kiemelt szerepet biztosított a nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos döntés-előkészítés, a koordináció és a végrehajtás során.

Az ÁSZ 2004. évi ellenőrzése során megállapította, hogy a NEKH a roma integrációval kapcsolatos koordinációs feladatát sem a tervezés, sem a végrehajtás során nem tudta betölteni. A NEKH a szaktárcák számára is elkészítette a tervezési prioritásokat, de egyes esetekben a szaktárcák még tájékoztatást sem küldtek arról, hogy az elsődleges szempontokat miként vették figyelembe a költségvetés tervezése során. A tárcaközi egyeztetés módszere nem volt alkalmas arra, hogy célszerűen, már a tervezés során kölcsönös információkhoz jussanak a költségvetési fejezetek²² Mindezek miatt a kisebbségi önkormányzatok (közte az OCÖ) olyan későn kaptak tájékoztatást a költségvetési keretekről, hogy javaslataikkal, észrevételeikkel arra nem tudtak érdemben hatást gyakorolni.

Az ÁSZ jelentésben feltárt tények alapján is megállapítható, hogy a kormányzat romapolitikájában 1995-től bekövetkezett változtatást nem követte a kormányzati koordináció megváltoztatása, ugyanis a kormányok már nem tekintették a cigányság felemelkedését kizárólag kisebbségi ügynek. Ezzel szemben a romaintegráció kormányzati koordinációját még mindig az NEKH látta el, amely ehhez hatáskörrel, kapacitásokkal nem rendelkezett. Elvileg tehát indokolt volt a romapolitikát és koordinációs mechanizmusát összhangba hozni, és a romapolitikai koordinációjára nem az NEKH-t jelölni ki.

2002-ben, a kormányváltást követően jelentős stratégiai és szervezeti változások következtek be a romapolitika irányításának és finanszírozásának szervezeti rendszerében. A kisebbségek ügyeinek kezelése az IM-ből a MeH-be került vissza, ahol a kormány kisebbségpolitikai koncepciójának megfelelően két politikai államtitkárságot hoztak létre. Az általános kisebbségi ügyekért felelős politikai államtitkárhoz került a NEKH felügyelete és így a kisebbségi közösségek ügye. Az újonnan kinevezett romaügyi politikai államtitkár által irányított Romaügyi Hivatalba kerültek a cigányság integrációjával kapcsolatos feladatok és programok. Ezzel megtörtént a roma integráció koordinációjával kapcsolatos feladatok végleges leválasztása a NEKH-ről. A cigányság, mint kisebbség ügyeivel továbbra is a NEKH foglalkozott.

A romaügyi politikai államtitkár feladata lett a romaügyi politika koncepciójának kidolgozása, a roma integrációt érintő intézkedésekkel összefüggő kormányzati döntések tervezetének előkészítése, az EU integrációból adódó kormányzati romaügyi feladatok végrehajtása előkészítésének összehangolása, a romaügyi integrációval kapcsolatos társadalompolitikai, gazdasági folyamatok elemzése és értékelése.

Az önmagában ésszerű döntés célszerűségét azonban megkérdőjelezte az, hogy a 2002. évi kormányváltást követően túl sok ágazatközi koordinációt igénylő feladatkör került a MeH-hez, amely ennyi feladatot nem tudott eredményesen ellátni. Ezért alig egy évvel később megkezdődött a MeH „profiltisztítása”. Ennek során a romaintegráció feladatköre az Esélyegyenlőségi Kormányhivatalba került, ahol más társadalmi csoportok integrációja, illetve esélyegyenlősége mellett kapott helyet. Az Esélyegyenlőségi Kormányhivatal azonban 2004-ben megszűnt és a romaintegráció irányítása 2006-ig az ICSSZEM-hez került, ide telepítették a koordinációt is, vagyis megtörtént az irányítási és a koordinációs feladatok egy szervezethez rendelése. Ugyanakkor megszűnt a roma ügy külön ezzel a feladattal megbízott államtitkár általi felügyelete. A romaintegráció irányítása és koordinációja négyéves „vándorlás” után, a 2006-ben létrehozott SZMM-be került, az esélyegyenlőségi szakállamtitkár felügyelete alá. Ezáltal a koordinációs feladatok egy jelentős erőforrásokkal rendelkező tárcához kerültek. A

²² ÁSZ (2005) 21. o.

romaintegráció irányításának és koordinációjának szervezeti változásait az **1. sz. táblázatban** foglaltuk össze.

1. sz. táblázat

A romaintegráció irányításáért és koordinációjáért felelős kormányzati szervek a rendszerváltás óta

	1990-1994	1994-1998	1998-2002	2002-2006			2006-
				2002-2003	2003-2004	2004-2006	
Irányításért felelős tárca	MeH	MeH	IM	MeH	MeH	ICSSZEM	SZMM
Koordináló szervezet	NEKH	NEKH	NEKH	Roma-ügyi Hivatal	EKH	ICSSZEM	SZMM

A szervezeti átalakításokat nem követte rugalmasan a költségvetésben meghatározott források átcsoportosítása, ezért egyes programok, tevékenységek finanszírozása késedelmesen ment végbe. A 2002. évi átalakulásokkal együtt járó problémákról az ÁSZ jelentése az alábbiakat állapította meg: a szakmai feladatot ellátó NEKH felügyelete, a 13 országos önkormányzat támogatási előirányzata, valamint a kisebbségi feladatok ellátásában lényeges szerepet játszó három közalapítvány (MCKA, MNEKK és az Európai Összehasonlító Kisebbségkutató Közalapítvány) támogatási előirányzata az IM-től a MeH-hez került. A feladat-átcsoportosítás azonban nem egyszerűsítette a több csatornás, nehezen átlátható támogatási rendszert. Tovább tagolta az elosztási rendszert az, hogy a NEKH feladatai közül leválasztották a cigányság integrációjával kapcsolatos, valamint a roma integrációt elősegítő PHARE programokat és önálló szervezeti keretek közé az újonnan létrehozott MeH Romaügyi Hivatalba helyezték át. A változások miatt a költségvetési források felhasználásához külön szerződések, megállapodások, szabályzatmódosítások váltak szükségessé. A Roma Koordinációs és Intervenciók keret is előbb a Romaügyi Hivatalba, később az Esélyegyenlőségi Kormányhivatalba került. Az igények elbírálása lassú volt, nem biztosította a pályázók által igényelt időben a felhasználás lehetőségét. A romák kulturális programjainak támogatására 2003-ban létrejött a Roma Kulturális Alap a Romaügyi Hivatal keretein belül, de 2004 közepéig támogatási szerződést még senkivel sem kötöttek, és a nyertes pályázók névsorát sem tették közzé.²³

Az utóbbi jelentésrészlet jól érzékelteti, hogy még egy önmagában jó irányú változás is mennyire lelassítja a döntés-előkészítési folyamatokat, és akadályozza a költségvetési előirányzatok célszerű és tervszerű felhasználását. Ebből már következtetni lehet arra, hogy a romaintegrációt szolgáló kormányzati tevékenység irányításáért és koordinációjáért felelős szervezetek gyakori változtatása komoly „súrlódási veszteségeket” okozott a cigányság felemelkedését célzó támogatások felhasználásánál.

²³ ÁSZ (2005) 21. o.

Egy 2002-ben megindult változás eredményeként ma már minden minisztériumban működik roma ügyekkel foglalkozó apparátus és mind több helyen cigány származású vezetőkkel és munkatársakkal. Ezen apparátusok tényleges hatásköre azonban az egyes minisztériumokban jelentősen különbözik.

5.2. Koordinatív és értékelő tárcaközi szervezetek

Az eddigi kormányok romapolitikáinak közös jellemzője, hogy a végrehajtás koordinálására kormányhatározattal - különböző néven - tárcaközi bizottságokat hoztak létre. Ezek egymástól némileg különböző összetételben működtek, ugyanakkor jelentősebb közigazgatási hatáskörük nem volt. Következésképpen az érintett minisztériumokra nem tudtak erős nyomást gyakorolni, ha azok a feladataikat nem, vagy késedelmesen teljesítették, illetve a tervezettnél kisebb forrást használtak fel a roma integráció céljára. Meg kell jegyezni, hogy politikai szándék sem látszott az erőteljes nyomásgyakorlásra. Ezt mutatják a cigányság életkörülményeinek javítását célzó intézkedéscsomagokról szóló kormányzati beszámolók. Ezek elfogadásával a mindenkorai kormányok is tolerálták azt, hogy egyes tárcák számos feladatot nem, vagy csak részlegesen hajtottak végre, sőt még adatot sem szolgáltatottak a jogelőd minisztériumuk felelősségi körébe tartozó teendők végrehajtásáról.

A középtávú kormányzati programokat koordináló különböző testületek létrehozásáról három kormányhatározat rendelkezett:

- 1120/1995. (XII. 7.) Korm. határozat a Cigányügyi Koordinációs Tanács,
- 1048/1999. (V. 5.) Korm. határozat a Cigányügyi Tárcaközi Bizottság,
- 1129/2006. (XII. 25.) Korm. határozat a Roma Integrációs Tanács létrehozataláról.

Az így létrehozott testületek funkciója, szerkezete, összetétele és hatásköre - csekély eltérésektől eltekintve – azonos volt, csupán az elnevezésük változott.

Közös feladataik:

- intézkedési terv, illetve hosszú távú stratégia kidolgozása,
- a végrehajtás figyelemmel kísérése,
- javaslatétel, intézkedések kezdeményezése,
- elemzés és értékelés.

Vezetésük:

- elnök: a romaügyek koordinálásáért felelős miniszter;
- alelnök: az illetékes politikai államtitkár;
- Titkársági teendők: a romaintegrációs feladatokat koordináló szervezet;
- Tagjaik: a minisztériumok helyettes államtitkárai (szakállamtitkárai), egyéb érintett kormányzati hivatalok képviselői és az OCKÖ (később OCÖ) elnöke;
- tanácskozási jogú állandó, vagy eseti meghívottak: más cigány szervezetek képviselői, továbbá egyéb tisztviselők (pl. a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa, MCKA kuratóriumának elnöke).

A Roma Integrációs Tanács esetében újdonság, hogy a Tanács tagja a roma közösségek képviselőjét ellátó szervezetek javaslatára a miniszter által 2 éves időtartamra felkért hét személy is.

A cigányság képviselete és részvétele a koordinációs testületekben az Országos Cigány Kisebbségi Önkormányzat, későbbi nevén az Országos Cigány Önkormányzat elnökén, illetve

az általa delegált személyen keresztül történt. Az egyéb roma civil szervezetek a Cigányügyi Tárcaközi Bizottsági üléseken tanácskozási joggal vehettek részt. Az 1186/2002. (XI.5) Korm. határozat mellékletének 7. pontja rögzíti először, hogy „a...programok előkészítése keretében véleménynyilvánítási lehetőséget kell biztosítani a roma kisebbségi önkormányzatok és civil szervezetek képviselői számára, elsősorban a Romaügyi Tanács, illetve a CTB fórumain, továbbá az előkészítésben érintett minisztériumok tevékenységében.” A Roma Integrációs Tanácsban kibővült a cigányság közvetlen képviselete azzal a hét taggal, akiket a miniszter a roma közösségek képviseletét ellátó szervezetek javaslatára kér fel a Tanács tagjának.

Sok tekintetben hasonló funkciójú, de a fenti, elsősorban koordinációs feladatot betöltő testületekhez képest a kormány mellett működő konzultatív – véleményező, javaslattevő és tanácsadó – testületként hozta létre az 1140/2002. (VIII. 12.) Korm. határozat a Romaügyi Tanácsot. A határozat értelmében a Tanács feladatkörében:

- véleményt nyilvánít, állást foglal jelentősebb szabályozási és intézkedési javaslatokról,
- közreműködik a romaügyi stratégia kialakításában,
- figyelemmel kíséri, elemzi és értékeli a stratégia végrehajtását,
- kapcsolatot tart nem kormányzati szervezetekkel, a roma kisebbségi önkormányzatokkal,
- elemzi, feldolgozza és közvetíti a kormányhoz e szervezetek véleményét és javaslatait.

Vezetése:

- elnöke: a miniszterelnök;
- alelnöke: a Miniszterelnöki Hivatal roma ügyekért felelős politikai államtitkára;
- titkár: a miniszterelnök által kijelölt személy;
- titkárság: a Miniszterelnöki Hivatal roma ügyekért felelős politikai államtitkár által irányított Romaügyi Hivatal.

Tagjai: a miniszterelnök által felkért huszonegy, roma ügyekben elismert közéleti személy.

A Romaügyi Tanács csak néhány alkalommal ülésezett, holott ez lett volna a legmagasabb olyan politikai – közéleti érdekérvényesítő fórum, amely közvetlenül tudott volna csoportérdeket a miniszterelnök számára közvetíteni. A Tanács munkáját lassította, hogy nehezen alakult ki konszenzus a cigányságot képviselő különböző érdekcsoportok és szakértői megközelítések között. A párhuzamos koordinációs rendszer célszerűtlenségének beismerését mutatja, hogy a kormány 2006-ban megszüntette mind a Cigányügyi Tárcaközi Bizottságot, mind a Romaügyi Tanácsot. A helyettük létrehozott a Roma Integrációs Tanács a vonatkozó kormányhatározat szerint döntés-előkészítő (koordinatív) és konzultációs szerepet egyaránt betölt.

5.3. A cigányság érdekképviseleti rendszere

A régióban Magyarország rendelkezik az egyik legjobb kisebbségvédelmi jogszabályrendszerrel. E jogszabályok több olyan intézmény létrehozását írják elő, amelyek célja a kisebbségek számára valódi lehetőséget biztosítani a kulturális és politikai jogaik gyakorlásához. A Nek. tv. hatályba lépésével kezdődött meg a romaintegráció intézményi kereteinek kialakítása is.

Az Alkotmány 68. § (3) bekezdése általános érvennyel szól a képviselethez való jogról, a Nek. tv. 2. § (1) bekezdése, pedig nevesítetten a kisebbségek országgyűlési képviselethez való

jogáról rendelkezik. Ez utóbbi külön törvényben történő szabályozására politikai konszenzus hiányában nem került sor. A parlamenti képviselet kisebbségi alapon nem valósult meg. Az Országgyűlésben azonban mindig voltak cigány származású képviselők is.

A Nek. tv. megteremtette a cigányság választáson alapuló képviseleti rendszerének lehetőségét úgy helyi-települési, mint országos szinten. A kisebbségi önkormányzatok megválasztására első alkalommal 1994-95-ben került sor. Ekkor jött létre az első országos szintű, választott politikai képviseleti szerv, az Országos Cigány Kisebbségi Önkormányzat. A kisebbségi önkormányzatok létrejötte a magyarországi kisebbségek számára új érdekérvényesítési fórumokat teremtett a politikai szerepvállaláshoz, a sajátos kisebbségi érdekek megfogalmazásához és érvényesítéséhez.

A cigányság dinamikusan fejlődő kisebbségi önkormányzati rendszerrel, valamint a civil szerveződések és alapítványok kiterjedt hálózatával rendelkezik. Míg 1998. évben 740 cigány kisebbségi önkormányzatban mintegy 3 ezer roma képviselő tevékenykedett, addig 2002. évben az önkormányzati választások során 999 településen választottak cigány kisebbségi önkormányzatot, 4 településen roma polgármestert, valamint 545 roma települési önkormányzati képviselőt.

A 2006. évi kisebbségi választások során megválasztott képviselők száma a jogszabályi változások következtében sem csökkent. A választáson 10287 jelölt indult, a megválasztott elektorok száma összesen 5551 fő, akik 1118 helyi cigány kisebbségi önkormányzatot és 1100 települést képviselnek. A Fővárosi Cigány Önkormányzat mellett minden megyében megalakult a területi cigány kisebbségi önkormányzat, illetve az 53 fős országos önkormányzat is.

A cigányság kisebbségi önkormányzati rendszerének megteremtése és bővülése igen fontos lépés volt a cigányság érdekképviselete megteremtésének útján. Ugyanakkor ezt a folyamatot mindvégig nehezítette az a tény, hogy a kisebbségi törvény szándéka szerint a kisebbségi önkormányzatok elsősorban kulturális identitás erősítéséhez adnak teret, ezzel szemben a roma kisebbségi önkormányzatoknak emellett, sőt elsősorban szociális problémák megoldásán kellett fáradozniuk, engedve a helyi közösségek nyomásának.

6. A romaintegrációs célú források szabályozása, jellemzői és felhasználásuk tapasztalatai

Az Állami Számvevőszék 2004. évi ellenőrzése során megállapította, hogy a cigányság gazdasági-társadalmi integrációját esélyegyenlőségét szolgáló források odaítélése általános alkotmányos elvekre, a Nek. tv-re és az esélyegyenlőségi törvényre, valamint más szakági jogszabályokra vezethető vissza, de döntően középtávú kormányzati romaprogramok képezik annak jogalapját.²⁴ Mindebből az is következik, hogy a finanszírozás forrásai ki voltak téve a kormányváltások hatásainak.

6.1. A roma integrációs feladatok finanszírozási rendszere

A cigányság integrációjának finanszírozása többszintű. Az állam mellett részt vesz a finanszírozásban a magánszféra és egyes nemzetközi szervezetek is. Az államháztartási finanszírozásra is a sokszintű, sok szervezet közbeiktatásával működő megoldás a jellemző.

²⁴ ÁSZ (2005) 19. o.

Jelentős szerepük van az állam által létrehozott közalapítványoknak és alapoknak is. Az Európai Unióból származó, az államháztartás rendszerén átáramló források is egyre nagyobb részarányt képeznek a finanszírozásban.

A cigányság helyzetének javítását szolgáló támogatási rendszer működése az elmúlt közel két évtizedben folyamatosan változott. A Nek.tv. hatályba lépése előtt a nemzeti és etnikai kisebbségekkel kapcsolatos feladatok támogatását mindössze két fejezet (OGY, ME) költségvetésében biztosították, a 2001-2004. évek közötti időszakban decentralizáltan és rendszerszerűen már 7 fejezet (BM, IM, ME, NKÖM, OM, FMM, OGY) költségvetésében jelentek meg, és további 2 fejezetnél (IHM, GKM) 2003-2004-ben. A kormányzati szerkezet-átalakítás következtében 2005-től ICSSZEM, majd 2006-tól az SZMM is részesévé vált a rendszernek.

A roma integrációt szolgáló támogatásokat a mindenkorai költségvetési törvények tartalmazzák nevesített, vagy nevesítetlen formában. A támogatásoknak a következő típusait célszerű megkülönböztetni:

- a költségvetési törvényben nevesítetten a cigányság integrációját célzó, nem a kisebbségi jogszabályok alapján járó támogatások,
- a nemzeti és etnikai kisebbséget együttesen szolgáló költségvetési források,
- a hátrányos helyzetű rétegeket (köztük a romákat is) érintő pénzeszközök,
- nemzetközi szervezetektől származó többnyire pályázatok útján szerzett források (PHARE programok, NFT, ÚMFT, Világbank, Európai Tanács Fejlesztési Bank, donor országok).

A négy forráscsoport pénzeszközei alapvetően három formában juthatnak el az érintettekhez:

- egyedileg nevesített támogatási előirányzatként,
- normatívákon keresztül,
- pályázati úton (esetenként egyedi kérelem formájában).

6.1.1. Nevesített források

A roma integrációt szolgáló nevesített, támogatási jogcímek az évek során gyakran változtak. Ezeket a forrásokat általában a romaintegrációért felelős tárca költségvetése tartalmazta. A legfontosabb, több éven keresztül megmaradó előirányzatok a következők voltak:

- **Az Országos Cigány (Kisebbségi) Önkormányzat és intézményeinek támogatása.** A Nek. tv. szabályozza a kisebbségi (közte a cigány) önkormányzatok működési feltételeit, kapcsolatait az állammal. Folyamatos működésük és feladatellátásuk biztosítására többszörös finanszírozási rendszer útján jutnak forrásokhoz, melynek elemei: az állam költségvetési hozzájárulása, saját bevételek (ideértve vállalkozásaik hozadékát is), alapítványi támogatások, hazai és külföldi szervezetektől kapott támogatások, a rendelkezésre bocsátott vagyontárgyak hozadéka, adományok.

Az OCÖ támogatása az 1997. évi 96 M Ft-ról 2006-ra 226 M Ft-ra emelkedett. Az OCÖ három intézményt hozott létre, melyek működtetéséhez is költségvetési támogatásban részesült (2003-ban és 2004-ben együttesen 113 M Ft, 2005-ben 53 M Ft és 2006. évtől 70 M Ft nagyságrendben) a “kisebbségi intézmények átvételének és fenntartásának támogatása” előirányzat terhére.

A központi, illetve 21 regionális és helyi irodával működő Országos Kisebbségi Kulturális és Foglalkoztatási Módszertani Intézményhálózat feladata elsősorban - a cigány lakosság, a civil szervezetek és a kisebbségi önkormányzatok részére biztosított széleskörű szolgáltatásai révén - oktatási, kulturális, informatikai, közösségfejlesztő és antidiszkriminációs elemeket tartalmazó fejlesztési programok elindítása, valamint a munkaerő-piaci reintegráció elősegítése. A hálózat létrehozásához és működéséhez szükséges forrást a kisebbségi intézményi keret, az Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, a Foglalkoztatási és Munkaügyi Minisztérium, illetve a megyei munkaügyi központok biztosították.

Az Országos Cigány Muzeális Gyűjtemény és Kiállítóhely, valamint az Országos Roma Könyvtár Levél- és Dokumentumtár 2005-ben nyitotta meg kapuit az Országos Cigány Önkormányzat székházában. Feladataik az európai cigányság történelmi-, irodalmi-, néprajzi-, zenei-, képzőművészeti-; kulturális értékeinek összegyűjtése, megmentése és bemutatása, illetve a romákról szóló tudományos, statisztikai, demográfiai adatok összegyűjtése, rendszerezése és feldolgozása, valamint egy romológiai szakkönyvtár felállítása. A Dohány utcai székház felújítása során elkészült az emeleti színházterem és a földszinti nagyterem. Az önkormányzat működésével összefüggő feladatok ellátására – az OCÖ a székház 300 m²-es épületrészét 2006 évben tulajdonba kapta.

- **Magyarországi Cigányokért Közalapítványt** a Kormány a cigányság esélyegyenlőségét csökkentő intézkedések támogatására 1995-ben hozta létre, 150 millió Ft induló vagyonnal. A Kormány 1998-2002 között az igazságügyi minisztert, 2003-tól a MEH roma ügyekért felelős politikai államtitkárát 2005-től az ifjúsági, családügyi, szociális és esélyegyenlőségi minisztert, majd 2006 júniusától a szociális és munkaügyi minisztert bízta meg az alapítói jogok gyakorlásával. A Közalapítvány finanszírozásának forrásait az alapítói jogokat gyakorló fejezetek költségvetése tartalmazta.

Az MCKA megalakulása óta 2006-ig bezárólag több mint 4 Mrd Ft költségvetési támogatásban részesült. 1999 és 2004 között az MCKA kiemelt szerepet töltött be a cigányság részére biztosított állami támogatások közvetítésében. Az éves támogatások összege az 1999. évi 275 M Ft-ról 2003-ra 1135 M Ft-ra növekedett.

A közalapítvány állami támogatása még 2004-ben is 1105 M Ft volt, amelyet nem érintettek a Kormány 2004. márciusi, az államháztartás egyensúlyi helyzetének javítását szolgáló előirányzat zárolásai. A támogatások 2005-ben és 2006-ban jelentősen csökkentek 459 M Ft-ra, majd 125 M Ft-ra.

A kuratórium a kapott állami támogatásból és az MCKA egyéb bevételeiből a cigányság megélhetését, a cigány munkavállalók foglalkoztatását, a cigány gyermekek, fiatalok tanulmányainak sikeres folytatását, a közéleti képzést, az előítélet-mentes jogalkalmazást, a hátrányos megkülönböztetés megakadályozását szolgáló kezdeményezéseket, a társadalmi integrálódást elősegítő oktatási programokat támogatott rendszeresen.

2001 és 2003 között - a Számvevőszék 2004. évi ellenőrzése szerint - a kuratórium összesen 47 pályázatot írt ki, melyekre 117 463 db pályázat érkezett be 5,7 Mrd Ft támogatási igénnyel. Az elfogadott pályázatok száma 45 100 db volt, amelyekre 2,7 Mrd Ft-ot, az igényelt összeg átlag 48,3%-át adományozták. Négy év alatt a támogatásban részesített pályázatok 92,1%-a tanulmányi ösztöndíj volt, ennek során 41 539 fő részé-

re összesen 969,8 M Ft-ot fizettek ki. A cigány fiatalok iskolai esélyegyenlőségének növelésére kiszélesítették az ösztöndíjrendszert, így e pályázati keret az 1999. évi 50 M Ft-ról 2002-re 111 M Ft-ra növekedett. Az OGY 2003-ban az IM fejezet ösztöndíj-támogatási előirányzatát is az MCKA előirányzatai közé csoportosította át, ezt követően az MCKA ösztöndíj kerete 650 M Ft-ra nőtt. Az MCKA ösztöndíj támogatásai 2005-ben megközelítették a 850 M Ft-ot.

A Közalapítvány 2005-ben és 2006-ban az ICSSZEM által biztosított forrásokkal, illetve az előző évek pénzmaradványaival, valamint a korábbi években meghirdetett megélhetési és vállalkozó pályázatokból visszatérült támogatásokból gazdálkodott. Az MCKA 2005. évben 7, míg 2006. évben 3 pályázatot bonyolított le.

Az ICSSZEM által 2005-ben a Közalapítványnak biztosított 459 M Ft-ból a Roma Kulturális Alap pályázat finanszírozására 80 M Ft állt rendelkezésre. Ezen összeget egyrészt a Közalapítványt támogató szerződés (30 M Ft), másrészt pedig egy külön támogatási szerződés alapján (50 M Ft) nyújtotta a minisztérium. A 2006. évben az SZMM 125 M Ft-os pénzügyi támogatásából a Közalapítvány 60 M Ft-ot használt fel a Roma Kulturális Alap pályázatának finanszírozására.

Az SZMM-mel kötött együttműködési szerződés alapján a 2006. évi Roma koordinációs és intervenciók keret pályázatát is az MCKA bonyolította le 30 millió Ft-os keretösszeggel a roma közösségeket érintő, veszélyeztető szociális (foglalkoztatási, oktatási és gyermekvédelmi) valamint lakhatási krízishelyzetek elhárításának és megoldásának részbeni támogatására. A pályázatban részt vehettek a cigány kisebbségi önkormányzatok, valamint bizonyos feltételeknek megfelelő, jogi személyiséggel rendelkező cigány társadalmi szervezetek, egyesületek, alapítványok.

- **A Roma koordinációs és intervenciók keret** a roma civil szervezetek működését és roma magánszemélyek megélhetését veszélyeztető válságok elhárítását biztosítja. Az előirányzat – kérelmek alapján - egyedi döntéssel kerül felosztásra. A keret előbb a Romaügyi Hivatalhoz, majd az Esélyegyenlőségi Kormányhivatal kezelésébe került. A Számvevőszék 2004. évi ellenőrzése szerint az igények elbírálási folyamata lassú volt. A keretre 2004 első félévében mintegy 350 kérelmet nyújtottak be. A beérkezett kérelmek közül 2004. július 10-ig mindössze 1 érvényes szerződés volt és 44 pozitív elbírálású kérelem állt rendelkezésre, amelyekre még szerződést nem kötöttek. A többi pályázat szakértői vélemény, illetve egyéb előkészítő tevékenység alatt állt. A krízishelyzetre szánt keretből 2,4 M Ft összegben az Integrációs Roma Szövetség esetében az EU csatlakozással kapcsolatos kiadványt támogattak, ami céltól eltérő felhasználást jelentett. A szakmai beszámoló mellé nem csatolták a teljesítést igazoló kiadványt sem. A keret forrásai 2005-ben és 2006-ban az ICSSZEM költségvetésében szerepeltek. A 2005. évi támogatás 54 M Ft, a 2006-os pedig 30 M Ft volt.
- **A Roma kulturális alapot** a cigány kisebbség kulturális programjainak támogatására 2003-ban hozták létre. Az alap célja a roma kulturális értékek felkutatásának, megőrzésének és fejlesztésének támogatása, a kiemelkedő művészeti tevékenységet végző szervezetek, együttesek támogatása. A Számvevőszék 2004. évi ellenőrzése szerint az alapból 2003-ban 165,2 M Ft került kifizetésre (MeH Romaügyi Hivatal), a 2004-ben 134,1 M Ft előirányzatból a helyszíni ellenőrzés végéig kifizetés nem történt (EKH). A pályázatok eredményes felhasználását hátráltathatta, hogy szerződést 2004. június 30-ig egy kedvezményezett sem kötöttek, illetve nem tették közzé a nyertes pályázók névsorát sem. A 2004. évi pályázatra 233 magánszemély és 611 szervezet nyújtott be

pályázatot. Magánszemélyek közül 36-ot, szervezetek közül 211-et formai okból elutasítottak. A kuratórium elé került 597 pályázat támogatási igénye a meghirdetett keretösszeg tízszerese volt. A Roma Kulturális Alapból 25 M Ft-ot egyedi elbírálásra különítettek el.

Az alap 2005. évi támogatása 80 M Ft, a 2006. évi pedig 60 M Ft volt, e forrásokat 2005-ben és 2006-ban az ICSSZEM költségvetése tartalmazta.

- **A Roma oktatási alap** célja az óvodából az iskolába történő átmenet segítése (korai fejlesztés), alternatív pedagógiai módszerek elterjesztése, bevezetése a közoktatási intézményekben (pl. tanoda), az enyhe fokban értelmi fogyatékosnak minősített gyermekek felülvizsgálata, lehetőség szerint normál iskolai osztályokba történő áthelyezése, a közoktatási intézmények humán erőforrás-, és infrastruktúra fejlesztése, a napközbeni ellátási formák fejlesztése, a magántanulóvá nyilvánítás visszaszorítása. Az SZMM által az erre a célra létrehozott nemzetközi alapból nyert támogatás a roma telepeken élők lakhatási és szociális integrációs programjához kapcsolódik, ami azt jelenti, hogy a benyújtott pályázati terv alapján a programban részt vevő kilenc település részesül a Roma Oktatási Alaptól kapott támogatásban. Az Alapban 2006-ban 19,5 M Ft, míg a 2007. évben 67,5 millió Ft volt a rendelkezésre álló összeg. A szervezeti változásoknak megfelelően az Alap támogatása 2005 és 2006-ban az ICSSZEM fejezeténél, majd 2007-ben pedig az SZMM-nél szerepelt.
- **A Roma konfliktuskezelő és jogvédő alapot** először 2004-ben tervezték meg az EKH költségvetésében, az előirányzat 20,5 M Ft volt. Ebből a keretből az első félévben a Roma honlap regionális munkatársainak vállalkozási és megbízási díjait fizették ki. A munkatársak feladata a területükhöz tartozó hírszolgáltatás, valamint a székhelyük térségében tapasztalt konfliktusok és problémák naprakész jelentése volt állapította meg a Számvevőszék 2004. évi jelentése. Az alap forrásait 2005-ben és 2006-ban az ICSSZEM, 2007-től az SZMM költségvetése tartalmazza.
- **Az Országos Cigány Információs és Művelődési Központ** 1998. október 1-én alakult, melyet az OCÖ hozott létre és felügyel ma is. Működési költségeit korábban a Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériuma (ma OKM) biztosította. Az intézmény működése az OKM támogatásának hiányában ellehetetlenült, illetve 2006 végén keletkezett tüzeset miatt a Közgyűlés az épület eladása mellett döntött, így jelenleg a Központ az OCÖ Dohány utcai székházában működik.

6.1.2. A cigányság részére az etnikai és kisebbségi források terhére biztosított támogatások (nem nevesített források)

A cigányság és a nemzeti és etnikai kisebbségek számára biztosított támogatások legfontosabb elemei:

- a helyi kisebbségi önkormányzatok éves működési költségeinek fedezetére szolgáló előirányzat,
- a kisebbségi intézmények átvételének és fenntartásának támogatási kerete,
- a kisebbségi koordinációs és intervenciók keret,
- Magyarországi Nemzeti és Etnikai Kisebbségekért Közalapítvány támogatási előirányzata,

- más, a költségvetés egyes fejezeteiben kisebbségi célra rendelt előirányzatok. (Például a „magyarországi nemzeti, etnikai kisebbségi kulturális feladatok támogatása” fejezeti cím, amely a hazai kisebbségek kulturális támogatására kisebbségenkénti megosztás nélkül szerepelt a NKÖM költségvetésében.)

A fenti előirányzatokból az cigányság évente változó mértékű, általában a súlyával arányos támogatásban részesült (bár egyes előirányzatok esetében nem lehet pontosan megállapítani, hogy a felhasználás milyen arányban érintette a romákat). Példaként két előirányzatot mutatunk be:

- **A „Helyi kisebbségi önkormányzatok működésének általános támogatása”** elnevezésű előirányzathoz a helyi kisebbségi önkormányzatok igényelhetnek pénzforrást működésük biztosításához. Az egy kisebbségi önkormányzatra jutó normatíva nagysága az 1997. évi 396 E Ft-ról 2001-re 628 E Ft-ra, majd 2004. évre 714 E Ft-ra emelkedett. Az ezen a jogcímen igénybe vett támogatás összege az 1997. évi 398 M Ft-ról 2003-re 1.254 M Ft-ra emelkedett, a 2006. évi támogatás 1.196 M Ft volt. A cigány kisebbségi önkormányzatok becsült részesedése az 1997. évi 164 M Ft-ról 2006-ra 660 M Ft-ra emelkedett.
- **Az Országgyűlés** fejezetében található **a nemzeti és etnikai kisebbségi szervezetek, egyesületek éves működésének támogatására fordítható keret**, amelynek pályázat útján történő odaítéléséről évente az Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottság javaslata alapján az Országgyűlés dönt, a keret évek óta 110 M Ft nagyságrendű. Ebből a cigány szervezetek részesedése 2005-ben és 2006-ban egyaránt 39 M Ft volt.

6.1.3. Fejezeti kezelésű források

Az egyes fejezetek költségvetésében rendszeresen terveztek olyan előirányzatokat, amelyek jelentős részben szolgálták a roma integrációt, azonban ezeket csak részben nevesítették, vagy nem is nevesítették. Közülük az alábbiakat emeljük ki:

- A romaintegráció finanszírozásában évek óta **meghatározó szerepe van a foglalkoztatást elősegítő támogatásoknak**. Az ezt szolgáló források különböző tárcákhoz tartoztak (GM, FMM, SZMM, GKM, KVM). 2002-ben az ilyen célú források már meghaladták a 3,6 Mrd Ft-ot, 2004-ben a 10,4 és 2005-ben a 18,4 Mrd Ft-ot, 2006-ban pedig a 17,6 Mrd Ft-ot. Évről-évre bővült a foglalkoztatás növelésére, a munkaerőpiacról kiszorultak reintegrációjára irányuló kezdeményezések és az azokat szervező hálózatok fejlesztésének, továbbá a roma vállalkozások és a romákat foglalkoztató vállalkozások támogatása. A becsült adatok szerint erre a célra 1997 és 2006 között összesen 74,7 Mrd Ft-ot fordítottak

A munkaerő-piaci integrációs feladatok ellátásában több állami szervezet Állami Foglalkoztatási Szolgálat (ÁFSZ), Országos Foglalkoztatási Közalapítvány (OFA), Közmunka Tanács, a helyi önkormányzatok és civil szervezetek is részt vesznek. Hasonlóképpen a finanszírozás is több forrásból történik: Munkaerőpiaci Alap, központi

költségvetés, OFA, helyi önkormányzatok és egyes tárcák, amint azt a Számvevőszék vizsgálata a 2003-2006 közötti időszokról megállapította .²⁵

A tartós munkanélküliség leküzdéséhez a munkaügyi központok integrált munkaerő-piaci programokat indítanak, amelyek az egymásra épülő aktív munkaerő-piaci szolgáltatások és támogatások alkalmazásával a hátrányos helyzetűek különféle csoportjainak munkaerő-piaci reintegrációját szolgálják.

A leghátrányosabb helyzetű munkaerő-piaci csoportok foglalkoztatása bővítésének legjellemzőbb eszköze a közfoglalkoztatás (közmunka, közhasznú foglalkoztatás, közcélú munka), amelynek keretében településen belüli kommunális és intézményfenntartási feladatok ellátása, önkormányzati bérlakás-építés, szociális alapellátások elvégzése, egyéb önkormányzati, kistérségi, közfeladatok ellátása történik.

A programok mellett folyamatosan fejlesztik a foglalkoztatási rendszert, melynek keretei között országos roma foglalkoztatás-szervező menedzseri hálózatot alakítottak ki. Ez a hálózat segíti az állami és a civil szervezetek együttműködését, figyelemmel kíséri a megyékben, kistérségekben folyó, a cigányságot érintő, a foglalkoztatásukat, munkaerő-piaci integrációjukat segítő programok, intézkedések végrehajtását. A program keretében 2004-től 17 megyei munkaügyi központban roma származású diplomásokat alkalmaznak foglalkoztatás-szervező menedzserként.

A GKM 2003-tól vállalkozói versenyképesség növelő pályázati program keretében roma és romákat foglalkoztató mikro - és középvállalkozások műszaki, technológiai fejlesztését, beruházásait támogatja. Négy év alatt több mint 200 vállalkozó pályázott sikeresen és megközelítőleg 1 milliárd Ft szolgálta a roma kisvállalkozások fejlesztését. A nyertesek zöme építőipari vállalkozó, de bővül a kereskedelmi, vendéglátó és más szolgáltatást végző vállalkozások száma is. A vissza nem térítendő támogatások felső határa 2005-ben 3, 2006-ban 5 M Ft volt, az önrész aránya pedig 65%. 2005-ben 79 pályázó 220 M Ft támogatásban részesült, 2006-ban 74 vállalkozás 250 M Ft-ot kapott vállalkozásának fejlesztésére. A támogatások iránti érdeklődés növekszik, 2005-ben háromszor, 2006-ban nyolcszor nagyobb volt az igény, mint a támogatási keret.

- **A cigányság oktatási támogatásának középpontjában az esélyegyenlőség és a tehetőség gondozás áll.** Ezeket a feladatokat részben az iskolák támogatásával, részben a roma tanulóknak adott ösztöndíjakkal szándékoztak megoldani.

A más forrásból nem finanszírozható oktatási feladatokat az **OM/OKM** támogatja. **Az OM** fejezete a magyarországi nemzeti, etnikai kisebbségi feladatok támogatására fordítandó előirányzatot tartalmaz, mely a kisebbségi oktatásfejlesztéssel, pedagógiai programokkal, kisebbségi kutatásokkal kapcsolatos tevékenységek finanszírozását biztosítja. **A NKÖM** fejezetében 2003 és 2006 között szerepelt a nemzeti és etnikai kisebbségi kulturális feladatok támogatására biztosított előirányzat és az Országos Cigány Információs és Művelődési Központ működtetésére előirányzott támogatás.

²⁵ ÁSZ (2007) 16.o.

A kisebbségi közoktatási intézmények fenntartásához az állam az általános normatívákon túl a Nek. tv. 55. § (2) a) pontja értelmében kiegészítő normatív támogatást nyújt, valamint a 47. § (14) bekezdése alapján a kisebbségi önkormányzati intézményfenntartóknak pályázati úton juttat támogatásokat.

A kisebbségi oktatás finanszírozása nehezen áttekinthető, többszörös rendszer, melyben a normatív oktatás-finanszírozás elemei keverednek az elkülönült kisebbségi programfinanszírozás elemeivel. Ebben a rendszerben a cigány tanulók oktatásának finanszírozása, illetve támogatása nem különül el az összes kisebbségi oktatási ráfordítástól.

A Számvevőszék 2006-ban készült jelentése szerint a közoktatás decentralizált irányítási rendszerében a feladatok finanszírozásában az állam kiemelt szerepét jelzi a normatív állami hozzájárulások fajlagos értékeinek, a központosított és kötött felhasználású támogatások összegének növekedése, jogcímeinek bővülése. A közoktatási feladatok ellátását segítő normatív állami hozzájárulások, támogatások rendszere az elmúlt években változott, módosult, a normatívák igénylési jogcímeinek, az igénybevetel és az elszámolás feltételeinek évente változó előírásai az igénylés, elszámolás és ellenőrzés szempontjából is áttekinthetetlen rendszert alkotnak.²⁶

A kiegészítő normatívákkal a kormányok több cél megvalósítására törekedtek. Támogatni kívánták a kisebbségi (közte a roma) oktatást, a kéttannyelvű képzést, kis településeken folyó kisebbségi oktatást, a cigány és a hátrányos helyzetű tanulók esélyegyenlőségét, azok felzárkóztatását. A kisebbségi oktatás támogatását szolgáló kiegészítő normatívákból származó támogatások 2003-ban érték a 8,9 Mrd Ft-ot, ebből a nevesített roma forrás 1,3 Mrd Ft volt. 2006-ra a kisebbségi kiegészítő normatívák alapján együttesen 8,4 Mrd Ft-ot használtak fel, melyből a cigány tanulók utáni részesezés 1,4 Mrd Ft volt.

A költségvetés nevesítetten a roma oktatás többletfeladatainak ellátásához biztosított kiegészítő normatíváinak tartalma és neve több ízben változott (**2. sz. táblázat**). A kisebbségi törvény megjelenését megelőzően, már a 90-es évek elejétől – a kiegészítő támogatásnak is köszönhetően – megjelent az ún. „felzárkóztató” cigány kisebbségi oktatási forma, amely az igény szerinti anyanyelvi oktatás mellett az esélyegyenlőséget és a tehetséggondozást is biztosította. Ez az oktatási forma több problémát is felvetett. Egyrészt a hátrányos helyzetű gyermekek iskolai előmenetelének elősegítése nem a kisebbségi oktatás feladata, másrészt a „felzárkóztatás” alkalmat adott arra, hogy a cigány gyermekeket külön osztályba, csoportba sorolják, szegregáltan oktassák. A felzárkóztatási normatíva alapján igénybevetett támogatások nagyságrendje 2002-ben és 2003-ban meghaladta az 1 Mrd Ft-ot.

2003-ban sor került a 32/1997. (XI.5.) MKM rendelet módosítására. Az új szabályozás szerint az iskolai előmenetelt segítő „képeség- kibontakoztató felkészítés” és „integ-

²⁶ ÁSZ (2006) 19.o.

rációs felkészítés,²⁷ melyekhez a költségvetés pótlólagos normatívát biztosít. Az integrált nevelés pedagógiai és szervezeti tartalmának kialakítását az Országos Oktatási Integrációs Hálózat (OOIH) végzi, működésének célja a hátrányos helyzetű és roma gyermekek oktatási integrációjának elősegítése. Az intézmény módszertani központként működik, együttműködéseket generál, információt szolgáltat, rendezvényeket, képzéseket szervez, 400 közoktatási intézménnyel és közel 500 más szervezettel – civil szervezetekkel, szociális partnerekkel, pedagógiai szakemberekkel, intézményekkel – van kapcsolatban.²⁸

A **képesség-kibontakoztató felkészítésben** résztvevő tanulók száma a 2003/2004-es tanévben 28 564 fő, a 2004/2005-ös tanévben 28 203 fő, a 2005/2006-os tanévben 27 834 fő, a 2006/2007-es tanévben 26 000 fő volt. A program rendelkezésére álló forrás 2004-ben 564 M Ft, 2005-ben 556, 2006-ban 559 M Ft volt.

Az **integrációs felkészítésben** résztvevő tanulók száma a 2003/2004-es tanévben 10 160 fő, a 2004/2005-ös tanévben 19 171 fő, a 2005/2006-os tanévben 18 727 fő, a 2006/2007-es tanévben 22 486 fő volt. A program rendelkezésére álló forrás 2004-ben 1,15 Mrd Ft, 2005-ben 1,12 Mrd Ft, 2006-ban 1,94 Mrd Ft volt.

²⁷ Az integráció normatíva azon gyerekek után igényelhető, akik szülei nyolc általánosnál nem magasabb végzettségűek, továbbá a szülő gyermekvédelmi támogatás igénylésére jogosult

²⁸ NCST (2004-2006/a) 42.o.

2. sz. táblázat

Nemzeti és etnikai kisebbségek oktatási normatíváinak alakulása 1997 és 2006 között

(ezer Ft/fő)

Nemzetiségi és etnikai kisebbségi kiegészítő jogcímek	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Nemzeti, etnikai kisebbség program az óvodában	20*	23	25	28*	29	33	44	45	45	45
Nemzeti, etnikai nyelv oktató iskola	23	25*	26	28*	29		33	44	45	45
Nemzeti, etnikai két tannyelvű iskola	23	27	32	41	44*	50*	66	77*	77*	72*
Felzárkóztató oktatás	23	24	27	26	28*	32				
Hátrányos helyzetű tanulók felzárkóztató oktatása				15	15	17				
Roma nyelvoktatás							44	45	45	45
Magyar nyelven folyó roma okt. (képeség kibont)							22	23*	23*	23*
Roma integrációs program (integrációs felkészítés)							51	60	60	62*
Cigány kollégiumi ellátás		10	20	46	48	48				
Kieg. tám. kislétsz. nemz. óvoda, iskola esetén	18	20	22							
Kistelep. nemz. óvoda, iskola támog. 1100 fő alatt				46	48	48	48	50	50	
Kistelep. nemz. óvoda, iskola támog. 3000 fő alatt		20	22	24	24	24	24	25	25	
Kistelep. nemz. óvoda, iskola támog. 3500 fő alatt				12	12	12	12	13*	13*	

* ezer Ft-ra kerekítve

A cigány tanulók oktatásában hosszú ideje problémát jelent a fogyatékosná minősítés. A roma tanulóknak csaknem 20%-a kap fogyatékos minősítést, míg többségi társaiknál ez az arány mindössze 2%. (Magyarországon a fogyatékosnak minősített gyermekek aránya már meghaladja a 6%-ot²⁹, míg az Európai Unióban ez a szám 2,5-3% között mozog.) Gyakran előfordul, hogy un. speciális iskolába irányítják a gyermekeket, mert rossz szociális helyzetük miatt még nem iskolaérettek. A fogyatékosnak minősített tanulók száma a normatíva összegének emelkedésével növekedett. A fogyatékosnak minősített gyermekek száma a 2006/2007-es tanévben meghaladta a 61 ezret és az ilyen célra fordított támogatások (normatíva) becsült nagyságrendje a 28 Mrd Ft-ot. Az OKM programot indított az indokolatlanul fogyatékosnak minősített gyermekek normál osztályba helyezése érdekében.

Az **Utolsó Padból** programban a nem megalapozott és orvosilag nem igazolt enyhe fokban értelmi fogyatékos (sajátos nevelési igényű) minősítés kivédését; a már indokolatlanul fogyatékosnak minősítettek független szakértővel támogatott felülvizsgálatát és a nem fogyatékos tanulók visszahelyezését, majd ezt követően a szükséges és támogató pedagógiai környezet megteremtését tűzte ki célul a tárca. A támogatás összege 2005-ben és 2006-ban egyaránt 40 M Ft volt.

A közoktatási rendszernek nincs semmilyen objektív támpontja arra, hogy nyomon kövesse mennyire sikeresek a roma gyerekekre is irányuló programok, hogy az iskolák milyen mértékben jogosultak integrációs normatíva igénybevételére, vagy, hogy amennyiben jogosultak lennének arra, igénybe veszik-e az ezen a címen rendelkezésre álló forrásokat.³⁰

A romaintegrációs programok egyik legsikeresebb területének számít a cigány származású tanulók ösztöndíjjal történő támogatása, amely 1996 óta működik, azonban erre a területre is jellemző a sokesetű megoldás. Már az 1999. évi kormány-előterjesztés a roma fiatalokat érintő ösztöndíjak, tanulmányi támogatások összehangolása érdekében egyeztetéseket tartott szükségesnek, ugyanis tanulmányi támogatásokat az MKM, a MNEKK és az MCKA is biztosított. A tanulmányi támogatási rendszer még ma is sokesetű. Az ösztöndíjpályázatokat zömét 2004-ig az MCKA bonyolította le, a 2005/2006-os tanév pályázatait a MNEKK-nél zajlottak.

2000-től 2005 közepéig a MCKA költségvetésében elkülönített ösztöndíj-keretet segítette a roma fiatalokat a tanulásban az általános iskola 5. osztályától, a diploma megszerzéséig. Az ösztöndíj támogatással egyre több roma fiatal kapott és kap lehetőséget a tanuláshoz, továbbtanuláshoz. Az 1996/1997-es és az 1997/1998-as tanévben még az ezer főt sem érte el az ösztöndíjasok száma. Gyors emelkedés a 2000/2001-es tanévtől kezdődött, ekkor az első félévben már közel 7300-an, a második félévben, pedig 4200-an kaptak ösztöndíjat. A 2005/2006-os tanévben és az azt megelőző két tanévben, évi átlagban mintegy 18 ezren általános iskolai, mintegy 12-13 ezren középiskolai és 4-5 ezren felsőfokú tanulmányaikhoz kaptak ösztöndíjat. A 2003/2004-es tanévben volt a legmagasabb az ösztöndíjasok száma, amely meghaladta 35.600 főt, azóta számuk 32 és 33 ezer között ingadozik. (lásd a **3.sz. táblázatot**). A költségvetési ráfordítások a

²⁹ A 6-14 éves gyermekek között OM (2007) 30.o.

³⁰ Ferge (2007) 22.o.

2001. évi 591 M Ft-ról a 2004-es évre a 1102 M Ft-ot, a 2005-ös évre pedig az 1095 M Ft-ra növekedtek.

Az Oktatási Minisztérium, majd az Oktatási és Kulturális Minisztérium a hátrányos helyzetű és a cigány gyermekek esélyegyenlőségének elősegítése érdekében programokat indított.

3. sz.táblázat

A roma ösztöndíjasok számának alakulása 2000 és 2006 között

Iskolatípus	Fő/tanév					
	2000/2001	2001/2002	2002/2003	2003/2004	2004/2005	2005/2006
általános iskola I. félév	4705	5567	10074	11223	13433	11 101
általános iskola II. félév	973	4788	6935	7456	6217	7 616
gimnázium, szakközépiskola (nappali)	92133	2988	3750	4132	5258	
középiskola(estí, lev.)			200	131	547	
szakiskola, szakmunkásképző			2949	2944	4025	
technikus	9		184	217	437	
Középisk. össz.I. félév	2142	2998	7083	7424	10267	5 818
Középisk. össz.II. félév	973	1850	5389	4590	4046	4 686
egyetem, főiskola (nappali)	422	964	1260	1773	1781	
egyetem, főiskola(estí, levelező, másoddipl.)			530	770	881	
felsőfokú szakképesítés			141	132	231	
külföldön tanuló	9	29	37	56	41	
felsőfokú összesen I. félév	431	993	1968	2731	2934	1 736
felsőfokú össz. II. félév	335	823	1584	2420	1372	1 499
összesen I. félév	7278	11014	19125	21524	21622	18 678
összesen II. félév	4202	7462	12908	14066	11736	13 817

Forrás: MEH (2007)

Az **Útravaló** ösztöndíjprogram 2005 szeptemberében indult, a tehetséges nemcsak cigány, de nehéz körülmények között élő, hátrányos helyzetű diákok iskolai előrelépését, továbbtanulását segíti. A programban résztvevő diákok és mentoraik ösztöndíjban részesülnek, a mentorok szakmai támogatást is kapnak. Az ösztöndíjprogram négy alprogramból áll: az Út a középiskolába-az általános iskolák végzőseit, az Út az érettségire-a középiskolai diákokat támogatja, az Út a szakmához alprogram -a szakiskolai és a szakközépiskolák szakképző évfolyamára járó diákok hiányszakmákra való beiskolázását ösztönzi (esélyegyenlőségi alprogramok). Az Út a tudományhoz alprogram célja a természettudományok, matematika és műszaki tudományok iránt érdeklődő diákok tehetséggondozása. A program a 2005/2006-os tanévben közel 19 ezer tanulót és közel 8 ezer mentort támogatott³¹. A 2005. évi támogatás 721 M Ft, a 2006. évi 1.940 M Ft volt.

A **Tanoda program** a hátrányos helyzetű gyermekek iskolai sikerességét iskolán kívüli foglalkozással segíti elő, csökkenti a lemorzsolódást és támogatást ad továbbtanulásukhoz is. A tanodák a hátrányos helyzetű, különösen roma felső tagozatos általános iskolás és középiskolás tanulóknak nyújtanak segítséget. Másodlagos célcsoport képeznek a szülők, pedagógusok, civil szervezetek, kisebbségi önkormányzatok, kapcsolódó területeken dolgozó szakemberek. 70 tanoda program működik országszerte.

A hátrányos helyzetű tanulókat egyéb, folytatódó ösztöndíjprogramok is támogatják, pl. az **Arany János Tehetséggondozó Program (AJPT) és Kollégiumi Program**, amelyet az általános iskolák végzős, hátrányos helyzetű, tehetséges tanulói számára ír ki az oktatási tárca. A program 23 intézmény párban valósul meg. Az AJTP-ben résztvevő (14-19 éves) diákok 82%-a bekerült a felsőoktatásba, 95%-a jogosítványt, 89%-a ECDL bizonyítványt, 93%-a nyelvvizsgát szerzett. A programba a 2004/2005-ös tanévben 2598 diák, a 2005/2006-os tanévben kb. 2800 diák iratkozott be. Új alprogramként jelent meg 2004-ben a Hátrányos Helyzetű Tanulók Arany János Kollégiumi Programja (AJKP). A kollégiumi program 10 kollégiumban és azokkal szorosan együttműködő (a 9. évfolyamhoz kapcsolódó előkészítő évet vállaló) érettségit adó középiskolákban indult be. 2006-ban a programban már 2700 diák vett részt. Mindkét program megvalósításához normatív támogatás biztosított. A normatív támogatás az AJTP-ben diákonként iskolai nevelésre 2004-ben 496 E Ft, 2005-ben és 2006-ban 524 E Ft volt. A kollégiumi nevelés normatívája diákonként 2005-ben 660 E Ft és 2006-ban 730 E Ft volt.³² Az Arany János iskolai program támogatása 2005-ben 1,3 Mrd, 2006-ban 1,4 Mrd Ft-ot ért el, a kollégiumi programra pedig 2005-ben 1,2 Mrd és 2006-ban 1,7 Mrd Ft-ot juttatott a költségvetés.

Gandhi Gimnázium és Diákotthon első előkészítő féléve 1994-ben indult. Az iskola hatosztályos gimnáziumként működik. Az iskolába járó gyerekek 95%-a cigány, így kiegészítő kisebbségi normatívát is kaptak. A Gandhi Gimnázium feladata, hogy kulturális sokféleségre nevelő intézménnyé váljon. Célja a cigányság ügye iránt elkötelezett értelmiségi elit kinevelése. Az iskolában, mivel a beiskolázási körzetben lakók nagy része a beás nyelvet beszéli, beás és cigány nyelv, valamint kultúra oktatása is folyik. A tanulók főként Baranya-Somogy-Tolna megyéből, de Zala, Fejér sőt Pest

³¹ NSJ (2006-2008.) 31.o.

³² NCST (2004-2006/a) 45.o.

megyéből is érkeznek. Az iskola tanári karában cigány származású pedagógusok is tanítanak. Az OKM támogatás 2006-ban 64,5 M FT volt.

6.1.4. PHARE, uniós és egyéb nemzetközi források

PHARE programok

1999 és 2006 között jelentős volt a romaintegrációt támogató PHARE források nagysága, összesen 34,5 M euró, amelyhez 26,6 M euró társfinanszírozás járult, így a teljes összeg forintban megközelítette a 15 milliárdot.

A csatlakozás előtt álló közép-európai országok részére az Európai Unió a roma kisebbség helyzetének javítására 1999 és 2002 közötti időszakokra PHARE programokat indított. Az összesen 26 projekt keretében 64,5 M eurós PHARE forrás állt rendelkezésre és emellett a szükségére önrész 31,2 M euró volt. Így összesen az öt ország 95,8 M eurós összeget fordíthatott romaintegrációs feladatokra.³³

Magyarország részesült a legnagyobb támogatásban (17,5 M euró) a társfinanszírozással együtt így 30,7 M euró felhasználására nyílt mód. A tényleges felhasználás 32,3 M euró lett. Az indított 6 projekt (átlagos nagyságuk 5,2 M euró volt) a cigányság foglalkoztatási, oktatási helyzetének javítását szolgálta és kiemelten kezelte a diszkrimináció ellenes küzdelmet is, az alábbiak szerint:

- Halmozottan hátrányos helyzetű, elsősorban roma fiatalok társadalmi beilleszkedésének támogatása (HU 99-04-01) program 2001 szeptemberében kezdődött és 2003 júliusában fejeződött be. A teljes költségvetés a PHARE programokra fordítható maradványösszeg felhasználásával- 12,5 M euróra emelkedett, ebből PHARE 6,9 M euró és az OM hozzájárulása 3,7 M euró, az MPA-é pedig 1,9 M euró volt. (Az eredeti 138 kedvezményezett helyett a megnövelt támogatásból 207 nyertes számára lehetett támogatást nyújtani.) Az oktatási, képzési programfejlesztés keretében 6 alprogram (dajkáképzés, tanárképzés, óvodai és általános iskolai új pedagógiai módszerek, iskolarendszerű szakképzés, iskolarendszeren kívüli képzés-foglalkoztatás, roma tehetséggondozás) valósult meg. A beruházási projektek keretében 33 általános iskolában és óvodában, tisztálkodó helyiségek felújítása, a higiéniai felszereltség javítása, a legelmaradottabb térségekben található kistelephelyek részére 17 iskolabusz beszerzésére, továbbá roma tehetséggondozó kollégiumok felújítására és felszerelésére került sor.
- Halmozottan hátrányos helyzetű lakosságcsoporthoz foglalkoztathatósága és tartós foglalkoztatása (HU0008-03 program) keretében, hátrányos helyzetű roma származású munkanélküliek OKJ-s képzéssel egybekötött foglalkoztatását megvalósító projektet támogattak az észak-magyarországi, az észak-alföldi és a dél-alföldi régiókban. A forrásfelhasználás összesen 2,3 M euró volt.
- Roma Társadalmi Integrációs program (HU0002-01) célja a társadalmi kohézió erősítése, illetve a roma és nem roma lakosság közötti kapcsolat, kommunikáció és együttműködés javítása volt. A projekt mikrotérségi fejlesztések megvalósítását, közösségfejleszt-

³³ Forrás: Review of the European Union Phare Assistance to Roma Minorities. 2004. december, 4.o.

tési és diszkriminációellenes képzési programok lebonyolítását, illetve információs hálózat kialakítását tette lehetővé. A program végső költségkerete 4,34 M euró, melyből PHARE támogatás 2,79 M euró, hazai társfinanszírozás 1, 55 M euró volt.

- Halmozottan hátrányos helyzetű, elsősorban roma fiatalok társadalmi beilleszkedését támogató program (HU-01.01.01) kiírására 2002 decemberében, a szerződéskötésekre és a projektek indulására 2003. június 30-án került sor. Az eredetileg 15 hónapra tervezett program hat hónapos hosszabbítást kapott 2004 novemberében, így záró határideje 2005. március 31-re módosult. A támogatást nyert 83 projekt a technikai segítségnyújtással együtt összesen 8,49 M euró (2,2 Mrd Ft) PHARE és magyar kormányzati támogatást kapott, a forrás arány 50-50% volt. A PHARE program három alprogramot és egy kísérleti jellegű munkaerő-piaci alkotmenst tartalmazott. A program hasznosulásának tapasztalatait a 6.3. pontban mutatjuk be.
- A Diszkriminációellenes akciósorozat (2002/000-315.01.02) keretében indított program általános célkitűzése olyan beállítódás- és vélekedésbeli változások elindítása a magyar társadalomban, melyek a roma kisebbséggel szembeni előítéletek csökkentéséhez és a tolerancia erősítéséhez vezetnek. Ezt a célt a többségi társadalom tagjai számára megtervezett országos tolerancia kampánnyal, pedagógiai program kidolgozásával és kutatással, továbbá helyi tolerancia-erősítő kezdeményezésekkel kívánták elérni. A programban 2,87 M eurós PHARE forrás mellett 1,12 M eurós társfinanszírozást használtak fel. A Diszkriminációellenes akciósorozat két részből állt: „A helyi tolerancia-erősítő kezdeményezés” programból, és „A befogadó társadalom megteremtése” című szolgáltatási programból. Az utóbbi három alprojektből: kutatás, országos kommunikációs és PR kampány valamint pedagógiai komponens állt.
- A Roma Társadalmi Integrációt támogató programok és intézmények hatékonyságának fejlesztése (2002/000-315.01.01) program intézményfejlesztési (twinning) projekt volt, a monitoring rendszer létrehozását szolgálta. Az intézményfejlesztési program keretében 420 E euró PHARE támogatást és 290 E euró hazai forrást, összesen 710 E eurót használtak fel.

A közép-európai projektek mellett a cigányság helyzetének javítását további 28,8 M eurós PHARE projekt szolgálta. A Küzdelem a munka világából történő kirekesztődés ellen (2002/000-315.01.04 és 2002/004-347.05.03) program célja a tartós munkanélküliek (különös tekintettel a romákra) foglalkoztatása, komplex munkaerő-piaci (re)integrációja, valamint a helyi, térségi szociális és közösségi szolgáltatások kapacitásbővítésére irányuló törekvések támogatása volt az Európai Közösség és a FMM közös finanszírozásával. A program teljes költségvetése 28,8 M euró (7,4 Mrd Ft), amelynek 44,44%-a hazai társfinanszírozás, 55,56%-a, pedig Phare támogatás volt. 2003-ban 10,1 M euróra, 2004-ben pedig 18 M euróra lehetett pályázni. A program első (ún. szociális) eleme tartós munkanélküliek bevonásával a szociális ellátórendszer fejlesztéséhez kíván segítséget nyújtani, a második összetevője a romák foglalkoztatására és életkörülményeinek javítására irányult. A projektek hasznosulásának ellenőrzése az NFH-ban a tanulmány zárása után fejeződik be.

A Nemzeti Fejlesztési Terv forrásai

Az NFH beszámolója szerint 2004-ben az NFT-ből 5,5 Mrd Ft-ot használtak fel a cigányság helyzetének javítására, 2005-re már nem közöltek ilyen adatokat, mivel nem tudták összesíteni, hogy az éves forrásfelhasználásból milyen nagyságrend jutott el a roma lakosságot érintő

programokra. Az NFH 2005-ben a HEFOP keretében 27 roma célú projektet támogatott. A programok főként a hátrányos helyzetű tanulók iskolai előmenetele és a munkaerő-piacra jutás elősegítésére irányultak. A kifizetések elérték a 604 M Ft-ot. A támogatások legkisebb összege 3 M Ft, a legnagyobb pedig 52 M Ft volt. A projektek döntő többségét a HEFOP forrásaiból finanszírozták. 2006-ban ugyancsak ebből a forrásból 31 roma kisebbségi-és helyi önkormányzat kapott támogatást, a kifizetés 215 M Ft volt. A projektek jelentős része tanoda fejlesztési célokat szolgált.³⁴

A Roma Integráció Évtizede programhoz kapcsolódó nemzetközi támogatás³⁵

Mint azt a 4.2.3. alfejezetben ismertettük a „Romák a bővülő Európában, a jövő kihívásai” című nemzetközi konferencián részt vett közép- és kelet-európai országok kormányfői a Világbank és a Nyílt Társadalom Intézet (OSI) képviselőivel közösen abban állapodtak meg, hogy a 2005–2015 közötti időszakot a Roma Integráció Évtizedévé nyilvánítják. Ehhez kapcsolódóan megállapodtak egy Roma Oktatási Alap létrehozásáról.

A Roma Integráció Évtizede Program tervezését nemzetközi irányító bizottság (ISC) felügyeli, amely a résztvevő országok képviselőiből, roma szervezetekből, nemzetközi donorokból és egyéb nemzetközi szervezetekből áll. Az ISC 2006 végi ülésén állandó titkárság megalapításáról is döntött, amelynek székhelye Budapest és feladata a mindenkori elnökség munkájának a segítése. Az elnökséget a résztvevő országok osztják be egymás között, éves rotációs folyamat keretében.

A budapesti székhellyel létrejött **Roma Oktatási Alap** (Alap) legfőbb célja a romák és nem romák közötti oktatási különbségek csökkentése, oktatási, képzési projektek és kutatások támogatásával Kelet-Közép-Európa országaiban. A nemzetközi alap tíz év alatt összesen több mint 34 M eurót fordíthat a hozzá érkezett pályázatok támogatására. Az Alap pénzügyi forrásait 8 bilaterális donor (Kanada, Görögország, Írország, Hollandia, Szlovénia, Svédország, Svájc és az Egyesült Királyság), magán alapítványok, valamint a Világbank és az Európa Tanács Fejlesztési Bankjának (CEB) hozzájárulásaiból biztosítja. A 2006-ban beérkezett magyar projekt-kérelmek kétharmadában, a Horvátországból beérkezettek 75%-ában történt szerződéskötés.

A Roma Integráció Évtizede Program sikeres megvalósításának elősegítésére szintén a Világbank és az OSI támogatásával egy további multi-donor alapot hoztak létre (Decade Trust Fund, DTF), amelyet a Világbank kezel. A DTF két fő tevékenységet támogat:

- Az országok közötti technikai, szakmai jellegű együttműködést, tréningek és workshopok megszervezését, amelyek a nemzeti cselekvési tervek finomítását és végrehajtását segítik elő.
- A Program keretében, az egyes országokban kialakított cselekvési tervek végrehajtásának monitoringját és értékelését.

A 1021/2004. (III. 18.) sz. Korm. határozat alapján 2005-ben kidolgozták a roma telepeken élők lakhatási és szociális integrációs modell programját, amely a Roma Integráció Évtizede Program célkitűzéseinek megvalósulását hivatott elősegíteni. Az integrációs modell program-

³⁴ Magyar Köztársaság Kormánya (2007)

³⁵ Örlös (2008)

ja az Európa Tanács Fejlesztési Bankja (CEB) szakmai támogatásával és kedvező feltételű hitelnyújtásával valósul meg. A roma programok finanszírozását szolgáló, 5 millió euró összegű állami hitelszerződés aláírására 2005. szeptember 25-én került sor. A CEB-hitellel finanszírozott program célja a roma telepeken élők lakhatási és szociális integrációs céljainak, illetve a roma népesség társadalmi integrációjának felgyorsítását elősegítő feladatok megvalósítása, valamint a kiemelt kistérségek és rétegek projektfejlesztése a mentor program segítségével. A rendelkezésre álló hitelkeret mintegy 40%-a került az elmúlt év végéig felhasználásra. A program megvalósításáért, illetve a vonatkozó adatszolgáltatások teljesítéséért a Szociális és Munkaügyi Minisztérium, valamint az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium a felelős. A program időközi értékelésére 2006. június 26-30-a között került sor a CEB, a Világbank, az Európai Bizottság és hazai szakértők bevonásával. A program előrehaladását az intézmények összességében pozitívan értékelték.

6.2. A cigányság integrációjára felhasznált költségvetési támogatások nagyságrendjének alakulása

Az 1990 óta a cigányság helyzetének javítására fordított pénzeszközökről pontos adatok nem állnak rendelkezésre. A 90-es évek elején ilyen adatgyűjtés egyáltalán nem létezett. Az ilyen célú beszámolási rendszer 2000-re jött létre, és azóta tovább finomodott. Ennek ellenére a romák integrációjára fordított támogatások ma is – a költségvetési előirányzatok szerkezete, illetve az egyes programok jellege miatt – jórészt csak becsléssel állapíthatók meg. A roma programok jelentős részét ugyanis nem elkülönített forrásból finanszírozzák, mert a kormányzati intézkedési csomagok feladataihoz a tárcák nem rendelkeznek külön erre a célra megállapított (tervezett) költségvetési előirányzattal. A roma integráció finanszírozása nagyobbrészt tágabb céllal megjelölt (a továbbiakban: nevesítetlen) előirányzatokból, alapokból történik. A nevesítetlen pénzek egyrészt a kisebbségek egészére, másrészt a hátrányos helyzetűek támogatására tervezett előirányzatokból származnak. A nevesítetlen források tervezésekor és azok felhasználása esetén a cigányságra fordított összegeket becsléssel állapítják meg a tárcák. A minisztériumok saját költségvetési előirányzataik terhére a kormány által meghatározott intézkedések mellett az önként vállalt feladatokhoz is nyújtanak támogatást. Ezt a gyakorlatot a Kormány részére készített beszámolók évek óta rögzítik.³⁶

A támogatások mértékének pontos meghatározását nem teszi lehetővé az sem, hogy a tárcák által megvalósított programok célcsoport-meghatározása meglehetősen eltérő volt. Míg pl. az OKM hátrányos és halmozottan hátrányos gyerekeknek nyújtott támogatást, addig a GKM pályázataiban kifejezetten romákat támogatott. Ez utóbbi esetben a pályázati kérelemhez mellékelni kellett az országos cigány önkormányzat által kiállított igazolást. A foglalkoztatási programokban elsősorban a hátrányos helyzetűeknek, tartósan munkanélkülieknek, alacsony iskolai végzettségűeknek hirdettek pályázatokat. Ezekben is nagy számmal vettek részt romák, ami annak is köszönhető, hogy a programok végrehajtói a résztvevők kiválasztási eljárásába a cigány kisebbségi önkormányzatokat és roma civil szervezeteket is bevontak. Az egészségügyi programok is elsősorban hátrányos helyzetűekre koncentráltak. A tárcák beszámolóiból megállapítható, hogy szinte valamennyi területen (kivéve pl. a kultúrát és az antidiszkriminációt) elsősorban nem etnikai, hanem területi és szociális szempontok alapján

³⁶ SZMM (2007) 9. o.

határozták meg a célcsoportot. A programok egy részének megvalósításában valamilyen módon részt vettek a kisebbségi önkormányzatok és/vagy roma civil szervezetek.³⁷

A cigányság helyzetének javítására fordított költségvetési támogatásokról a legpontosabb képet akkor nyerhetjük, ha követjük az előző alfejezetben ismertetett csoportosítást, azaz megkülönböztetjük

- a nevesítetten roma-célú támogatásokat,
- a nemzeti és etnikai kisebbségek támogatási rendszerén keresztül a cigány kisebbségnek juttatott támogatásokat,
- a cigányság integrációját szolgáló, de nem nevesítetten roma-célú támogatásokat.

A magyar költségvetés 1992 óta tartalmaz kifejezetten a nemzeti és etnikai kisebbségek támogatását szolgáló előirányzatokat. Ezek felhasználását a zárszámadási törvények tartalmazzák, így az évenkénti tényleges támogatást évenkénti bontásban kigyűjthetők. Arra azonban nincsen megbízható adat, hogy ezekből az előirányzatokból mekkora hányad jutott a cigányság intézményeinek, illetve a cigánysághoz tartozó személyek támogatására.

A zárszámadási törvények adataiból meg lehetett állapítani a cigányság támogatására fordított közpénzek évenkénti összegét azon előirányzatok esetében, amelyek a roma-célú felhasználást az előirányzat nevében is jelzik (nevesített előirányzatok). Ezek évenkénti alakulását a **4.sz. táblázatban** összesítettük. Nevesítetten roma-célú előirányzatok 1996 óta találhatóak a magyar költségvetésben.

³⁷ SZMM (2007) 10. o.

4. sz.táblázat

**A nevesítetten roma-célú költségvetési támogatások alakulása 1996-2006 között
(Millió forint)**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Össze- sen
OC(K)Ö		96	120	135	149	171	188	215	215	203	226	1718
OC(K)Ö intézményei											70	70
Orsz.Cigány Inf. Közműv. Kht			180		35	35	35	35	34			354
Cigány tanu- lók ösztöndí- ja			88	88	86	591	710	938	1102	1095	378	5076
MCKA/x	150	170	250	272	273	350	349	1135	1105	459	125	4638
Roma koord. és int. keret								69	69	54	30	222
Roma kult. alap								165	134	80	60	439
Roma okt. alap											20	20
Roma integr. elősegítő intézm. fejl								175	59	173	173	580
Roma konf- liktus kez elő és jogvédő alap								56	60	68	58	242
Roma tele- peken élők lakh.progr.										177	627	804
100 tagú C. zenekar									34	26		60
Összesen	150	266	638	495	543	1147	1282	2788	2812	2335	1767	14223

Forrás: Kisebbségek Magyarországon NEKH beszámolók és SZMM adatok alapján, saját összeállítás

x/Az MCKA támogatásai a roma tanulók ösztöndíjának egy részét is tartalmazzák

A nevesített támogatások összege 2004-ben - amikor a legmagasabb volt- sem érte el a 3 Mrd Ft-ot, nagyságrendjük alakulását az ösztöndíjak és az MCKA - nak juttatott források határozták meg.

Nagyobb nehézséget jelentett azoknak a támogatásoknak az összesítése, amelyek nem nevesítik a roma-célt, de célcsoportjukban a romák jelentős arányt képviselnek. Ezen előirányzatok esetében csak a kormányzati jelentések adataira támaszkodhattunk, amelyek pedig az előirányzatok felett rendelkező tárcák becslését vették alapul. A cigányság integrációját szolgáló, nem nevesítetten roma-célú előirányzatokról a cigányság integrációjával kapcsolatos kormányhatározatok megszületése óta beszélhetünk. Az első intézkedéscsomagokhoz azonban még nem kapcsolódott beszámolási rendszer. Ezért az 1996-1999 között nyújtott támogatásokra csak országosan összevont becslült adatok állnak rendelkezésre. Sajnos az sem tisztázott, hogy ezek a becslések annak idején tartalmazták-e a nevesítetten roma-célú előirányzatokat is, vagy sem. (Valószínűleg igen.) Eszerint 1996-1997 között 3 Mrd, 1998-ban 4,3 milliárd, 1999-ben 5,5 Mrd forintot használtak fel a cigányság integrációjának támogatására.

A cigányság integrációjával kapcsolatos kormányhatározatok végrehajtásáról a kormány részére készített jelentések 2000-től kezdve tartalmaznak részletes adatokat. Ezek alapján állítottuk össze a **5. sz táblázatot**.

A 2006. évi felhasználás 24,4 Mrd Ft-volt. Különösen erőteljes volt a forrásbővülés 2002 és 2005 között. Ebben az időszakban a ráfordítások 7,6 Mrd Ft-ról 21,8 Mrd-ra emelkedtek, főként az uniós támogatások 2003. és 2004. évi növekedésének és elsősorban a foglalkoztatást elősegítő pénzeszközök gyors bővülésének köszönhetően. Az elmúlt években a romák integrációját szolgáló források nagyságrendjének és növekedésének alakulását a munkaerő piaci ráfordítások határozták meg.

A fenti fenntartások előrebecsátása mellett az állapítható meg, hogy a kormányok a cigányság helyzetének javítására a becslült adatok szerint 1996 és 2006 között összesen mintegy 120 Mrd Ft-ot fordítottak. A 4.sz. és az 5.sz. táblázat adatai között lehetnek átfedések, és a táblázatok nem tartalmazzák teljes körűen az Európai Unió támogatásával megvalósult programok társfinanszírozására felhasznált hazai költségvetési kifizetéseket. A probléma súlyához képest a 120 milliárd forintos költségvetési támogatás alacsony összegnek tekinthető, annak figyelembevételével is, hogy a 120 Mrd forint értelemszerűen nem tartalmazza azokat a támogatásokat (például családi pótlék, szociális segélyek), amelyekben a cigány lakosság az általános feltételek szerint részesült.

5. sz táblázat

**A cigányság integrációját szolgáló intézkedések finanszírozására 2000-2006 között
felhasznált költségvetési támogatás becsült összege (millió Ft)**

Szervezet	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Összesen
OM	897	442	765	2127	1907	1032	3935	11105
GY(ISM)	150	160	107	480				897
NKÖM	98	120	118	99	43	25		503
GM/GKM	280	2150		200	200	218	250	3298
FMM/SZMM			3622	8560	10464	18400	17600	58646
ICSSZEM/SZCSM	2300	1720	192	2975	872	872		8931
FVM	330	400	273	281	174	-	100	1558
KVM			10	229	504	831	2344	3918
BM	15	25	602	1145	61	14	27	1889
IM	599	790	1528	56	60	68	72	3173
EüM	43	159			38	266	107	613
NEKH	40	176	156	40	16	16		444
KüM			9	4		1	1	15
HM			0	15	28	28		71
IHM			189	550	104	-	14	857
NFH					5546			5546
Kiegészítő normatíva	2329	3102						5431
ÖSSZESEN	7081	9244	7571	16761	20017	21771	24450	106895

Adatforrás: Jelentések a Kormány részére 1999-2007

A források bevételi és kiadási oldalán egyaránt jelentős szerkezeti eltérések mutatkoznak a kisebbségi célú és a romaintegrációs pénzek között, az ÁSZ 2004. évi jelentése megállapította, hogy a kisebbségi célokat szolgáló állami támogatások meghatározó és növekvő részét, 2003-ban már 90%-át közvetlen (normatív és egyedi elbírálás) módon és 10%-át pályáztatással osztották fel. A kisebbségi céllal felhasznált támogatások legnagyobb része (2003-ban 60%-a) oktatási feladatokat szolgált, amellett jelentős volt még (16%) az önszerveződésre és érdekképviseleti tevékenységre fordított kiadások aránya.³⁸

Ezzel szemben a romaintegrációs célra felhasznált forrásokból a legnagyobb részt – a becült 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 roma célú támogatásokban egyre nagyobb szerepet kapnak a pályázati úton elérhető pénzek, különösen így van ez a PHARE, az NFT és az ÚMFT programok beindulása óta, arányuk 2005-ben már meghaladta a 80%-ot. A források nagyságrendjének növekedésével, a csak pályázati úton elérhető támogatások bővülése esetén számolni kell súlyos problémákkal is. Az eddigi tapasztalatok szerint, különösen a hátrányos helyzetben lévők számára a finanszírozás elbizonytalanodásához (megszűnéséhez) vezethet a pályázati források túlsúlyba kerülése. Az ok egyszerű, a leghátrányosabb helyzetben lévők, nem is tudnak a pályázati lehetőségekről, vagy nem tudnak „nyerő” pályázatot készíteni. Emiatt viszont kérdésessé válhat az egyes programok finanszírozásának fenntarthatósága.

A Számvevőszék ellenőrzései során összegyűjtötte a kisebbségi önkormányzatok véleményét nemzeti és etnikai kisebbségek finanszírozási rendszeréről, azok a támogatási rendszert túl bonyolultnak, bürokratikusnak, nehezen átláthatónak, fölösleges energiákat lekötőnek tartották.

6.3. A pályázati források hasznosulásának tapasztalatai³⁹ (PHARE projektek alapján)

A cigányság integrációját szolgáló források pályázati úton megszerezhető aránya kockázatainak illusztrálásra a HU-01.01.01 program monitor jelentéseinek összegzéseit használjuk fel. Az összefoglalók alapján arra kerestünk választ, hogy a pályázati források

- miként jutnak el a legrászorultabb célcsoportokhoz,
- mennyire hasznosulnak ezek a források,
- lehet-e mérni az eredményeket és
- a fenntarthatóság a finanszírozott céloknál biztosítható-e.

A PHARE HU-01.01.01.⁴⁰ program (4 alprojektből állt) tapasztalatai szerint az EU finanszírozású programok minden jó szándékuk ellenére csak részben jutnak el azokhoz, akiknek eredetileg szánták. A leginkább rászoruló régiókból nem is nyújtanak be pályázatot, vagy már a

³⁸ ÁSZ (2005) 27.o.

³⁹ Ez a fejezet a Halmazottan hátrányos helyzetű, elsősorban roma fiatalok társadalmi integrációjának támogatása” HU-01.01.01. PHARE program monitor jelentésének felhasználásával készült. Hasonló problémákat tárt fel a PHARE finanszírozású magyarországi roma programok átfogó jellegű ex-post értékelése kapcsán az Europe Kft. 2008. évi jelentése.

⁴⁰ Halmazottan hátrányos helyzetű, elsősorban roma fiatalok társadalmi integrációjának támogatása. A teljes forrás felhasználás 2,2 Mrd Ft volt (ebből 50 % volt az önrész) a program 2002. decembertől 2005. márciusáig tartott és annak keretében 83 projekt kapott támogatást

formai értékelés fázisában kiesnek a pályázók, mert éppen hátrányos helyzetük (területileg elzárt, elszegényedett, a szükséges infrastruktúrával nem rendelkező pályázók) miatt nem tudnak megfelelni az EU által elvárt, lényegében piaci versenyhez közeli követelményeknek. A ténylegesen rászoruló, súlyos hátrányokkal küszködő pályázóktól nem lehet elvárni, hogy olyan versenyhelyzetben álljanak helyt, mint amelyet a PHARE is teremtett, holott annak forrásai ezen célcsoportokat szolgálják.

A hivatkozott program „Közösségi Házak”⁴¹ alprojektjének tapasztalatai szerint, a projektek területi megoszlásának alakulása jól tükrözi azt a tényt, hogy noha a program a leginkább hátrányos helyzetbe szorult közösségeket kívánta támogatni, ez csak kis mértékben valósulhatott meg, mert a leginkább rászoruló régiókból (Északkelet-Magyarország, Észak-Alföld) nagyon kevesen nyújtottak be pályázatot. Viszonylag sok projekt indult a dél-magyarországi régióban (13), és nagyon kevés projekt kapott lehetőséget Borsod-Abaúj-Zemplén (1), és Nógrád megyében (1), illetve a Nyírségben (3) és a Hajdúságban (2).

A „Pedagógiai programfejlesztés”⁴² alprojekt 8 nyertese 200 millió Ft-ot használhatott fel, azonban közülük öt fővárosi (belvárosi) iskola volt, vagyis itt sem érvényesültek a hátrányos helyzetűek integrációjának követelményei, holott ez volt a pályázat célja. A nyertesek között tandíjas, alapítványi iskolák is találhatók.

A legnagyobb problémák PHARE programok lebonyolítási struktúrájából fakadtak. A pályázókat olyan eljárásbeli, bürokratikus intézményrendszerre visszavezethető gondok, mint pl.: a késedelmes kifizetés, a közreműködő szervezetek (főként a menedzsment szervezet, illetve CFCU) bürokratikus lassúsága, gyakran hiányos, pontatlan információnyújtás sújtották, amelyek átgondolt szervezéssel kiküszöbölhetők lettek volna. A programokban az intézmények, illetve az intézmények és pályázók közötti kommunikációs rendszer működésképtelen volt. A szükséges információ nem, vagy csak késéssel jutott el az egyes felelős szervezetektől (CFCU, PHARE Munkacsoport, menedzsment szervezet) a pályázókhoz, de gyakran a közreműködő szervezetek közötti információcsere is lassú (CFCU- PHARE Iroda - OM - menedzsment szervezet) és nehézkes volt. Szinte minden monitori jelentésben szerepel az, hogy a menedzsment szervezettel a pályázó nem tudott kommunikálni, visszajelzést kérdéseikkel kapcsolatban csak későn, gyakran hónapok elmúltával kapott. E problémákat csak tetézte a jogszabályok menet közbeni megváltozása, így a beszerzési, felújítási tenderek csak a programzárásra tudtak megvalósulni. Több pályázó az említett okok miatt önhibáján kívül elesett a beszerezni kívánt eszközöktől. Ennek következtében a Közösségi házak alprojektjénél az eredetileg a program elejére tervezett beszerzések, felújítások csak annak végére valósultak meg, jelentősen hátráltatva ezzel a célkitűzések sikeres megvalósítását.

A program során a szakmai és pénzügyi monitoring nem kapcsolódott össze, holott ezzel elejét lehetett volna venni annak, hogy csak a program végére derüljenek ki problémák és az esetleges visszaélések. A monitorok sokszor csak akkor jutottak el a helyszínre, amikor a vizsgált projektek már a befejező időszakban voltak. Így sok esetben magukat a programokat sem látták, csak azok teljes vagy kevésbé teljes dokumentációját tudták áttekinteni.

Legkomolyabb gondot a késedelmes fizetés okozta. Azok a szervezetek, melyek nem rendelkeztek pénzügyi önrésszel, gyakran többmilliósi tételekkel, többféle eladósodtak, és a velük

⁴¹ Roma közösségi és információs központok létrehozása.

⁴² A hátrányos helyzetű, elsősorban roma gyerekek iskolai integrációját segítő pedagógiai programok fejlesztése, adaptálása és alkalmazása.

együttműködő szervezetekben egy idő után megrendült a bizalom. Ez még tovább nehezítette a program folytatását, és a szakmai munkára sem volt jó hatással. A monitorok maguk is érezték, hogy sajtós helyzetet szült az, hogy a szerződésteljesítést éppen az a fél ellenőrizte, amelyik korábban nem, vagy csak késve tett eleget szerződésben foglalt kötelezettségeinek.

A „Roma közösségi házak” alprojekt esetében nehézséget okozott a kisebbségi törvény azon passzusa, mely ellenjegyzési jogkört biztosít a polgármester számára a CKÖ számlájára vonatkozóan. A polgármester élve ellenjegyzési jogkörével több esetben feloldhatatlan konfliktust okozott a konzorciumi partnerek között, lehetetlenné téve ezzel a projekt fő céljainak megvalósulását. Problémát okozott az is, hogy több olyan pályázó is nyert, akinél a projektvezetés a helyi önkormányzat, illetve pályázatíró cég kezébe került. Ennek következtében a helyi roma közösség csak másodrangú szerepet játszott projektjében, ami folyamatos konfliktus forrás volt az egyes partnerek között.

A hazai pályázói gyakorlat azt mutatja, hogy a jó pályázat és a jó program nem minden esetben található. Ezt az ellentmondást a bírálati szakaszban történő helyszíni ellenőrzéssel, előmonitoringgal lehet feloldani. Különösen hasznos lett volna ennek alkalmazása a „Romológiai tanulmányok” alprojekt⁴³ esetében. A pályázók remek pályázatot készítettek, de a monitori jelentés szerint, a projekttel már induláskor szakmai kétségek merültek fel. Az előmonitoringgal a „Roma közösségi házak” és a „Pedagógiai programok” esetében kiszűrhetőek lettek volna az alkalmatlan pályázatok.

Több pályázó nem volt felkészülve a támogatások szakszerű menedzselésére. Ilyen összegű támogatást ez a szféra még nem kapott, a pénzek szabályszerű felhasználásáról sok pályázónak nem volt megfelelő ismerete, tapasztalata. Helyzetüket csak nehezítette, hogy az irányító szervezet gyakran késve, pontatlanul, ellentmondásosan tájékoztatta őket. Ennek következménye az lett, hogy több pályázó nem tudott elszámolni a projekt végére, a kívánt eszközöket nem tudta beszerezni, esetleg visszafizetési kötelezettség terheli, mert nem kapott időben megfelelő tájékoztatást.

A „Pedagógia programfejlesztés” alprojekt pályázati anyagai is több szempontból tanulságosak. Egyfelől a hátrányos helyzet meghatározására javasolt új törvényi segítség, a rendszeres gyermekvédelmi támogatás nem volt mindenhol alkalmazható. Előzetes állapotfelmérés híján nehezen volt mérhető az is, hogy az iskolák a pedagógiai fejlesztéseikkel honnan hová jutottak el. A pedagógiai programok adaptálása, mint kívülről hozott fejlesztés, sokszor csak addig működött, amíg gazdái jelen voltak.

7. Tervező-, beszámoló-, értékelő rendszerek jellemzői, a monitoring rendszer kiépítésének szükségessége

A roma kormányzati programokról számos beszámoló, jelentés készült, azonban ezek információ-és adattartalma az egyes minisztériumok részéről eltérő volt, a beszámolás elvileg fél-, illetve évente történt, ugyanakkor a valóságban gyakorisága igen eltérő volt. A beszámolók tartalmi és formai szempontból nem voltak egységesek a 2002-t megelőző időszakban annak ellenére, hogy a tervezéshez az akkori koordinációs feladatokat ellátó NEKH, majd az IM megadta a szempontrendszert. A beszámolók alapja a kormányhatározatokban megfogalmazott feladatok, valamint az egyes kormányzati szereplők által önként vállalt és megtervezett

⁴³ Romológiai tanulmányok és képzések bevezetése- felsőoktatási képzésben résztvevők, valamint azon foglalkozási csoportok tagjai számára, akik napi munkájuk során kapcsolatba kerülnek

programok, és az azokhoz rendelt költségvetési források voltak. A beszámolás a Kormány részére jelentés, illetve tájékoztató formájában történt, amelyet az egyes programok felelősei, nevezetesen miniszterek, kormányhivatalok vezetői előzetes tárcaközi egyeztetést követően véglegesítettek.

A Nek.tv.62. § (3) bekezdés előírja, hogy a Kormány két évente legalább egy alkalommal áttekinti a kisebbségek helyzetét és arról az OGY-nek beszámol. A NEKH koordinálásával elkészült beszámolók a támogatási rendszer működésének eredményességét nem minősítik, más a támogatási rendszer eredményességét vizsgáló értékelés nem készült.

A kisebbségek (közte a cigányság) részére nyújtott támogatások eredményessége az államháztartás pénzügyi információs rendszerében nem követhető nyomon, állapította meg az Állami Számvevőszék 2005-ben készült jelentése.⁴⁴ A folyósító szervezeteknél a támogatási rendszerhez nem kapcsolódott egységes monitoring rendszer. A költségvetési támogatásokat biztosító szervezetek nem határoztak meg teljesítmény kritériumokat, hatékonysági, 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.

Az egységes beszámolási és utókövetési rendszer létrehozásának feladatával első alkalommal a korábban már hivatkozott 1051/2002. (V.14.) Korm. határozat foglalkozott. Ennek nyomán 2003 májusától megkezdődtek a Monitoring Iroda létrehozásának előkészületei. 2004 márciusában a Kormány elrendelte, hogy a Kormányzati Program végrehajtására épüljön ki egységes szakmai beszámolórendszer, továbbá a feladatok megvalósítását értékelő egységes szakmai és pénzügyi utókövetési rendszer.⁴⁵

A Monitoring Iroda 2004 áprilisában kezdte meg tevékenységét. Kezdeti lépésként az intézkedési tervhez kapcsolódó programok tervezésében, rendszeres értékelésében együttműködés alakult ki az Esélyegyenlőségi Kormányhivatal, majd jogutódja az Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztérium által működtetett Monitoring Iroda és a tárcák között. A monitoring rendszer működésének, az indikátorok kialakításának a módszertani megalapozása megtörtént. Az egységes szakmai és pénzügyi beszámolás adatlapjai a kormányhatározat korábban említett módosításaként bevezetésre kerültek. A monitoring rendszer teljes körű bevezetése azonban elmaradt. A Monitoring Iroda a kormányzati koordinációért felelős szakértőnél 2006 első feléig működött, majd megszűnt.

A romák társadalmi integrációját elősegítő kormányzati programról és az azzal összefüggő intézkedésekről szóló 1021/2004. (III. 18.) Korm. határozat végrehajtásáról 2007-ben a Kormány részére készült jelentés is csak a megtett intézkedésekről való tájékoztatást tekintette feladatának. Maga az előterjesztő szögezte le, hogy a jelentésnek "nem célja az egyes intézkedések társadalmi hatásainak mérése, vizsgálata; a megvalósított programok társadalmi hasznosságát ugyanis független kutatók kutatásaik során mutathatják be."⁴⁶

⁴⁴ ÁSZ (2005) 16.o.

⁴⁵ A romák társadalmi integrációját elősegítő kormányzati programról és az azzal összefüggő intézkedésekről szóló 1021/2004. (III.18.) kormányhatározat 5. pontja

⁴⁶ SZMM (2007) 9. o.

Pozitívumként értékelhető viszont az egységes beszámolási rendszer létrehozása. Ugyanakkor a tárcák beszámolóiból leszűrhető az a tapasztalat, hogy a bevezetett szakmai és pénzügyi beszámolórendszer használata az előre tervezettnél nehezebben valósult meg. A tárcák megfelelése az új beszámolási rendszernek változó. Egyes tárcáktól a beszámolóhoz egyáltalán nem érkezett kitöltött beszámoló adatlap, míg más tárcák nem az adatlapon, vagy bár azon, mégis meglehetősen hiányosan számoltak be az év során lebonyolított programjaikról. Mindezt a hatályos adatvédelmi törvény megkötéseivel indokolták, mivel etnikai alapon adatot nem gyűjthetnek, a roma résztvevők számát tényszerűen nem tarthatják nyilván.

A feltárt összefüggések azt mutatják, hogy az etnikai célú adatgyűjtés hiánya a roma integrációt szolgáló pénzek eredményes felhasználásának egyik legkomolyabb akadályát képezi. Magyarországon 1994 óta semmiféle országos reprezentativitású rendszeres adatgyűjtés nem folyt a roma népesség helyzetéről. Az elmúlt tíz év egyetlen magyar kormányzata sem tartotta fontosnak, hogy rendszeres információk gyűjtésével bizonyosodjon meg a legnagyobb lélekszámú hazai kisebbség helyzetében bekövetkezett változásokról. A hazai statisztikai adatgyűjtés rendszerének továbbra sem része az, hogy miként, milyen rendszerességgel, milyen pénzügyi forrásokból, mely szervezeteknek kell a hazai cigányság helyzetéről adatokat gyűjteni. Erre még tervek sem állnak rendelkezésre. A helyzet groteszk voltára mi sem jellemző jobban, hogy miközben az EU-csatlakozást követően a minisztériumok és a főhatóságok sorozatban kéri fel a hazai kutatóintézeteket – a romák helyzetét is érintő – indikátorok készítésére (sőt: idősorok összeállítására), semmilyen lépést nem tesznek annak érdekében, hogy ezen indikátorok alapjául szolgáló adatok előállításához a legegyszerűbb feltételeket biztosítsák.⁴⁷

Az etnikai adatok gyűjtését az adatvédelemről szóló törvény nem tiltja, arra – a megfelelő szabályok betartása mellett – lehetőség van. Például egy program esetén akkor lehet a résztvevők etnikumhoz tartozását megjelölni, ha magukat akként definiálták. A hivatalos kormányzati álláspont azonban mindeddig nem tartotta indokoltnak, hogy a foglalkoztatás az oktatás, egészségügy, lakhatás kapcsán etnikai adatok gyűjtésére kerüljön sor. Egyrészt azért, mert az említett területeken megkérdőjelezhető az adatgyűjtés célhoz kötöttsége, azaz a támogatások, fejlesztések célcsoporthoz való eljuttatása nem igényli a romákról szóló adatok gyűjtését. Másrészt kivitelezhetetlennek tartotta, hogy ilyen adatgyűjtéssel megfelelően megbízható adatokhoz lehessen jutni.

Ezzel szemben a Rasszizmus és az Intolerancia Elleni Európai Bizottság (ECRI) legutóbbi magyarországi jelentésében támogatta az etnikai alapú adatgyűjtést. Az ECRI meggyőződése, hogy az etnikai alapú adatgyűjtés és az ilyen adatok nyilvánosságra hozatala véghez vihető az emberi jogok tiszteletben tartása mellett, feltéve, hogy bizonyos követelmények teljesülnek. Az ECRI hangsúlyozza, hogy az ilyen adatok nagyon hasznosak a diszkrimináció azonosításához és a diszkrimináció elleni küzdelemhez.⁴⁸

A kisebbségi országgyűlési biztos így fogalmaz 2005.évi jelentésében:⁴⁹ „A dominánsnak mondható álláspont szerint, az etnikai adatok gyűjtése és kezelése elengedhetetlenül szükséges, mind kisebbségvédelmi, mind esélyegyenlőségi szempontból, a valóban hatékony és adekvát kisebbségvédelmi rendszerek, illetve antidiszkriminációs politikák és jogintézmények kidolgozása és megvalósítása megfelelő adatbázisok létrehozása nélkül elképzelhetetlen. Az

⁴⁷ Kemény István: Roma foglalkoztatás az ezredfordulón 92.o. In: Cigánynak lenni Magyarországon (2002-2006), Budapest 2006, EOKIK

⁴⁸ Nyílt Társadalom Intézete, OSI (2007) 28 o.

⁴⁹ A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa 2005. évi beszámolójának bevezetője

egyres államok ezzel kapcsolatban mutatkozó elhárító magatartása – adatvédelmi okokra való hivatkozással – nem tekinthető elfogadható indoknak, sőt az ilyen adatok hiánya a nem megfelelő állami magatartásra utalhat. Az etnikai adatgyűjtés jellemző területei a következők: foglalkoztatás, oktatás, egészségügy, igazságszolgáltatás, bevándorlás, lakásügyek és a közigazgatás személyzete. Az adatgyűjtés során természetesen be kell tartani a személyes adatok védelmére vonatkozó Európa-szerte elfogadott elveket, eljárásokat és szabályokat. Az etnikai adatgyűjtés során mindig figyelemmel kell lenni a titkosság, az önkéntesség, a legitim és legális célhoz kötöttség, az arányosság és a megfelelő felvilágosítás elveire.”

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa Intézetünknek eljuttatott levelében így fogalmaz: „A roma lakosság helyzetének pontos felmérése és célirányos javítása érdekében is megkerülhetetlen, hogy tisztában legyünk létszámukkal és egyéb paramétereikkel. Az intézkedések sikerességének kulcskérdése tehát, hogy az egyes programokban, támogatásokban hogyan biztosítható, hogy azok valóban (kizárólag) a roma lakossághoz jussanak el, ez hogyan ellenőrizhető, illetve, hogy miként mérhető az általános programokban résztvevő roma személyek aránya, száma.

Az állam természetesen nem jogosult – különösen az érintettek tudta és beleegyezése nélkül – arra, hogy nyilvántartsa a különböző kisebbségekhez tartozó polgárait. Egy anonim, statisztikai célokat és az állami-politikai célkitűzéseket szolgáló adatgyűjtés azonban megítélésem szerint nem sértené a személyes adatok védelméhez fűződő jogot. Annál is inkább, mivel az adatgyűjtés az esélyegyenlőség Alkotmányban rögzített elvének érvényesítését szolgálja. Járható út lenne továbbá az is, hogy megfelelő garanciákkal körülbástyázva egyes jogok, kedvezmények érvényesítésének feltétele legyen a kisebbségi identitás megvallása, az etnikai adatok gyűjtése, a választói névjegyzék, illetve a roma ösztöndíjak analógiájára.”

Nemzetközi szervezetek már az Európai Unióhoz történt csatlakozás előtt sürgették a magyar kormányokat, hogy gyűjtsenek adatokat a roma lakosságról. Az NFT és az ÚMFT forrásainak a cigányság körében várható hasznosulását sem lehet mérni adatok hiányában. E nehézségekre a Számvevőszék 2006. évi vizsgálata is felhívta a figyelmet.⁵⁰

Hivatalos adatok hiányában magán kezdeményezésű adatfelvételek eredményeinek felhasználásával tesznek kísérletet a roma politika irányítói a cigányság helyzetének bemutatására, az intézkedések hatásainak mérésére. Az egyes kutatások területileg, a reprezentativitást tekintve teljesen eltérő mintákat használtak elemzéseikhez, az adatfelvételek más-más közegre irányultak. A legkritikábban fordul elő, hogy egy azonos módszerrel és azonos céllal végzett felvétel ismétlődik. A régebbi felvételekből extrapolálással nyernek „friss” adatokat. A kapott adatokat összehasonlítják az „országos átlaggal”, holott számos módszertani eltérés miatt ettől óvakodni kellene. Nincsenek panel (évekig állandó minta) vizsgálatok, holott ezekből lehetne megállapítani a kismértékű elmozdulásokat, hiszen a vizsgált területen jórészt csak kismértékű, lassú változásokra lehet számítani. Az egyes kutatók egymás módszertani megoldásait is vitatják. A jelenlegi rendszer tehát alkalmatlan a romák integrációját szolgáló támogatások eredményességének nyomon követésére.

⁵⁰ ÁSZ(2006) 56.o.

8. Összefoglalás: A cigányság felemelkedésére fordított támogatások eredményességét meghatározó tényezők

A magyarországi cigányság helyzetének javítására és felemelkedésére szánt források hatékony felhasználását leginkább az akadályozta, hogy hiányzott a célok pontos megjelölése, és ehhez a pénzügyi források egyértelmű hozzárendelése. A források legjelentősebb elemei (foglalkoztatási, oktatási, uniós támogatások) esetében csak nagyvonalú becsléssel határozható meg, hogy a támogatások kedvezményezettjei között milyen arányban voltak cigány származásúak. Ezt a problémát teljes nyíltsággal fogalmazza meg a Kormány részére a romák társadalmi integrációját elősegítő program végrehajtásáról készült jelentés: „A jelentésben szereplő forint összegek, valamint az érintett létszám a legtöbb esetben becslt 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 becslt 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.”⁵¹

Az a tény, hogy a támogatások mértékét nem lehet még közelítő pontossággal sem megállapítani nem csak a támogatási rendszer átláthatóságát rontja, hanem ilyen körülmények között nincs valódi tervezés és lehetetlen a szigorú számonkérés. Jól szemlélteti ezt a helyzetet a minisztériumok és más kormányzati szervek saját jelentései alapján összeállított **6. táblázat**. Az adatok azt mutatják, hogy a tervezés ötletszerű, a tényleges felhasználás pedig teljesen elszakad a tervezett értékektől. Figyelemreméltó, hogy a tervezés a támogatási eljárás legkevésbé „tervszerű” eleme. Ehhez képest a tényleges felhasználás mutat valami tervszerűséget (szabályszerűséget). Lásd a **6. sz. táblázatot**.

6.sz táblázat

A kormányzati szervek által a romák társadalmi integrációjának elősegítését célzó programokra fordított költségvetési források (becslt adatok)

	2004-ben		2005-ben		2006-ban	
	tervezett (M Ft)	tényleges (M Ft)	tervezett (M Ft)	tényleges (M Ft)	tervezett (M Ft)	tényleges (M Ft)
Összesen:	10 571,4	20 984,5	49 132,2	21 770,7	557,2	24 454,2

Forrás: SZMM (2007)

A támogatási rendszer átláthatóságát tovább rontja, hogy az egyes tárcák programjaik célcsoportját eltérő módon határozták meg. A romákra vonatkozó adatok gyűjtésétől való elzárkózás, a célcsoport meghatározásának bizonytalanságai lehetetlenné tették mérhető teljesítménykövetelmények rögzítését, és ezekre épített monitoring rendszer létrehozását a szervezeti

⁵¹ SZMM (2007) 9. o.

és a pénzügyi koordináció hiánya egyaránt hátráltatta. A számszerű adatok, indikátorok hiánya nem ad valódi értékelésre lehetőséget.

A támogatási programok eredményességét rontó másik tényező a koordináció gyengesége volt. A romaintegrációs programokat 1995 és 2002 között koordináló NEKH, valamint 2002-2004 között koordináló Romaügyi Hivatal, illetve Esélyegyenlőségi Kormányhivatal az ehhez szükséges kapacitásokkal nem rendelkeztek. A kormányhivatali rangú szervezetek nem lehetnek képesek a hivatali hierarchiában magasabb szinten álló minisztériumok tevékenységét koordinálni.

A kormányzati intézkedési csomagok végrehajtásának összehangolására létrehozott tárcaközi testületek érdemi döntési jogkör híján nem tudtak valódi koordinációs szerepet betölteni. Az ezzel kapcsolatos elégedetlenséget jól mutatja, hogy az egyes kormányok újabb és újabb koordináló testületeket hoztak létre (a régiók megszüntetése mellett). A testületek jogkörét, összetételét azonban lényegében nem változtatták meg. Következésképpen a koordináció színvonala sem javult lényegesen. A koordináló testületek a szükséges politikai támogatást nem kapták meg a mindenkori kormányoktól, azok minden következmény nélkül tudomásul vették, ha egyes tárcák a kormányhatározatban előírt feladataikat nem, vagy csak részlegesen teljesítették. A középtávú intézkedések számonkérését ugyanakkor nagyon megnehezítette a kormányzati struktúra gyakori változása is. A jövőre nézve két megoldás látszik. Az első az, hogy a koordinációt jelenleg is végző testületet bizonyos kérdésekben tényleges döntési jogkörrel is felruhazzák. A másik az, hogy a kormány valamely kabinetje rendszeresen foglalkozik a cigányság integrációját szolgáló intézkedések végrehajtásával, és a program megvalósítása során felmerülő kérdésekben érdemi döntéseket hoz.

A cigányság helyzetének javítása olyan komplex intézkedéseket is megkövetelt, amelyek végrehajtása több tárca szoros együttműködését tette szükségessé. Ezen a ponton a kormányzati koordináció lényegében csődöt mondott. Az érintett tárcák közötti felelősségi rendet nem alakították ki, az egyes tárcák a feladatokat eltérően értelmezték. A kialakult helyzetet az egyes kormányok kormányhatározatba nem illő aprólékos szabályok előírásával, vagy „ráolvasással” (a tárcák együttműködésének elrendelésével) próbálták orvosolni. A komplex intézkedések végrehajtása korszerű projektmenedzsmentet igényelt volna, a források egyértelmű hozzárendelésével, a felelősségi körök világos elhatárolásával. A korszerű menedzsment azonban hiányzott a romaintegrációs programok végrehajtásának eszköztárából.

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 hosszú távú fenntarthatóságuk nem valósult meg. Gyakran hasonló programokat különböző forrásokból párhuzamosan is finanszíroztak (pl. ösztöndíjak, vállalkozásfejlesztés). A költségvetési, illetve nemzetközi támogatással létrehozott intézmények fenntartása sok esetben nem történt meg, ezért fontos intézmények szűntek meg.

A cigányság helyzetének javítását szolgáló programok sok esetben éppen a cigányság leghátrányosabb rétegeit nem érték el. Különösen igaz ez a pályázatok révén elnyerhető, szigorú végrehajtási szabályokkal működő programokra. Az Európai Unió támogatásával megvalósuló programok többségét így bonyolítják le, és megpróbálják a cigányságot képviselő szervezeteket a pályázásra és a pályázatok lebonyolítására megfelelően felkészíteni. Ebből a célból kormányzati támogatással több szervezet is létrejött. Ez azonban a problémának csak az

egyik, sok esetben nem a legcélravezetőbb megoldása. Amint arra az TÁRKI idézett ex-ante értékelése is felhívta a figyelmet az ÚMFT operatív programjai közül csak néhány olyan akad, amely figyelembe veszi a romák hátrányos helyzetének többdimenziós jellegét. Ezért az egy-egy cél (pl. képzés, munkahelyteremtés) elérését szolgáló egydimenziós pályázatok nem alkalmasak a legnehezebb helyzetben élő romák valódi megsegítésére. Esetükben nem a pályázati rendszer, hanem csak a helyzetük komplex kezelését lehetővé tevő célzott támogatás adhat igazi megoldást.

A cigányság helyzetének javítása érdekében felhasznált támogatások értékelése alapján felmerül a kérdés, mikor célszerű olyan programot indítani, amelynek célcsoportját nevesítettem a romák jelentik. Erre a kérdésre elvi és gyakorlati szinten egyaránt határozott választ kellene tudni adni. Elvileg akkor célszerű nevesítetten roma programokat indítani, ha a leküzdeni akart hátránynak etnikai jellegű okai is vannak. Ha azonban a cél olyan hátrányos helyzetek enyhítése, amelyek okszerűen nem köthetőek etnikai jellemzőkhöz, de egyúttal nagy számú cigány népességet érintenek, akkor azokat nem indokolt nevesítetten roma programként megvalósítani.

Megítélésünk szerint lényegében ezt az elvet követi a Roma Integráció Évtizede Program Stratégiai Tervről szóló 68/2007. (VI.28.) OGY határozat, amikor az antidiszkriminációt és a kultúrát jelöli meg olyan területként, ahol lehetőség van arra, hogy az egyes intézkedésekben a romák, mint önálló célcsoport kerüljenek meghatározásra. Ugyanakkor állást foglal amellett, hogy az oktatás, a foglalkoztatás, a lakhatás és az egészségügy területén a szociális (pl. hátrányos helyzet, tartós munkanélküliség, alacsony iskolai végzettség) és területi (pl. hátrányos helyzetű térségek, települések) szempontok alapján indokolt a feladatokat megfogalmazni.

Fel kell azonban hívnunk a figyelmet ennek az elvileg helyes megközelítésnek a súlyos gyakorlati veszélyeire. A tudományos kutatások ugyanis megerősítették azt a gyakorlati tapasztalatot, hogy ha egy támogatás célcsoportja távan van meghatározva, akkor a támogatáshoz való hozzáférésben a célcsoport viszonylag előnyös helyzetű tagjai kiszorítják a célcsoport hátrányosabb helyzetben lévő tagjait. Például, ha egy hátrányos helyzetű térség minden települése hozzájuthat a támogatáshoz, akkor - megfelelő kiegészítő intézkedések híján - a támogatás sokkal nagyobb arányban fog a térség viszonylag kedvező adottságú településeihez kerülni, és szinte kimaradnak a támogatásból azok a kisfalvak, ahol a lakosság többsége roma. További probléma, hogy a roma népesség leghátrányosabb csoportjai bizonyos támogatásokat (pl. képzés) kiegészítő szolgáltatások (pl. utazás, gyermekfelügyelet megszervezése) nélkül nem tudnak igénybe venni, következésképpen számukra általában csak a hátrányaik összetettségét figyelembe vevő komplex programok kínálnak megoldást.

A romák esetében jellemző az, hogy még a halmozottan hátrányos helyzetű csoportokon belül is legkedvezőtlenebb helyzetben lévőkhez tartoznak. Következésképpen a területi és szociális szempontok alapján meghatározott célcsoportoknak indított programok esetében szükség van a romák egyenlő hozzáférését biztosító kiegészítő intézkedésekre, illetve annak a szisztematikus megfigyelésére, hogy a támogatások megfelelő arányban eljutnak-e a roma népességhez. A hivatkozott OGY határozat és a kapcsolódó két éves kormányzati intézkedési tervet tartalmazó 1105/2007.(XII.27.) Korm. határozat ilyen irányú feladatokat is rögzítenek. Emellett az OGY határozat olyan mutatókat nevesít (pl. romák iskolai végzettségének szintje, a romák szakképzettségi szintje, a közigazgatásban, közszolgálatban foglalkoztatott romák száma, az egészségügyi szűréseken megjelent roma nők és férfiak száma), amelyek – megítélésünk szerint – célzott adatfelvételek nélkül nem állapíthatóak meg.

A OGY határozat végrehajtását azonban hátráltathatja, hogy az adatfelvételek szükségességét és lebonyolításának módját illetően továbbra sincs 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. Ennek indoka, hogy egyrészt az említett területeken álláspontunk szerint megkérdőjelezhető az adatgyűjtés célhoz kötöttsége, azaz a támogatások, fejlesztések célcsoporthoz való eljuttatása nem igényli a romákról szóló adatok gyűjtését. Másrészt fogalmazva a szociálpolitikában és a foglalkoztatáspolitikában nincsenek „roma” normatívák és programok. Másrészt pedig – kiindulva pl. a népszámlás adataiból, amikor is az anonim adatgyűjtés ellenére 193 ezren vallották magukat cigánynak, szemben a szociológiai felmérések 600-650 ezres adataival – várhatóan pontatlan képet kapnánk a programokba bevont romák számáról. A foglalkoztatási, szociális, egészségügyi, stb. programokban résztvevők várhatóan hasonló arányban vallják magukat romának, mint a népszámlálás során, ezért nem lehet reálisan tervezni az így kapott adatokkal.”

Összefoglalóan az állapítható meg, hogy a magyarországi cigányság helyzetének javítására és felemelkedésére fordított támogatások a rendszerváltás óta megsokszorozódtak, a támogatási rendszer, a támogatási programok egyre komplexebbé váltak. Ezzel a változással azonban nem tartott lépést a támogatások tervezésének, végrehajtásának, monitoringjának a rendszere. A kormányzati koordináció hagyományos eszközei pedig nem voltak alkalmasak az átfogó kormányzati programok hatékony menedzselésére. Az Európai Uniótól kapott támogatások révén a közvetett módon cigányság helyzetének javítására fordítható források ismét megnövekednek. Ezek hatékony felhasználása a támogatási rendszer és a kormányzati koordináció ismételt átgondolását teszi szükségessé. Reméljük, hogy az e téren az elmúlt másfél évtizedben tapasztalt hiányosságok feltárásával tanulmányunk hozzá tud járulni a romák integrációját szolgáló közpénzek hatékonyabb felhasználásához.

Budapest, 2008. április 30.

Felhasznált irodalom

ÁSZ (2004/a): Jelentés a Magyarországi Cigányokért Közalapítvány gazdálkodásnak ellenőrzéséről (0427)

ÁSZ (2004/b): Jelentés a Munkaerőpiaci Alap működésének ellenőrzéséről (0439)

ÁSZ (2004/c):Jelentés a MNEKK gazdálkodása ellenőrzéséről (0437)

ÁSZ (2004/d): Jelentés az Országos Cigány Önkormányzat pénzügyi-gazdasági tevékenységének ellenőrzéséről (0406)

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

ÁSZ (2006): Jelentés a Nemzeti Fejlesztési Terv végrehajtásának ellenőrzéséről (0636)

ÁSZ (2006): A kistelepülések iskola-előkészítési, általános iskolai oktatási feltételeinek ellenőrzési tapasztalatairól (0625)

ÁSZ (2007): Jelentés a közmunkaprogramok támogatására fordított pénzeszközök hasznosulásának ellenőrzéséről (0732)

Bernát Anikó (2006):A magyarországi cigányság helyzete közép-kelet-európai összehasonlításban In.: Társadalmi riport 2006 118-128.o.

Beszámolók a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési biztosának tevékenységéről (1999-2006): <http://www.kisebbségiombudsman.hu/hir-75-archivum.html>

CEMI (2007): Makro egyensúly és gazdasági növekedés
<http://www.romaweb.hu/romaweb/index.html>

Cristoph Pan (2002): In. Tízéves a kisebbségi törvény, MNEKK 2003.(22-25.o.)

Daróczi Gábor (2007): Roma gyerekek a magyar iskolarendszerben In: Mérleg (2007): Hátrányos helyzetű társadalmi csoportok Magyarországon 2007-ben, Napvilág Kiadó Táncsics Mihály Alapítvány 133-155. o.

EÖKIK (2001): Romának lenni Magyarországon, Jelentés 2001, Budapest

EÖKIK (2002): Romának lenni Magyarországon, Jelentés 2002, Budapest

EÖKIK (2002-2006): Romának lenni Magyarországon, Jelentés 2002-2006 ,Budapest

EÖKIK (2003): Romának lenni Magyarországon, Jelentés 2003, Budapest

EÖKIK (2004): Romának lenni Magyarországon, Jelentés 2004, Budapest

EÖKP (2000): Romának lenni Magyarországon, Jelentés 2000, Budapest

Fehérvári Anikó, Liskó Ilona (2006): Az Arany János program hatásvizsgálata, Kutatási záró tanulmány, Budapest 2006. Professzorok Háza Felsőoktatási Kutatóintézet

Ferge Zsuzsa (2004): Egy nagy téma méltó összefoglalása – a továbbgondolás 2004. Iskola-kultúra 2. szám 127-131.

Ferge Zsuzsa (2007): A sokgyerekesek 60%-a szegény. (Interjú) <http://www.romaweb.hu>

Ferge Zsuzsa, Tausz Katalin, Darvas Ágnes (2002): Küzdelem a szegénység és a társadalmi kirekesztés ellen 1. kötet (Esettanulmány Magyarországról) Nemzetközi Munkaügyi Hivatal Közép- és Kelet-európai Iroda, Budapest

Fodor Albin (2007): A cigányság élethelyzetével kapcsolatos ombudsmani vizsgálatok áttekintése, Budapest (kézirat)

Hablicsek László (2006): Kísérleti számítások a roma lakosság területi jellemzőinek alakulására és 2021-ig történő előrebecslésére, Kézirat

Kemény István, Janky Béla (2004): A magyarországi cigány népesség a 21. század elején (kézirat)

Kisebbségek Magyarországon (1999): MNEKK 1999.Budapest

Kisebbségek Magyarországon (2005): MNEKK Beszámoló A Magyar Köztársaság területén élő nemzeti és etnikai kisebbségek helyzetéről (2003. február-2005. február) Budapest, 2005. június

Láttelelet (1996): A Magyarországi cigányság helyzetéről, Miniszterelnöki Hivatal Államtitkársága, Budapest, 1996

Lénárd Henrik (2005): „Halmozottan hátrányos helyzetű, elsősorban roma fiatalok társadalmi integrációjának támogatása II.” HU-01.01.01. Phare program (Vezetői összefoglaló) Budapest, 2005 július 4.

Magyar Köztársaság Kormánya (2007): Beszámoló a Magyar Köztársaság területén élő nemzeti és etnikai kisebbségek helyzetéről (2005. február – 2007. február), Budapest, 2007. december

Mérleg (2007): Hátrányos helyzetű társadalmi csoportok Magyarországon 2007-ben, Napvilág Kiadó, Táncsics Mihály Alapítvány

Molnár Erika, Kai A. Schafft (2003): A helyi roma/cigány kisebbségi önkormányzatok tevékenysége és céljai Magyarországon 2000-2001-ben.

NCST (2004-2005): Beszámoló a Társadalmi összetartozásról szóló Nemzeti Cselekvési Terv 2004. évi megvalósulásáról és a 2005. évre tervezett intézkedésekről Budapest, 2005. július <http://www.szmm.gov.hu/main.php?folderID=777>

NCST (2004-2006): Nemzeti Cselekvési Terv a Társadalmi összetartozásért. 2004-2006. Készült a 2321/2003. (XII. 13.) Kormányhatározattal létrehozott Társadalmi Kirekesztés Ellen Bizottság Keretében 2004. július <http://www.szmm.gov.hu/main.php?folderID=777>

NCST (2004-2006/a): Beszámoló a 2004-2006 közötti időszakra vonatkozó Társadalmi összetartozásról szóló Nemzeti Cselekvési Terv intézkedéseinek megvalósulásáról 2.2.sz. függelék <http://www.szmm.gov.hu/main.php?folderID=777>

NSJ (2004-2006): Nemzeti Stratégiai Jelentés a szociális védelemről és a társadalmi összetartozásról, Helyzetelemzés (2004-2006) c. dokumentum 1.1.sz függeléké <http://www.szmm.gov.hu/main.php?folderID=777>

NSJ (2006-2008/a): Nemzeti Stratégiai Jelentés A szociális védelemről és a társadalmi összetartozásról 2006-2008. <http://www.szmm.gov.hu/main.php?folderID=777>

OM (2005): A közoktatás a versenyképesség és a társadalmi kohézió szolgálatában (Az Oktatási Minisztérium hosszú távú közoktatás fejlesztési stratégiája 2005 – 2015) Tervezet

OM (2004): Nemzeti és etnikai kisebbségi oktatás középtávú fejlesztési programja 2004.

OM (2007): Oktatás-statisztikai évkönyv 2006/2007, Budapest, 2007

OSI (2007): A Romák minőségi oktatáshoz való egyenlő mértékű hozzájárítása Országjelentés EU Monitoring and Advocacy Program, 2007

Örlös László (2008): A multilaterális bankok és Magyarország (kézirat)

Szelényi Iván (2001): Szegénység, etnicitás és szegénység..., Szociológiai Szemle 2001/4

SZMM (2006): Roma telepeken élők lakhatási és szociális integrációs programja 2005-2006, Budapest

SZMM (2007): Jelentés a Kormány részére a romák társadalmi integrációját elősegítő kormányzati programról és az azzal összefüggő intézkedésekről szóló 1021/2004. (III. 18.) Korm. határozat végrehajtásáról SZMM 2007. december.

Tabajdi Csaba (2004): A romák helyzete Európában, Európa Tanács Információs és Dokumentációs Központ, Budapest, 2004

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

RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE

Avtv.	A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény
ÁFSZ	Állami Foglalkoztatási Szolgálat
ÁSZ	Állami Számvevőszék
BM	Belügyminisztérium
CKÖ	Cigány Kisebbségi Önkormányzat
CTB	Cigányügyi Tárcaközi Bizottság
ECRI	European Commission against Racism and Intolerance (Rasszizmus és Intolerancia Elleni Európai Bizottság)
EMIR	Egységes Monitoring Információs Rendszer
EU	Európai Unió
Fltv.	A foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény
FMM	Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium
GKM	Gazdasági és Közlekedési Minisztérium
GM	Gazdasági Minisztérium
HEFOP	Humán erőforrás-fejlesztési Operatív Program
ICSSZEM	Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztérium
IH	Irányító hatóság
IM	Igazságügyi Minisztérium
KSH	Központi Statisztikai Hivatal
MCKA	Magyarországi Cigányokért Közalapítvány
ME	Miniszterelnökség
MeH	Miniszterelnöki Hivatal
MNEKK	Magyarországi Nemzeti és Etnikai Kisebbségekért Közalapítvány
MPA	Munkaerőpiaci Alap
NCST	Társadalmi összetartozásról szóló nemzeti cselekvési terv

Nek. tv.	A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény
NEKH	Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal
NFH	Nemzeti Fejlesztési Hivatal
EKH	Esélyegyenlőségi Kormányhivatal
NFT	Nemzeti Fejlesztési Terv
NFÜ	Nemzeti Fejlesztési Ügynökség
NKÖM	Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériuma
NSJ	Nemzeti Stratégiai Jelentés „A szociális védelemről és a társadalmi összetartozásról”
OCÖ	Országos Cigány Önkormányzat
OFA	Országos Foglalkoztatási Közalapítvány
OGY	Országgyűlés
OKÉV	Országos Közoktatási Értékelési és Vizsgaközpont
OKM	Oktatási és Kulturális Minisztérium
OM	Oktatási Minisztérium
OSI	Open Society Institute (Nyílt Társadalom Intézet)
ÖTM	Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium
PEJ	Program Előrehaladási Jelentés
PM	Pénzügyminisztérium
SZCSM	Szociális és Családügyi Minisztérium
SZMM	Szociális és Munkaügyi Minisztérium
ÚMFT	Új Magyarország Fejlesztési terv

**AZ ÁSZ FEJLESZTÉSI ÉS MÓDSZERTANI INTÉZETÉNEK EDDIG
MEGJELENT TANULMÁNYAI**

2008

1. **Értékelő tanulmány a 2008. évi költségvetési törvényjavaslat makrogazdasági megalapozottságának néhány összefüggéséről.** *Szerkesztette:* Dr. Báger Gusztáv egyetemi tanár, a FEMI főigazgatója. *Szerzők:* Dr. Báger Gusztáv, Hamza Lászlóné, a FEMI tudományos munkatársa, Kovács Richárd, a FEMI tudományos munkatársa, Dr. Pitti Zoltán külső munkatárs, Dr. Pulay Gyula, a FEMI főigazgató-helyettese, Dr. Vigvári András, a FEMI tudományos tanácsadója.
2. **A Balaton Régió turisztikai tárgyú tanulmányainak költségei, ezek indokolt-sága és hasznosulása a rendszerváltás óta eltelt 17 esztendőben.** *Szerkesztette:* Dr. Báger Gusztáv egyetemi tanár, a FEMI főigazgatója. *Szerzők:* Dr. Pulay Gyula a FEMI főigazgató-helyettese, Tököli László a FEMI kutatója.

2007

3. **A közszféra és a gazdaság versenyképessége.** *Szerkesztette:* Dr. Báger Gusztáv egyetemi tanár, a FEMI főigazgatója és Dr. Czakó Erzsébet egyetemi docens, igazgató. *Szerzők:* Dr. Báger Gusztáv, Dr. Bordás Mária főiskolai tanár, Dr. Chikán Attila egyetemi tanár, igazgató, Dr. Czakó Erzsébet, Dr. Imre Miklós dékán, tanszékvezető főiskolai tanár, Dr. Jenei György egyetemi tanár, Dr. habil Kovács Árpád az ÁSZ elnöke, Dr. Kuti Éva főiskolai tanár, Dr. Szántó Dénes főiskolai tanársegéd, Dr. Temesi István főiskolai adjunktus.
4. **Az köz- és magánszféra együttműködésével kapcsolatos nemzetközi és hazai tapasztalatok.** *Szerkesztette és a kutatást irányította:* Dr. Báger Gusztáv. egyetemi tanár, a FEMI főigazgatója. *Szerzők:* Dr. Báger Gusztáv, Hamza Lászlóné a FEMI kutatója, Kovács Richárd a FEMI kutatója.
5. **Államreform, közpénzügyi reform: Nemzetközi trendek és hazai kihívások.** *Szerzők:* Dr. Báger Gusztáv egyetemi tanár a FEMI főigazgatója, Dr. Vigvári András a FEMI tudományos tanácsadója.

2005

6. **A környezettudatos gazdálkodás és a fenntartható fejlődés a szabályozás és az ellenőrzés tapasztalatainak tükrében.** *Szerkesztette és a kutatást irányította:* Dr. Báger Gusztáv egyetemi tanár, a FEMI főigazgatója. *Szerzők:* Dr. Báger Gusztáv, Giday Zoltán a FEMI kutatója, Dr.Kiss Daisy tiszteletbeli egyetemi tanár a FEMI kutatója.
7. **Kutatástól az innovációig — a K+F tevékenység helyzete, néhány hatékonysági, finanszírozási összefüggése Magyarországon.** *Szerkesztette és a kutatást irányította:* Dr. Báger Gusztáv egyetemi tanár, a FEMI főigazgatója. *Szerzők:* Dr. Báger Gusztáv, Goldperger István a FEMI kutatója, Dr. Varga György a FEMI kutatója.

2004

8. **A felsőoktatás átalakulása, a finanszírozás korszerűsítése.** *Szerkesztette és a kutatást irányította:* Dr. Báger Gusztáv egyetemi tanár, a FEMI főigazgatója. *Szerzők:* Dr. Báger Gusztáv, Bán Tamásné okleveles könyvvizsgáló, a FEMI szakértője, Bogyó Tibor a FEMI szakértője, Dr. Hegedűs Ágnes a FEMI kutatója, Dr. Kiss Daisy tiszteletbeli egyetemi tanár, a FEMI kutatója, Dr. Mihály Sándor az ÁSZ főtanácsadója, Dr. Rák György a közgazdaságtudományok kandidátusa, a FEMI szakértője, Török Imre a FEMI szakértője.
9. **Gyógyszerfelhasználás és –finanszírozás és az Állami Számvevőszék ellenőrzési tapasztalatai az elmúlt években.** *Szerkesztette és a kutatást irányította:* Dr. Báger Gusztáv egyetemi tanár, a FEMI főigazgatója. *Szerzők:* Dr. Báger Gusztáv, Dr. Ganczer Sándor címzetes egyetemi tanár, a FEMI kutatója, Dr. Kiss Daisy tiszteletbeli egyetemi tanár a FEMI kutatója.
10. **Privatizáció Magyarországon I. kötet.** *Szerzők:* Dr. Báger Gusztáv egyetemi tanár, a FEMI főigazgatója, Dr. habil Kovács Árpád az Állami Számvevőszék elnöke.
11. **Privatizáció Magyarországon II. kötet.** *Szerkesztette:* Dr. Báger Gusztáv egyetemi tanár, a FEMI főigazgatója és Dr. habil Kovács Árpád az ÁSZ elnöke. *Szerzők:* Dr. Gidai Erzsébet egyetemi tanár, Dr. Giday András a FEMI kutatója, Dr. Hegedűs Ágnes a FEMI kutatója, Dr. Karsai Gábor a GKI Gazdaságkutató Rt. ügyvezető igazgatója, Dr. Kiss Daisy tiszteletbeli egyetemi tanár a FEMI kutatója, Dr. László Tibor a FEMI kutatója, Dr. Matolcsy György a Növekedéskutató Intézet Kft. igazgatója, Dr. Mihályi Péter egyetemi tanár, Dr. Sepsey Tamás az ÁSZ főigazgató-helyettese.

2003

12. **A nonprofit szektor működése és ellenőrzése.** *Kutatásvezetők:* Dr. Báger Gusztáv egyetemi tanár, a FEMI főigazgatója és Dr. Lóránt Zoltán az ÁSZ főigazgatója. *Szerzők:* Dr. Báger Gusztáv, Hamza Lászlóné a FEMI kutatója, Kovács Richárd a FEMI kutatója, Dr. Lóránt Zoltán, Dr. Sepsey Tamás az ÁSZ főcsoportfőnöke.
13. **A fekvőbeteg-ellátás 10 éve – egy lehetséges terápia elemei.** *Kutatásvezető:* Dr. Báger Gusztáv egyetemi tanár, a FEMI főigazgatója. *Szerzők:* Dr. Báger Gusztáv, Dr. Hegedűs Ágnes a FEMI kutatója, Dr. Kiss Daisy tiszteletbeli egyetemi tanár, a FEMI kutatója, Dr. Lévai János az ÁSZ általános főtitkárhelyettese.