

Mélyszegény közösségeket támogató szektor Magyarországon

Szerző: Lukács György

2017.

BADUR

Tartalomjegyzék

| | |
|--|----|
| Tartalomjegyzék..... | 2 |
| Vezetői összefoglaló | 3 |
| 1. Bevezető..... | 4 |
| 2. A szegénység aspektusai..... | 4 |
| 3. Szegénységi adatok Európában | 7 |
| 4. Szegénységi adatok forrásai Magyarországon | 11 |
| 5. Romák száma és aránya – miért nehéz a meghatározás?..... | 12 |
| 6. A romák és a mélyszegénység | 15 |
| 6.1 Szegénység..... | 15 |
| 6.2 Foglalkoztatás..... | 17 |
| 6.3 Oktatás | 18 |
| 6.4 Lakhatás | 19 |
| 7. Felzárkózási támogatások | 22 |
| 8. Komplex fejlesztési programok | 26 |
| 8.1 Gyerekesély program (GYEP) | 26 |
| 8.2 Tanoda programok | 29 |
| 8.3 Komplex lakhatási programok | 35 |
| 9. Megvalósító szervezetek és az általuk elérhető fejlesztési források | 39 |
| 10. Záró gondolatok..... | 42 |
| Bibliográfia | 43 |

Vezetői összefoglaló

Az Európai Unió lakosainak egynegyede tartozik az elszegényedés vagy társadalmi kirekesztés által veszélyeztetettek csoportjába, ez az arány érdemben nem változott az elmúlt évtizedben. A veszélyeztetettek között különösen magas a fiatalok, gyerekek aránya, az alacsony iskolai végzettségűeké, a munkanélkülieké, valamint a migránsoké. Az Unió lakosainak közel egytizede él halmozottan hátrányos helyzetben, vagyis a jövedelmi, a munkaszegénység vagy az anyagi depriváció közül legalább kettő érinti.

Magyarország a szegénységi dimenziók mindegyikében az Unió sereghajtói közé tartozik, bár a legfrissebb KSH adatok szerint mind a munkaintenzitás, mind az anyagi depriváció tekintetében ugrásszerű javulás mérhető. 2014-ben a magyar háztartások 30%-a tartozott az elszegényedés vagy társadalmi kirekesztés által veszélyeztetettek közé, míg 3%-a élt mindhárom dimenzió szerint hátrányos helyzetben az Unió definíció alapján. A kelet-európai szegénység annyiban különbözik az EU-s átlagtól, hogy nagyon jelentős etnikai színezete is van: az ezen országokban élő romák sokkal nagyobb arányban tartoznak a szegények közé, mint a nem romák.

Magyarországon a hivatalos adatgyűjtések szerint 310 ezer, a kutatói becslések szerint 7-800 ezer roma él. A hazai romák több, mint 80%-a él szegénységben, minden vizsgált szegénységi kategóriában jelentősen felülreprezentáltak. Szociális, gazdasági leszakadásuk okai, egyrészt az alacsony iskolai végzettség, az alacsony és jellemzően rosszul fizetett foglalkoztatottság, illetve nem kielégítő lakhatási körülmények, rossz egészségügyi állapot együttesen alkotnak egy komplex problémahalmazt. Mindezt a nem roma társadalom diszkriminációja, a gyakori intézményi szegregáció csak tovább erősíti.

A hazai fejlesztéspolitika meglehetősen hektikusan változó, a mélyszegénység kezelését illetően sem egységes. Vannak ugyan kormányzati és EU-s támogatási ciklusokon átívelő fejlesztési programok, de ezek keretrendszere, hangsúlyai időről időre változnak. A jelenlegi kormányzat mind a szociális ellátások, mind az oktatás terén egyre nagyobb feladatokat és forrásokat bíz az egyházakra, emellett az EU-s források jelentős része az állami intézményrendszerek működtetését szolgálja, illetve ezeken keresztül megvalósuló programokat finanszíroz. Mindez egy meglehetősen konzervatív társadalomkép eredménye, amiben azok a civil aktorok, akik az elmúlt évtizedekben érdemben vettek részt a helyi, vagy országos szintű szociális fejlesztési folyamatokban, egyre kevesebb szerepet és lehetőséget kapnak. A jelenlegi, 2014-20 közötti fejlesztési források közül a szociális fejlesztésekre fordítható és civil szervezetek számára is elérhető támogatások nagysága éves szinten nagyságrendileg 84 milliárd Ft.

Az állami keretek között megvalósuló komplex fejlesztési programok néhány olyan alapvető kérdéshez, mint az iskolai szegregáció megszüntetése vagy integrált lakókörnyezet biztosítása, nem vagy csak nagyon félve mernek hozzányúlni. Jellemző, hogy az ezen programok megvalósításához elengedhetetlen szakértői háttér nem áll rendelkezésre, vagy csak a támogatási időszak alatt elérhető. Mindezekből adódik, hogy tartós és jelentős javulás ezeknek a programoknak az eredményeként rövid távon nem várható.

1. Bevezető

A Badur Alapítvány (továbbiakban: Alapítvány) 2014-es magyarországi indulásakor készített egy elemzést a hazai civil szféráról, elsősorban a mélyszegénységben élőkre, és az őket támogató szervezetekre fókuszálva. Mivel Magyarországon a mélyszegénységben élők között a romák felülreprezentáltak, ezért a roma szervezetek, illetve a romákat támogató egyesületek, alapítványok is nagyobb hangsúlyt kaptak az elemzésben.

Jelen elemzés a tanulmány frissítésének tekinthető több szempontból, az abban felvetett kérdések közül többet is próbál frissebb adatokkal, helyenként részletesebben tárgyalni. Minden témakört, ami jelen elemzésben felmerül, olyan szemszögből kívánunk bemutatni, ami érdekes és fontos lehet az Alapítvány számára jelenlegi és későbbi munkája szempontjából. A jelentésnek az is célja, hogy a hazai, mélyszegénység csökkentését célzó kezdeményezéseket bemutassa egy szélesebb közönség számára.

2. A szegénység aspektusai

Mivel jelen elemzés alapvetően a magyarországi szegénységről, illetve az ezt a helyzetet javítani hivatott szektorról szól, gyakran kerülnek elő a 'szegénység', 'mélyszegénység', 'kirekesztettség', 'halmozottan hátrányos' helyzet kifejezések. Ezek használata a hazai közbeszédben nem egységes, de sok esetben a szakmai elemzések is a jelentések pontosítása, definíciója nélkül hivatkoznak a fogalmakra. Az alábbiakban röviden összefoglalom az egyes kifejezések jelentését, a későbbiekben pedig ennek megfelelően hivatkozok rájuk.

A szegénység alapvetően egy olyan kategória, ami egyének, csoportok relatív helyzetét írja le. A Világbank készít a jövedelmi szegénységgel kapcsolatosan világszintű felméréseket és kimutatásokat, amik vásárlóerő-paritás módszerével számolt és egységesített napi jövedelemhez kötik a szegénységi küszöböt – ez 2015-ben 1,9 dollár volt¹. Ugyan ez a szegénységi határ módszertanilag próbálja kiszűrni a regionális, kulturális különbségeket, de nyilvánvaló, hogy mást jelent a szegénységi határ még így is a világ eltérő részein. (Forintra átszámolva ez az összeg nagyságrendileg havi 15 600 Ft-ot jelent.) És ugyan világszinten – az idézett Világbank-jelentés szerint – csökken az egységesített szegénységi küszöb alatt élők száma, ez azonban nem jelenti azt, hogy a magyarországi szegénységben élők helyzete is javult volna.

A jövedelmi szegénység meghatározásakor az adott ország medián² jövedelméhez viszonyított értéket határoznak meg a kutatók, de azt nagyon fontos kiemelni, hogy ez a meghatározás minden esetben politikai kérdés. Az Európai Unió és így Magyarország is a medián jövedelem 60%-át

¹ Cruz-Foster-Quillin-Schellekens, Ending Extreme Poverty and Sharing Prosperity: Progress and Policies. *World Bank Policy Research Note*, 2015, <http://pubdocs.worldbank.org/en/109701443800596288/PRN03Oct2015TwinGoals.pdf>.

² A medián jövedelem nem a jövedelmek átlagát jelenti, hanem a jövedelmek eloszlásának az átlagát, vagyis ugyanannyian vannak a medián jövedelem felett keresők mint az ez alatt keresők. Az átlagjövedelem a jövedelmek nagyságát és szórását méri és jelzi, a medián ezzel szemben a jövedelmek eloszlását. A medián jövedelem a legtöbb esetben alacsonyabb, mint az átlagjövedelem. Mindezt részletesebben lásd: Havasi Éva – Altorjai Szilvia, A jövedelem mint az anyagi jólét és a szegénység mérőszáma. *Társadalomstatistikai Füzetek* 43. szám, KSH, Budapest, 2005.

használja, mint szegénységi küszöbértéket. A mélyszegénységnek, mint egy további fogalomnak nincs pontos definíciója, ami egy bizonyos, akár relatív akár objektív értékhez kötné a mérőszámot, ez szintén politikai-kutatói döntés. A KSH a medián jövedelem 40%-a alatti jövedelemből élőket sorolta a mélyszegénységbe élők közé, ugyanakkor más szociológusok az öregségi nyugdíjminimum értékét tekintik a mélyszegénység határértékének.³

A jövedelmi szegénység mellett az Európai Unió (így Magyarország is) további indikátorokat is használ, hogy a szegénység nem jövedelmi jellegű aspektusait is mérje, ami a „szegénység és társadalmi kirekesztettség kockázata” elnevezést viseli. Ez egy komplex mutató, ami a jövedelmi szegénység mellett az anyagi deprivációt és a munkaszegénységet is méri, ezen dimenziók összefüggését is jelzi.⁴ Mindez a szegénység abszolút voltát igyekszik bemutatni, vagyis azt, hogy ez az élethelyzet nem csupán szűkösebb jövedelmi, vagy anyagi javakhoz való hozzáférést jelent, hanem a munkavállalói kompetenciák, kapcsolati tőkék jelentős csökkenését is – vagyis a szegénységet egy sokkal komplexebb közegben tudják mérni és bemutatni.⁵ A szegénység ráadásul, összetettségéből is adódóan, olyan mentális hátrányokkal kapcsolódhat össze, mint a folyamatos szégyenérzet⁶, de akár kognitív képességek csökkenéséhez is vezethet.⁷

Fontos megjegyezni, hogy az idézett kutatási adatok nagymintás, kvantitatív statisztikai vizsgálatok eredményei, amik ugyan egyre árnyaltabban és mélyebben tudják leírni a szegénység és kirekesztettség jellemzőit, de sokszor nem képesek a mélyszegénység dinamikáját, belső mozgatórugóit bemutatni.⁸ Ugyanakkor ezek azok az adatok, amik európai szinten is egységesítettek, rendelkezésre állnak és – a fenti korlátok között – összehasonlításra adnak lehetőséget.

Az eddig bemutatott relatív szegénységi mutatókat némileg ellensúlyozta az úgynevezett létminimumszámítás, amiben egy, a statisztikusok által összeállított vásárlói kosár tartalmazta az alapszintű megélhetéshez szükséges fogyasztási cikkeket és ezek éves átlagárait – ez alapján azt lehetett megállapítani, kik azok, akik nem érik el azt a jövedelmi szintet, ami ennek megvásárlásához szükséges. A KSH 2015-ben megszüntette a létminimumszámítást, és egy új módszertannal kívánja majd a későbbiekben mindezt mérni.⁹

³ Lásd Czibere Ibolya interjúját: http://hvg.hu/itthon/201449_valaszol_egy_szegenysegkutato_szociologus_a

⁴ Definíciók:

a) A jövedelmi szegénység kategóriába a medián keretek 60%-nál alacsonyabb jövedelműek tartoznak;
b) az anyagi depriváció az anyagi javakhoz való elégtelen hozzáférést, anyagi hátrányt jelent. Súlyosan depriváltak tekintjük azokat a személyeket, akikre – a saját bevallásuk szerint – az alábbi kilenc tétel közül legalább négy vonatkozik:

- 1) hiteltörlesztéssel vagy lakással kapcsolatos fizetési hátraléka van;
- 2) a lakás megfelelő fűtésének hiánya;
- 3) váratlan kiadások fedezetének hiánya;
- 4) kétnaponta hús, hal, vagy azzal egyenértékű tápanyag fogyasztásának hiánya;
- 5) évi egyhetes, nem otthon töltött üdülés hiánya;
- 6) anyagi okból nem rendelkezik személygépkocsival;
- 7) anyagi okból nem rendelkezik mosógéppel;
- 8) anyagi okból nem rendelkezik színes televízióval;
- 9) anyagi okból nem rendelkezik telefonnal;

c) alacsony munkaintenzitású háztartásnak az minősül, ahol a munkaképes korú (18-59 év közötti) felnőttek az előző évben teljes munkapotenciáljuk kevesebb, mint 20%-át töltötték munkával.

⁵ A különböző szegénységi mutatószámokról részletesen lásd: Havasi Éva, Szegénység, számolva és számolatlanul, *Kettős Mércé*, 2017, http://kettosmerce.blog.hu/2017/01/08/havasi_eva_szegenyseg_szamolva_es_szamolatlanul

⁶ Havasi Éva i.m.

⁷ Anandi Mani et al, Poverty Impedes Cognitive function. *Science*, Vol. 341, 2013. Aug.

⁸ Az egyes módszertani kérdésekkel kapcsolatos kritikákat szintén lásd Havasi Éva hivatkozott cikkében.

⁹ KSH, Statisztikai Tükör 2015/46, 2015, <https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/letmin/letmin14.pdf>.

Az adott kategóriák, vagyis az európai és a hazai szegénységi adatok bemutatására a későbbiekben kerül részletesen sor, ugyanakkor érdemes még egy pillanatig elidőzni a kategóriák jelentésénél, illetve, hogy ez hogyan jelenik meg a támogatási programok kapcsán. A társadalmi felzárkózást célzó programok célcsoport-meghatározásakor szinte minden esetben bemutatásra kerülnek a felsorolt indikátorok, jelezve, hogy az így körülhatárolt szegények jelentik a programok tervezett kedvezményezettjeit. Az egyes projektek célcsoportjának meghatározásakor jellemzően a következő indikátorok szerepelnek szűrőként: a) az egyén (háztartás) jövedelmi helyzete, b) iskolai végzettsége, c) munkaerőpiaci státusza, d) illetve egyes projektek esetén a lakhatási körülményei. Ezek az indikátorok jellemzően vagylagos relációval szerepelnek, vagyis az egyik dimenzió mentén „elég megfelelni” a kritériumoknak ahhoz, hogy valaki kedvezményezettje lehessen az adott projektnek. A pályázati célcsoportmeghatározás egy másik módszere, amikor a társadalmi célzás helyett földrajzilag történik a célcsoport körülhatárolása, így a leghátrányosabb helyzetű települések, járások teljes lakosságát bevonva a tervezett fejlesztésbe. Mindezekről a kérdésekről a későbbiekben részletesebben is lesz szó.

Magának a mélyszegénységnek a meghatározására egy fejlesztési pályázat esetében került eddig sor. A „Közösségi felzárkóztatás a mélyszegénységben élők integrációjáért program” (TÁMOP 5.1.3-09), ami a következő mélyszegénység definícióval élt:

„...azokat a közösségeket, amelyek mélyszegénységbe süllyedtek a nagyon alacsony iskolázottság és foglalkoztatási ráta, erős települési, lakóövezeti térségi koncentráció és szegregáció, az ezekből következő súlyos szociális deficit és a hátrányos társadalmi helyzet újratermelődésének nagyon nagy valószínűsége jellemzi. E kritériumok alapján ... azokat soroljuk a mélyszegénységben élők közé, akik az alábbiak közül legalább kettő kritériumnak megfelelnek:

- legalább három éve munkanélküliek, illetve ezen idő alatt legfeljebb közfoglalkoztatásban vettek részt,
- legfeljebb az iskola 9-10. osztályát végezték el, ami mellett esetleg nem piacképes szakképzettséget vagy OKJ-s szakképesítést szereztek,
- aktív korú inaktívak (18-60 év közöttiek),
- kettőnél több gyereket nevelnek.”¹⁰

Mint látható, a meghatározás a szegénység komplex megközelítését vette alapul és nem a „csupán” jövedelmi határvonalat. Elemzésemben én is ezt a módszertant fogom követni, vagyis, amennyiben mélyszegénységről, mélyszegénységben élő közösségekről lesz szó, ezt a komplex meghatározást értem alatta, az egyes statisztikai adatok bemutatásakor pedig minden esetben hivatkozok arra, hogy az adott számok pontosan mire vonatkoznak.

¹⁰ TÁMOP 5.1.3.-09/2 - Közösségi felzárkóztatás a mélyszegénységben élők integrációjáért, Pályázati útmutató, 10.o, <https://www.palyazat.gov.hu/doc/1892..>

3. Szegénységi adatok Európában

Mint arról a 2. fejezetben már volt szó, az Eurostat az Unió lakosságának szegénységét három dimenzió mentén méri, a három kategória együttes halmaza adja az elszegényedés vagy társadalmi kirekesztés által veszélyeztetett csoportot, az egyes dimenziók metszetei pedig halmozottan hátrányos helyzetben élőket tartalmazza. Az Eurostat 2014-re vonatkozó adatai alapján az Unió lakosainak egynegyede tartozik az első csoportba, ez az arány az elmúlt évtizedben csak minimálisan változott. Fontos kiemelni, hogy az egységes, uniós arányokon ugyan rontottak a az EU-hoz csatlakozó közép- és kelet-európai országok, de utóbbiak adatai nélkül is 21-23% közötti a szegénységgel veszélyeztetett lakosok aránya – vagyis a szegénység Európában egy általánosnak tekinthető probléma, ami az EU gazdagabb országait éppúgy sújtja, mint a nemrégiben csatlakozottakat.

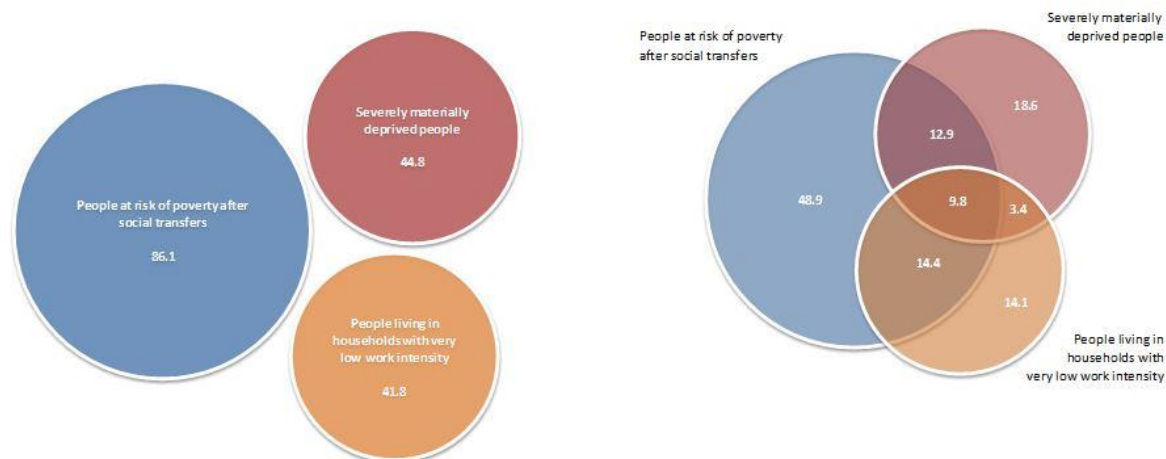
Az Eurostat elemzése a következő pontokat emeli ki¹¹:

- A 18-24 év közötti fiatalok több, mint 30%-a, a 18 év alatti gyerekek 27,8%-a él szegénységi kockázattal, ugyanez az arány a 65 év felettek esetében 17,8%.
- Az összes vizsgált csoport közül a munkanélkülieket veszélyezteteti legnagyobb mértékben az elszegényedés, 66,7%-uk tartozott ebbe a csoportba.
- A gyereket nevelő egyedülálló szülők 50%-a tartozott ebbe a csoportba, ez az arány kétszer akkora, mint bármelyik más háztartástípus esetében.
- A maximum középfokú iskolai végzettséggel rendelkező felnőttek 35%-a tartozott ide. Az iskolai végzettség igen erős hatása abban is megmutatkozik, hogy azoknak a gyerekeknek a 63,8%-a tartozik a szegénységgel veszélyeztetettek közé, ahol a szülők maximum alacsony végzettséggel rendelkeznek.
- Ugyancsak komoly kockázatot jelent a migráns háttér: az anyaországában élők 22,5%-a tartozott a veszélyeztetett csoportba szemben a nem anyaországukban élők, migránsok 40,1%-ával.
- Átlagosan nem túl jelentős, de mérhető különbséget jelentenek a település típusai is: a falvakban élők 27,2%-a szembesült az elszegényedés lehetőségével, míg ugyanez az arány a városi lakosok között 24,3% volt.
- A szegénységi csoportokon belül a jövedelmi szegénység volt a legjellemzőbb, az Unió lakosainak 17,2%-a tartozott ebbe a csoportba, ezt az alacsony munkaintenzitás követte (11,2%), majd az anyagi javakhoz való szűkös hozzáférés (9%).
- A szegénység és társadalmi kirekesztettség által veszélyeztetettek egyharmada legalább két dimenzió kapcsán is érintett; míg 9,8 millió embert, az EU lakosságának 3%-át érintette mindhárom szegénységi dimenzió.

¹¹ Eurostat, Europe 2020 indicators - poverty and social exclusion, 2016, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Europe_2020_indicators_-_poverty_and_social_exclusion.

Elszegényedés vagy társadalmi kirekesztés által veszélyeztetett csoportok

(millió fő, EU-28)



(*) Estimated data.

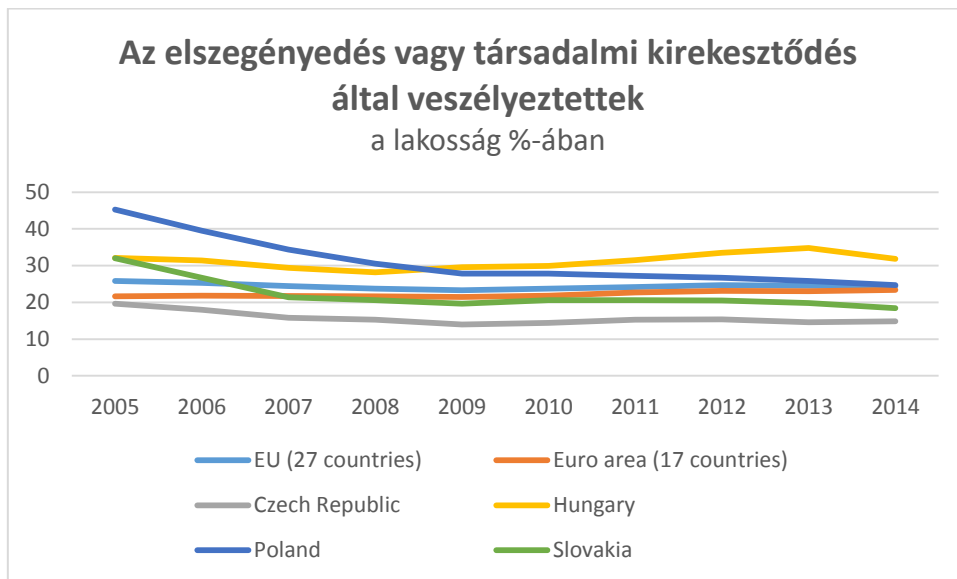
Forrás: Eurostat, *Elszegényedés vagy társadalmi kirekesztés által veszélyeztetett csoportok*, 2014,

http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Aggregation_of_sub-indicators_of_%27People_at_risk_of_poverty_or_social_exclusion%27,_EU-28,_2014.JPG.

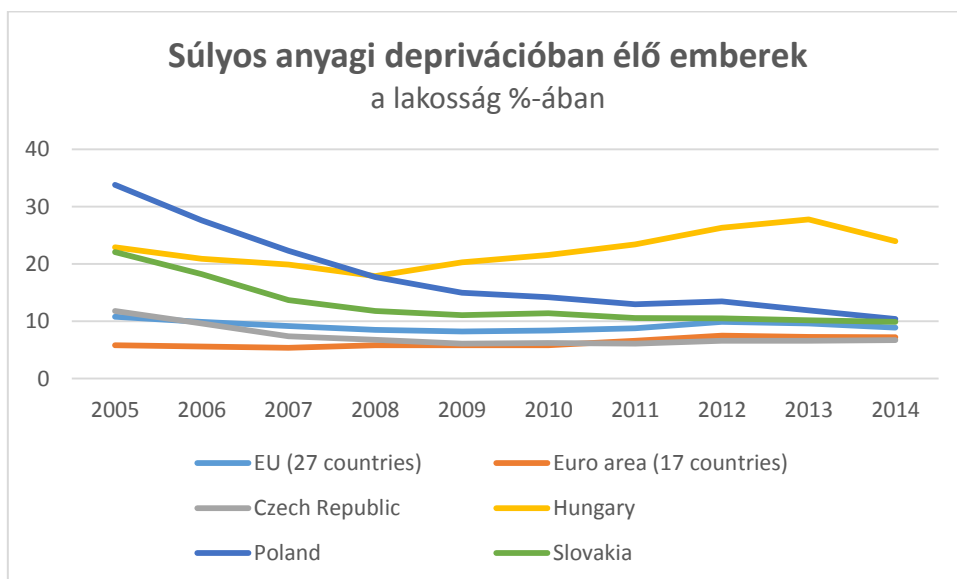
Magyarország mindhárom felsorolt szegénységi dimenzió tekintetében az EU sereghajtói között helyezkedik el, ez a helyzet alapvetően az elmúlt évtizedben nem változott. Az egyes szegénységi dimenziókba tartozók aránya a Visegrádi Együttműködés országai közül hazánkban a legmagasabb. Míg Szlovákia ugyanezen mutatói 10 évvel ezelőtt a hazaihoz hasonlóak, vagy Lengyelország esetében sokkal rosszabbak voltak, az elmúlt évtizedben mindkét országban jelentősen javultak. Ezzel szemben az elszegényedés vagy társadalmi kirekesztés által veszélyeztetettekről szóló magyar adatok továbbra is 30% körül mozognak, míg az említett országoké 18-25%-ra csökkentek. Vagyis Magyarországon a szegénységben élők, illetve a kirekesztettség által veszélyeztetettek arányait alapvetően nem sikerült csökkenteni az elmúlt évtizedben. Magyarország európai helyzetét talán az jellemzi a legjobban, hogy míg 10 évvel ezelőtt a Visegrádi országok adataival vetették össze a hazai adatokat, addig mára leginkább Bulgáriával és Romániával szerepelünk egy csoportban, az EU-s listák legvégén.

A szegénységi kockázat hazánkban is hasonló okokra vezethető vissza, mint Európában: a gyerekes háztartások és az alacsony munkaintenzitású háztartások tartoznak ide. A kelet-európai országok szegénységi dimenziói egy plusz elemmel is kiegészülnek, a roma lakossággal. Elemzésünkben ugyan csak a magyar adatokat nézzük részletesen, összefoglalóan azonban annyi elmondható, hogy mind a Balkán, mind Kelet-Európa országaiban a roma közösségek többsége

az adott ország szegényei közé tartozik, pontosabban, a romák sokkal nagyobb valószínűséggel kerülnek ebbe a csoportba, mint a nem szegények közé.¹²

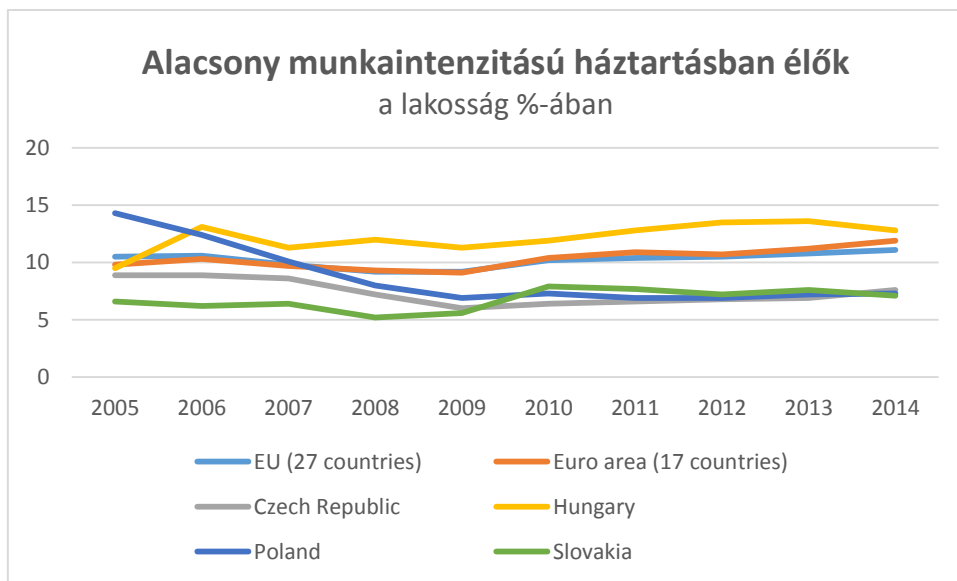


Forrás: Eurostat, 2016.



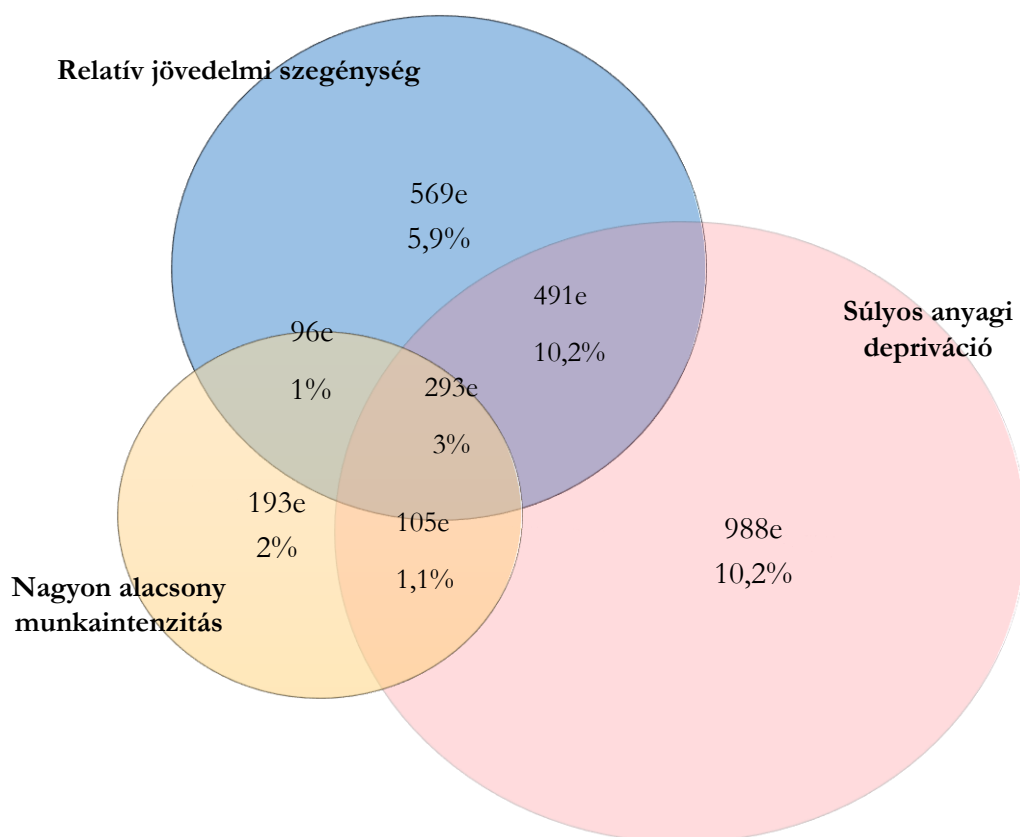
Forrás: Eurostat, 2016.

¹² Lásd: Decade of Roma Inclusion Secretariat Foundation, Roma Inclusion Index, 2015, <http://www.rcc.int/romaintegration2020/files/user/docs/Roma%20Inclusion%20Index%202015.pdf>, illetve European Union Agency for Fundamental Rights, Second European Union Minorities and Discrimination Survey (EU-MIDIS II) Roma – Selected findings, <http://fra.europa.eu/en/publication/2016/eumidis-ii-roma-selected-findings>.



Forrás: Eurostat, 2016.

Szegénységi dimenziók alakulása Magyarországon 2014-ben



Forrás: Eurostat, 2016.

4. Szegénységi adatok forrásai Magyarországon

Ugyan Magyarországon szegénység-kutatások már a '80-as évektől zajlanak, ezek mégsem tekinthetők módszertanilag egységesnek, folyamatosnak, a különböző években, különböző kutatóintézetek által felvett adatok nem feltétlenül összevethetők. A kezdetben leginkább szociográfiai jellegű, kvalitatív, interjúelemzéseken alapuló kutatásokat nagymintás statisztikai adatfelvételek is kiegészítették; a szegénység azonban alapvetően, a társadalmi, gazdasági hierarchiában elfoglalt alacsony státusszal volt egyenértékű. Leginkább folytonosnak a TÁRKI által a '90-es évek elején indított Háztartáspanel vizsgálatai – és ennek elemzései – tekinthetők, a rendszerváltás következményeként zajló társadalmi változások szükségszerűen egyes csoportok leszakadásáról is szóltak. A rendszerváltás után kialakuló szegénység feltérképezése, leírása, mérése nem egészen két évtizedes múltra tekinthet vissza.

Az említett kutatásokkal párhuzamosan zajlott több cigánykutatás is, amikben természetesen rendre előkerült a szegénység kérdésköre is – alapvetően ezek is a társadalmi hierarchiákat leíró, elemző művek voltak.

A '90-es évek elején elfogadott adatvédelmi törvény nem teszi lehetővé (pontosabban nagyon szigorú adatvédelmi szabályok betartásához köti) az etnikai adatok gyűjtését, ez az egyik oka annak, hogy ugyan nagymintás, részletes kutatások készültek rendszeresen, de ezekben az etnikai hovatartozást nem kérdezték.

Ebben a kérdésben a 2011-es Népszámlálást hozott változást, ekkor alkalmazták először a többes identitás felmérését lehetővé tevő kérdéssort – ez azóta is a KSH (Központi Statisztikai Hivatal) adatfelvételeinek része. Az Európai Unió tagság következtében az egységes uniós adatszolgáltatási, statisztikai rendszer számára is kell adatokat szolgáltatnia a KSH-nak, ezekben 2014-től kezdve gyűjti az etnikai hovatartozásra vonatkozó adatokat.¹³ (A legrészletesebb ilyen típusú adatok az EU-SILC – Jövedelmi és életkörülmények vizsgálata, illetve a európai munkaerő-felmérések, az úgynevezett Labour Force Survey keretében állnak rendelkezésünkre. Ugyanilyen típusú adatfelvétel egyelőre nincs a lakhatással, oktatással, illetve az egészségüggyel kapcsolatosan, bár az iskolai végzettség, mint kategória a munkaerőpiaci kérdőívekben szerepel.)

Fontos felhívni a figyelmet arra, hogy a kormányzati riportok és a civil, javarészt szakmai elemzések jelentősen eltérnek egymástól. A kormányzati jelentések alapvetően a KSH adataira épülnek (illetve a KSH által mért Eurostat-os kutatások eredményeire), és jellemzően a halmozottan hátrányos helyzetben élők csökkenő számát, valamint a csökkenő munkanélküliségi adatokat emelik ki. Ezzel szemben a civil riportok hosszabb távú folyamatokra fókuszálnak, és az adott év esetlegesen jobb mutatói mellett arra helyezik a hangsúlyt, hogy a mélyszegénységből való kitörés egy minimum középtávú folyamat lehet, az elmúlt évtizedek társadalmi folyamatai is a megélhetési stratégiák relativitására és törekenységére mutattak rá¹⁴.

¹³ A vonatkozó, etnikai bontású adatok a következő fejezetben kerülnek bemutatásra.

¹⁴ Erről némileg részletesebben a Foglalkoztatás résznél lesz szó.

5. Romák száma és aránya – miért nehéz a meghatározás?

A hazai roma népesség számával kapcsolatosan jelentősen eltérő számokkal rendelkezünk, attól függően, hogy hivatalos statisztikai adatokat veszünk-e figyelembe, avagy kutatói becsléseket. A különbség oka – ami két-háromszoros is lehet – elsősorban a módszertanból ered: a hivatalos statisztikák (alapvetően a népszámlálások adatai) 1990 óta önbesoroláson alapulnak, míg a társadalomkutatások a külső besorolás módszerét használták a mintavételhez. Az 1990-es évek végén a hazai társadalomkutatók között egy nagyszabású vita bontakozott ki azzal kapcsolatban, hogy lehet-e empirikus cigánykutatásokat végezni, pontosan mi alapján és hogyan lehet meghatározni azt, hogy ki tartozik az adott etnikai csoportba. A vita rávilágított arra, hogy az etnicitás mennyire konstruált fogalom – bár ez a nagyon is fontos megállapítás sem a politika, sem a közgondolkodás merev határait nem tudta áttörni. Ugyanakkor a hazai társadalomkutatásban egyre inkább meghonosodott a komplex mintavételi módszer és célcsoport-definíció használata.¹⁵

A népszámlálások csak azokat a válaszadókat tekintették cigánynak, akik önmagukat annak vallották – a legutóbbi, 2011-es népszámlálás már egy cizelláltabb, kettős identitás jelölését is lehetővé tevő kérdéssort használt, vagyis a válaszadó lehetett egyszerre magyar és cigány is. A korábbi társadalomkutatások az úgynevezett külső besorolás módszerével éltek, vagyis azt tekintették cigánynak, akit a környezete, illetve a kérdezőbiztosok – akár külső jegyek, akár önbevallás alapján – annak jelöltek. A választott kutatási módszertanok alapvetően a kutatási célokat kell, hogy szolgálják – ebből a szempontból a külső besorolás is egy megalapozott választás. A kutatások alapvetően a cigány népcsoport demográfiai jellemzőit írták le, illetve a diszkriminációs mechanizmusok hatását próbálták feltérképezni, ezek pedig nem önbevallás alapján működnek, hanem jellemzően külső jegyeken alapulnak. Vagyis, ha a nem cigány társadalom azokat diszkriminálja, akiket cigánynak tart, akár csak külső jegyek alapján is, akkor a kutatás célcsoportja is ez a csoport kell, hogy legyen. Ugyanakkor ez a típusú kutatás jelenleg már nem alkalmas arra, hogy a magyarországi cigány népesség egészéről leírást tudjon adni, alapvetően a mintaválasztás problémája miatt. A társadalmi-gazdasági hierarchiában magasabban lévő egyének hajlamosabbak cigányságukat inkább leplezni, cigány identitásukat nem felvállalni – emiatt a kutatások jellemzően „lefelé torzítanak”, a szegénységben, mélyszegénységben élő romák adatai nagyobb valószínűséggel kerülnek bele. A külső besorolásnak természetesen nagyon komoly alapjogi kritikái léteznek, többek között ezért, ezt a mintavételi módszert önmagában már nem használják.¹⁶

Összegezve, a hazai cigányság számának meghatározását egyszerre nehezíti az adatvédelmi törvény, a hazai társadalom számára még meglehetősen újdonságnak tűnő többes identitás felvállalásának lehetősége, változó intenzitású diszkriminációs mechanizmusok és az ezekre adott egyéni vagy akár csoportos viselkedési válaszok.

¹⁵ Lásd Ladányi János - Szelényi Iván, A kirekesztettség változó formái: Közép – és délkelet-európai romák történeti és összehasonlító szociológiai vizsgálata. Napvilág Kiadó, Budapest, 2004, illetve NCSSZI kutatás 2010.

¹⁶ Egy 2010-es adatfelvétel során a kutatók két almintával dolgoztak: az egyik csoportba azok tartoztak, akiket a romák tartottak romának, a másik csoportba azok, akiket a nem romák tartottak romának. Minderről részletesen: Kurucz Erika (szerk.), Élethelyzetek a társadalom peremén, NCSSZI, 2010, http://www.ncsszi.hu/tamop-5_4_1-08_/v_-pillar---kutatas/romakutatas.

A magyarországi romák számára vonatkozó adatok¹⁷

| év | adatforrás | módszer | Romák becsült száma |
|------|----------------------|--------------------------------|---------------------|
| 1971 | Szociológiai kutatás | Külső besorolás | 320 000 |
| 1990 | Népszámlálás | Önbesorolás | 142 000 |
| 1993 | Szociológiai kutatás | Külső besorolás | 468 000 |
| 2001 | Népszámlálás | Önbesorolás | 190 000 |
| 2003 | Szociológiai kutatás | Külső besorolás | 540 000 |
| 2011 | Népszámlálás | Önbesorolás - többes identitás | 315 600 |
| 2010 | Szociológiai kutatás | Önbesorolás + külső besorolás | 650 000 |

Demográfiai előrejelzés¹⁸

| Év | | Teljes magyar lakosság létszáma | Roma lakosság becsült létszáma | Roma lakosság becsült aránya |
|------|----------|---------------------------------|--------------------------------|------------------------------|
| 1991 | | 10 374 800 | 448 100 | 4,3% |
| 2001 | | 10 198 300 | 549 700 | 5,4% |
| 2011 | | 9 985 700 | 657 600 | 6,6% |
| 2021 | Alap | 9 492 600 | 774 200 | 8,2% |
| | Alacsony | | 733 100 | |
| | Magas | | 814 300 | |

Az identitás kérdésének nem csak társadalomtudományi mérést érintő fontossága van, hanem komoly fejlesztéspolitikai következménye is. A hazai fejlesztéspolitikában évek óta az egyik alapvető kérdés a pozitív szociális diszkrimináció vs. területi célzás dichotómiája. Vagyis, hogy egy adott hátrányos települést, kistérséget, járást miként is próbáljon meg a – tágan értelmezett – politika támogatni: csak a leghátrányosabb helyzetben lévő szociális csoportokat részesítse előnyben, akár a mélyszegénységben élő romákat, vagy a terület egészét próbálja fejleszteni, nem szociális, hanem földrajzi célzást alkalmazva. A válaszoknak nyilván pénzügyi forrásokat érintő következményei is vannak (a területi megközelítés értelemszerűen nagyságrendekkel több forrást igényel). Ugyanakkor a területi célzású támogatások esetén nehezebben jutnak el a források a mélyszegénységben élőkhez, arányaiban akár kisebb mértékben is, mint egy pozitív diszkriminációs módszertan használata esetén. A területi elv nyilván nem csupán földrajzi lehatároltságot jelent, hanem az adott terület társadalmi hálózatát is, annak minden kötöttségével, működési elvével, megkövült vagy éppen dinamizálódó helyi hierarchiájával együtt, vagyis túl sok lépcsőfokon keresztül jut el a támogatás a ténylegesen rászorulókhöz, akik emiatt lényegesen

¹⁷ Az 1971-es, 1993-as és 2003-as szociológiai kutatások eredményei részletesen:

Kemény István – Havas Gábor: Cigánynak lenni. *Társadalmi riport*, 1996, <http://www.tarki.hu/adatbank-h/kutjel/pdf/a894.pdf>.
Kemény István – Janky Béla – Lengyel Gabriella: A magyarországi cigányság 1971-2003. Gondolat, Budapest, 2004, <http://kisebbssegkutato.tk.mta.hu/a-magyarorszag-ciganysag-1971-2003>, illetve a 2010-es kutatásról részletesen: Élethelyzetek a társadalom peremén, http://www.ncsszi.hu/tamop-5_4_1-08/v_piller--kutatas/romakutatas.

¹⁸ A teljes magyar lakosságra vonatkozó adatok a KSH Népeségtudományi Kutatóintézetének elemzéseiből valók: Népeség-előreszámítás, <http://demografia.hu/hu/tudastar/nepesség-eloreszamis>. A roma lakosságra vonatkozó adatok forrása: Háblicsek László, Kísérleti számítások a roma lakosság területi jellemzőinek alakulására és 2021-ig történő előrebecslésére. *Demográfia*, 2007. 1. sz. p.7-54, <http://demografia.hu/kiadvanyokonline/index.php/demografia/article/viewFile/540/483>.

kevesebb forráshoz jutnak hozzá. A pozitív diszkriminációs célzás viszont egyfajta nem szándékolt mellékhatásként lehet kontraproduktív: az amúgy szintén rossz gazdasági, jövedelmi körülmények között élők fordulhatnak a támogatott mélyszegény csoportok ellen, ezzel növelve a már amúgy is meglévő szociális távolságokat. Mindez a helyi networkök eredményes kihasználását teszi problémássá, amik nélkül a helyi fejlesztések beágyazódása és fenntartása válik kérdésessé.

A Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia nevesíti a hazai cigány népeiséget is, mint olyan népcsoportot, amely fejlesztéspolitikai támogatására külön szükség van. Az ide tartozó támogatások kapcsán külön nemzetiségi, etnikai kvóta természetesen nincs, ugyanakkor a projektek tervezésekor és a megvalósítás során a megvalósító szervezeteknek folyamatosan számot kell adniuk arról, hogy a résztvevők közül mennyien tartják önmagukat romának. (Minderről, megfelelő adatvédelmi eljárásokat betartva, egyéni szinten is nyilatkozatokat kell kitölteni és gyűjteni. Az így gyűjtött nemzeti identitás önbevallások nem minden esetben esnek egybe a szintén önbevallás alapján gyűjtött népszámlálási vagy éppen kisebbségi önkormányzati adatokkal.) Ugyanakkor meglehetősen esetleges, hogy egy adott projektet helyben a helyi közösség roma programként definiál-e.

6. A romák és a mélyszegénység

6.1 Szegénység

A kutatási adatok szerint Magyarország lakosságának 30%-a tartozik a szegénységi kockázatnak kitettek csoportjába, ez közel 3 millió embert jelent. (Ezzel az aránnyal Magyarország a 2014-es évben az ötödik legrosszabb európai adatot produkálta. Az egyes országok közötti 2-3%-os eltérések és az ezek alapján összeállított sorrendeknél talán fontosabb, hogy stabilan az unió alsó harmadában szerepel Magyarország az aktuális adatokkal.)

Amennyiben az adott szegénységi adatokat etnikai bontásban is nézzük¹⁹, nagyon erősen kiugrik a romák hihetetlenül magas felülreprezentáltsága az adott csoporton belül: míg a nem romák 27%-a tartozott ide 2015-ben, addig ez az arány a romák esetében 84%-volt! (Ez még akkor is egy hihetetlenül magas szám, ha az előző évi 90%-os adathoz hasonlítjuk.)

Szegénység vagy társadalmi kirekesztődés kockázatának kitettek aránya a roma és a nem roma népesség körében (%)

| | 2014 | 2015 |
|-----------------|------|------|
| roma | 89,9 | 83,7 |
| nem roma | 29,8 | 26,8 |

Forrás: EU-SILC felvétel, 2014.

Mint korábban szerepelt, a szegénység vagy társadalmi kirekesztődés három indikátorból adódik össze: a relatív jövedelmi szegénység, az alacsony munkaintenzitás és az anyagi depriváció számítódnak ide. Amennyiben ezen indikátorokat is etnikai bontásban is nézzük, a következő képet kapjuk:

Relatív jövedelmi szegénységi arány a roma és a nem roma népesség körében (%)

| | 2014 | 2015 |
|-----------------|------|------|
| roma | 67,9 | 63,1 |
| nem roma | 13,1 | 13,7 |

Forrás: EU-SILC felvétel, 2014.

Súlyos anyagi deprivációban élők aránya a roma és a nem roma népesség körében (%)

| | 2014 | 2015 |
|-----------------|------|------|
| roma | 78,1 | 67,8 |
| nem roma | 22,1 | 18,1 |

Forrás: EU-SILC felvétel, 2014.

¹⁹ A fejezetben hivatkozott adatok a KSH különböző adatgyűjtéseiből származnak, amikben az etnikai hovatartozást a korábban már említett többes identitásra vonatkozó kérdésekkel mérték – illetve a népszámlálás adatait vezették tovább. Vagyis jelen etnikai adatok azokra vonatkoznak, akik önmagukat romának (is) vallják. Lásd 5. fejezet

Nagyon alacsony munkaintenzitású háztartásban élők aránya a roma és a nem roma népesség körében

| | 2014 | 2015 |
|-----------------|------|------|
| roma | 45,3 | 26,7 |
| nem roma | 8,4 | 6,6 |

Forrás: EU-SILC felvétel, 2014

Az adatok azt mutatják, hogy minden indikátor szerint a roma népesség sokszoros hátrányban van, még ha az adott évi adatok éppen javulást is mutatnak. A legnagyobb mértékű javulást a munkaerőpiaci helyzet esetében láthatjuk, ugyanakkor ez a javulás a közfoglalkoztatás kiterjesztésének köszönhető, és kevésbé az elsődleges munkaerőpiac felszívó hatásának. Miközben, egyrészt a jelzett közfoglalkoztatás,²⁰ másrészt az éppen egyre nagyobb mértékben elterjedő külföldi munkavállalásnak köszönhetően a hazai munkanélküli statisztika az EU egyik legjobbjává vált, a dolgozó szegények aránya – vagyis a nagyon alacsony bérért foglalkoztatottaké – nem csökkent, egyes kutatások szerint közel egymillió ember keres ma a létminimumnál alacsonyabb összeget havonta²¹. Különösen a pályakezdő fiatalok, a közfoglalkoztatottak és a közalkalmazottak tartoznak ebbe a veszélyeztetett csoportba.²² Ez főleg abból a szempontból érdekes, hogy az aktuális felmérések szerint a roma háztartások fele annyi pénzből élnek (fogyasztási egységre vetítve), mint a nem romák. Vagyis a másodlagos munkaerőpiacra történő bevonásuk megtörtént, és ez együtt jár háztartási szintű jövedelemnövekedéssel is, azonban mindez arra nem elegendő, hogy a szegénység egyéb dimenzióiból is kitörhessenek – akár lakhatási körülményeik, akár a tartós fogyasztási javakhoz való hozzájutásuk jelentősen megváltozzon. Ugyanakkor azt is meg kell jegyezni, hogy a közmunka megítélése korántsem egységes, leginkább a politikai hovatartozás dönti el a véleményeket. A kritikusok²³ elsősorban a közmunka büntető jellegét (kötelező elvállalni a minimális szociális támogatás jogosultsága érdekében, mindez összekapcsolódik egy helyi, egyenlőtlen hatalmi helyzettel is), illetve zsákutca jellegét (közmunkásként nem lehet az elsődleges munkaerőpiacra jutni, egy alárendelt, gazdaságilag életképtelen helyzetet erősít meg és tart fenn) emelik ki. Ugyanakkor van olyan hazai társadalomkutató, aki szerint az elmúlt évtizedek hazai szociálpolitikája (függetlenül az aktuális kormányoktól) nem volt képes a mélyszegénység ellen a közmunkánál hatásosabb eszközt létrehozni és működtetni²⁴. (Érdemes a közfoglalkoztatás kapcsán megjegyezni, hogy jelenlegi formájában ez tulajdonképpen egy feltételekhez kötött támogatási forma, aminek komoly története – és természetesen irodalma van. Az USA-ban a '60-as években bevezetett 'workfare' a segélyezési rendszer ('welfare') egyik alternatíváját jelentette. A '90-es évek európai, alapvetően

²⁰ A hazai munkaügyi rendszer a közfoglalkoztatás fogalmát használja, az ennek keretében végzett munka a közmunka, ami nem keverendő össze a közérdekű munkával – utóbbi a Btk.-ban rögzített büntetési módok egyike! Lásd:

<http://kozfoglalkoztatatas.kormany.hu/mi-a-kulonbsag-a-kozfoglalkoztatatas-es-a-kozerdeku-munka-kozott>, illetve a hazai közfoglalkoztatási programok történetéhez ajánljuk: Bördős Katalin, A közfoglalkoztatás intézményi környezete – történeti áttekintés, In *Közéletkép*, 2014, http://econ.core.hu/file/download/mt_2014_hun/kozelkep_21.pdf.

²¹ A létminimumszámításról és jelenlegi helyzetéről lásd: Kiss Ambrus, A dolgozói szegénység és a létminimum, <http://ujegyenloseg.hu/dolgozoi-szegenyseg-es-a-letminimum-2/2/?nopagination>.

²² Nagy Viktória, Mit lehet tenni a dolgozói szegénység ellen?, http://www.szef.hu/hirek/dolgozoi_szegenyseg.

²³ Cseres-Gergely Zsombor – Molnár György, Közmunka, segélyezés, elsődleges és másodlagos munkaerőpiac. *Társadalmi R riport* 2014. Tárki, Budapest, 2015, <http://www.tarki.hu/adatbank-h/kutjel/pdf/b331.pdf>.

²⁴ „Én sokáig közmunkaellenes voltam. De aztán romák mondták nekem, ne dumáljak, nekik tetszik, kicsit több a pénzük, reggel kelnek, mennek dolgozni, még ha sok értelme nincs is annak, amit csinálnak. Tény: 2013 óta mérséklődött a szegénység. A közmunka persze nemzeti jövedelmet nem termel, gazdaságot nem fejleszt, ám a parkok ilyen szépen nem néztek ki, az utcák ilyen tiszták nem voltak, mióta az eszemet tudom. Az a helyzet, hogy a rendszerváltás óta a közmunka a legműködőképesebb kormányzati tett a mély szegénység enyhítésére.” Interjú Szelényi Ivánnal; <http://24.hu/kozelet/2016/05/27/szelenyi-ivan-es-akkor-orban-viktor-ugy-szolt-hogy-a-fak-nem-nohetnek-az-egig/>.

szociáldemokrata Harmadik Út mozgalma²⁵ hozta újra 'divatba' ezt a típusú közfoglalkoztatást. A jelenlegi magyar közmunka programok elődjének tekinthető „Út a munkába” programot a Gyurcsány-kormány indította 2008-ban, bár ennek kiterjesztése és átalakítása már a konzervatív kormányhoz köthető.)

Egy fogyasztási egységre (OECD2*) jutó évi átlagos nettó jövedelem

| | Éves átlagjövedelem (Ft) | 1 hónapra kivetítve (Ft) |
|------------------------|---------------------------------|---------------------------------|
| Nem roma | 1 550 000 | 129 583 |
| Roma | 868 000 | 72 333 |
| Teljes népesség | 1 522 000 | 126 833 |

Forrás: 2014. évi EU-SILC felvétel (referenciaév: 2013)

*OECD2 fogyasztási egységkulcs: az első felnőtt 1. minden további felnőtt 0,5, a 14 év alattiak pedig 0,3 egységet képviselnek.

A szegénység okait elemezve, egy komplex képet kapunk, amiben az oktatási, a szociális, a foglalkoztatási, a lakhatási és az egészségügyi helyzet egymással szorosan összefüggő rendszert alkot. Vagyis csupán egy dimenzió menti változtatással nem lehet a mélyszegénység teljes okrendszerét felszámolni, kizárólag komplex, minél több területet egyszerre érintő és kezelő beavatkozások kecsegtetnek sikerrel.

A szegénység okai közül most hármat vizsgáljunk meg kicsit részletesebben: a foglalkoztatási, az oktatási és a lakhatási helyzetet.

6.2 Foglalkoztatás

A hazai foglalkoztatás alacsony aránya évtizedek óta az egyik legfőbb szociális probléma. Az EU által célként kitűzött 75%-os foglalkoztatási rátától országos szinten is messze vagyunk a hazai 54%-os aránnyal, de ezen belül is igen alacsony a romák foglalkoztatottsága (32%). Mindebből adódik, hogy az inaktivitási arány relatíve magas Magyarországon, ezen belül a romák vonatkozó adata 13%-kal magasabb, mint a nem romáké. Ezek az arányok a tartósan munkanélküliek között azonban kiegyenlítődnek, mind a romák, mind a nem romák esetében a munkanélküliek 54% illetve 57% tartósan munkanélküli (bár a viszonyításnál figyelembe kell venni, hogy ez az arány a 6,7%-nyi nem roma és a 30%-nyi roma válaszadóra vonatkozik).

A romák alacsony foglalkoztatási aránya a rendszerváltással egyidős, a '90-es évek elején leépülő bányászat, nehézipar és állami építőipar volt a legnagyobb foglalkoztatója a hazai romáknak. A közel 20 éve jelentősen beszűkült munkaerőpiac (a foglalkoztatottak száma 7 milliós nagyságrendről 4 millióra esett vissza) érdemben azóta sem bővült, olyan szerkezeti átalakulás nem történt, ami a romák tömeges foglalkoztatását is maga után vonta volna.

²⁵ Lásd Antony Giddens, *The Third Way: The renewal of Social Democracy*, 1998.

Foglalkoztatási adatok

| | Nem roma népesség | Roma népesség | Teljes népesség |
|---|----------------------|------------------|--------------------|
| Foglalkoztatási ráta | 54,8 | 32 | 54,1 |
| Inaktívak aránya | 41,2 | 54,1 | 41,7 |
| Munkanélküliségi ráta²⁶ | 6,7 | 30,2 | 7,3 |
| Tartós munkanélküliek aránya | 57,2 | 54,1 | 56,9 |

Forrás: KSH, Munkaerő-felmérés 2014.

6.3 Oktatás

Az alacsony foglalkoztatás másik oka az alacsony, nem piacképes iskolai végzettség. A magyarországi roma népesség iskolai végzettsége jelentősen emelkedett az elmúlt évtizedekben, de még mindig jelentősen alacsonyabb, mint a nem roma népességé. A KSH Munkaerő-felmérése szerint 2014-ben a roma népesség több, mint 80%-a maximum 8 osztályt végzett, ennél magasabb iskolai végzettséget nem szerzett. Figyelembe kell venni, hogy az oktatási rendszer, annak nagy átfutási ideje miatt, számít az egyik leglassabban változó szektornak, vagyis néhány évnyi oktatási expanzió egy teljes népesség ilyen jellegű megoszlását csak kis mértékben tudja javítani. Elvileg azt is mondhatnánk, hogy a fiatal generációk között már messze nincs akkora különbség, mint a teljes népességen belül – de ez sajnos nem így van. A korai iskolaelhagyók kategóriája azokat a 18 és 24 év közötti fiatalokat takarja, akik az oktatási rendszert középfokú végzettség nélkül hagyják el. Az EU vonatkozó stratégiai célja az, hogy ezt az arányt 2020-ig 10% alá kell csökkenteni – Magyarországon ez az adat országosan 12,8%. Amennyiben ezt roma – nem roma bontásban is nézzük, akkor viszont azt találjuk, hogy a korosztályba tartozó roma fiatalok 57%-a tartozik ide, vagyis nagy eséllyel nem szerez sem szakközépiskolai, sem szakmunkás végzettséget. Hasonló adatokat mér az úgynevezett NEET²⁷ ráta is, azokat a 15 és 24 év közötti fiatalokat soroljuk ide, akik sem iskolába nem járnak, sem átképzésen nem vesznek részt, se nem dolgoznak – azaz inaktív eltartottak. A teljes népességen belül ez az arány 14%, a romák között 38%. Az, hogy a roma fiatalok ennyire hamar, eredmény nélkül morzsolódnak le az oktatási rendszerből előrevetíti, hogy későbbi munkaerőpiaci pozícióik sem lesznek ígéretesek, vagyis az oktatási rendszer igen hatékonyan termeli újra a potenciális munkanélküliek nem apadó csoportját. (Ezekben a hónapokban indít az Emberi Erőforrások Minisztériuma egy nagyszabású programot a korai iskolaelhagyás csökkentése érdekében²⁸ – ennek eredményeit pár év múltán lehet majd látni, értékelni. A program részletei még nem ismertek, ugyanakkor az kérdéses, hogy a jelenlegi iskolarendszer jelen problémát is okozó anomáliáin – mint a tankötelezettség 16 évre

²⁶ Munkanélküliségi ráta a munkanélkülieknek a gazdaságilag aktívakhoz viszonyított arányát tünteti fel. Munkanélkülinek az minősül, aki a vonatkozási héten (a kérdezés hetében) nem dolgozott, és nincs is olyan munkája, amelytől átmenetileg távol volt; a kikérdezést megelőző négy hét folyamán aktívan keresett munkát; két héten belül munkába tudna állni, ha találna megfelelő állást, illetve már talált munkát, ahol 90 napon belül dolgozni kezd. Tartósan munkanélkülinek az minősül, aki 12 hónapja, vagy régebben munkanélküli.

²⁷ NEET: Nor in Education Employment or Training („nem is tanul és nem is dolgozik”).

²⁸ A végzettség nélküli iskolaelhagyás elleni középtávú stratégia,

<http://www.kormany.hu/download/5/fe/20000/V%C3%A9gzetts%C3%A9g%20n%C3%A9lk%C3%BCli%20iskolaelhagy%C3%A1s%20.pdf>

való leszállítása, úgynevezett gyűjtőiskolák működtetése gettósodó területeken, szegregált iskolarendszer fenntartása – lesz-e lehetősége érdemben változtatni.)

15-74 éves népesség legmagasabb iskolai végzettség szerint (%), 2014

| Legmagasabb iskolai végzettség | Nem roma népesség | Roma népesség | Teljes népesség |
|------------------------------------|-------------------|---------------|-----------------|
| 8 osztálynál alacsonyabb | 1,0 | 17,6 | 1,5 |
| 8 osztály | 22,0 | 63,6 | 23,2 |
| szakmunkásképző iskola, szakiskola | 25,2 | 14,3 | 24,8 |
| érettségi | 32,2 | 3,9 | 31,3 |
| felsőfok | 19,7 | 0,7 | 19,2 |
| Összesen | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

| | Nem roma népesség | Roma népesség | Teljes népesség |
|-------------------------------------|-------------------|---------------|-----------------|
| Korai iskolaelhagyók (18-24 évesek) | 10,3 | 57 | 12,8 |
| NEET ráta (15-24 évesek) | 12,7 | 38,2 | 14,1 |

Forrás: KSH, Munkaerő-felmérés 2014.

6.4 Lakhatás

A lakhatási szegénység is összetett társadalmi jelenség, ide tartozik az ingatlanhoz való hozzáférés, ennek költségei, a lakhatással kapcsolatos költségek nagysága és szerkezete, maga a lakásminőség, és az ehhez kapcsolódó életminőség kérdése, de természetesen a lakhatás szegregált vagy integrált jellege is.

Az 1971-es Kemény István-féle kutatás óta minden adatfelvétel megerősíti, hogy a roma népesség lakáshelyzete lényegesen rosszabb, mint az átlagnépességé. Ez a lakhatási kirekesztettség különböző formáiban jelenik meg: rosszabb (sokszor kritikus) lakásminőség, perifériális elhelyezkedésű lakások és területi koncentráció, mely gyakran párosul illegális vagy bizonytalan jogviszonnal.

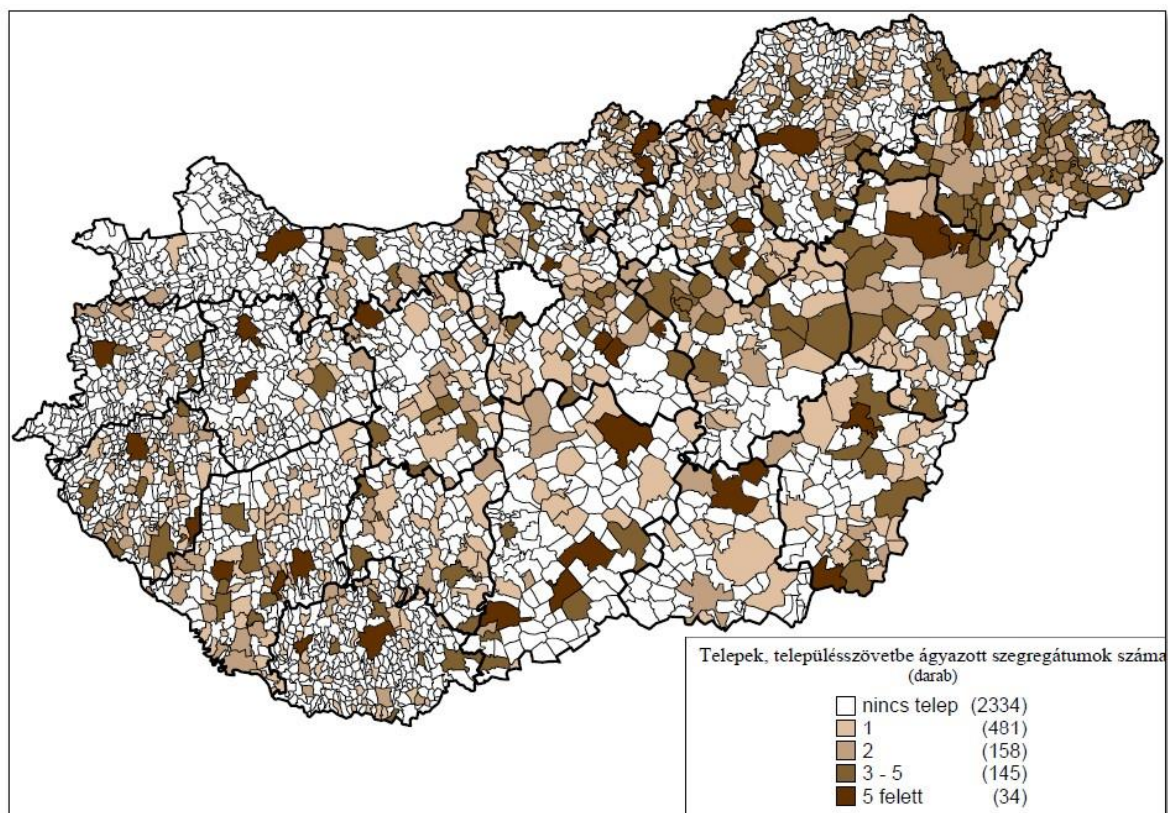
A romák lakhatásával kapcsolatos egyik legfontosabb kérdésre, a szegregált telepek számára, nem tudunk friss adatokkal szolgálni. Egy, a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség által 2010-ben készített felmérés szerint közel 800 településen mintegy 1600 szegregátum van, ahol 300 ezer ember él, a teljes hazai lakosság 3%²⁹. Fontos megemlíteni, hogy a felmérés a szegregátumokat gyűjtötte össze, az ott élők etnikai hovatartozását nem – vagyis ez nem feltétlenül jelent 1600 romatelepet. A kutatók is hivatkoznak Kemény István és társai elemzéseire, akik 2004-ben fogalmaztak úgy³⁰,

²⁹ Domokos Vera – Herczeg Béla, Terra Incognita. *Szociológiai Szemle*, 2010/3.sz.

³⁰ Kemény István – Janky Béla, Települési és lakásviszonyok, 2004, <http://beszelo.c3.hu/04/04/13kemeny.htm>.

hogy a lakóhelyi szegregáció mértéke nem csökkent, csak annak formája alakult át az elmúlt 30 év alatt – ennek értelmében a romák kétharmada szegregált körülmények között él³¹.

Telepek, szegregátumok száma és elhelyezkedése



Forrás: Domokos Veronika (2010): Szegény- és cigánytelepek, városi szegregátumok területi elhelyezkedésének és infrastrukturális állapotának elemzése. Kézirat

A lakhatási szegénységgel, szegregátumokkal kapcsolatosan jelenleg települési szinten lehet pontos adatokhoz jutni (az önkormányzatok kérhetik a KSH szegregátum-lehatárolását és ezek lakónépességének alap demográfiai, etnikai adatait), de ezek az adatok országosan nincsenek összesítve, elemezve. A 2011-es Népszámlálás adatai alapján el lehetne készíteni egy olyan országos szegregátum-térképet, amelyik etnikai adatokat is tartalmaz, de erre még nem került sor.

A 2011-es Népszámlálás adataiból azonban meg tudjuk mondani, hogy összesítve milyen különbségek vannak a romák és nem romák lakhatási körülményei között. (Itt szintén szeretném kihangsúlyozni az etnikai bontású adatok korlátait – minderről részletesen az 5. fejezet szólt.) Ezek alapján azt mondhatjuk, hogy a romák közel harmadát érinti a súlyos lakhatási szegénység, vagyis, hogy komfort nélküli vagy nagyon alacsony komfortfokozatú épületben laknak. A KSH által mért, infrastruktúrával kapcsolatos statisztikai adatok némileg ellentmondanak a napi szintű tereptapasztalatoknak: a Népszámlálási adatok szerint a roma háztartások 1,4%-a mindössze, ahol

³¹ Az elkülönült lakhatás átalakulását azzal a folyamattal lehetne jellemezni, miszerint a '60-'70-es években létrejött ún. Cs-telepek egy része felszámolásra került, illetve a „szocpolos” építkezések következtében újonnan épült (de szintén alacsony minőségű épületekből álló) „cigánysorok” jöttek létre. A szocpol támogatás 2009-es megszüntetése után pedig egyre inkább az ún. vadtelepek újjáéledése figyelhető meg, illetve a falusi környezetben a romák által lakott épületek generációs bővítése (vagyis, hogy az újabb generációk a szülők házához építenek hozzá komfort nélküli szobákat – ezzel a klasszikus teleszerű körülményeket újjáteremtve).

nincs áram, ami egy nagyon alacsony szám ahhoz képest, hogy hány alkalommal találkoznak terepmunkások tartozások miatt lekapcsolt, áramnélküli házakkal, illetve milyen gyakori és jelentős problémává vált telepi környezetben az úgynevezett áramlopás.

A roma háztartások által lakott épületek 18%-ában nincs víz, közel 30%-ában nincs fürdőszoba, 78%-át fűtik helységenként. Általános adatként elmondható továbbá, hogy míg a nem roma lakosság 3,5%-a él zsúfoltan (több, mint 2 ember szobánként), addig ez az arány a roma háztartások között 34%. Az ENSZ Fejlesztési Programjának (UNDP) 2011-es, nem reprezentatív felmérése szerint³² a roma népesség 29%-a Magyarországon rossz minőségű (romos) lakásokban él; 30%-ának nincs hozzáférése közművesített vízellátáshoz, harmadánál nincs közművesített szennyvízelvezetés, és óriási része (81%-uk) fával fűt. A roma háztartások zsúfoltabban élnek az országos átlagnál, a UNDP felmérése szerint a roma háztartásokban egy személyre 0,68 szoba jut, mely a nem roma háztartások esetében 1,3 szoba. A Habitat 2012-es jelentése alapján a roma népesség fele (52%) él olyan háztartásban, amelynek elmaradása van valamilyen fizetési kötelezettségben, legtöbb esetben a víz- vagy áramszolgáltatónak.³³

Roma és nem roma háztartásfővel rendelkező háztartások infrastrukturális és komfortfokozati különbségei 2011-ben

| | Háztartásfő | | |
|--|-------------|--------------|----------|
| | nem roma | roma | összesen |
| Fürdőszoba | | | |
| Nincs | 4,7% | 29,0% | 5,2% |
| Van | 95,3% | 71,0% | 94,8% |
| WC | | | |
| Nincs | 5,2% | 31,3% | 5,8% |
| Van | 94,8% | 68,7% | 94,2% |
| Villany | | | |
| Nincs | ,3% | 1,4% | ,3% |
| Van | 99,7% | 98,6% | 99,7% |
| Víz | | | |
| nincs vezetékes víz a lakásban | 2,1% | 18,1% | 2,4% |
| hálózati, közüzemi vízvezetékiből | 95,7% | 78,6% | 95,3% |
| házi vízvezetékiből (pl. kútból szivattyúval) | 2,2% | 3,3% | 2,2% |
| Fűtés | | | |
| nincs fűtési lehetőség | ,2% | ,3% | ,2% |
| helyiségenként konvektorral, kályhával | 36,7% | 77,9% | 37,6% |
| egy vagy több lakást fűtő (központi, cirkó) kazánnal, más eszközzel | 47,5% | 17,8% | 46,9% |
| távfűtéssel (távvezetékekkel hőközpontból) | 15,5% | 3,9% | 15,3% |

³² A UNDP idézett felmérése nem reprezentatív, magyarországi roma telepeken és hasonló körülmények között élő nem roma válaszadókkal készültek kérdőíves interjúk.

³³ Hegedüs József – Horváth Vera, Éves jelentés a lakhatási szegénységről 2012, 2013 http://www.habitat.hu/files/jelentes_veglszoveg_web.pdf.

| | | | |
|-----------------------------------|-------|--------------|-------|
| Komfortfokozat | | | |
| összkomfortos | 62,1% | 20,6% | 61,3% |
| komfortos | 30,7% | 40,7% | 30,9% |
| félkomfortos | 2,5% | 10,8% | 2,7% |
| komfort nélküli fűtéssel | 3,9% | 26,0% | 4,4% |
| Lakáshasználati jogcím | | | |
| tulajdonosi (haszonélvező) | 91,6% | 82,8% | 91,4% |
| bérleti | 7,1% | 14,7% | 7,2% |
| egyéb jogcímen | 1,3% | 2,5% | 1,4% |

Roma és nem roma háztartásfővel rendelkező háztartások lakásnagyságra, egy főre jutó szobaszámra és zsúfoltságra vonatkozó különbségei 2011-ben

| | Háztartásfő | | |
|---|-------------|-------------|----------|
| | nem roma | roma | összesen |
| Szobaszám | 2,8 | 2,4 | 2,79 |
| Lakás alapterülete | 79,1 | 73,38 | 78,9 |
| Lakók száma | 2,5 | 4,6 | 2,6 |
| Egy szobára jutó lakók száma | 0,98 | 2,1 | 1,01 |
| nm/fő | 39,9 | 22,1 | 39,6 |
| Zsúfoltság (több, mint 2 fő/szoba) | 3,5 | 34,6 | 4,2 |

Forrás: KSH, *Népszámlálás*, 2011.

7. Felzárkózási támogatások

A következő fejezetben röviden bemutatom azokat a különböző támogatási struktúrákat, amiken keresztül mélyszegénységben élő közösségek támogatása megvalósulhat, illetve néhány komplex támogatási program eredményét is összegzem. A bemutatott támogatási programok kiválasztásakor alapvetően az Alapítvány főbb fókuszait – oktatás, lakhatás – vettem figyelembe. (Az Alapítvány fókuszai közül az egyik legfontosabb a foglalkoztatás, azonban külön, kizárólag a foglalkoztatásra vonatkozó pályázati program nem volt, ha a közfoglalkoztatási programokat nem soroljuk ide. Ugyanakkor szinte minden komplex program tartalmazott foglalkoztatási elemet is, így ezeknél kitérünk erre a témakörre is.)

Magyarország 2004-es EU-s csatlakozását követően a hazai fejlesztéspolitikát alapvetően meghatározza a EU támogatási struktúrája és az ezekhez kapcsolódó feltételrendszer – a fejlesztések túlnyomó többsége ugyanis uniós forrásból valósul meg. (Az uniós források elosztásáról nemzeti szinten döntenek, de az egyes fejlesztési irányokat és célokat előzetesen el kell fogadtatni a EU-val.) Az EU 7 éves költségvetési időszakokra tervez, 2014 és 2020 között Magyarország 35 milliárd EUR támogatáshoz juthat hozzá. (Az egy állampolgárra jutó támogatások tekintetében ez a második legmagasabb arány az unióban.) Az uniós források az

úgynevezett operatív programokon (OP) keresztül³⁴ érhetőek el. Ezek közül a mélyszegény roma közösségeket leginkább az alábbiak érintik:

- EFOP – Emberi Erőforrások OP (a humán fejlesztések, oktatással, képzéssel, szociális ellátással kapcsolatos programok);
- GINOP – Gazdasági és Innovációs OP (vállalkozásfejlesztés, beleértve a társadalmi vállalkozásokat, szociális szövetkezeteket is);
- TOP – Területi és településfejlesztési OP (a korábbi regionális fejlesztések forrása, helyi infrastruktúrafejlesztés, pl. komplex telepprogramok);
- VP – Vidékfejlesztési OP (ebbe a kategóriába tartozik pl. a LEADER program, ami helyi tervezésű és elbírálású programok megvalósítását teszi lehetővé).

Az egyes OP-k ütemezését és az ehhez kapcsolt költségvetési kereteket minden év elején a költségvetési törvény elfogadása után véglegesíti és hozza nyilvánosságra a kormány. A 2014-20-as időszakra vonatkozó általános kormányzati preferencia a vállalkozásfejlesztés, ezen keresztül a foglalkoztatás növelése, illetve a versenyképesség javítása. A mélyszegénység csökkentésén, illetve a roma esélyegyenlőség területén dolgozó civil szektor leginkább az EFOP források kiírásaira pályázhat³⁵, azonban ezen az OP-n belül is egyre jelentősebb az állam szerepe, vagyis, hogy egyre inkább az állami intézményrendszer által megvalósítható programok kaphatnak támogatást kiemelt programok keretében. EU-s források nem csak a hazai struktúrán keresztül érhetőek el, hanem úgynevezett közvetlen pályázatokon keresztül is. Mind a támogatott projektek számát, mind a teljes forrást illetően ezek összességében jóval kisebb volument képviselnek, mint a nemzeti szinten keresztül elérhető források. (A megvalósító szervezetekről egy következő fejezetben írunk részletesebben.)

Az EU forrásain kívül az Norvég Alap, illetve a Svájci Alap oszt forrásokat társadalmi fejlesztések számára is. Ezek egy része nagyobb volumenű beruházásokat is támogat, de itt lehetőség van úgynevezett civil alapok elérésre is – ezek kisebb összegű, alapvetően helyi szintű projektek megvalósítását teszik lehetővé.

Egyre jelentősebbé válik Magyarországon is a nem állami támogatók köre. Ez leginkább nagyvállalatok által nyújtott támogatást jelent, és jellemzően multinacionális vállalatok CSR stratégiájának része. Egyelőre kevés magánadományozó működik hazánkban, de a szektornak ez a része is kialakulóban, fejlődésben van³⁶. Jellemző, hogy a magánalapítványok egy része egyszerre adományozó és pályázó is – ez a forrásmaximalizálás és költségminimalizálás üzleti modelljének a civil szektorba való áttemelése (Például Vodafone, T-Mobile, Velux, TEVA, Erste Bank, MOL, OTP Bank, Szerencsejáték Zrt.).

A magánadományozók kapcsán meg kell említeni a Soros Alapítványt³⁷ is, bár ez sokkal inkább tekinthető egy világméretű intézményrendszernek, semmint hazai adományozónak. Az alapítványnak jelenleg rendszeres, roma civil szervezeteket célzó pályázati kiírásai nincsenek,

³⁴ Az egyes operatív programokat minden támogatási ciklusban átnevezik. 2004-2007: HEFOP: Humán Erőforrás OP, 2007-13: TÁMOP: Társadalmi Megújulás Operatív program; 2014-20: EFOP: Emberi Erőforrás Fejlesztési OP. Mindez tartalmi változást nem feltétlenül jelent, de új logók, arculattervezést, stb. igen.

³⁵ Nem kizárólagosan, de jellemzően az Emberi Erőforrások Operatív Program kiírásai irányulnak olyan humán szolgáltatás-fejlesztésre, amikre roma, pro-roma szervezetek is pályázhatnak. Jóval kisebb arányban jelenhet meg a Vidékfejlesztés OP, azon belül is elsősorban a LEADER program. Utóbbi, inkább vállalkozásfejlesztésre, gazdaságfejlesztésre irányul.

³⁶ Lásd még: Magyar Adományozói Fórum, <http://www.donorsforum.hu/hu/tagok>.

³⁷ A Soros Alapítvány magyarországi irodája lassan egy évtizede bezárt, ugyanakkor a Open Society Institute Network-ön, illetve a CEU-n keresztül az alapítványi hálózat továbbra is működik.

támogatások ad-hoc jelleggel a Roma Educational Fund-on, illetve a Roma Initiative-on keresztül érhetőek el. Az alapítvány munkájának fókuszja a roma közélet, mozgalom támogatása, illetve az esélyegyenlőségi helyzet javítása felé tolódott el.

Az EU-s források alapvetően három alapot ölelnek fel: a) regionális alap (ERFA), b) kohéziós alap, c) szociális alap (ESZA). Mindezeket – változó mértékben – hazai kormányzati források is kiegészítik, ennek mértékét az adott költségvetési ciklusra vonatkozó Együttműködési Nyilatkozat rögzíti. 2007 és 2013 között az EU források alapok szerinti megoszlása Magyarországon a következő volt:

| | EU források (millió EUR) | Hazai források (millió EUR) | Összesen |
|------------------------|-------------------------------------|--|-----------------|
| Regionális Alap (ERFA) | 12 650 | 2 232 | 14 882 |
| Kohéziós Alap (KA) | 8 642 | 1 525 | 10 167 |
| Szociális Alap (ESZA) | 3 629 | 640 | 4 269 |
| | 24 921 | 4 397 | 29 318 |
| Egyéb források | 10 378 | 2 833 | 13 211 |
| Összesen | 35 299 | 7 230 | 42 529 |

A 2014-20 közötti időszak magyarországi EU-s forrásait a következő táblázat tartalmazza:

| | A teljes támogatás %- a | milliárd EUR | milliárd HUF |
|--|--|-------------------------|-------------------------|
| GINOP (Gazdaságfejlesztési OP) | 39,4 | 9,3 | 2869,7 |
| TOP (Területi OP) | 16,2 | 3,8 | 1175,3 |
| VEKOP (Versenyképesség OP) | 3,6 | 0,8 | 259,6 |
| Gazdasági Alapok együtt | 59,1 | 13,9 | 4304,6 |
| EFOP (Emberi Erőforrás OP) | 10,9 | 2,6 | 796,8 |
| KEHOP (Környezet- és Energetikai OP) | 14,8 | 3,5 | 1075,8 |
| IKOP (Integrált Közlekedésfejlesztés OP) | 13,7 | 3,2 | 997,1 |
| KÖFOP (Közigazgatási OP) | 1,5 | 0,4 | 109,3 |
| Összesen | 100 | 37,5 | 11 588,2 |
| EFOP – NGOk számára elérhető (becsült adat) | | 0,8 | 239,0 |
| GINOP 5 (Foglalkoztatás, szociális vállalkozások) | | 1,60 | 49,6 |

A szociális fejlesztésekre fordítható támogatások alapvetően az EFOP-on keresztül érhetőek el, azonban ez a keret tartalmazza az állami intézmények számára tervezett forrásokat is. A civil szervezet számára is elérhető források a teljes támogatási keret harmadát jelentik.

A Norvég és a Svájci Alapok részben az EU-tól függetlenül működnek (lévén az adott országok nem tagjai az Uniónak), de mind technikai, mind lebonyolítási értelemben az uniós támogatásokkal szinkronban érhetőek el. (A lebonyolító donor szervezetek brüsszeli

székhelyekkel rendelkeznek és jellemzően a nemzeti kormányok EU-s támogatásosztó szervezetei kezelik a forrásokat helyben.)

A Norvég és a Svájci Alapok 2007 és 2013/14 közötti hazai forrásai a következőképpen néztek ki:

| | Milliárd EUR | Milliárd HUF |
|---|-------------------------|-------------------------|
| Norvég Alap 2009-14 | 0,13 | 40 |
| Civil Alap | 0,014 | 4,45 |
| Rászoruló gyerekek és fiatalok | 0,013 | 3,96 |
| Ösztöndíjak | 0,002 | 0,62 |
| | | |
| Svájci Alap 2008-13 | 0,100 | 31,0 |
| Foglalkoztatás fejlesztés Kelet-Magyarországon | 0,001 | 0,31 |
| Egészségügyi programok Északkelet-Magyarországon (roma fókusszal) | 0,002 | 0,54 |

A privát támogatók jelenléte egyre erősebbé válik Magyarországon is, erről a KSH kutatásaiból rendelkezünk adatokkal³⁸. Ez alapján 2015-ben 195 milliárd Ft támogatást nyújtottak magánadományozók, ezek 40%-a bank, illetve pénzügyi vállalkozás volt, 21%-a magánszemélyektől érkezett, 23%-a külföldi adományokat jelentett, végül 14%-a non-profit szervezetek által nyújtott adományt jelentett. (Az adatok annyiban megtévesztőek lehetnek, hogy tartalmazzák a bankok által saját szervezeteiknek juttatott forrásokat is.)

Arról, hogy az egyes támogatások pontosan mire, milyen programra fordítottak, nincsenek pontos adataink, ugyanakkor becsléseket tudunk tenni. A KSH nyilvántartása szerint a non-profit szervezetek által elért források 9,5%-a ment olyan szervezethez, amelyiknek oktatás a fő tevékenysége, 8,3%-a pedig olyanokhoz, akik elsősorban szociális tevékenységekkel foglalkoznak.

A fentiek alapján, a hazai szociális fejlesztésekre elérhető források összessége a következőképpen alakul 2014-2020 között:

| | milliárd EUR | milliárd HUF |
|-----------------------|-------------------------|-------------------------|
| EU források | 0,8 | 248 |
| Norvég és Svájci Alap | 0,33 | 102,3 |
| Privát donorok | 0,77 | 238,7 |
| Összesen: | 1,9 | 589 |
| Éves átlag: | 0,27 | 84,1 |

Az előzőekben azt vettük számba, hogy a hazai, az elszegényedés és társadalmi kirekesztés által veszélyeztetett csoporton belül miért a romák vannak a legrosszabb helyzetben, vagyis az ő támogatásuk miért számít kiemelkedően fontosnak. A következőkben azt próbáljuk végignézni,

³⁸ KSH, Táblák (STADAT) - Idősoros éves adatok - Gazdasági és nonprofit szervezetek, vállalkozások teljesítménye, https://www.ksh.hu/stadat_eves_3_2.

hogyan a hazai fejlesztéspolitika milyen típusú támogatásokat kínál a felsorolt problémák egy részének megoldására.

8. Komplex fejlesztési programok

A mélyszegénység kezelése legeredményesebben komplex programokon keresztül valósulhat meg, lévén okai is összetettek és egymásba ágyazódóak. Komplex programokat – azok költségigénye miatt – elsősorban állami szereplők tudnak indítani, finanszírozni. Az alábbiakban három olyan kormányzati fejlesztési programot mutatunk be, amelyek kellő komplexitással bírnak és az elmúlt években a legjelentősebbek voltak a roma integrációt és a mélyszegénységet illetően.

8.1 Gyerekesély program (GYEP)

A mélyszegénységben élő gyerekek olyan hátrányokat halmoznak fel már kora gyermekkorban, amit az oktatási intézményrendszer nem tud sem kompenzálni, sem kezelni – a gyerekek lemaradása jobb sorsú kortársaiktól gyakorlatilag a fogantatás pillanatában kezdődik. Ezt felismerve fogalmazódott meg a gyerekesély program szükségessége, melynek elsődleges célja egy olyan koragyerekkori fejlesztés biztosítása, ami a jelzett lemaradásokat csökkenteni tudja. Mindez azt jelenti, hogy nem csupán a gyerekek számára nyújt különféle fejlesztő szolgáltatásokat, hanem a szülők, a család bevonásán keresztül a teljes környezetre hatni akar. A program tevékenységei az oktatástól kezdve, az egészségügyön keresztül akár a foglalkoztatást is lefedik, mindezt egy nagyon erős helyi közösségfejlesztési módszertan segítségével teszik. A program kísérleti jelleggel a Szécsényi kistérségben indult 2005-ben (az MTA Gyerekszegénység Elleni Programiroda vezetésével), majd 2011 után az állami fejlesztési rendszerbe tagozódott be. 2016-ban a pályázati program harmadik körének kiírására került sor, jelenleg 30 járásban zajlik a következő programkör helyi projektjeinek előkészítése. A program a leghátrányosabb járások (korábban kistérségek) számára elérhető, meghívásos jelleggel (ugyanakkor pályázati keretek között). A pályázó szervezetek a járásokon belül létrehozott konzorciumok lehetnek.³⁹ A három éves időtartamú programok átlagosan 500 millió Ft támogatásból valósulhatnak meg.

Az alábbiakban a program eddigi tapasztalatait foglaljuk össze⁴⁰.

A programoknak kötelező jelleggel kellett tartalmazniuk a következő típusú tevékenységeket:

- egészségügyi szűrések, ezekhez kapcsolódó prevenciós programok;
- korai fejlesztés, Biztos Kezdet házak;

³⁹ A konzorciumok létrehozói települési önkormányzatok, civil szervezetek, egyházak és nonprofit gazdasági társaságok lehetnek.

⁴⁰ A GYEP programok értékelése több szinten is zajlott: egyrészt az EMMI (Emberi Erőforrások Minisztériuma) egyik háttérszervezete, az EMET végzett projektszintű féldíjs és záró értékeléseket, másrészt az MTA Gyerekesély Kutatócsoportja egy általánosabb, programszintű értékelést. Az EMET anyagai nem hozzáférhetőek, az MTA záró értékelés itt elérhető: http://gyerekesely.tk.mta.hu/uploads/files/GYEREKESELYEK_A_VEGEKEN_II_korr.pdf. Illetve lásd még: 2014 MTA TK Gyerekesély műhelytanulmányok, <http://gyerekesely.tk.mta.hu/2014-muhelytanulmanyok>. Az előző támogatási ciklusban 8 kistérségben a Máltai Szeretetszolgálat valósította meg a programokat, az ezekhez kapcsolódó értékeléseket, illetve módszertani anyagokat lásd: <http://gyerekesely.maltai.hu/page/8>. Jelen elemzés megállapításai az EMET által végzett értékelések összefoglalása, melyeket jelen sorok írója is végzett.

- ifjúsági-, tanoda-típusú programok;
- foglalkoztatást segítő programok;
- közösségfejlesztés, közösségi bevonás;
- a kistérségekből hiányzó szociális szakemberek biztosítása.

A kistérségi Gyerekesély Programok egészségügyi elemeiként a legtöbb esetben szűrések és ezekhez kapcsolódó tevékenységek valósultak meg. A szűrések célcsoportja változó volt, az óvodás korcsoporttól kezdve a 6-14 éves korosztályig kiterjedt. A szűrések alapján a legtöbb programban a résztvevők szakellátásba kerülését támogatták, illetve egészségügyi segédeszközök biztosítását (szemüveg, lúdtalpbetét). Nem volt egységes, hogy a segédeszközöket térítésmentesen vagy nem teljes összegű támogatással nyújtották a kistérségek. A szűréseket több esetben olyan fejlesztések követték, amikre a program nélkül a kistérségi kapacitáshiányok miatt nem került volna sor. (Elsősorban logopédiai, pszichológiai és fejlesztő pedagógusok munkájára volt szükség).

A program megvalósítása során számos probléma merült fel. Kevés esetben sikerült kontrollvizsgálatot is megcsinálni a program ideje alatt és annak eredményei alapján értékelni a programelemeket. Sok esetben problémát okozott a kettős finanszírozás elkerülése (az adott fejlesztést a nevelési tanácsadóknak is kellett végezni, és nem volt egyértelmű, melyik vizsgálat/fejlesztés zajlik a program támogatásából és melyik normatív alapon.) Gyakran egyéb, hasonló célú TÁMOP⁴¹-os programok is zajlottak a kistérségben, ezek összehangolása előzetesen nem mindig tudott megtörténni. A szűrések, egészségügyi programok kitelepítése kistelepülésekre természetesen nagyon pozitív jelenség, de ezek összehangolásával produktívabban, több embert is el lehetett volna érni.

Összefoglalva, az egészségügyi programok elsősorban a kistérségi kapacitáshiányok programidőszak alatti csökkentéséhez tudtak hozzájárulni (különösen az olyan szakértők tekintetében, mint a pszichológus, logopédus, fejlesztő pedagógus, gyógytornász). A külső források megszűnésével nem látszik a helyi programok folytatásának, fenntarthatóságának a lehetősége.

Az oktatási-nevelési intézményrendszer kötelező jelleggel az óvodáztatással kezdődik, ez 2015 szeptemberétől 3 éves kor felett kötelező. Ezt megelőzően mélyszegény környezetben sok esetben mind a bölcsődei, mind az óvodai szolgáltatásokat a Biztos Kezdet házak nyújtották. A Biztos Kezdet házak program mára egy országos hálózattá vált, folyamatos pályázati forrásokkal, majd a pályázati szakasz után normatív támogatással. Jelen körülmények között elsősorban a 3 év alatti gyerekek és szüleik fejlesztését, támogatását látják el.

A kistérségi projektek leggyakoribb oktatással kapcsolatos tevékenységei a tanoda-típusú projektek⁴², illetve ifjúsági klubok voltak. Jellemzően az általános iskolás korosztályt célozták meg a tevékenységek, egy-két kivétel volt, ahol középiskolásokat is bevontak, illetve számukra kollégiumi programokat is szerveztek. Szintén gyakori tevékenység volt a pályaválasztást segítő projektelemek megvalósítása.

⁴¹ TÁMOP: Társadalmi Megújulás Operatív Program, ennek keretében történt a szociális témájú programok támogatása.

⁴² A tanoda-típusú projektek nem azonosak a tanoda programokkal: utóbbiak egy előre meghatározott ún. tanoda-sztenderd alapján kellett működjenek, az ehhez kapcsolódó szigorú adminisztrációs rendszerrel együtt, előbbieket olyan ifjúsági programokat takartak, amik tanoda-szerűen segíthették a célcsoport iskolai előmenetelét, de a tanodák adminisztrációs terhei nélkül.

Nem feltétlenül az oktatási programelemek között volt elszámolva, de a nyári táboroztatások is elválaszthatatlanok voltak a tevékenységektől.

Jellemzően szintén nem az oktatási, hanem a szociális programelemek közé besorolva szerepelt az iskolai szociális munkások alkalmazása. A legtöbb olyan helyen, ahol ilyen tevékenység megvalósult, ez teljesen új, innovatív elem volt, ami nehezebb kezdés, elfogadtatás után nagyon sikeressé vált. Az iskolai szociális munkások programtámogatáson túli foglalkoztatására nem találtunk példát, erre egyelőre sem az iskoláknak, sem az önkormányzatoknak nincs forrásuk.

Az oktatási projektelemek jellemzően helyi szakemberek bevonásával valósultak meg, az iskolai pedagógusok, szakemberek munkaidőn túli foglalkoztatásával és fizetésével. (Ez adódott egyrészt a kiírásokból is – nem követelték meg a „külsős” pedagógusok, szakemberek alkalmazását is, de legalább ennyire jelzi a leghátrányosabb térségek szakemberhiányát.)

A Gyerekesély projektek a kistérségek egyik legfontosabb strukturális jellegű oktatási problémájához (intézményi és intézményeken belüli szegregáció) nem tudtak, mertek hozzányúlni. Ez nem is volt a pályázatnak feladata, ugyanakkor mégis az egyik legfontosabb oktatással kapcsolatos kérdés, amit a kistérségi/járási fejlesztések kapcsán nem lehet figyelmen kívül hagyni.

Egy következő – nagyon súlyos – probléma szintén megválaszolatlan maradt, jelesül a korai iskolaelhagyók, illetve a magántanulók kérdése. A korai iskolaelhagyás valószínűleg azért nem került problémaként a projektekbe, mert relatíve új jelenség. (A tankötelezettség 16 évre való lecsökkentése eredményeként egyre több 16 és 18 év közötti fiatal kerül rendszerek közöttivé – az oktatási rendszernek már nem, a munkaügyi rendszernek még nem volt kliense, az idei évben ez utóbbi helyzet változott, egyre több település kezdte el közfoglalkoztatottként alkalmazni az érintett korosztályt.)⁴³ Ugyan az általános iskolás korosztályt célzó tevékenységek egy része nevezhető lenne akár preventívnek is, de ezek előzetes indoklásaiban ez a cél általában nem szerepelt.

A program időszaka alatt az oktatási rendszerben alapvető változások történtek (egész napos iskola bevezetése, iskolák „tulajdonosváltása”, átkerülése a KLIK-hez). Ezeket a tevékenységek tervezésekor nem lehetett látni, sok esetben időközben kellett alkalmazkodni a megváltozott körülményekhez, ami az eredeti programtervek felülírását, újratervelését – ebből adódóan csúsztatását vonta maga után.

A Gyerekesély Program alapvetően a mélyszegénységet, gyerekszegénységet érintő, kezelő szintű programként fogalmazódott meg, vagyis különösebb roma célzás nélkül. A helyi döntéshozók (polgármesterek) jelentős része alapvetően „cigányprogramként” definiálta a programot az induláskor, emiatt, (és az alacsony ERFA, azaz infrastruktúra-fejlesztésre használható forrás miatt) nem volt túl nagy érdeklődés a program iránt. A mélyszegénységet tekintve óhatatlanul előkerül az a probléma, hogy a romák sokkal nagyobb arányban mélyszegények, mint a nem romák, vagyis felülreprezentáltak lesznek a célcsoportban. Ez egy

⁴³ „A korai iskolaelhagyást a statisztikai felmérések „azon 18–24 évesek arányát méri a teljes korosztályon belül, akiknek nincsen ISCED 3-as szintű végzettsége, azaz sem legalább szakmunkás szintű szakképzettsége, sem érettségije, és nem is vettek részt semmilyen oktatásban a felmérést megelőző négy hétben.” (Mártonfi György: Korai iskolaelhagyás – Hullámzó trendek. *Educatio* 2014/1, pp. 36–49, www.hier.iif.hu/hu/letoltes.php?fid=tartalomsor/2304)

paradox helyzetet idéz elő: hivatalosan kommunikálva színvak program, aminek a célcsoportjában azonban felülreprezentáltak a romák, amit sok kistérségi programiroda nehezen tudott kezelni.

A romák bevonása sok helyen nehézséget jelentett, elsősorban olyan területeken, ahol a megvalósító szakemberek korábban nem dolgoztak együtt romákkal. A Biztos Kezdet házak és az ifjúsági klubok helyválasztásánál figyelembe kellett venni a szegregátumok közelségét, ez nem minden esetben sikerült maradéktalanul. Ez több esetben is azt eredményezte, hogy a szolgáltatások célcsoportját utaztatni kellett, más településrészekről, vagy településekről – jellemzően falubuszokat használva – megoldva a szállítást. A tervezési szakaszban ritkaságszámba ment, ha helyi roma nemzetiségi önkormányzat vagy roma civil szervezetek véleményét is kikérték, meghallgatták, mondhatni, a romák a tervezési szakaszból kimaradtak.

Igazán jó példák a romák bevonására ott születtek, ahol a megvalósító stábba is be tudtak vonni roma embereket, az ő képzésük és projekt-stábba integrálásuk is meg tudott valósulni. Rajtuk keresztül lehetett elérni nagyobb arányban és célzottabban romákat. Stábszinten elsősorban a Biztos Kezdet házak és az ifjúsági klubok foglalkoztattak roma munkatársakat is, de több helyen roma mentorokként, illetve iskolai szociális munkásokként is dolgoztak.

A megvalósult programokban a gyerekek között a roma – nem roma kérdés kevésbé merült fel: a szülők között (a Biztos Kezdet házak esetében) többször is előkerült egyfajta kölcsönös érzékenyítés és közelítés.

8.2 Tanoda programok

Oktatással kapcsolatos fejlesztési folyamatok közül leginkább a Tanoda programokba tudnak bekapcsolódni a civil szervezetek. A Tanodák immár sokadik körben nyerhetnek támogatást, és – ugyan folyamatosan bizonytalan jövőjük – de, már csak a támogatások rendszeressége miatt is, a hazai oktatási rendszer félhivatalos részévé váltak. Ugyan a tanodák alapvetően oktatási programként definiálódnak, ugyanakkor az ott folyó készség- és képességfejlesztési munka, kortárs közösségfejlesztés, valamint a szülők bevonásán keresztül egy tágabb közösségfejlesztés révén mindenképpen komplex programnak tekinthetők.

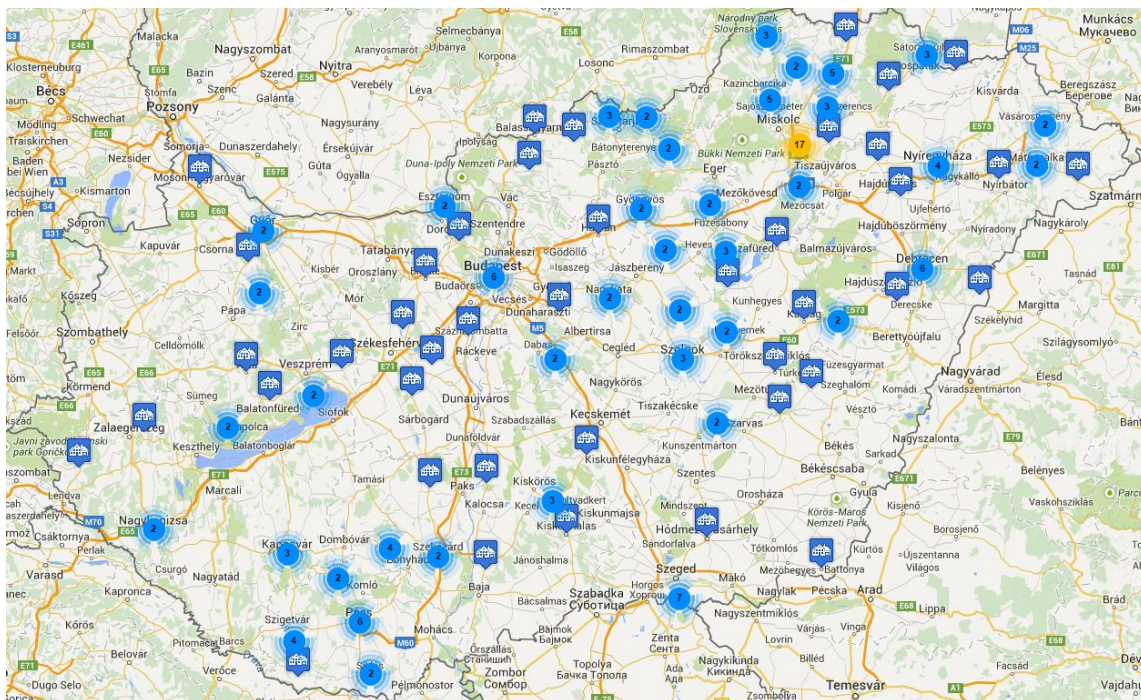
Tanodák Magyarországon több, mint 15 éve működnek. A civil, valamint egyházi szereplők által elindított iskolán kívüli fejlesztő programok a hátrányos, halmozottan hátrányos helyzetű, köztük többnyire roma tanulók hátránykompenzálása, iskolai előrehaladásuk, továbbtanulásuk elősegítése érdekében jöttek létre. A kezdeti projektek elsősorban civil támogatási forrásokból tudtak működni, majd később, főleg az Európai Unióhoz való csatlakozásunk után már uniós források is elérhetővé váltak. Az első tanoda tevékenységet támogató pályázatok 2004-ben kerültek kiírásra. 2004 óta a tanodákat működtető szervezetek szinte kizárólag uniós forrás felhasználásával finanszírozhatják a szolgáltatást.⁴⁴

⁴⁴ Érdemes megjegyezni, hogy több olyan tanoda is működik Magyarországon, amelyek nem nyert EU-s támogatást munkájához, de egyéb forrásokból működtetni tudják, illetve több egyházi kezdeményezés is elindult, amik szintén a tanodák céljait próbálják elérni.

A tanodák célcsoportját az alap- valamint középfokú oktatási intézmények tanulói alkotják. A pályázati kiírások szerint a tanoda programok célja a hátrányos és halmozottan hátrányos helyzetű, köztük a roma tanulók felzárkózási esélyeinek növelése, az oktatási esélykülönbségek és az iskolai lemorzsolódás csökkentése. Ennek érdekében cél a tanulást támogató, az egyéni tanulási igényekre reagáló tanulásszervezési eljárások alkalmazása, valamint az alternatív, nem formális, informális tanulási formák, megoldások elterjesztése és azok formális oktatáshoz kapcsolódásának elősegítése, amelyek csak elszórtan voltak jelen a köznevelés rendszerében.

A legutóbbi támogatási körben (TÁMOP) 178 tanoda működött⁴⁵, de emellett több más olyan TÁMOP-os program is megjelent, amik tanoda-típusú tevékenységek működtetését támogatják. Mondhatni, a tanoda programok a fejlesztési, támogatási rendszer részeivé váltak, abban egyre fontosabb helyet foglalnak el. Mindez természetesen elválaszthatatlan egyrészt az elmúlt másfél évtized pedagógiai reform törekvéseitől (azaz az Integrált Pedagógiai Rendszer programtól, ami a hátrányos helyzetű, főként roma tanulók iskolai integrációját támogatta); másrészt maga a tanoda rendszer nevesítve szerepel a társadalmi felzárkóztatási stratégiákban is. Mindez megfigyelhető a tanodák számának változásában is: a HEFOP-os időszakban (2004-07) 67, a TÁMOP-os időszakban (2007-13) 58, majd 178 tanoda részesült támogatásban.

Tanodák Magyarországon



Forrás: Tanodaplatform, 2015.

Annak ellenére, hogy a tanodák majd két évtizedes történetre tekintenek vissza a hazai oktatási rendszerben, nem sok tanulmány érhető el az eredményeik bemutatásáról, beválás- és hatás vizsgálataikról.

⁴⁵ A tanodák listája a következő linken érhető el (2015 őszi állapot): http://tanodaplatform.hu/?page_id=5.

Két hatásvizsgálatot kell kiemelnünk ebből a szűk körből: a 2009-es és 2012/2013-as Tárki Tudok elemzést, melyek a Roma Oktatási Alap megbízásából készültek⁴⁶, illetve a 2012-es Eruditio Beválás-vizsgálatának összegző jelentését.⁴⁷ A hivatkozott tanulmányok a következő főbb következtetésekre jutottak:

- A program jól definiálja, és célozza a célcsoportot. A vizsgálatok kimutatták, hogy a programban ténylegesen a hátrányos helyzetű tanulók, közöttük is a roma tanulók felülreprezentáltak.
- A tanodák „érthetőbbé, feldolgozhatóbbá teszi a tananyagot, személyessé teszi a tanulást.” A tanodák támogató közeget biztosítanak a tanuláshoz és az egyéni fejlődéshez.⁴⁸
- A tanodák kiemelkedő szerepet játszanak a gyermekek pozitív „énképének” kialakulásában. A gyermekek kiemelt mértékű és minőségű figyelemben részesülnek, ezért önértékelési és motivációs rendszerük is pozitív irányban alakul, ami hozzájárul a könnyebb beilleszkedésük és tanulmányi felzárkózásukhoz.
- A vizsgálatok egyértelműen kimutatták, hogy a tanulókra gyakorolt pozitív hatások mellett (kreativitás, tanulás iránti szeretet, szabálykövetés) a tanodák komoly közösségépítő hatással is bírnak.

A fenn felsorolt pozitív hatások ellenére a tanoda programok számos nehézséggel néznek szembe. A hatásvizsgálatok által felvetett problémák, a teljesség igénye nélkül, az alábbiak szerint rendszerezhetők:

Az első problémakör, amit az összes vizsgálat taglal, a pénzügyi kiszolgáltatottság. Ez a probléma nem csak azt fedi le, hogy az anyagi források szűkösek, hanem, hogy az utófinanszírozásos rendszer rengeteg nehézséget eredményezett. Az utalások késése gyakran ellehetetlenítette a szakmai munkát, így a tanodáknak gyakran kellett pénzügyi kölcsönt felvennie. A problémát súlyosbítja a hazai rendszer lomhasága és bürokratikus mivolta.

A pályázati adminisztráció is kiemelt nehézséget okozott és okoz a pályázóknak. Ez sem pusztán mennyiségi és minőségi kérdés, hanem az adminisztrációs kötelezettségekben tapasztalható sűrű változás róttá a legnagyobb terhet a tanodák működtetőire.

A fenn említett problémakörökkel szoros összefüggésben számos alkalommal merül fel, hogy a pályázatok zárása és az újabb pályázati felhívások kiírása között gyakran túl hosszú idő, akár 12 hónap is eltelik, így a folyamatos működés nem biztosított. A projektet így ezekben az átmeneti időszakokban szinte lehetetlen fenntartani, a munkatársak „szétszélednek”, a tanulókkal végzett munka eredményei elvesznek, a gyerekek visszaesnek, és szinte a nulláról kell újratekinteni a projektet.

Oktatás-szakmai tekintetében a legnagyobb kritika, hogy a tanodák még nem tudtak elrugaszkodni az iskolai tantervtől, a foglalkozások így leképezik a tantárgyakat. A legtöbb tanodai foglalkozásra a frontális oktatás jellemző, és nincs elég hangsúly azon a törekvésen, hogy a tanulók tanulni tanuljanak meg.

⁴⁶ Tárki Tudok, A tanoda-típusú intézmények működésének, tevékenységének elemzése, Kutatási beszámoló, 2008-2009, illetve 2012/2013.

⁴⁷ Eruditio Oktatási Szolgáltató Zrt, Tanodabeválás-vizsgálat tapasztalatainak összefoglalása, 2012.

⁴⁸ Polyacsó Orsolya: „Tanoda” típusú programok. PSIVET, Esélyteremtés, 2013.

Nem teljesül azon maradéktalanul célkitűzés sem, hogy a tanodák, mint oktatási műhelyek működjenek, és különböző innovatív oktatási módszertanokat alkalmazzanak.

A tanodák működési, szakmai, technikai hátterét is felmérő kutatás 2015-ben készült az Eötvös József Program keretében, ebben az akkor működő, és EU-s támogatást élvező összes tanodát megpróbálták elérni a kutatók⁴⁹. A tanodák mindennapi működését, illetve ennek hátterét ezen kutatás alapján mutatjuk be, ezzel kiegészítve, részletezve a fentiekben vázolt értékeléseket.

Ahogy fentebb is írtuk, tanoda programok állami támogatással már közel egy évtizede működnek Magyarországon, ebből adódóan a jelenlegi megvalósító szervezetek köre is meglehetősen tágas. Vannak köztük olyanok, akiknek évtizedes múltjuk van a szférában és vannak olyanok is, akik újaknak számítanak, 1-2 éve működtetnek tanodát. Mivel a források biztosítása nem volt folyamatos, illetve pályázati rendszerben történt, emiatt meglehetősen fluktuáció figyelhető meg a megvalósító szervezetek között. Az egyes pályázati kiírások közötti időintervallumot – vagyis nem finanszírozott időszakokat – nem minden szervezet tudta túlélni, külső forrás nélkül a projektet nem tudta működtetni, a munkatársakat nem tudta megtartani. Több esetben a projekt megléte és a tanoda működése nem volt elegendő, az újabb pályázati kiírások esetében a már meglévő tanodás tapasztalat, múlt nem jelentette automatikusan azt, hogy a szervezet nyer, és pályázati forrásból tudja folytatni tevékenységét. Mindezekből adódik az, hogy a tanodát működtető szervezetek több mint fele újnak volt mondható és tekinthető a korábbi támogatási időszak alatt is.

A megvalósító szervezetek tanodás múltja⁵⁰

| | N | % |
|---|-----|------|
| van tanodás múlt | 63 | 43,8 |
| oktatási programot megvalósított, de nem tanoda formában | 29 | 20,1 |
| új | 52 | 36,1 |
| Összesen | 144 | 100 |

Forrás: TKKI, 2015.

A megvalósító szervezetek túlnyomó része (95%-a) a fentebb hivatkozott felméréskor egyesület vagy alapítvány volt, ami kizárólag a pályázati kiírásnak köszönhető, számukra tette lehetővé a pályázást. Ugyanakkor a tanodás mozgalom kezdete óta szerepelnek egyházak, egyházi szervezetek a megvalósítók között, és a legutóbbi kiírás óta azonban nőtt a számuk és arányuk is, mindez köszönhető az ezirányú kormányzati törekvéseknek is.

A szervezetek működése erősen projektfüggő, vagyis akkor tudnak fizetett munkatársakat alkalmazni, ha erre pályázati forrásuk van. Ebből adódóan átlagosan 3 főállású és 6 részállású munkatárs dolgozik a szervezeteknél – ebbe beleértve már a tanoda programok stábját is. Természetesen vannak olyan, már évtizedes múlttal rendelkező szervezetek is, akik jóval nagyobb

⁴⁹ TKKI, Tanoda-beválás vizsgálat, 2015, kézirat.

⁵⁰ A tanodákkal kapcsolatos adatok, táblázatok egy 2015-ben, a Türr István Kutató és Képző Intézet (TKKI) számára készített kutatási beszámolóból származnak. A kutatás adatbázisát 170 tanoda önkéntes válaszadása biztosította, ebből adódóan az összesen válaszok az adott kérdésre kapott válaszokat tartalmazzák, ami nem minden esetben egyezik meg.

stábot tudnak foglalkoztatni, több programot bonyolítani egyidőben, de pályázati források nélkül ők sem tudnák megvalósítani a tanodát. A szervezetek közül valamelyest ki kell emelni a Máltai Szeretetszolgálatot. A szervezet országos kiterjedtségű, több száz embert foglalkoztat, tanoda programjai egyéb fejlesztő programokhoz is kapcsolódnak. A *Jelenlét programjukat*⁵¹, mint modellt alkalmazva, hasonló programokat futtatnak több településen is, de mindezt egy központi irányítás alatt. Ezzel az igen jelentősnek mondható szakembergárdát foglalkoztató országos szervezettel természetesen nem lehet összehasonlítani azokat a kis szervezeteket, akik korábban alapvetően helyi, regionális programokban vettek részt, jelen tanoda az első nagyléptékű programjuk.

A tanodák programszerű finanszírozásának megindulásától a minőségbiztosítási elveket gyakorlatilag a tanodaszterd foglalta⁵² magában. Ennek egyik nagyon fontos eleme a tanodák infrastrukturális hátterének, eszköz-ellátottságának meghatározása. Ebből adódóan minden induló tanodánál az egyik alapvető kérdés a helyszín, már csak azért is, mivel a szervezetek túlnyomó része önálló ingatlanal nem rendelkezik, alapvetően irodahelyiségek állnak rendelkezésükre. 2015-ben a tanodák kevesebb, mint egytizede működik a szervezetek saját tulajdonú ingatlanjában, 50%-uk önkormányzati tulajdonban lévő épületeket tud használni, 16%-uk magántulajdonú ingatlant bérel, 6%-uk pedig a helyi, működő iskola épületében tudja megvalósítani programját. (Utóbbi adat azért érdekes, mivel a korábbi kiírások nem tették lehetővé, hogy a tanoda programok az iskolaépületekben kerüljenek megvalósításra, erre a 2014-15-ös pályázati kör kiírása adott először lehetőséget.) A fentiekből adódik, hogy a tanodák által használt épületek kétharmadában egyéb szolgáltatások, projektek is futnak – jellemzően kulturális és szociális tevékenységek zajlanak. Az épületek átlagosan 140 m²-esek, ebben a tekintetben a vegyes használatú ingatlanok kedvezőbbek, mintegy 40 m²-el nagyobbak. Jellemzően volt kultúrházak, közösségi házak váltak tanodává, de ez esetben is elsősorban az volt a meghatározó, hogy milyen elérhető, használható ingatlan van a településen, ehhez az adottsághoz kellett alkalmazkodni. (Ebből adódtak olyan esetek is, amikor korábbi sportöltöző, mozi-épület, vallási közösségi tér vált a tanoda színterévé.) Ugyancsak a közös térhasználatot jelzi, hogy a tanodák egyharmada a tanoda épületen túl, igény szerint, a közösségi házat, kultúrházat, tornatermet tudja használni.

A tanoda épülete kinek a tulajdonában van?

| | N | % |
|---------------------------------|-----|------|
| megvalósító szervezet | 10 | 9,8 |
| önkormányzat | 51 | 50 |
| iskola (iskolafenntartó) | 11 | 10,8 |
| egyház | 4 | 3,9 |
| magántulajdon, bérlemény | 16 | 15,7 |
| egyéb | 10 | 9,8 |
| Összesen | 102 | 100 |

Forrás: TKKI, 2015.

⁵¹ A Máltai Szeretetszolgálat Jelenlét programjának az alapja egy nagyon intenzív, közösségi igényeken alapuló szociális munka, ami jellemzően egy az adott szegregátumban található, alacsony küszöbű közösségi intézmény keretein belül valósul meg. Minderről részletesen: <http://jelenlet.maltai.hu/mi-a-jelenlet/>

⁵² Az újabb támogatási körökben már nem szerepel a tanodaszterd, mint kötelezően betartandó minőségbiztosítási rendszer, már csak 'ajánlott olvasmány'.

A tanodák költségvetése természetesen alapvetően a pályázati forrásoktól függ. Rendszeresen előkerülő téma, hogy a tanodai tevékenység mikor és milyen feltételek mellett válhat normatív finanszírozásúvá – ez összekapcsolódik a folyamatos finanszírozás hiányával. Az alapvető gond a tanodák számára az, hogy egy folyamatosnak szánt oktatási, felzárkóztatási tevékenységet kell projekt-keretek közé beszorítva lebonyolítaniuk, ráadásul – a tevékenységhez képest – szűk időkeretek között. Ugyan az adott tevékenységek összessége tud projektként működni, de a tágabb, átfogóbb cél – a hátrányos helyzetű gyerekek oktatási esélykiegyenlítése – sokkal inkább folyamat, semmint időkorlátos projekt. Az egyes támogatási körök közötti időszak pedig lehetetlen helyzetbe hozza a szervezeteket: nem tudják megtartani munkatársaikat, adott esetben a tanoda helyszínéül szolgáló ingatlant, sok esetben a helyi közösség bizalmát.

A tanodák átlagosan 30 millió Ft-ból gazdálkodnak 18-24 hónapig, átlagosan 25-30 gyerek számára nyújtva szolgáltatásokat. A rendelkezésre álló támogatási összegből a tanodák 86%-a szerint meg lehet valósítani az eredeti programot, maximum kisebb átcsoportosítások szükségesek – a szervezetek egy 12 hónapos (1 iskolai tanévet felölelő) tanoda programot átlagosan 20 millió Ft-ból tudnak megvalósítani. Szinte minden tanoda megemlítette, hogy a pedagógusok, szakemberek bérezésére sokkal több forrásra lenne szükségük, az erre a célra fordítható költségösszeg inkább azt teszi lehetővé, hogy nagyon lelkes és motivált emberek dolgozzanak a programban, civil projektekre jellemző bérezésért. Mindeközben naprakész szakmai tudással rendelkező, különleges pedagógiai módszertant is alkalmazni képes szakembereknek kell lenniük. Mindez leginkább azzal a folyamattal kapcsolható össze, amiben a valamikor civil kezdeményezésként induló oktatási programok immár egyre inkább intézményesült programokká váltak, ehhez szükséges minőségbiztosítási rendszer kereteivel, szakmai hálózatokkal – de még mindig civil pénzügyi háttérrel. Ezt megerősíti az is, hogy a támogatási konstrukció utolsó 5%-nyi összegét a szervezetek közel fele kölcsönből tudja majd előfinanszírozni.

Milyen forrásból oldja meg a támogatási összeg utolsó 5%-nak előfinanszírozását?

| | N | % |
|---|----------|----------|
| önkormányzati áthidaló kölcsönből | 3 | 3,8 |
| szervezeti áthidaló kölcsönből | 16 | 20 |
| projektmegvalósítók magánkölcsönéből | 23 | 28,8 |
| egyéb pályázati forrásból | 9 | 11,3 |
| hitelből | 7 | 8,8 |
| egyéb módon | 22 | 27,5 |
| Összesen | 80 | 100 |

Forrás: TKKI, 2015.

A legutóbbi, 2016-os tanoda pályázatok elbírálása botrányosra sikeredett: szinte egyik olyan tanoda sem nyert támogatást, amelyik több éve, akár évtizede működik, szemben rengeteg olyan szervezettel, akik eddig nem foglalkoztak ilyen típusú tevékenységgel. Jellemzően egyházi, illetve az Országos Roma Önkormányzathoz köthető szervezetek lettek nyertesek, a „régiji” tanodásokat pedig – cinikusan – szakmai okokra hivatkozva utasították el. Az országos méretű felháborodást

követően a minisztérium (EMMI) egy új, meghívásos pályázatot hirdetett meg, amire kizárólag a már korábban is működő, és most nem nyertes tanodák pályázhatnak⁵³.

8.3 Komplex lakhatási programok⁵⁴

A helyzetelemzés kapcsán már bemutattuk, hogy a roma lakosság lakhatással kapcsolatos helyzete mennyivel rosszabb a nem roma lakosokénál. Az alábbiakban az eddigi, állami koordinációval megvalósuló, a romák lakhatási helyzetét javítani akaró programokat tekintjük át.

A 2005–2010 között megvalósuló komplex telepfelszámolási program volt az első olyan, szegregált körülmények között élő romák integrációját célzó program a rendszerváltoztatást követően, amelyet integrált jelleggel, komplex eszközrendszerrel alakítottak ki. A program telepek felszámolását tette lehetővé, az ott élők számára szociális bérlakásokat/házakat biztosítva, egyszersmind lakhatási és szociális integrációjukat is támogatva. A telepfelszámolási program alapvetően bebizonyította, hogy a komplex jellegű programok segítségével megvalósítható a szegregált környezetben élő roma családok integrált lakókörnyezetbe való mobilizációja.

Szintén fontos következtetése volt a programnak, hogy az önkormányzat támogatása nélkül a telepfelszámolási projektek nem valósíthatók meg hatékonyan. Azokon a településeken, ahol az önkormányzat semmilyen módon nem támogatta a programot, illetve kifejezetten ellenezte azt, ott a megvalósítás komolyan veszélybe került. Az önkormányzat főpályázóként való megjelenése komoly garanciális feltételt jelentett a program megvalósíthatóságára nézve a programgazda számára, szemben a civil szervezetek pénzügyi sérülékenységével. Ugyanakkor egy tapasztalt, megfelelő kapacitásokkal rendelkező civil szervezet alkalmasabbnak tűnt a projektvezetésre, hatékonyabban tudta összehangolni a különböző érdekeket, és rugalmasabban tudta kezelni a problémákat és konfliktusokat. A kistelepüléseken hiányzott egy ilyen potens, helyi civil szervezet, és leggyakrabban térségi civil szervezetek léptek be a programokba.

A lakhatási programelemek tekintetében fontos következtetés volt, hogy a lakhatási programok részletei és költségei teljes pontossággal nehezen tervezhetők előre. A telepfelszámolást célzó programok során elsősorban használt lakások vásárlására került sor, a tervezéskor a mobilizálandó családok igényei, illetve a helyi ingatlanpiaci viszonyok kerülhettek főként felmérésre, és a felújításhoz kapcsolódóan is csak a költségkeretek voltak megállapíthatóak. A program hatására sok helyen emelkedtek az árak, és gyakran a felújítások is többbe kerültek, mint azt eredetileg tervezték. Ezért a meghatározott költségkeret sokszor nem volt elegendő, aminek következtében a felújítások részben elmaradtak.

A lakhatási programelemek rávilágítottak arra is, hogy a telepeken gyakoriak a rendezetlen tulajdonviszonyok, illetve a különféle jelzáloggal megterhelt ingatlanok, a hitelek rendezése pedig időt és költséget igényel.

A lakhatási programok eredményeinek fenntarthatósága szempontjából a programnak két fontos tanulsága van. A kialakított magasabb lakásminőség megfizethetősége több esetben gondot

⁵³ Minderről részletesen lásd a Tanodaplatform elemzését: http://tanodaplatform.hu/?page_id=1148.

⁵⁴ A komplex lakhatási programok bemutatásához és értékeléséhez a Telepszerű lakhatás kezelését megalapozó szakpolitikai stratégiát használtuk fel (EMMI, 2015 március, előterjesztés, egyelőre kormányzati állásfoglalás nélkül, <http://www.kormany.hu/download/3/a6/40000/Lakhat-Strat.pdf>).

okozott már a program zárása után nem sokkal, annak ellenére, hogy a megnövekedett költségek fizetésére megpróbálták felkészíteni a családokat. Fontos tanulság, hogy hiába van beépítve a program idejére (vagy még azt követően is) képzés, illetve (tovább/tranzit) foglalkoztatás, a mélyszegénységben élő családok hosszú távon sérülékenyek maradnak a munkaerőpiacon és fokozottan kiszolgáltatottak a gazdasági helyzet ingadozásainak. A lakhatási program fenntarthatóságát tekintve további problémát jelentett, hogy a létrejövő szociális bérlakások működtetésére sem az érintett önkormányzatok, sem a civil szervezetek nem rendelkeztek megfelelő humán- és forráskapacitással, már rövidtávon sem.

A 2012-ben kiírt Komplex telep-program gyakorlatilag két támogatási konstrukciót ölelt fel: a szociális, úgynevezett szoft programelemekre és a tényleges infrastrukturális beruházásokra (szociális bérlakások létrehozására) külön lehetett pályázni. Utóbbi – vagyis az integrált lakhatási környezet biztosítása – nem volt kötelező elem.

A programban, eredeti céljai szerint, a helyi partnerek (helyi önkormányzat, a szociális, gyermekjóléti és családsegítő szolgálat, az érintett oktatási és kulturális intézmények, a védőnő és a háziorvosi szolgálat és munkatársai, a területileg illetékes munkaügyi központ, a helyi civil szervezetek, nemzetiségi önkormányzatok, stb.) és az érintett, szegregátumban élő lakosság együtt dolgozták ki az adott helyszínrre vonatkozó tevékenységeket. A hazai pályázati gyakorlat azonban kevésbé kedvez a tényleges projektfejlesztésnek, a gyakoribb, cégek által végzett pályázati eljárás pedig a fent leírt fejlesztési folyamatot – jellemzően, de nem kizárólagosan – nem használja.

A programra az önkormányzatok olyan telepekkel pályázhattak, melyek egyrészt megfelelnek az elmaradott településrész kritériumának (a legfeljebb általános iskolai végzettséggel és rendszeres munkajövedelemmel nem rendelkezők aránya legalább 50% az aktívkorúak körében), másrészt a telep lakossága minimum 45 fő, akik legalább 10 lakásban élnek.⁵⁵

A helyi programok megvalósítására kizárólag konzorciumok pályázhattak, amelyeknek kötelező jelleggel tartalmazniuk kellett a Türr István Képző és Kutató Intézetet (TKKI), az Országos Roma Önkormányzatot és a helyi Roma Nemzetiségi Önkormányzatot.

A társadalmi integráció szempontjából fontos elem volt, hogy a kiírás „jelenlét” típusú intenzív szociális munkát írt elő, vagyis a megvalósítás megkezdése előtt a folyamatos szociális munka feltételeit kötelező volt megteremteni, és azt fenntartani a program végrehajtása során és a fenntartási időszakban.

Emellett kötelező volt közösségfejlesztési programok kialakítása is. Ezeknek tartalmazniuk kellett képzési, lehetőleg foglalkoztatási programokat is, és a gyermekek fejlesztésére is hangsúlyt kellett helyezniük. Ez utóbbiak keretében Biztos Kezdet programok, tanoda jellegű és szabadidős programok indultak el. Egészségügyi - beleértve a népegészségügyi, egészségfejlesztési prevenciók, mentálhigiéniai - programokat és bűnmegelőzési beavatkozásokat is ki lehetett alakítani a helyi igények szerint. A pályázóknak komplex eszközrendszer állt rendelkezésükre, melyet a helyi szükségleteknek és igényeknek megfelelően kombinálhattak a programban. Fontos, hogy a pályázatnak a telepi célcsoporton kívül a teljes település lakosságát

⁵⁵ A komplex telepes program meghirdetése egy pályázati hiányos időszakra esett, vagyis nagyon kevés volt a meghirdetett kiírás, mind a civil szervezetek, mind az önkormányzatok jelentős forráshiányokkal küzdöttek. Ennek is köszönhető, hogy több olyan település is pályázott és nyert a fenti kiíráson, ahol klasszikus értelemben vett szegregátum nem volt, viszont a kritériumoknak a település megfelelt.

érintő programokat is tartalmaznia kellett, annak érdekében, hogy helyi elfogadottságát biztosítsák, illetve hogy a telep és a helyiek közötti kapcsolatot erősítsék. Szintén lényeges, hogy a programon belül (a költségek 15%-ának erejéig) lehetőség volt infrastrukturális elemek megvalósítására is (pl. közösségi ház létrehozása).

A hazai telepprogramok tapasztalatai kapcsán – bár időben későbbi kezdeményezésről van szó – érdemes megemlíteni a Belügyminisztérium által 2013-ban elindított úgynevezett Vályogvető programot. A program célja közfoglalkoztatás keretében olcsó és természet-közeli építőanyag (vályog) felhasználásával szociális családi házak építése a települések mélyszegénységben élő, elsősorban roma lakossága számára. A program 2013-ban Gilvánfán indult, ahol 8 db ház megépítésére került sor. A program sikerét követően, a Kormány döntése szerint a cigánytelepek felszámolásával összefüggésben indokoltá vált a mintaprogram kiterjesztése, így a 2014. évben további 10 település bevonásával és 51 ház megépítésével folytatódott a program. A szegregátumok felszámolása, illetve a lakhatás javítása kiemelt kormányzati feladat, melyhez az említett program szorosan kapcsolódik⁵⁶.

Az eddig bemutatott pályázatoktól némileg eltértek a regionális operatív programokból finanszírozott szociális városrehabilitációs programok. Ezek célterületei a városok leromlott negyedei, tehát nemcsak kizárólag telepek, hanem annál valamivel vegyesebb társadalmi összetétellel rendelkező lakóterületek is. A beavatkozás célja a negyedek fizikai rehabilitációja mellett az ott élők életkörülményeinek és lehetőségeinek javítása volt. A programtervezők/kiírók komplex, integrált programok megvalósítását tűzték ki célul, melyek a fizikai felújítások mellett a lakosság társadalmi integrációját is célozzák. Fontos, hogy egyedül a szociális városrehabilitációs programokon belül lehetett eddig lakhatási beavatkozást megvalósítani uniós forrásból. A lakhatási beavatkozások az eredeti, 2007-ben életbe lépett ERFA⁵⁷-szabályozás szerint voltak meghatározva, vagyis az akcióterületen belül lakóépületek közös helyiségeinek, épületrészeinek energiahatékonysági szempontú felújítása, valamint a meglévő önkormányzati szociális bérlakások (lakásbelső), komfortosítása volt lehetséges. Az első kiírás 2007 végén jelent meg, azóta azt az egyes régiókban több is követte. A pályázati rendszer kezdetben a megyei jogú városoknak külön forráskeretet és kiemelt projekt eljárásrendet határozott meg, míg a többi város pályázati rendszerben valósíthatott meg ilyen programot.

Összefoglalva, a komplex telep-, illetve a szociális városrehabilitációs programok eddigi legfőbb tanulságai, következtetései, a hivatkozott lakhatási stratégia alapján az alábbiakban fogalmazhatók meg:

- A programok nagy része nem telepeken, illetve nem a roma népesség által jelentős mértékben lakott városnegyedekben valósult meg, hanem annál kevésbé leromlott területeken.
- A projektek komplexitása és integráltsága a legtöbb esetben alacsonyfokú volt. A projektek a városrehabilitációs támogatások esetében az infrastrukturális és egyéb fizikai beavatkozásokra (intézményi és közterület-felújítások) koncentráltak, míg a szoft programelemek csak kevésbé jelentek meg, és azok kapcsolódása a feltárt problémákhoz,

⁵⁶ Belügyminisztérium, Szociális bérházakat adtak át Baranyában, <http://www.kormany.hu/hu/belugyminiszterium/onkormanyzati-allamtitkarsag/hirek/szocialis-berhazakat-adtak-at-baranyaban>, illetve Vörös Erika, Vályogvető mintaprogram, 2014/03, http://epa.oszk.hu/02900/02952/00125/pdf/EPA02952_orszagepito_2014_3_36-39.pdf.

⁵⁷ ERFA: Regionális Fejlesztési Alap.

szükségletekhez gyenge volt. A szoft programoknak az ellátó intézményrendszerhez való kapcsolódása gyenge volt a legtöbb esetben, a projekt lezárulása után csak elvétve folytatódtak akár minimális szinten.

- A Komplex telep-program esetében viszont pont a szoft programelemek kerültek előtérbe, a megvalósító települések kis töredéke volt az, aki infrastrukturális fejlesztést – bérlakások építését – is bevállalta volna.
- Lakhatási beavatkozás ott valósulhatott meg, ahol az akcióterületen voltak szociális bérlakások, illetve társasházak. A magántulajdonú családi házas területek kiestek a lakhatási beavatkozásokból, ott csak egyéb infrastrukturális fejlesztések történhettek. A lakhatási beavatkozások a szükségletekhez képest mindenütt csak kisebb mértékben tudtak megvalósulni, mivel a pályázó önkormányzatok elsősorban a tulajdonukban lévő közterületi és közösségi infrastruktúrára koncentráltak. A lakhatási beavatkozások a fenntarthatóságra (lakásköltségek megfizethetősége) kevés figyelmet fordítottak, és ebből a szempontból a projektek integráltsága gyenge volt (hiányzott az adósságkezelés, megfelelő piacképes szakmák biztosítása képzéseknél, nyílt munkaerő-piaci programokhoz való kapcsolódás, hosszabb távú foglalkoztatás). A lakhatási beavatkozások és a helyi lakáspolitikára kapcsolata elhanyagolhatónak mondható.
- A fenntarthatóság általában a projektek nagyon gyenge eleme. Jellemzően a program zárása után a szoft tevékenységek további finanszírozás hiányában kivonultak a területről (kivéve azok, melyekre vonatkozott a fenntartási kötelezettség), és feltételezhető, hogy az ellátások szintje is visszaesett a projektet megelőző időszak szintjére.
- A helyi programok alacsonyfokú integráltsága továbbra is probléma, annak ellenére, hogy a komplexitás terén előrelépés történt: ugyan egyre több programelemet alakítanak ki a helyi programokon belül, az ezek közötti szinergikus kapcsolat továbbra is gyenge, a programelemek nem épülnek kellően egymásra. A programelemek és a megvalósítók, illetve a helyi ellátórendszer között nem épül ki kapcsolat, a közszolgáltatásokat nyújtó intézményi szereplők jellemzően nincsenek aktivizálva.
- A lakhatási programelemek az eddigi uniós programoknál nem támogatták a szegregátumban élők mobilizációját (ez a szociális városrehabilitációs programoknál az uniós szabályozás miatt sem volt lehetséges 2010-ig), a lakhatási programok általában nem kapcsolódnak a helyi lakáspolitikához, mely utóbbi helyi stratégiai megalapozottsága jellemzően hiányzik nem csupán a kistelepülések, hanem a nagyobb városok esetében is. A lakhatási beavatkozások fenntarthatósága minden eddigi program esetében az egyik legkritikusabb problémának mutatkozik, a megnövekedett lakásköltségek megfizethetősége nem biztosított.
- A képzési és foglalkoztatási programok eddig nem bizonyultak hatékonyak abból a szempontból, hogy hosszabb távon valóban növelték volna a célcsoport foglalkoztatottságát. Az is látszik, hogy az eddig alkalmazott „egyen” megoldások helyett a település általános gazdasági potenciálja/munkaerő-piaci helyzete és az egyéni igények szerint kell diverzifikálni ezeket a programokat.

A lakhatási programokkal kapcsolatosan fontos megjegyezni, hogy azok kizárólag önkormányzati tulajdonú szociális bérlakásokat érintenek, magántulajdonú ingatlanok felújítására uniós forrásokból nincs lehetőség. Emiatt azok a mélyszegénységben élő családok, akik saját tulajdonú ingatlanjaiktól nem akarnak, nem tudnak megválni, nem lehetnek kedvezményezettjei a

bemutatott programoknak. Vagyis a programok a lakhatásilag legszegényebbek számára nyújt lehetőséget, akiknek vagy nincsenek ingatlanjai (pl. fiatal családok), vagy ingatlanjai használhatatlanok, lakhatásra alkalmatlanok. Ugyanakkor a települések kell, hogy rendelkezzenek helyi lakhatási szabályzattal, ami a szociális bérlakások kérdését is meghatározza – ez a kistelepüléseken nincs meg egyelőre. A lakhatási rendeletek⁵⁸ pedig elsősorban az önkormányzatok lehetőségeit és hatalmi viszonyait tükrözik, nem nagyon van arra példa, hogy közösségi egyeztetés eredményeként jönnének létre ezek a rendeletek.

Összegzésképp, az eddig ismertetett fejlesztési programokkal kapcsolatosan nagyon fontos kihangsúlyozni, hogy teljes egészében forrásfüggőek, vagyis csak akkor tudnak működni, ha erre éppen támogatási forrás áll rendelkezésre. A támogatási források pedig egyre inkább pályázati keretek között érhetőek el. Ugyanakkor azok a szociális fejlesztések, amikre leginkább szükség van, nem projekt-alapú működéshez kötöttek, sokkal inkább egy közép- vagy hosszútávú, rendszeres támogatás tudná biztosítani ezek elérését. A fejlesztésekben helyben résztvevő szervezetek nem rendelkeznek olyan humán, infrastrukturális vagy pénzügyi háttérrel, ami lehetővé tenné számukra, hogy az egyes támogatási ciklusok közötti időszakokat saját forrásokból meg tudják finanszírozni – gyakorlatilag 2-3 évente újra kell indítani minden helyi fejlesztési folyamatot. Ez természetesen rendkívül kontraproduktív. Többször is történt már kísérlet arra, hogy olyan pénzügyi alapok jöjjenek létre, amik legalább egy-egy szűkebb terület ilyen finansziális problémáit megoldhatnák (lásd Roma Education Fund programjai tanodák számára, különböző mikrohitel-termékek civil szervezeteknek), de stabilan működő rendszer sajnos nem jött létre. Ez mindenképpen egy olyan támogatási rés, amin támogató szervezetként is érdemes elgondolkodni.

9. Megvalósító szervezetek és az általuk elérhető fejlesztési források

A fejlesztési források intézményesülése együtt járt egy ehhez kapcsolódó „piac” kialakulásával is, a változó intenzitású fejlesztési forrásokra egyre több jelentkező akadt. Ahogy a szektor változott, annak megfelelően változtak a kapcsolódó piac résztvevői is. A '90-es évek elejétől 2004-ig alapvetően helyi roma civil szervezetek illetve kisebbségi önkormányzatok tudtak pályázni ilyen jellegű forrásokért; az elérhető támogatások alapvetően kisösszegűek voltak (100e-1 millió Ft) és rövid futamidejű projekteket (átlagosan 1 év) támogattak. A támogatások célja alapvetően megélhetést támogató, jövedelemkiegészítő tevékenységek beindítása volt, azzal a reménnyel, hogy ezekből a későbbiekben közösségi vállalkozások nőhetnek ki. A gazdasági jellegű támogatások mellett az oktatáshoz kapcsolódók voltak jelentősek, elsősorban ösztöndíjak, illetve a tanoda-típusú tevékenységek finanszírozása volt elérhető. Az ezredforduló környékén jelentek meg az első közösségi ház pályázatok, amik a megvalósító szervezetek komplex tevékenységeit próbálták összefogni. Jellemzően a támogatói oldalon is a civil rész dominanciája volt megfigyelhető, a Soros Alapítvány, az Autonómia Alapítvány mellett az – utóbbi mintájára létrehozott – Magyarországi Cigányokért Közalapítvány (MACIKA) voltak a legjelentősebb adományozók.

⁵⁸ A lakhatási rendeletek az önkormányzatok által hozott jogszabályok, amik az önkormányzati tulajdonban lévő bérlakások használatát szabályozzák, így a szociális bérlakásokét is.

2004-től az EU-s források alapvetően elkezdték átvenni a hazai fejlesztési források helyét (bár néhány évig az EU csatlakozás után is elérhetőek voltak az OFA és a MACIKA pályázata), mindez az ezekhez kapcsolódó feltételek változását is magával hozta. A pályázó szervezeteknek egyre több bürokratikus feltételnek kellett megfelelnie, stabil pénzügyi és szakmai háttérrel kellett biztosítaniuk – a roma civil szervezetek jelentős része egyszerre csak azon vette észre magát, hogy önállóan, egyedül nem pályázatképesek az EU-s forrásokra, a korábbi kisösszegű pályázatok pedig vagy megszűntek, vagy jelentősen átalakultak. Mindez a pályázati piac átalakulását jelentette, a különböző típusú források elég jelentősen meghatározzák azt a pályázói kört, akik számára az adott támogatás egyáltalán megpályázható.

Vegyük sorra a jelenlegi szervezeti, intézményi hierarchiát.

Országos roma szervezetek – jellemzően a '90-es évek első felében jöttek létre, elsődlegesen érdekvédelmi célokkal, amik később pályázati tevékenységekkel is kiegészültek (például a Lungo Drom, Phralipe, Roma Parlament, Roma Polgárjogi Alapítvány, Cigány Szervezetek Országos Szövetsége, Közéleti Roma Nők). A pályázati rendszer követelményeinek megfelelően az országos szervezetek vidéki fiókszervezetei önállóvá váltak és a pályázati szektor aktív szereplői lettek – ez elsősorban a Lungo Dromra és a Phralipe-re volt igaz. A szervezetek óhatatlanul politikai szerepet is betöltöttek, hiszen ezek tagjai gyakran a helyi kisebbségi önkormányzatok tagjai is voltak – ez a kettősség a kistéleplési szinttől az országosig bezárólag jellemezte a rendszert.

2004 után az országos szervezetek egy-egy nagyobb volumenű fejlesztési programban részt vettek, ez azonban mára már kevésbé jellemző. Azt mondhatjuk, hogy az országos egyesületek jelenleg alapvetően mozgalmi, politikai, érdekvédelmi célokat betöltő szervezetek, operatív programmegvalósításban nem vesznek részt, a Lungo Drom-on kívül működésük finanszírozása nem stabil.

Országos pro-roma szervezetek – ebbe a csoportba olyan, országos hatókörrel rendelkező szervezetek tartoznak, amelyek nem definiálják önmagukat roma egyesületként, de tevékenységük vagy teljes egészében a roma közösségekre irányul, vagy egy nagyon erős ilyen jellegű fókusszal rendelkeznek (például Autonómia Alapítvány, Ökotárs Alapítvány, Kárpátok Alapítvány, DemNet, Habitat for Humanity, Hétfá). Ezek az alapítványok, egyesületek jellemzően pályázati forrásokból működnek, bár szituációktól függően támogatásosztó, programgazda szerepkört is betöltenek. Ebből adódóan változó viszonyuk a roma szervezetekkel, hol támogatotti, hol partneri szerepkörben kerülnek kapcsolatba.

Jellemzően ezen szervezetek munkatársai a hazai, romákkal foglalkozó kutatói, értelmiségi csoportokból kerülnek ki, ebből adódóan sok esetben tanácsadói, elemzői feladatokat is ellátnak EU-s és transznacionális szervezetek, intézetek számára.

Egyházi szervezetek – egy-két, kimondottan egy településhez kötődő kivételtől eltekintve, az egyházak a 2000-es évek második felétől kezdtek el nagyobb arányban romákat támogató programokat indítani, címkézetten ilyen jellegű tevékenységet folytatni. Jelenleg az egyházi programok közül kiemelkedik a Máltai Szeretetszolgálat tevékenysége, akik telep programokat támogatnak, tanodákat működtetnek, Jelenlét programjukat az ország több településén adaptálták, a közeljövőben már a harmadik támogatási körét kezdő Gyerekesély program keretében 30 kistérségben látják el a program szakmai támogató szolgáltatásait. Általánosságban is meg kell

állapítani, hogy az egyházak szociális területen történő expanziója egyre nagyobb méretű, ez valószínűleg a következő években is így lesz – a romák számára elsősorban oktatással kapcsolatos szolgáltatásokat nyújtva.

Regionális szervezetek – kevés olyan roma szervezetről beszélhetünk, amelynek tevékenysége a saját településén túl is kiterjed, esetleg mikrorégiós, régiós szintű (például Dél-somogyi Cigány Képviselők Szövetsége – Somogy, Zala, NMCKKSzSz - Nógrád, Bhim Rao - Borsod, Dzsaj Bhim – Borsod, Khetanipe – Baranya). Ezeket a szervezeteket célorientált működés jellemzi (még ha értékorientált is volt indulásuk, időről időre rákényszerülnek olyan helyi, akár politikai kompromisszumokra, amik inkább egy aktuális cél elérését szolgálják). Regionális működésből eredően nincs, vagy nem feltétlenül van egy helyi közösség, amit képviselnek. Rendelkeznek olyan humán erőforrás háttérrel, ami lehetővé teszi számukra, hogy sikerrel pályázzanak hazai és EU-s forrásokért, ugyanakkor olyan pénzügyi háttérük nincs, ami a pályázati időszakok közötti folyamatos működést is minden esetben lehetővé tenné. Működésükhöz nagyon fontos a regionális beágyazottság és a kapcsolati rendszer. A regionális roma szervezetek partnerként tudnak részt venni nagyszabású komplex programokban, ezekben elsősorban terepmunkát, a helyi roma közösségekkel való kapcsolattartást végezve. Az adott szervezet helyi kapcsolati hálójának függvényében regionális fejlesztési forrásokhoz is hozzá tudnak jutni, véleményüket, munkájukat akár tervezési időszakban is rendszeresen kikérik.

Pro-roma regionális szervezetek – ezek a szervezetek is tipikusan cél-, illetve értékorientáltan működő egyesületek, tevékenységükben a karitászműködés és a különböző fejlesztési programok összekapcsolódnak (például Igazgyöngy Alapítvány, SZETA, Szent Márton Caritas Alapítvány). Alapvetően pályázati forrásokból tudnak működni, bár esetükben eredményes és átgondolt egyéb fundraising tevékenységről is beszélhetünk. Ezek a szervezetek is rendszerint tagjai a régiós komplex programok partnerségeinek, a helyi fejlesztések tervezése során szakértelmük, tapasztalatuk számítt.

Települési szintű szervezetek – számukra leginkább a működési költségeket biztosító támogatások elérhetőek (Nemzeti Együttműködési Alap), illetve a szintén ehhez a forráshoz tartozó kis volumenű projektek (1m Ft). Nagyon kevés olyan szervezet van, amelyik saját tagságán belül tud biztosítani megfelelő végzettséggel, szakmai gyakorlattal rendelkező projektmenedzsmentet, illetve rendelkezik olyan pénzügyi háttérrel, ami egy EU-s program sikeres lebonyolításához szükséges. (A támogatások intenzitása miatt a teljes támogatási összeg 10-30%-át a program alatt elő kell hitelezni.) Amennyiben ezekkel a feltételekkel rendelkezik egy-egy ilyen szervezet, működésének fenntartása érdekében pályázat-orientáltan kell dolgozzon, vagyis az aktuális kiírásokra kell pályázzon - bizonyos határok között –, függetlenül annak szakmai tartalmától. Amennyiben ezek a helyi szervezetek középtávon is működni akarnak, óhatatlanul is partnerségeket kell kössenek helyi, vagy regionális nem roma szervezetekkel, amelyek a projektek menedzsmentfeladatait el tudják látni. Sok esetben a folyamat fordított: a pályázatiíró, projektmenedzsment szervezetek keresnek céljaikhoz helyi roma szervezetet, akiken keresztül pályázat-képessé válnak.

10. Záró gondolatok

Zárógondolatként újra kiemeljük, hogy Magyarországon az a speciális helyzet figyelhető meg, hogy a mélyszegénység igen erős etnikai jelleggel is bír: a romák jelentősen felülreprezentáltak ebben az alapvetően szociális csoportban. Kutatói becslések szerint a magyarországi mélyszegények 40-50%-a roma, vagyis a szegénység nem teljesen romakérdés, ugyanakkor a romák közel 70-80%-a tartozik ebbe a csoportba. Mindez azt jelenti, hogy egy roma gyereknek tízszer nagyobb az esélye arra, hogy mélyszegénységbe születik, mint egy nem roma társának. A szegénységben, mélyszegénységben élőket amúgy is jellemzi egy, az átlagosnál jóval alacsonyabb határfokú érdekérvényesítési képesség, de ez a romák esetében az őket ért diszkriminációval hatványozódik. A mélyszegénységben élő romák – bizonyos szempontból – hátrányosabb helyzetben vannak a szintén hasonló életkörülmények között élő nem romáknál. Mindebből adódik, hogy társadalmi hasznosság szempontjából is különösen érdemes a mélyszegénységen belül a roma közösségek, szervezeteik támogatása, rajtuk keresztül a közösségek segítése. A hazai fejlesztéspolitika évek óta tartó kérdése, hogy milyen célzással lehet a legnagyobb határfokú társadalmi fejlesztéseket elérni: színvak, területi célzással vagy pozitív diszkriminációs megközelítéssel? Egyértelmű válasz nincs a felvetésre, programonként érdemes vizsgálni a lehetőségeket, és választott fejlesztési irányok lehetséges következményeit minden esetben szükséges elemezni.

Bibliográfia

Anandi Mani et al.: Poverty impedes cognitive function. *Science*, Vol. 341, 2013. Aug.

Antony Giddens: *The Third Way: The renewal of Social Democracy*, 1998.

Bördös Katalin, A közfoglalkoztatás intézményi környezete– történeti áttekintés. *Közéletkép*, 2014, http://econ.core.hu/file/download/mt_2014_hun/kozelkep_21.pdf.

Cseres-Gergely Zsombor – Molnár György: Közmunka, segélyezés, elsődleges és másodlagos munkaerőpiac. *Társadalmi Ríport 2014*. Táarki, Budapest, 2015, <http://www.tarki.hu/adatbank-h/kutjel/pdf/b331.pdf>.

Cruz-Foster-Quillin-Schellekens: Ending Extreme Poverty and Sharing Prosperity: Progress and Policies. World Bank Policy Research Note, 2015, <http://pubdocs.worldbank.org/en/109701443800596288/PRN03Oct2015TwinGoals.pdf>.

Decade of Roma Inclusion Secretariat Foundation, Roma Inclusion Index, 2015, <http://www.rcc.int/romaintegration2020/files/user/docs/Roma%20Inclusion%20Index%202015.pdf>

Domokos Vera – Herczeg Béla: Terra Incognita. *Szociológiai Szemle*, 2010/3.sz.

EMMI, Telepszerű lakhatás kezelését megalapozó szakpolitikai stratégia, 2015 március, <http://www.kormany.hu/download/3/a6/40000/Lakhat-Strat.pdf>.

EU-SILC adatlevétel, 2014.

Eruditio Oktatási Szolgáltató Zrt: Tanodabeválás-vizsgálat tapasztalatainak összefoglalása, 2012.

European Labour Force Survey, 2014.

European Union Agency for Fundamental Rights, Second European Union Minorities and Discrimination Survey (EU-MIDIS II) Roma – Selected findings, <http://fra.europa.eu/en/publication/2016/eumidis-ii-roma-selected-findings>

Eurostat, Europe 2020 indicators - poverty and social exclusion, 2016, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Europe_2020_indicators_-_poverty_and_social_exclusion.

Hablicsek László, „Kísérleti számítások a roma lakosság területi jellemzőinek alakulására és 2021-ig történő előrebecslésére.” *Demográfia*, 2007. 1. sz. p.7-54, <http://demografia.hu/kiadvanyokonline/index.php/demografia/article/viewFile/540/483>.

Havasi Éva – Altorjai Szilvia: A jövedelem mint az anyagi jólét és a szegénység mérőszáma. *Társadalomstatistikai Füzetek*, 43. szám, KSH, Budapest, 2005.

Havasi Éva, Szegénység, számolva és számolatlanul, *Kettős MÉRCE*, 2017, http://kettosmerce.blog.hu/2017/01/08/havasi_eva_szegenyseg_szamolva_es_szamolatlanul.

Hegedüs József – Horváth Vera, *Éves jelentés a lakhatási szegénységről 2012, 2013*
http://www.habitat.hu/files/jelentes_veglszoveg_web.pdf

Kemény István – Havas Gábor: Cigánynak lenni. *Társadalmi riport*, 1996,
<http://www.tarki.hu/adatbank-h/kutjel/pdf/a894.pdf>.

Kemény István – Janky Béla: Települési és lakásviszonyok, 2014,
<http://beszelo.c3.hu/04/04/13kemeny.htm>.

Kemény István – Janky Béla – Lengyel Gabriella: *A magyarországi cigányság 1971-2003*. Gondolat, Budapest, 2004, <http://kisebbssegkutato.tk.mta.hu/a-magyarorszagi-ciganysag-1971-2003>.

Kiss Ambrus: A dolgozói szegénység és a létminimum, <http://ujegenloseg.hu/dolgozoi-szegenyseg-es-a-letminimum-2/2/?nopagination>.

KSH: Népeségtudományi Kutatóintézet: Népeség-előreszámítás,
<http://demografia.hu/hu/tudastar/nepesseg-eloreszamitas>.

KSH: Statisztikai Tükör 2015/46, 2015,
<https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/letmin/letmin14.pdf>

Kurucz Erika (szerk.): *Élethelyzetek a társadalom peremén*, NCSSZI, 2011,
http://www.ncsszi.hu/tamop-5_4_1-08_/v_piller---kutatas/romakutatas.

Ladányi János - Szelényi Iván: *A kirekesztettség változó formái: Közép – és délkelet-európai romák történetei és összehasonlító szociológiai vizsgálata*. Napvilág Kiadó, Budapest, 2004.

Mártonfi György: Korai iskolaelhagyás – Hullámzó trendek. *Educatio* 2014/1, pp. 36–49,
www.hier.iif.hu/hu/letoltes.php?fid=tartalomso/2304.

MTA TK Gyerekesély-kutató Csoport: Gyerekesélyek a végeken II., 2016,
http://gyerekesely.tk.mta.hu/uploads/files/GYEREKESELYEK_A_VEGEKEN_II_korr.pdf.

Nagy Viktória, Mit lehet tenni a dolgozói szegénység ellen?,
http://www.szef.hu/hirek/dolgozoi_szegenyseg.

Polyacskó Orsolya: „Tanoda” típusú programok. PSIVET, Esélyteremtés, 2013.

TÁMOP 5.1.3.-09/2 - Közösségi felzárkóztatás a mélyszegénységben élők integrációjáért, Pályázati útmutató, <https://www.palyazat.gov.hu/doc/1892>.

Tárki Tudok: A tanoda-típusú intézmények működésének, tevékenységének elemzése, Kutatási beszámoló, 2008-2009, illetve 2012-2013.

TKKI, Tanoda-beválás vizsgálat, Kézirat, 2015.

Vörös Erika: Vályogvető mintaprogram, 2014/03,
http://epa.oszk.hu/02900/02952/00125/pdf/EPA02952_orszagepito_2014_3_36-39.pdf.