

**Bene Márton**

## **Az európai romastratégia**

Az Európai Unió ebben a félévben szeretne elfogadni a régóta szorgalmazott romastratégiát, amelyik a magyar EU elnökségnek is kiemelt prioritása. Nagyon úgy tűnik, hogy ezt a célt sikerül is elérni, ugyanis jelen állás szerint az állam-és kormányfők június 24-i Európai Tanács ülése elfogadhatja a végleges keretstratégiát. Az Európai Bizottság által kiadott „A nemzeti romaintegrációs stratégiák uniós keretrendszere 2020-ig” című ajánlását fogja alapul venni a Tanács, amelyik sok elemében épít a közösség harmadik intézménye, az Európai Parlament által szinte egyhangúan elfogadott jelentésére, amelyet a magyar néppárti képviselő Járóka Livia nyújtott be. Elemzésem tárgyát ez a két dokumentum jelenti, melyek között a hasonlóságokon túl jelentős eltérések is megfigyelhetők. Bár a Tanács a Bizottság javaslatát fogja napirendjére venni, így a későbbi események során az a dokumentum bír valódi relevanciával, az összevetés azért is indokolt, mert amellett, hogy az EB javaslat sokat merített a Járóka-féle jelentésből, jól demonstrálja az unió döntéshozatali eljárásának sajátosságait.

### **Gazdasági szemléletmód**

Járóka Livia jelentését március elején fogadta el a Parlament, míg a Bizottság majdnem egy hónappal később április elején mutatta be saját anyagát. A szándék mindkét dokumentumban azonos volt: az Unió területén élő, többségében uniós állampolgár, 10-12 milliós létszámával a legnagyobb európai etnikai kisebbségnek számító roma közösség, amelyik jelentős szociális, kulturális valamint gazdasági hátrányokat halmozott fel a többségi társadalommal szemben az elmúlt évtizedekben, minél előbbi társadalmi integrációját elősegíteni. A szemlélet is hasonló: mind a Járóka-féle jelentés, mind pedig a Bizottság ajánlása gazdasági szempontból közelíti meg a kérdést, így hangsúlyozza, hogy milyen mértékű gazdasági előnyöket jelenthet az egyes tagállamok, valamint a közösség számára is, ha a romák helyzetét sikerül a többségi társadalomhoz hasonló színvonalra emelni. Ezzel szemben a nemzetgazdaságokra nézve is súlyos következményekkel járhat a jelenlegi állapot fenntartása, vagy esetleges romlása.

Tény, hogy az előregedő európai társadalmak számára hallatlan munkaerőforrást jelenthet a sokkal jobb demográfiai mutatókkal rendelkező cigányság, és a jelenleg a foglalkoztatási rendszeren kívül eső, segélyből és feketemunkából élő tömegek bekapcsolása a gazdaság vérkeringésébe hosszabb távon jelentősen hozzájárulhat a gazdasági növekedéshez. A Járóka-jelentés számításai szerint – a roma népesség arányától függően – 5-10%-os GDP növekedéssel lehet számolni a roma integrációnak köszönhetően. Az Európai Bizottság arra is felhívja a figyelmet, hogy a nem éppen sikeres Lisszaboni Stratégia utódjának számító, tavaly

elfogadott új gazdasági terv, az Európa 2020 célkitűzései teljesíthetetlenek a romák helyzetének radikális javítása nélkül.

Tény az is, hogy bizonyos országokban – köztük Magyarországon – nehezen képzelhető el a 75%-os foglalkoztatottság elérése, az iskolában lemorzsolódott gyerekek arányának 10%-ra csökkentése, vagy éppen a szegénységi küszöb alatt élő emberek számának 20 millióval való csökkentése a romák életszínvonalának javítása nélkül.

## **Intézményi sajátosságok**

A két dokumentum jellege jelentősen eltér egymástól, amire az intézményrendszerben elfoglalt helyük a magyarázat. Járóka jelentése a Bizottságnak küldött javaslatokból épül fel, azt tűzve ki célul, hogy az EB ez alapján készíti el saját anyagát – ami részben teljesült. Ezek a javaslatok inkább iránymutatások, figyelembe veendő szempontok, mintsem konkrét cselekvési terv. A Bizottság stratégiájának címzettjei elsősorban a tagállamok, akik felé szintén ajánlásokat fogalmaz meg a testület, ebben az esetben viszont konkrét célokat megnevezve, amelyek eléréséhez a tagállamok választhatják meg az eszközöket. Ezen a ponton ellentétbe is került a két intézmény, ugyanis [az EP sokkal inkább egy akciótervet látott volna szívesen](#) a keretstratégia helyett.

Az EB ezt azzal hátrította el, hogy a szociális és a kisebbségi ügyek tagállami hatáskörbe tartoznak, és az is igaz, hogy bár minden tagállamban élnek romák, jelentős eltérés van az országok között mind számukban, mind pedig helyzetükben, így indokolt lehet, hogy az egyes tagállamok ne közös uniós standardokhoz alkalmazkodjanak, hanem a sajátosságaikat figyelembe véve alakíthassák ki stratégiájukat. Éppen ezért talán indokoltabb lehetett volna nem az egész közösségre kiterjedő stratégiát készíteni, hanem az EU, ebből a szempontból kifejezetten súlyosan érintett országai hozhattak volna létre egy együttműködést, szintén a Bizottság kontrollálásával. Az európai romák kétharmada ugyanis négy országban koncentrálódik, ahol a helyzetük nagyon hasonló, így akár egy „keményebb” és célzottabb stratégia születhetett volna, amelyet nem akaszt meg az eltérő nemzeti sajátosságok által okozott nézeteltérések, érdeksérelmek. Különösen indokolt lehetett volna ez a megoldás azért is, mert Spanyolországot leszámítva egy régióban, Kelet-Közép-Európában helyezkednek a különösen érintett országok.

## **Technikai kérdések**

Mindkét dokumentumban, de erőteljesebben talán a Járóka-jelentésben, kiemelt szerepet kapnak a technikai javaslatok. Ez valóban nagyon fontos, ugyanis rengeteg célzott program az ilyen hiányosságai miatt nem képes elérni a megfelelő eredményt. Jó példa erre az is, hogy milyen elképesztő becslések szoktak napvilágot látni a közéletben arról, hogy a romáknak szánt állami pénzeknek hány százaléka jut el valóban a célzottakhoz. Járóka éppen ezért többször is felhívja a figyelmet a pénzalapok jobb koordinálására, ellenőrzésére, a programok monitorozására, nyomon követésére, folyamatos kiértékelésére. Nagyon fontos, hogy kihangsúlyozza a hatékonyabb kommunikáció szerepét, ugyanis a programok léte nem elég ahhoz, hogy az eljusson az arra jogosultakhoz. Az egyik legfontosabb technikai újítása a

válságtérképekről szóló javaslata. Jellemző ugyanis, hogy a leszakadó, hátrányos helyzetű régiókban, ahol magas a munkanélküliség, a legmagasabb a romák aránya.

Ezért érdemes lehet ezekre a területekre összpontosítani a fejlesztési pénzeket, a célzott beavatkozásokat. Ezeknek a területeknek, mikrorégióknak a feltérképezése fontos cél, amelyet különböző mutatószámok alkalmazásával lehet láthatóvá tenni. Járókanak erre is megvan a javaslata, aki a laeken-i indikátorokat javasolja. Bár a „válságtérkép” kifejezést nem használja, de a Bizottság is átveszi ezt a javaslatot, és ő is hangsúlyozza a pénzek elosztásának, ellenőrzésének jelentőségét, ezért „szilárd ellenőrzési mechanizmus” kiépítését szorgalmazza. Mindkét tervezett hangsúlyozza a roma közösségekkel, szervezetekkel, civil szervezetekkel való együttműködést, ami szintén nagyon fontos, ugyanis az ő gyakorlati, szakmai tapasztalatuk, lehetséges közvetítő szerepük elengedhetetlen lehet a hatékony cselekvés kivitelezésében. A források tekintetében az EP nagyobb szerepet szánna az EU-nak, de a Bizottság elsősorban tagállami pénzekből, valamint a már meglévő uniós alapok jobb kihasználásában látja a megoldást.

A Járóka-jelentés többek között ezzel kapcsolatban hangsúlyozza a bürokratikus - adminisztratív akadályok lebontását, ami jelentősen megkönnyítené a források célba érését, maximális kihasználását. Fontosabb pont a Járóka-jelentésből még „a kifejezett, de nem kizárólagos célbavétel” fogalma. Ez egy nagyon fontos alapelv, ami már a 2009-es [„a romák befogadásának 10 közös alapelve”](#) dokumentumban is szerepel (amelyből egyébként több pont is megjelenik a jelentésben) és azt jelenti, hogy bár alapvetőleg a romák beilleszkedését célozzák meg a programok, de abból nem zárnak ki senkit, aki hasonló szociális, gazdasági, kulturális körülmények között él. Ez mindamelllett, hogy méltánytalan lenne, még felesleges etnikai konfliktusokat is gerjesztene az érintettek között, így éppen az alapvető céllal szemben hatna.

Ez jelentős előrelépés a jelentésben, ugyanis a társadalom ellenérzéseit, amit a kétségtelenül szükséges pozitív diszkrimináció okoz a többségi társadalom több tagjában, csökkenthető, ha azt tapasztalják, hogy nem etnikai alapon járnak a különböző kedvezmények, hanem szociális alapon. Utalásszerűen szerepel ez a Bizottsági keretstratégiában is. Fontos említeni még ebben a részben Járókanak a jutalmazási mechanizmusra vonatkozó javaslatát is, mely szerint teljesítményhez kötött forrásokat oszthatna ki az EU, így az közösségi pénzekre áhító tagállamok megfelelőképpen lennének motiválva a közösen meghatározott célok teljesítésére. Ez a pont teljes egészében hiányzik a Bizottsági keretstratégiából, ami azért különösen aggasztó, mert a mindössze ajánlásokat és célokat megfogalmazó dokumentum teljesítése teljes egészében a tagállamok hatásköre, akik felett így a Bizottság számára semmiféle kényszerítő, motiváló eszköz nem áll rendelkezésre. Így erősen kérdéses, hogy a szépen megfogalmazott célok elérésére mennyi esély mutatkozik.

## A négy kulcsterület

Mindkét dokumentum négy területet emel ki, ahol fontos a hatékony cselekvés, ezek pedig a romákkal kapcsolatban gyakran emlegetett oktatás, foglalkoztatás, egészségügy és lakhatás területei. Nem mindegyikkel foglalkoznak azonos mértékben, a középpontban, mind a Járóka-jelentés esetében, mind a keretstratégia esetében az oktatás áll.

## Oktatás

Az oktatás középpontba emelése nagyon is indokolt, ugyanis jól érzékelhető, hogy a roma integrációval kapcsolatban hosszú távú siker csak az oktatás segítségével érhető el. Ezzel a területtel kapcsolatban merül fel a legtöbb ötlet, mindkét dokumentum, de leginkább a Járóka-jelentés esetében. A jelentés hangsúlyozza az oktatáshoz való egyenlő hozzájutás elvét, a szegregáció csökkentését, azzal összefüggésbe a szegregáció melegágyának tartott speciális iskolákban tanuló romák arányának csökkentését. A továbbtanulással kapcsolatban ösztöndíj-programokat, mentorokat szorgalmaz, valamint a jól teljesítő iskolák jutalmazását. Valóban rendkívül fontos lenne, hogy minél több diplomás roma kerüljön ki az egyetemekről, ugyanis egy roma elit, ami ma nem igazán létezik, olyan pozitív ösztönzőként tudna szolgálni a közösség többi tagjának, amit más eszközökkel nem igazán lehet elérni. Éppen ezért aggasztó, hogy például hazánkban a romáknak alig 1%-a tanul a felsőoktatásban, míg a többségi társadalomban a felsőoktatás expanziójáról beszélhetünk. Pozitívum az is, hogy a jelentés szorgalmazza a mediátorok szerepét az oktatásban, akik a normális szülő-iskola kapcsolatért felelnének, ami nagyon fontos, ugyanis a roma fiatalok iskolai teljesítményében, továbbtanulási lehetőségeiben sokszor éppen a család a visszahúzó erő. A Bizottsági javaslat is foglalkozik a mediátorok szerepével és két év alatt 1000 mediátor kiképzését vállalná el. Mindkét tervezet hangsúlyozza a „második esély” jelentőségét, az iskolából kiesett diákokat ugyanis vissza kell segíteni az iskolarendszerbe.

A Bizottság által 2020-ra kitűzött cél egyébként nem túl nagyratörő, mindössze az általános iskola befejezését tűzi ki célul a roma gyerekeknek. Pedig a nagyfokú munkanélküliség magyarázata nem az általános iskola befejezése vagy nem befejezése közti különbségen alapszik, hanem sokkal inkább a szakmával vagy érettségivel rendelkezők és a max. 8 általánossal rendelkezők között húzódik a törésvonal a foglalkoztatás kapcsán. Az előremutató lépések mellett, mint a személyes kapcsolatok, iskolák motiválása, ösztöndíjak és második esély, komoly hiányossága mindkét tervezetnek, hogy az óvodákkal szinte egyáltalán nem foglalkozik. Mindkét dokumentumban tesznek egy rövid említést a „koragyermekkorai nevelés” fontosságáról és a helyek bővítéséről, de ennyiben ki is merül ennek a kulcsfontosságú területnek a tárgyalása. Pedig a családon kívüli szocializáció első lépcsőfokának számító óvodák rendkívül fontos szerepet tölthetnek be a gyermek későbbi beilleszkedése és iskolai teljesítménye szempontjából.

6-7 éves korában, amikor elkezd az iskolát, a roma gyermek már olyan mértékű hátrányokat halmoz fel sok esetben, amelyek leküzdése a későbbiekben már nagyon nehéz. A roma gyermekeknek ma Magyarországon [mindössze 42%-a jár óvodába](#), míg teljes társadalomban ez az átlag 88%, annak ellenére, hogy 5 évesen elvileg kötelező óvodába jártni a gyermeket. A roma gyermekek 20%-a él olyan településen, ahol egyáltalán nincsen óvoda, de ahol van ott is általában a férőhelyek hiányával szembesülnek. És miért is van az előbbieken túl jelentős szerepe az óvodáknak? [Empirikus kutatások](#) kimutatták, hogy az óvodai ellátásból kimaradt gyermekek 37%-a azután „speciális” iskolában vagy osztályokban kezdi meg iskolai pályafutását vagy később kerül át az alapvetően kisegítő tagozatoknak számító oktatási intézményekbe. Bár minden bizonnyal más tényezők is szerepet játszhatnak, de ez is egy lehetséges magyarázatot nyújthat arra az adatra, hogy a roma általános iskolásoknak 18-20 %-a gyogyepedagógiai tanuló, míg országosan ez az átlag 3,6%. Nehéz elképzelni a cigányság felemelkedését, ha minden ötödik gyermek gyakorlatilag kisegítő iskolába jár.

## Foglalkoztatás

A munkahelyteremtéssel kapcsolatban már kevesebb ötlet merül fel mindkét dokumentumban. Mindkét tervezet hangsúlyozza a mikrohitel fontosságát, mellyel a kkv-k és az önfoglalkoztatókat lehetne támogatni, valamint roma tisztségviselőknek a közigazgatásban való foglalkoztatását. A legfontosabb természetesen valamilyen képzettséghez juttatni a képzetlen roma tömegeket, ugyanis a munkanélkülieken belül a legnagyobb arányban a max. 8 általánossal rendelkezőket találhatjuk. Éppen ezért pozitív, hogy a tervezetek hangsúlyozzák a felnőttképzések támogatásának fontosságát is, sőt a Járóka-jelentés azt is hangsúlyozza, hogy ezeknek figyelembe kell vennie, helyi munkaerő-piaci igényeket is, ami jelen pillanatban gyakran nem teljesül.

Előremutató viszont, hogy a közmunka nem szerepel egyik tervezetben sem, amely sok szakértő szerint csak a problémák rövid távú elfedésére használ, míg negatív következményi annál súlyosabbak. Kertesi Gábor egy [tanulmányában](#) például arról ír, hogy mivel ezeknek a közmunka programoknak átlagos időtartama néhány hónap. Ezért ez a rendszer az instabil foglalkoztatási kultúrát erősíti, ami hosszú távon a megszokott túlélési eszközökhöz való visszanyúlást tartja fenn (feketemunka, alkalmi munkák világa, segélyek stb.). A Bizottság konkrét célkitűzése ebben az esetben is igen szerény, mindössze annyit köt ki a tagállamoknak, hogy csökkentsék a romák és a népesség többi része között fennálló foglalkoztatási különbségeket.

## Lakhatás és egészségügy

A másik két szegmens esetében nem igen szerepelnek konkrét javaslatok a tervezetekben, a Járóka-jelentésből például szinte teljes egészében kimarad, mind az egészségügy, mind pedig a lakhatás kérdése, mindössze utalás szintjén foglalkozik vele, mikor a lakóhelyi szegregáció csökkentéséről, és a romák, különösen a veszélyeztetett csoportok egészségi állapotának javításáról ír.

A Bizottság ebben az esetben alaposabb, ugyanis felhívja a figyelmet az egészségüggyel kapcsolatban a tájékoztató kampányok fontosságára, a szűrővizsgálatok, a prevenció szerepére, amelyekből ritkán részesülnek a romák.

A tagállamok számára megfogalmazott célkitűzés viszont ez esetben sem túl konkrét, ugyanis szintén mindössze a különbségek csökkentésére hívja fel a tagállamok figyelmét. A lakhatásról még kevesebbet szól a keretstratégia, itt is mindössze egy általános megfogalmazás szerepel a szegregáció csökkentésére, valamint a lakáskörülmények javításáról. Tény, hogy az egészségi állapotot befolyásoló társadalmi tényezők közül kiemelkedő szerepe van az iskolai végzettségnek, az anyagi helyzetnek, a gazdasági aktivitásnak, a lakóhelyi környezetnek, a lakásviszonyoknak,

Tehát az ezekre a területekre történő beruházással az egészségi állapot is javítható az adott közösségben, de ennek ellenére néhány konkrét lépést is lehetett volna említeni, mint a védőnők fontosságát, akikre éppen a Járóka által említett veszélyeztetett csoportok (gyermekek, kismamák) esetében lenne nagy szükség, és akikből az hátrányos helyzetű régiókban igen nagy hiány van. Természetesen mindkét tervezetben szerepelnek javaslatok az előítélet, a diszkrimináció csökkentésére, többek között egymás kultúrájának jobb ismeretének segítségével, amelyben az oktatásnak, a médiának és a tájékoztatásnak van kulcsszerepe.

## **Összegzés**

Összességében megállapítható, hogy mindkét tervezetben vannak előremutató kezdeményezések, és különösen a Járóka-jelentés, meglehetősen alapos bizonyos területeken, vannak kérdések melyekre nem igazán térnek ki a dokumentumok. A Járóka-jelentés legerősebb része mindenképpen a technikai javaslatok megfogalmazása, amelyeknek a stratégiába építése sok pozitív eredménnyel járhat. A legnagyobb problémát leginkább az jelenti, hogy a Bizottság az amúgy is nagyon általánosan megfogalmazott célok mellé semmilyen kényszerítő eszközt nem rendel, így meglehetősen kétséges, hogy milyen eredményeket sikerül elérni. Jól mutatja az EU intézményi döntéshozatala, hogy egyik szintről a másikra hogyan puhul fel egy javaslat, és arra is van esély, hogy a Tanács tovább finomít rajta, bár az általánosság magas szintje miatt nem sok olyan pont került bele a keretstratégiába amely komolyabb ellenállást válthatna ki. A megvalósítás így a tagállamokon múlik, akiknek 2011 decemberéig kell benyújtaniuk stratégiáikat az EB-hez.