

Florin Moisă

Közpolitikák a roma-problémák kezelésére

A romániai roma közösségek helyzete az utóbbi időben nagyszámú és különféle intézményi szereplőket foglalkoztatott. Az elkészült tanulmányok és kutatási jelentések nagy része a romák társadalmi-gazdasági helyzetének és életszínvonalának csökkenéséről beszél, rámutatva arra, hogy a társadalmi kiközösítés veszélyével fenyegetett roma személyek és családok száma jelentős.

Romániának a demokratikus társadalom és a piacgazdaság irányában mutató átmenetének feltételei közepette, azon politikák, amelyek elősegítették az átalakulási folyamatokat, nem mindig voltak koherensek, és magas társadalmi és gazdasági költségeket követeltek, amelyek leginkább a sebezhető társadalmi osztályokat érintették, beleértve a romákat is.

Az Európai Unióhoz való csatlakozási folyamattal egy időben Románia olyan stratégiák, programok és intézkedések életbeléptetését eszközölte, amelyek biztosították a politikai kritériumok (Koppenhága) teljesítését és fenntartását, beleértve a nemzeti kisebbségek védelmét és jogaiknak tiszteletben tartását.

A közelmúltbeli olaszországi vagy más európai országban végbement események a romániai romákat a sajtó, a politikusok és a nagyközönség kereszttüzebe állították, égető üggyé változtatva a roma közösségeknek szánt közpolitikák problémáját abban a kontextusban, amelyben az Európai Unió vizsgálja egy, a romák társadalmi integrációját célzó európai stratégia célszerűségét.

Ebben a tanulmányban a roma-problémák kezelésére szánt közpolitikák problematikáját igyekszünk megvizsgálni a romániai közpolitikák kidolgozásának, életbeléptetésének és monitorizálásának tágabb kontextusában, amely valamilyen mértékben új területet képez számos felelős kormányzati szerv számára. Emellett megvizsgáljuk a romák helyzetének javítását célzó, az utóbbi években kifejlesztett és életbe ültetett programok finanszírozási szintjének problematikáját is.

Elemzésünket két hipotézisre építjük:

- mindeddig a közpolitikának minősülő, kormányzati szinten kidolgozott dokumentumok nem számolnak a roma közösségek nagyfokú különbözőségével.

- jelen pillanatban a romákra vonatkozó kormányzati program-dokumentumok nem úgy vannak strukturálva, hogy azok kompatibilisek legyenek a román kormány által közpolitikaként meghatározottakkal.

A romák – egy különbözőség által jellemzett közösség

A 2002-es népszámlálási adatok alapján 535 140 személy vallotta magát roma nemzetiségűnek,¹ ami az ország összlakosságának 2,45 százalékát jelenti (összesen 21 680 974 lakos). Ez a százalék jelentős növekedést mutat azon személyek körében, akik romának vallják magukat, így az 1992-es népszámlálási adatok alapján 401 087 személyt jegyeztek, azaz az összlakosság 1,75 százalékát.

A témát kutatók körében általánosan elfogadott az a nézet, miszerint a Romániában élő romák reális száma jóval meghaladja a hivatalosan nyilvántartottak számát. Egy közelmúltbeli szociológiai felmérés² a romák számát minimálisan 730 174-re, maximálisan pedig 968 275-re teszi. Más dokumentumok több mint egymillió romáról beszélnek, és akár a két milliót meghaladó számadatokkal is lehet találkozni.

A földrajzi megoszlás szempontjából a 8 fejlesztési régió között egy relatív egyensúly figyelhető meg. A statisztikai adatok azt mutatják, hogy a roma lakosság fiatal, a 19 év alatti fiatalok százaléka kétszerese a Romániában élő azonos korosztályú lakosság százalékának.³

Azok a problémák, amelyekkel a romániai roma közösség ma szembe-sül, a diszkriminációban és a történelmi társadalmi kirekesztésben, a tradicionális életviteli rendszerben és néhány olyan közösségi értékben gyökereznek, amelyek nem felelnek a meg a társadalom jelenlegi tendenciáinak és standardjainak.

Egy 2003-ban a CASPIS (Comisia Anti-Sărăcie și Promovare a Incluziunii Sociale – Bizottság a szegénység kiküszöbölésére és a társadalmi integráció elősegítésére) által készített és az Országos Statisztikai Hivatal által

1 Lásd www.insse.ro/cms/files/rpl2002rezgen1/14.pdf.

2 Dumitru Sandu: *Comunitățile de romi din România. O hartă a sărăciei comunitare prin sondajul PROROMI*. Banca Mondială, București, 2005, 6.

3 EUMAP: „Roma Participation Program”. Centrul de Resurse pentru Comunitățile de Romi, acces egal la educație de calitate pentru romi în România, Open Society Institute, Budapest, 2007, 31.

szolgáltatott 2001-es adatokra támaszkodó tanulmánynak megfelelően a statisztikák azt mutatják, hogy a romák körében a szegénység folyamatos jelenség, a romák kétharmada szegénységben, fele pedig súlyos szegénységben él. A szegénység ördögi körforgása a romákat a társadalomból való kiszorultság állapotában tartja, kezdve a jogi/demokratikus rendszerrel, a munkahelyi alkalmazásokkal és a társadalombiztosításokkal, és befejezve a családi és közösségi rendszerekkel.⁴ A következmények a lehető legkülönbélebbek, kezdve a választási folyamatoktól való távolmaradással, az egészségügyi és más szociális szolgáltatásokhoz való nehéz hozzáféréssel, a törvénytelenül történő munkáltatással, bizonytalan körülmények között történő lakással, a minőségi oktatáshoz való nehézkes hozzáféréssel, a közösségi szolidaritás csökkenésével stb.

A roma közösségek problematikája leginkább globális szinten vetődik fel, nem számolva a közösségen belül létező különbözőségekkel – egyes szerzők több mint 40 roma nemzetségről tesznek említést. A különböző nemzetségek közötti differenciálás legkézenfekvőbb eszköze a foglalkozás szerinti besorolás. Ekképpen a legismertebb roma nemzetségek az üstkészítők (căldărari), a kalányosok (lingurari), a medvetáncoltatók (ursari), a cinezők, ónozók (spoitori), a zenészek (lăutari), a letelepedett cigányok (vârași), a tégláégetők (cărămidari), a rudárok (rudari – aranyosással és teknővájással foglalkozók – *a szerk. megj.*), a virágosok (florari), az ezüstművesek (argintari) stb. A kutatók kiemelték a romák nemzetség szerinti tanulmányozása során előálló nehézségeket abból kiindulva, hogy a jelenben a hagyományos nemzetség a roma lakosság nagy része számára már nem képez élő öntudati összetevőt.⁵ A roma közösségek sokféleségét számos szociológiai kutatás tematizálta, amelyek különböző etnikai szinteket⁶ szabtak meg:

a. Romák, akik magukon viselik az összes hagyományos jellegzetességet, és akik minden körülmények között (hivatalos, adminisztratív és informális) romaként határozzák meg magukat;

b. Romák, akik magukon viselik az összes hagyományos jellegzetességet, és akiket azon társaik, akik ismerik életstílusukat, romaként határoznak

4 Cătălin Zamfir – Marian Preda: *Romii în România*. Editura Expert, București, 2002, 283–301.

5 Vasile Burtea: *Romii în sincronia și diacronia populațiilor de contact*. Editura Lumina Lex, București, 2002, 52.

6 Cătălin Zamfir – Elena Zamfir (coord.): *Țigani în ignorare și îngrijorare*. Editura Alternative, București, 1993, 57.

meg, de akik hivatalos-adminisztratív körülmények között tagadják romaságukat;

c. „modernizálódott” romák, akik a modernségnek megfelelően változtattak életstílusukon, és akik már nem viselik magukon a hagyományos élet látható nyomait, romaként határozzák meg önmagukat mind formális, mind pedig informális kontextusban, és akiket a többiek is, saját önmeghatározásuk alapján romaként fogadnak el (roma aktivisták, közéleti személyiségek, roma üzletemberek stb.);

d. „modern” romák, akik arra hajlanak, hogy már ne romaként határozzák meg magukat vagy mindezt váltakozva teszik, és akiknek a roma származását a többiek vagy be tudják azonosítani, vagy nem;

e. „volt romák”, akik úgy integrálódtak a többségi lakosságba, hogy közben elveszítették megkülönböztető vonásaikat, és saját maguk adták fel a roma önazonosságukat.

A fenti osztályozás alapján a modernizálódott romák (d. kategória – akik hajlanak arra, hogy ne romaként határozzák meg magukat) és a többségi lakosságba integrálódott romák (e. kategória) tulajdonképpen már nem tekinthetők a roma közösség tagjainak, hiszen ezekre a csoportokra a roma közösségek problémái nem igazán jellemzőek. Következésképpen megállapíthatjuk, hogy csak a fenti a., b. és c. kategóriákba sorolható romák képezhetik tárgyát egy kormányprogramnak.

A roma-politikák kidolgozásának szakaszai

Egy nemrégiben megjelent tanulmány⁷ a roma-politikák kidolgozásának három fontos szakaszáról beszél, amelyek közül mindegyik többlettapasztalatot, összpontosítást és többlettevékenységet eredményezett:

1. strukturálatlan keresések periódusa;
2. a releváns szereplők által „a felelősségek megértésének” periódusa;
3. „a felelősségvállalás” periódusa.

A strukturálatlan keresések periódusa 1990–1995 közé tehető, a „*politikák és programok leginkább feltáró jellegűek voltak, segítettek megérteni azon mechanizmusokat, amelyek egy koherens szociális beavatkozáshoz vezetnek*”.⁸ Ez a periódus egybeesik a roma civil szervezetek és pártok létrejöttének periódusával, valamint a roma közösségi érdekek hirdetésének és politikai elismertetésének kezdeti szakaszával is. Ez az a periódus, amelyben a kor-

⁷ Mariea Ionescu – Sorin Căce: *Politici publice pentru romi. Evoluții și perspective*. Editura Expert, București, 2006, 21.

⁸ Uo.

mány vagy a nemzetközi szervezetek szerepe minimális, és a nemzetközi, leginkább magántőkéjű szervezetek elkezdik azon programok és projektek finanszírozását, amelyek pontos válaszokkal szolgálnak a különböző roma közösségek problémáira, nehézségeire.

Ugyancsak ebben a periódusban beszélhetünk azokról az áldatlan végkiemenetelű eseményekről is, amelyekben a roma és nem roma helyi közösségek közötti konfliktusok emberáldozatokat követeltek, felégetett házakat és a romáknak egyes településekről történő elűldözését eredményeztek. 1990 és 1993 között legkevesebb nyolc romát öltek meg Romániában kollektív erőszakos megnyilvánulásokban, sokat pedig súlyosan megsebeztek.⁹

1995–2001 között a releváns szereplők, vagyis a közhivatalok és a civil társadalom részéről „a felelőségek jobb megértéséről” beszélhetünk, ami „A Román Kormány Stratégiája a romák helyzetének javítására”¹⁰ elfogadásához is vezetett. Ebben a periódusban jelentős mértékben megnőtt a nemzetközi szervezetek, különösen az Európai Unió érdeklődése, amely az Európai Bizottság által rendszeresen kiadott jelentésekben jelezte azt a tényt, hogy *„a romák továbbra is a román társadalomban széles körben elterjedt diszkrimináció elszenvedői. Mindezek ellenére a kormány beavatkozása a helyzet megoldásába jelentéktelen, és ezen a téren semmiféle jelentős fejlődés nem tapasztalható”*.¹¹

A romák civil szervezetei jelentős számbeli növekedést mutattak, és olyan különböző területeken váltak aktívvá, mint a romák jogainak védelme (Romani CRISS), kultúra (SATRA ASTRA, Phoenix Alapítvány), politika (Romák Pártja, Összefogás a Romák Egységéért), oktatás („Gyermekeinkért” Cigány Nők Egyesülete) stb. Számos roma civil szervezet részesült a romániai Nyílt Társadalomért Alapítvány támogatásában, egyedüli szervezet, amely koherens, többéves programot indított a roma civil társadalom megsegítésére. Ugyancsak ebben a periódusban, a kormány támogató intézkedéseinek köszönhetően befejezték egyetemi tanulmányaikat az első roma származású hallgatók, legtöbbször szociális munkás szakon, akik leginkább a civil szervezetek keretében vállaltak aktív szerepet. Ebben az időszakban a kormány keretében működik az Országos Roma Hivatal, a Nemzeti Kisebbségvédelmi Hivatal (alapítva 1997) szakosodott struktúrája, amely je-

9 *Stare de impunitate. Încălcarea drepturilor omului - cazul romilor din România*. European Roma Rights Center, Budapest, 2001, 20.

10 Marica Ionescu – Sorin Căci: i. m. 22.

11 *România: Regular Report from the Commission on the Progress towards Accession*. Európai Bizottság 2000. november 8. Lásd http://europa.eu.int/comm/enlargement/dwn/report_11_00/pdf/en/ro_en.pdf.

lentős szerepet játszott „A Román Kormány Stratégiája a romák helyzetének javítására” megvalósítási folyamatának elindításában. A 16 legtevékenyebb roma civil szervezetből álló Roma Egyesületek Munkacsoportja¹² aktív partnere volt a kormányzati szerveknek a stratégia kidolgozása folyamán.

A harmadik periódus, a „felelősségvállalás” időszaka, „A Román Kormány Stratégiája a romák helyzetének javítására” elfogadásával egy időben, 2001 áprilisában kezdődik, mintegy válaszként a kormány részéről a roma közösségek nehéz helyzetére és az Európai Unióhoz való csatlakozás politikai kritériumainak teljesítési kötelezettségére. Ezt a periódust a kormány mandátumának 2004-ben bekövetkező lejártával tekinthetjük lezártnak, és ettől a pillanattól a roma közpolitikák a fejlődés egy negyedik szakaszába kerülnek. Ebben az időszakban, melyet az „integrációs politikák” időszakának nevezünk, elkezdődik a „Roma Integráció Évtizede” (Évtized) nemzetközi kezdeményezés, amely precedens nélküli nemzetközi összefogás a roma diszkrimináció elleni küzdelem és az oktatáshoz, egészségügyhöz, lakáshoz és munkahelyhez való jog biztosítása érdekében 11 európai országban. A „Roma Integráció Évtizede” programot 2005 februárban indították el a Világbank, a Nyílt Társadalom Intézet, az Európai Bizottság, az Európa Tanács, az Egyesült Nemzetek Szövetsége Fejlesztési Programjának stb. támogatásával.

A társadalmi integráció egy olyan folyamat, amely azok számára, akik a szegénység és a társadalmi kirekesztettség helyzetében vannak, a lehetőségekhez való hozzáférést és elégséges erőforrásokat nyújt ahhoz, hogy maradéktalanul részt vehessenek a gazdasági, társadalmi és kulturális életben, és hogy az illető társadalom szintjén normálisnak számító életszínvonalbeli és jóléti standardnak örülhessenek.

Ez a szakasz alárendelődik az Európai Unió szintjén pártfogolt társadalmi integráció gondolatának, amely a „Társadalmi Integrációról szóló Közös Memorandum” (Joint Inclusion Memorandum, JIM) elfogadásához vezetett, lévén ez a román kormány azon stratégiai és hivatkozási dokumentuma, amely azonosítja azokat a problémákat és kihívásokat, amelyekkel Románia szembesül, és megszabja a cselekvési irányokat. Ebben a dokumentumban¹³ a romák (*roma nemzetiségű lakossághoz tartozó, fokozott kockázati*

12 Lásd *Monitorizarea procesului de aderare la Uniunea Europeană: Protecția minorităților în România*. Open Society Institute, Budapest, 2001, 245. Lásd a www.eumap.org címen.

13 *Memorandumul Comun în domeniul Incluziunii Sociale*, România, 2005, 23. Lásd: <http://www.caspis.ro/downloads/JIM.pdf>.

helyzetben lévő személyek) a társadalmilag sebezhető csoportok között vannak említve, a fokozott kockázati helyzetben lévő gyerekek, a 18. életévüket betöltött, és ezáltal a gyermekvédelmi rendszerből kiszorult fiatalok, a fogyatékos személyek, a fokozott kockázati helyzetben lévő idősek és a hajléktalanok mellett.

A társadalmi integráció terén foganatosított intézkedések nem közösségi kompetenciák, hanem az Európai Unió tagországainak nemzeti kormányai hatáskörébe tartoznak. Minden tagország saját stratégiával és programmal rendelkezik a szegénység elleni küzdelem és a társadalmi integráció terén. Az Európai Közösség szintjén a Koordinálás Nyílt Módszerét alkalmazzák, amely a közös célokban való megegyezést, ezeknek a nemzeti stratégiákba történő belefoglalását, és a fejlődésnek az általánosan elfogadott mutatók alapján történő periodikus monitorizálását jelenti.

Jelen pillanatban a Szociális, Családügyi és Munkaügyi Minisztérium a társadalmi integrációt elősegítő politikák koordinációs szerepét látja el, a stratégiai folyamat központi irányítása pedig a Társadalmi Integráció Országos Bizottságának feladata,¹⁴ amely a társadalmi integráció terén felelős államtitkárokból, minisztériumi, hatósági és ügynökségi elnökökből tevődik össze. Az Országos Roma Ügynökség képviseltette van a Társadalmi Integráció Országos Bizottságában, és saját struktúrájában is jelen van egy Társadalmi Integrációs Egység.

Ezen kezdeményezések eredményeképpen a kormány, 2006 áprilisában módosította a Stratégiát,¹⁵ és a társadalmi integráció fogalmát az új megközelítés alapjaként jelölte meg. Az új dokumentum deklarált célja „*a romániai romák helyzetének jelentős javítása a társadalmi integrációt elősegítő egyes intézkedések népszerűsítése által*”.

A következőkben bemutatásra kerülnek azok a kormányzati dokumentumok, amelyek megszabják a roma közösségeknek szánt intervenciós keretet:

- *A Román Kormány Stratégiája a romák helyzetének javítására (2001 és 2006)* - a legfontosabb kormányzati dokumentumok;

- *A Roma Integráció Évtizede* - nemzetközi szintű közpolitikai kezdeményezés, amelyhez a kormány csatlakozott.

14 Az 1217/2006-os, a társadalmi integráció elfogadtatását célzó országos mechanizmus kiépítésére vonatkozó kormányhatározat.

15 A 430/2001-es, *A romániai romák helyzetének javítását célzó kormánystratégiát* jóváhagyó kormányhatározatot módosító és kiegészítő 522/2006-os kormányhatározat.

A Román Kormány Stratégiája a romák helyzetének javítására

A román kormány a romák helyzetének rendkívül komplex problémáját *A Román Kormány Stratégiája a romák helyzetének javítására* (a továbbiakban *Stratégia*) című, 2001-ben elfogadott kormányhatározatban tárgyalta.¹⁶ Ezen dokumentumot megelőzően, a 2000-es általános választások eredményeképpen bekövetkező kormányváltás előtt, a kormány elfogadta a „*A romániai romák helyzetének javítását célzó kormányzati keretstratégiát*”.

A Stratégia tulajdonképpen a kormányzati struktúrák, a roma civil szervezetek közös munkájának és a nemzetközi, különösképpen az európai intézmények támogatásának eredménye.¹⁷ Abban a pillanatban jelentős volt a Roma Egyesületek Munkacsoportja (GLAR – Grupul de Lucru al Asociaților Romilor) által kifejtett tevékenység, akiknek sikerült kidolgozni egy, a romák helyzetének javítását célzó kormányprogram életbe léptetésére vonatkozó „*Általános politikai ajánlások*” című dokumentumot. Később a GLAR tevékenységét a Romák Keretegyezményének Szövetsége (FCCR – Federația Convenția Cadru a Romilor), öt roma szervezet társulása veszi át,¹⁸ akik megalakulásuk után rövid idővel a miniszterelnöki kabinet számára általános politikai ajánlásokat nyújtották át.¹⁹ A GLAR és a FCCR által a két említett dokumentumban megfogalmazott elvek közül sok olyan beépítődött a Stratégiába is, amelyek a diszkrimináció felszámolásának problémájára és a roma szervezetekkel történő partneri kapcsolatok kiépítésére koncentráltak, valamint ajánlásokat tettek minisztériumi bizottságok létesítésére és a programok életbe léptetéséhez szükséges pénzügyi alapokat kezelő mechanizmusok létrehozására.

A Stratégia olyan irányelveket nevez meg, mint: a konszenzualitás elve, a társadalmi hasznosság elve, a „szektoriális megoszlás” elve, a decentralizáció elve, az önazonossági differenciálódás elve és az egyenlőség elve.²⁰

16 A 430/2001-es, *A romániai romák helyzetének javítását célzó kormánystratégiát* jóváhagyó kormányhatározat.

17 A RO 9803.01 Phare program: „*A romák helyzetének jobbítása Romániában*”, 2 millió euró összköltségvetése a Stratégia kidolgozásának támogatására volt fordítva.

18 A FCCR-t a Szociáldemokrata Roma Párt (későbbiekben Pro Europa Roma Párt), a Romani CRISS, az Aven Amentza, az „Împreună” [„Együtt”] Községi Fejlesztési Ügy-nökség és az Antirasszista Roma Egyetemisták SATRA/ASTRA Egyesülete alkotta.

19 Kiadatlan ajánlás, amelyet 2001. február 8-án nyújtottak be a miniszterelnöki hivatalnak.

20 A 430/2001-es, *A romániai romák helyzetének javítását célzó kormánystratégiát* jóváhagyó kormányhatározat, „II. szakasz. Irányelvek”.

A Stratégia tíz fő cselekvési irányt szab meg:²¹

1. közösség- és közigazgatás-fejlesztés;
2. lakások;
3. társadalmi biztonság;
4. egészségügy;
5. gazdaság;
6. igazságszolgáltatás és közrend;
7. gyermekvédelem;
8. oktatás;
9. kultúra és vallás;
10. kommunikáció és polgári részvétel.²²

A Stratégia a tíz cselekvési irány mindenikére egy általános intézkedési tervet is tartalmaz, minden intézkedést célokkal, felelősökkel és határidőkkel látva el. A Stratégia egy fontos elemét képezték a kormányzati, minisztériumi és megyei szinten az intézményi struktúrát és az életbeléptetési mechanizmusokat megszabó előírások. Abban az időben a Stratégia kezelésével kormányzati szinten a Közinformációs Minisztérium (2003-ban átalakul a Kormánystratégia-hatósággá) és az ennek alárendelt Etnikumközi Kapcsolatok Hivatala volt megbízva, amely a legfontosabb olyan intézménynek minősült, amely általában felelős a kisebbségek ügyeiért, beleértve a romákat is. Ezen a szinten működött a 2001 júliusában létesített²³ Országos Roma Hivatal is (2003-ban az elnevezése megváltozott a Roma Problémákért felelős Hivatalra), amely az Alkalmazási és Monitorizálási Vegyes Bizottság²⁴ végrehajtó szerve, a *Stratégia* alkalmazásának legmagasabb döntéshozó fóruma. A Bizottságot államtitkárok, a felelős minisztériumok képviselői és roma civil szervezetek vezetői alkották, és felelősek voltak a *Kormányzati Stratégia* megszervezéséért, megtervezéséért, koordinálásáért és életbeléptetésének követéséért.

Megyei szinten a Stratégia életbeléptetésével megbízott legfontosabb struktúrák a megyei prefektúrák keretében létrehozott Megyei Roma Hivatalok (4 alkalmazottal, amelyek közül minimum egy kötelezően roma származású, mint a roma problémák szakértője), amelyek célja a romák helyzetének felmérése és a Stratégia életbeléptetési folyamatán belül a helyi fejlesztési programok végrehajtásának koordinációja. A szervezeti és működé-

²¹ Ua. „V. szakasz. Ágazati területek”.

²² Ua. „II. szakasz. Irányelvek”.

²³ A 259/2002-es közinformációs minisztériumi rendelet; lásd még a Kormánystratégia VIII. szakaszának 1. pontját.

²⁴ Ua. „VIII. szakasz. Struktúrák”.

si keretszabályzatnak²⁵ megfelelően az irodák a következő területekért felelnek:

- a felelősségi területükön élő romák helyzetének felmérése;
- a helyi közösségek szükségleteit kielégítő megoldások beazonosítása;
- a közösségi erőforrások mobilizálása a Stratégia céljainak elérése érdekében;
- a helyi közigazgatási hatóságokkal történő folyamatos kommunikáció biztosítása;
- azon problémák megjelenítése, amelyek a hatóságok felelősségi körébe tartozik, azzal a céllal, hogy megoldásra kerüljenek;
- a roma közösségek tagjai és a helyi hatóságok közötti partneri viszonyok kialakításának kezdeményezése;
- a decentralizált intézményekkel való együttműködés;
- bármiféle etnikumok és közösségek közötti konfliktusok esetén a közvetítői szerep ellátása;
- rendszeres jelentéstételi kötelezettség a Belügyminisztérium kötelékében működő, a Prefektúrákkal való Kapcsolattartásért felelős Főigazgatóság számára.

A Megyei Roma Hivatalok felelőssége a megyei vagy helyi szintű Vegyes Munkacsoportok megszervezése, amelyek a közintézményeket és a romák civil szervezeteit foglalják magukban.²⁶ A közintézményeknek, dekoncentrált és decentralizált struktúráknak a Vegyes Munkacsoport munkálatain való részvételi aránya alacsony, ugyanis ezek a struktúrák nem rendelkeznek olyan döntési jogkörrel, amely lényegesen kihatna a helyi közösségek problémáinak megoldására fordított anyagi alapok előirányzására.

Azon települések szintjén, ahol a roma lakosság jelentős, a Stratégia értelmében a polgármesteri hivatalok kötelesek lennének helyi szinten roma szakértőt foglalkoztatni, akinek sajátos kötelességei közé tartoznak azok a tevékenységek, amelyek a romák helyzetének jobbítását célozzák helyi szinten, ő lévén a fő közvetítő a közhivatalok és a roma közösségek között.²⁷ Az a tény, hogy a Stratégia nem részletezi kötelességeiket és kompetenciáikat, nagyobb mozgásteret biztosít a polgármesteri hivatalok számára a helyi szakértők tevékenységi körének meghatározásában. Számos polgármesteri

25 A Közigazgatási Minisztérium 548/2001.11.27 sz., a Megyei Roma Irodák megszervezésére és működésére vonatkozó szabályokat jóváhagyó rendelete (*Szervezeti és Működési Keretszabályzat*).

26 A 430/2001-es, *A romániai romák helyzetének javítását célzó kormánystratégiát jóváhagyó kormányhatározat*, „IX. szakasz. Az intézkedések általános terve”, 10. intézkedés.

27 Ua. „VIII. szakasz. Struktúrák”.

hivatalnak nem sikerült helyi szakértőt alkalmazni, ennek leggyakrabban hivatkozott oka az anyagi fedezet hiánya.

A 2001-ben útjára indított Stratégiát illetően létezik egy eléggé elterjedt vélemény, miszerint ennek nem volt pozitív hatása a roma lakosság számára.²⁸ Számos roma civil szervezet jelezte bizalmatlanságát a kormány közpolitikáival szemben, amelyek semmiféle látható eredményt nem hoztak a hátrányos roma közösségek gazdasági és társadalmi helyzetében. 2004-ben a Roma Problémákért felelős Hivatalt átalakították Országos Roma Ügynökséggé (ANR – Agenția Națională pentru Romi), amelyet az 1703/2004-es kormányhatározat alapján hoztak létre, és amely átvette a Stratégiában megfogalmazott intézkedések koordinációját, monitorizálását és kiértékelését. A struktúra újdonsága abban áll, hogy egy államtitkári rangú elnök vezeti, és az Országos Roma Ügynökség nyolc regionális irodával rendelkezik.

Új Stratégia a romák helyzetének javítása érdekében

Mint ahogy arról már az előbbieken szóltam, Románia Európai Unióhoz való csatlakozásának felkészülési folyamata során a figyelem központjába került a társadalmi integráció fogalma, melynek következtében a kormány a 2001-es jogszabály kibővítése és módosítása mellett döntött. Ily módon 2006 áprilisában a Stratégiát az 522. sz. kormányhatározattal módosították,²⁹ és néhány új elem került bele, beleértve egy új cselekvési tervet a 2006–2008-as időszakra.

A cselekvési irányok újrendeződnek és összevonódnak, következésképpen az új dokumentum már csak hat cselekvési irányt határoz meg:

1. közigazgatás és közösségfejlesztés, kommunikációs és polgári részvétel;
2. lakás;
3. egészségügy;
4. igazságszolgáltatás és közrend;
5. gazdaság, társadalmi biztonság;
6. gyermekvédelem, oktatás, kultúra és vallás.

Míg a 430/2001-es kormányhatározatban nem voltak explicit módon megjelölve a Stratégia intézkedéseinek finanszírozási forrásai, az új dokumentum előírja, hogy „a 2006–2008-as periódusra az Általános Intézkedési

28 *Monitorizarea implementării la nivel local a Strategiei Guvernamentale de Îmbunătățire a Situației Romilor*. Open Society Institute – EUMAP – Roma Participation Program – Centrul de Resurse pentru Comunitățile de Romi, București, 2004, 20.

29 A 430/2001-es, *A romániai romák helyzetének javítását célzó kormánystratégiát jóváhagyó kormányhatározatot módosító és kiegészítő 522/2006-os kormányhatározat*.

Tervben foglalt intézkedések finanszírozását az állami költségvetésből, az elöcsatlakozási alapokból, más európai uniós forrásokból, illetve más bel- és külföldi forrásokból kell biztosítani”.³⁰

Nemrég történt jogszabály-módosítások következtében,³¹ az új stratégiai dokumentum koordinációs struktúraként a „Roma Közpolitikák Munkacsoport”-ot (GLPPR – „Grupul de lucru pentru politicile publice pentru romi”) határozza meg, amely a stratégia életbeültetéséért felelős minisztériumok államtitkáraiból áll. A GLPPR az „Oktatás, kultúra, kutatás, sport és kisebbségek Minisztériumközi Tanács” keretében működik.

A módosított Stratégia meghatározza az új Országos Roma Ügynökség szerepét is, amelyik *„felelős a Stratégia alkalmazására vonatkozó Általános Intézkedési Terv által előírt tevékenységek végrehajtásának koordinálásáért és ellenőrzéséért”*. Hogyha mindeddig a Alkalmazási és Monitorizálási Vegyes Bizottság keretében biztosítva volt a roma szervezetek képviselőinek részvétele, a Stratégia csak az Országos Roma Ügynökségnek biztosítja azt a szerepet, hogy képviselje azon roma civil szervezetek álláspontját, amelyek a mellette működő albizottságba szerveződnek. A többi életbeléptetési struktúra, mint a miniszteri bizottságok, megyei roma irodák, a megyei vegyes munkacsoportok és a helyi roma szakértők szerepe nem szenvedett jelentős módosulást.

A Roma Integráció Évtizede

A Roma Integráció Évtizede a Nyílt Társadalom Intézet (OSI), a Világbank és az Európai Unió fontos nemzetközi kezdeményezése, amelyhez Románia kormánya még az előkészítés szakaszában, 2003-ban csatlakozott a *„Romák a bővülő Európában. A szegénység ördögi körének megszakítása”* nemzetközi konferencia alkalmával.

Az Évtized elsőbbséget élvező területei az oktatás, a munkáltatás, az egészségügy és a lakhatás. Emellett három olyan tematikát határoztak meg, amelyek minden elsőbbséget élvező területen megtalálhatók: a szegénység, a diszkrimináció, valamint a nők és a férfiak közötti esélyegyenlőség.

Az Évtized tevékenységének megtervezése a Nemzetközi Koordinációs Bizottság feladata volt, amely a kormányok és nemzetközi szervezetek képviselőiből, valamint fiatal roma vezetőkől kialakult struktúra.

30 Ua. „VII. szakasz. A stratégia finanszírozása.”

31 A 750/2005-ös, az állandó miniszteri bizottságok létrejöttét szabályozó kormányhatározat.

A Roma Integráció Évtizede minden bizonnyal fordulópontot jelent a romák helyzetének megközelítésében.³²

- az első ilyen méretű és ilyen szintű nemzetközi kezdeményezés, amely Európa-szerte a legszegényebb és legnépesebb kisebbséget célozza meg;
- egy közép- és hosszútávra kidolgozott program (2005–2015);
- egy olyan projekt, amely egyaránt foglalkoztat közigazgatási szereplőket (nemzeti kormányok és pénzügyi intézetek) és magánszereplőket (nemzetközi és roma civil szervezetek), amelyek érdekeltsége eltérő;
- alapját a roma képviselőknek a döntéshozási mechanizmusokban való teljes jogú részvétele és a konkrét tevékenységek életbeléptetésekor ezek kötelező részvétele képezi.

Az Évtized első elnökségét Románia töltötte be 2005. július 1. és 2006. június 30. között. 2005-ben, Szófiában, az Évtizedben résztvevő 11 ország kormányának képviselői³³ egy közös nyilatkozatot írtak alá, amely kimondta, hogy: „kötelezettséget vállalunk, hogy országaink kormányai a diszkrimináció és a romák, valamint a társadalom többi része között létező elfogadhatatlan különbségek felszámolása érdekében cselekednek, úgy, ahogy azt kihangsúlyoztuk az Évtized akcióterveiben. A 2005–2015 közötti periódust a Roma Integráció Évtizedének nyilvánítjuk, és kötelezzük magunkat arra, hogy támogassuk a roma nemzeti közösségek részvételét és bevonását az Évtized céljainak megvalósításába, és az erőfeszítéseinkben elért fejlődést az Évtized Akciótervének életbeléptetése terén elért eredmények felmérése és a felgyűlt tapasztalatok kiértékelése által bizonyítjuk. Más államok csatlakozását is várjuk erőfeszítéseinkhez”.³⁴

Sajnálatos módon Románia, annak ellenére, hogy elsőként tölthette be az elnöki funkciót és az Évtized elsőbbséget élvező területei számára kidolgozott egy kezdeti akciótervet, ezek átvételénél és gyakorlati alkalmazásánál kudarcot vallott. Az új Stratégia³⁵ 2006-ban történt elfogadásával egy időben az Évtized veszített fontosságából, és ezáltal ennek, mint a romák integrációját szolgáló politikák népszerűsítő eszközének az alkalmazása is, mint ahogyan erre egy roma aktivista csoport által elkészített jelentés, a

32 Guvernul României, Agenția Națională pentru Romi: *Deceniul Incluziunii Romilor 2005–2015. Un an de președenție românească [A roma integráció évtizede 2005–2015. Egy év román elnökség]*. 10–11. , lásd [http://www.anr.gov.ro/docs/rapoarte/Raport_un_an_de_Presedentie-deceniu%20\(ro\).pdf](http://www.anr.gov.ro/docs/rapoarte/Raport_un_an_de_Presedentie-deceniu%20(ro).pdf).

33 Albánia, Bosznia-Hercegovina, Bulgária, Horvátország, Csehország, Magyarország, Macedónia, Montenegró, Románia, Szerbia és Szlovákia.

34 Lásd <http://www.romadecade.org/index.php?content=77>.

35 Az 522/2006-os kormányhatározat.

„Decade Watch. A roma jogi aktivisták a Roma Integráció Évtizede keretében elért fejlődést értékelik” is rávilágít.³⁶ Ugyanaz a jelentés kihangsúlyozza, hogy *„létezik egyfajta konkurencia egyrészt az Évtized, másrészt pedig és a Romák helyzetének javítását célzó kormánystratégia akciótervei között, ami azt sugallja, hogy az Évtizedre nem úgy tekintenek, mint a Stratégia életbeléptetésének szükséges eszköze.”*³⁷

A romák helyzetének javítását célzó támogatási programok

1990-el kezdődően, a Romániában végbement változások és a civil társadalom fejlődésének kontextusában a roma problémát a finanszírozók sokasága tűzte zászlajára. Ezzel szemben viszont kevés olyan finanszírozó van, amelyeknek sikerült a roma közösségek fejlesztését célzó koherens, tartalmas és időtálló programokat kifejleszteni.

Tekintettel arra, hogy elemeztük a roma közösségeket érintő kormányzati közpolitikák legfontosabb dokumentumait, nem fogunk egy kimerítő elemzést végezni a rendelkezésre állt támogatásokról. Csupán annyit fogok megjegyezni, hogy a legfontosabb támogatók között a következők szerepelnek:

- az Európai Unió;
- a Nyílt Társadalomért Alapítvány Románia;
- az Európa Tanács;
- a MATRA program és a holland alapítványok;
- a Világbank romániai Állandó Képviselőte;
- az ENSZ romániai ügynökségei (PNUD, UNICEF, UNHCR, ILO);
- a Charles Stewart Mott Alapítvány;
- a Nemzetközi Migrációs Szervezet stb.

Csak az Európai Unió által biztosított támogatásokat fogjuk elemezni, amelyek, az előcsatlakozási folyamatnak és Románia csatlakozása feltételeként megszabott politikai kritériumoknak a teljesítési kötelezettsége következtében, 1998-cal kezdődően jelentős és rendszeres forrásokat jelentettek. Ezek a támogatások szoros összefüggésben állnak a Stratégia kidolgozásával és életbe léptetésével.

Miként az a következő táblázatokból kitűnik, hét olyan relatív nagynak tekinthető program azonosítható be, amelyek eleget tettek az Európai Bi-

³⁶ Decade Watch. *A roma jogi aktivisták a Roma Integráció Évtizede keretében elért fejlődést értékelik.* Nyílt Társadalom Intézet, Világbank, 42. Lásd [http://demo.itent.hu/roma/portal/downloads/DecadeWatch/DecadeWatch%20Romania%20\(Romanian%20-%20Final\).pdf](http://demo.itent.hu/roma/portal/downloads/DecadeWatch/DecadeWatch%20Romania%20(Romanian%20-%20Final).pdf).

³⁷ Ua. 37.

zottság és Románia Kormánya között létrejött finanszírozási memorandumnak, amelyek összértéke 68 364 772 euró, melyből 52 504 772 euró az Európai Unió és 15 860 000 euró a kormány hozzájárulása.

	A kifizetés költségvetési éve	Program	Európai Unió (euró)	Románia Kormánya (euró)
1.	Phare RO.9803.01	A romák helyzetének javítása	2 000 000	0
2.	Phare RO0004.02.02	Civil Társadalom Fejlesztése, A romák helyzetének javítása alap	1 334 772	0
3.	Phare RO0104.02	A hátrányos helyzetű csoportok oktatáshoz való hozzáféréseinek javítása, fókuszban a romák	7 000 000	1 330 000
4.	Phare RO 2002/000-586.01.02	A romák helyzetének javítását célzó országos stratégia támogatása	6 000 000	1 600 000
5.	Phare RO 2003/005-551.01.02	A hátrányos helyzetű csoportok oktatáshoz való hozzáférése	9 000 000	2 300 000
6.	Phare 2004–2006	A romák helyzetének javítását célzó országos stratégia életbeléptetésének gyorsítása. 1. Prioritás – „A romák állapotát és a róluk kialakított kép javítását célzó intézményi konszolidáció és partnerségek létrejötte.”	20 500 000	6 830 000
		A romák helyzetének javítását célzó országos stratégia életbeléptetésének gyorsítása. 2. Prioritás – „A hátrányos helyzetű csoportok oktatáshoz való hozzáféréseinek javítása”. Ezen prioritás életbeléptetéséért felelős intézmény az Oktatási, Kutatási és Ifjúsági Minisztérium.	6 670 000	3 800 000
Összesen			52 504 772	15 860 000

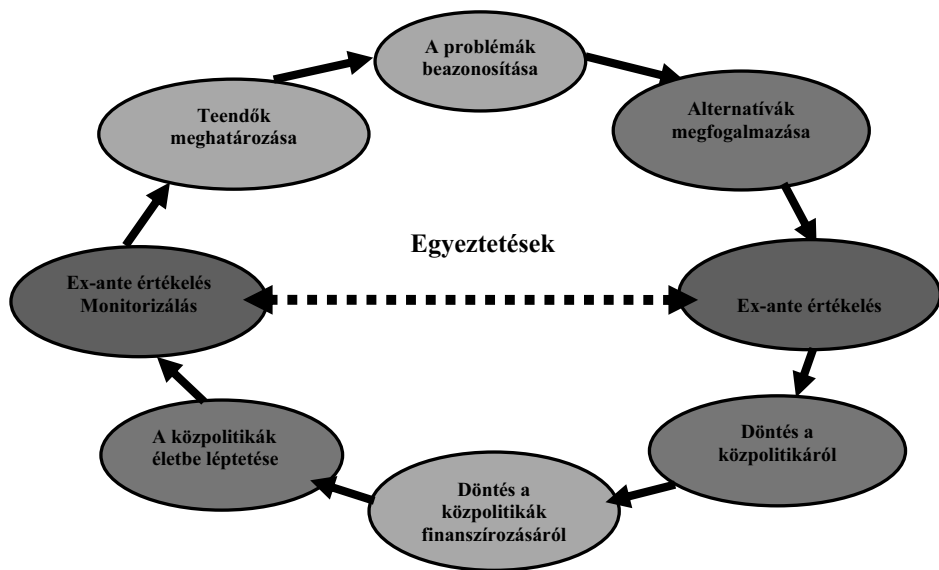
Egy egyszerű számítás azt mutatja, hogy minden, a kormány által biztosított 1 euró mellé az európai hozzájárulás megközelítőleg 3,31 euró. Annak ellenére, hogy a kormány által biztosított hozzájárulás a költségvetésben nem volt direkt módon elkülönítve a Stratégia végrehajtásának céljaira, el-

mondható, hogy ezek az összegek mégis, indirekt úton, a Stratégia Általános Intézkedési Tervébe foglalt intézkedések megvalósítására voltak fordítva.

A közpolitikák ciklusainak perspektívájából történő elemzés

Románia, néhány relatív új jogszabály segítségével³⁸, a közigazgatás reformjának egy új típusú megközelítéséről tett tanúbizonyságot, melynek célja a kormányzás minőségének és a közpolitikák menedzsmentjének a javítása. Romániában a közpolitikák rendszere úgy van definiálva, mint a döntéshozatali folyamat minőségének és hatékonyságának javítása céljából kifejlesztett eszközök, eljárások és intézményi architektúra együttese.³⁹

A kormánydokumentumoknak megfelelően a közpolitikák egy teljes ciklust követnek, amely négy alapvető szakaszból áll: a teendők meghatározása, a közpolitika megfogalmazása, a döntéshozatali folyamat és a közpolitikák életbe léptetése (az alábbi ábrának megfelelően).



Forrás: Manual de metode folosite în planificarea politicilor publice și evaluarea impactului. București, 2006, lásd: http://www.sgg.ro/index.php?politici_publice_documente.

38 Lásd a www.sgg.ro honlapon, Közpolitikák rész, ahol megtalálható a jogszabályok teljes listája.

39 A 870/2006-os, a központi adminisztráció szintjén történő, a közpolitikák kidolgozására, koordinációjára és tervezésére vonatkozó rendszer javítását célzó stratégia elfogadását szabályozó kormányrendelet melléklete.

Az előbbiekben hipotézisként fogalmaztuk meg azt, hogy a romákra vonatkozó programszerű dokumentumok struktúráját tekintve ezek nem kompatibilisek azzal, amit Románia kormánya közpolitikaként határoz meg.

Készarva nem neveztem ezeket a dokumentumokat közpolitikáknak, hiszen, véleményünk szerint, egyik sem teljesíti a közpolitikák kidolgozásának, alkalmazásának és értékelésének alapvető elemeit. Ily módon az egymást követő kormányok közteendő listája csak marginálisan foglalkozott a roma közösségek problémáival. Következésképpen, ezen kezdeményezések eredményei szintjén is megállapítható az eredménytelenség és a fenntartható hatás hiánya.

Ami a 2001-ben életbe léptetett eredeti Stratégiát illeti, nem beszélhetünk a Kormány azon szándékáról, hogy egy voltaképpeni közpolitikai dokumentumot dolgozzon ki, hanem sokkal inkább egy programszerű, jó szándékkal teli dokumentumról beszélhetünk, amelyből a hozzávalók nagy része hiányzik. Ekképpen, a közteendők meghatározásában fontos szerepet játszottak a külső tényezők, különösképpen a csatlakozás politikai kritériumai teljesítésének a nyomása és az Európai Uniónak a romák helyzetét javító stratégia kidolgozására vonatkozó előírása.

A létező problémák az általánosság szintjén kerültek meghatározásra, oly módon egyezkedve ezekről, hogy az a civil szervezetek óhajait – diszkrimináció –, valamint a kormányzati kívánságokat és megközelítést – szegénység – egyaránt szem előtt tartsa. Nem beszélhetünk egy ante-ex értékelésről, hiszen a létező legkorábbi adatok 1998-as keltezésűek, egyidősek lévén a az ICCV által 2002-ben publikált, *A romániai romák* jelentéssel. Ezen dokumentum elfogadására vonatkozó döntés a fentebb vázolt körülmények között született, és a Stratégia alkalmazásának direkt módon történő finanszírozása teljes mértékben hiányzott, ezek az alapok az Európai Unióval megegyezett programok alkalmazásához való hozzájárulásként voltak átirányozva.

Az alkalmazás terén megszabott egyértelmű felelősségek hiánya, valamint a célok meg nem valósítása esetén alkalmazandó szankciók hiánya a Stratégia alkalmazásának bukásához vezetett. Az alkalmazás eredményeinek értékelését a civil szféra által készített jelentések elmarasztalják, ugyanakkor a kormány által készített jelentések az Általános Intézkedési Tervben foglalt intézkedések nagy részének megvalósításáról beszélnek. Gyakorlatilag a 2001-ben elfogadott Stratégia nem teljesíti az alapvető kritériumokat ahhoz, hogy megalapozott közpolitikai dokumentumnak tekintsük.

A Roma Integráció Évtizede esetében sem beszélhetünk közpolitikáról, hiszen a kormányzati dokumentumok még az előkészítés fázisában vannak, az akciótervek pedig még nem készültek el és nem kerültek elfogadásra.

A Stratégia 2006-ban történt módosításai is megelőzték a kormány által elfogadott, a közpolitikák megalapozására vonatkozó jogszabályok megjelenését. Következésképpen ez az új kormánydokumentum sem rendelkezik egy koherens közpolitika konzisztenciájával.

Következtetések

Annak következtében, hogy a Stratégiában foglalt eredmények és célok nem igazán mérhetőek, nagyon nehéz feladat lemérni a Stratégia alkalmazásával elért eredményeket; ugyanakkor, körülményes kvantifikálni az egyes intézkedések alkalmazására fordított forrásokat és ezek reális hatását a roma népességre.

A 870/2006-os kormányhatározat⁴⁰ értelmében a „Stratégia” egy olyan közép és hosszú távú közpolitikai dokumentum, amely elvileg meghatározza a kormánynak egy adott területen alkalmazott közpolitikáját, amelynek keretében számos tekintetben döntések meghozatala szükségeltetik. A Stratégiát az adott területen egy új közpolitika megfogalmazása céljából, valamint azokban az esetekben, amikor az aktuális közpolitikák jelentős módosításokat igényelnek, ezen módosítások végrehajtásának érdekében dolgozták ki.

Ekképpen „A romák helyzetének javítását célzó stratégia” egy keretdokumentum kellene, hogy legyen, amely megszabja a probléma általános keretét – meghatározza a problémát, a célcsoportot, az általános célkitűzéseket, a legfontosabb prioritásokat, az alkalmazási szinteket, a teljesítendő mutatókat, a költségvetési vetületeket, a jogi vetületeket, a monitorizálási és kiértékelési elemeket stb.

Hozzá kell tennünk azt a tényt, hogy az a környezet, amelyben a Stratégia működik, megváltozott, jelenleg új szereplők és eszközök léteznek, amelyeknek direkt módon közük van a roma problémákhoz (pl. a Szociális Integráció mechanizmusa, az Európai Unió Strukturális Alapjainak mechanizmusa, a Roma Integráció Évtizede keretében létező akciótervek stb.), és amelyeket bele kell foglalni a Stratégiába és ennek jövőbeni alkalmazásába.

Az itt felvetett probléma esetében a Stratégia egy ilyen keretdokumentummá válhatna, amely megjelöli a szektoriális közpolitikák számára az általános kereteket a Roma Integráció Évtizede főbb cselekvési területein,

40 A 870/2006-os, a központi adminisztráció szintjén történő, a közpolitikák kidolgozására, koordinációjára és tervezésére vonatkozó rendszer javítását célzó stratégia elfogadását szabályozó kormányrendelet, *Melléklet, II. Szakasz. Cselekvési irányok, 1.1. Közpolitikai típusdokumentumok.*

úgy mint az oktatás, az egészségügy, a munkáltatás, a lakhatás, biztosítva egy megfelelő arányt a *mainstreaming* típusú – leginkább a felelős minisztériumokra jellemző – és a *targeting* típusú – leginkább az Országos Roma Ügynökség beavatkozásaira jellemző programok között.

Az Országos Roma Ügynökség szerepét úgy kellene alakítani, hogy egyrészt az érintett különféle minisztériumok számára segédforrássá válhasson, másrészt viszont biztosítsa a különböző szektoriális közpolitikák alkalmazásának monitorizálását.

A Strukturális Alapok hivatottak a társadalmi, gazdasági és infrastrukturális egyenlőtlenségek csökkentésére a többi Európai Unió tagországgal szemben, és a Stratégia számos célkitűzése számára konzisztens finanszírozási lehetőséget jelenthetnek.

Ennek érdekében az Országos Roma Ügynökségnek, tekintettel a minisztériumok szintjén lezajló projektjavaslatokkal kapcsolatos konzultatív szerepére, folytatnia kellene a központi szinten történő beavatkozást. Ugyanakkor az Országos Roma Ügynökség saját maga is számos projektet kezdeményezhetne más kormányzati és civil, országos és nemzetközi struktúrákkal partnerségben.

A kormány jelen pillanatban rendelkezik egy, a roma közösségek helyzetére vonatkozó felméréssel, mely a Phare 2004 – „*A romák állapotát és a róluk kialakított kép javítását célzó intézményi konszolidáció és partnerségek létrejötte*” program keretében valósul meg, valamint egy, a különböző érdekelt struktúrák számára elérhető kutatási jelentéssel.⁴¹

Az országos szintű reprezentatív roma mintán, illetve ugyanazon településeken és a roma közösségek szomszédságában élő nem roma mintával való összehasonlításon alapuló helyszíni kutatás eredményeként létrejött adatbázis hasonlóképpen rendelkezésre áll egy kimerítőbb elemzés számára. Ezek az adatok bármikor alapot képezhetnek a romák helyzetét javító közpolitikák megalapozásához szükséges *ex-ante* elemzéseknek.

Fordította: Szenkovics Dezső

41 Gábor Gleck – Cosima Rughiniş (ed.): *Vino mai aproape. Incluziunea și excluziunea romilor în societatea românească de azi*. Human Dynamics, Bucureşti, 2008. Lásd: www.sper.org.ro, kutatás rész.