

GYÖRY ADRIENN – OROSZ ANNA

A TÁRSADALMI BEFOGADÁS ELŐSEGÍTÉSE A HELYI SZEREPLŐK MEGERŐSÍTÉSÉVEL: EGY PÉLDAÉRTÉKŰ CSEH KÍSÉRLET*

Az erősödő társadalmi szegregációs folyamatok megfékezését célzó, integrációt szorgalmazó kezdeményezések mellett Csehországban intézményesült egy olyan konkrét megoldási kísérlet is, amely a többi visegrádi ország számára is érdekes lehet. Cikkünkben a cseh Ügynökség a Társadalmi Befogadásért (Agentura pro Sociální Začlenování – SA) nevű állami intézmény létrejöttét, működési modelljét és eredményeit mutatjuk be. A szervezet a leszakadó térségek önkormányzatait segíti abban, hogy azok a lehető legeredményesebb módon segítsék a hátrányos helyzetű lakosság integrációját. Az SA sikerességének záloga a problémák komplex, személyre szabott és hosszú távú szemléletű megközelítése. Az intézmény fő célja, hogy a támogatás végeztével az önkormányzatok önállóan is képesek legyenek kézben tartani a támogatás során elindított társadalmi inklúziós folyamatokat. Az intézmény majd egy évtizedes tapasztalata azért lehet a magyar kontextusban is figyelemre méltó, mert megmutatja, hogyan lehet egy viszonylag kiterjedt, sokrétű, de kapacitáshiánnyal küszködő és sokszor csak gyenge együttműködési mintákat követő intézményrendszert költséghatékony módon sikeressé tenni.

Bevezető

A rendszerváltás és Csehszlovákia kettéválása utáni Csehország munkaerő-piaci statisztikái a '90-es évek végéig távolról sem mutattak olyan aggasztó képet, mint azt a többi visegrádi ország esetében tapasztalhattuk. Ezzel együtt természetesen itt is kiemelkedően magas volt azoknak a munkanélkülieknek az aránya, akik a rendszerváltás után összezsugorodó ipari termelés következtében veszítettek el korábbi állásukat (Scharle 2014). A hirtelen munkanélkülivé vált tömegek problémája mára sokszorosan túlmutat eredeti léptékén. Túlnyomó többségben

* Ezúton köszönjük meg Alena Zieglerovának, a cseh Ügynökség a Társadalmi Befogadásért koordinációért felelős vezetőjének, hogy a Budapest Intézet által szervezett, a visegrádi országok tapasztalatcseréjét szorgalmazó szakpolitikai műhelyen a cseh gyakorlat bemutatásával felhívta a figyelmünket, s így módon inspirációt adott a jelen cikk megírásához. Köszönjük Scharle Ágota és Váradi Balázs tanácsait is – az esetleges tévedésekért természetesen a szerzők felelnek.

a rendszerváltás körüli elbocsátások által – közvetlenül vagy közvetetten – érintettek alkotják ma a társadalmi-gazdasági értelemben kirekesztettnek tekintett cseh térségek lakosságát. A társadalom 8–10 százaléka, mintegy 80–100 ezer ember él a 300–400 leszakadó közösségben. Ezeken a településeken a munkaképes korú lakosság legnagyobb része inaktív, és a munkát végzők között is alacsony az állandó munkahellyel rendelkezők aránya. Becslések szerint az itt élő emberek körülbelül 90 százaléka roma származású (Világbank 2008).

A cseh átlaghoz mérten kirívóan rossz mutatók mögött összetett és mélyen gyökerező problémák húzódnak, míg a segítséget nyújtani hivatott intézmények kapacitásai korlátosak. Az utóbbi évek társadalmi integrációt szorgalmazó formális vállalásai mellett intézményesült egy olyan konkrét megoldási kísérlet is, amely Magyarország – és a többi régiós ország – számára is fontos tapasztalatokkal és tanulságokkal szolgálhat.

Írásunkban a 2008-ban létrejött Ügynökség a Társadalmi Befogadásért (Agentura pro Sociální Změňování – SA)¹ nevű állami intézmény létrejöttének körülményeit, működését és eredményeit tárgyaljuk. Az ügynökség majd egy évtizedes tapasztalata azért is lehet a magyar kontextusban is figyelemre méltó, mert rámutat, hogyan lehet egy viszonylag kiterjedt, sokrétű, de kapacitáshiánnyal küszködő és gyenge együttműködési mintákat követő intézményrendszert költséghatékony módon sikeressé tenni.

A 2. fejezetben a leszakadó térségek helyzetét és a szakpolitikai válaszok dinamikáját mutatjuk be részletesebben. A 3. fejezetben dióhéjban ismertetjük az Ügynökség a Társadalmi Befogadásért céljait és szervezeti felépítését. A 4. fejezetben részletesen tárgyaljuk az SA eszközeit a leszakadó térségek felzárkóztatásában, a központi szervekhez való kapcsolódását, szakmai háttérét és finanszírozását. Az utolsó, 5. fejezetben összefoglaljuk az SA eddigi működésének tanulságait, szem előtt tartva azt is, mi lehet érdekes és hasznosítható a magyar olvasó számára.

A leszakadó közösségek helyzete és a szociálpolitikai válaszok fejlődése

A csehországi leszakadó térségek lakosságát túlnyomórészt romák alkotják. A teljes roma lakosság az egyik legfrissebb becslés szerint 200 ezer főre tehető, azaz a teljes népesség két százalékát teszi ki (Gabal–Víšek 2010). Ebből a 300–400 szegregált közösségben élők (60–80 ezer ember) helyzete gyakorlatilag kilátástalan: az itt élők 90 százaléka él a szegénységi küszöb alatt, és 80–90 százalékuk inaktív vagy munkanélküli (Agency for Fundamental Rights 2012). A munkaképes korú romák 80 százaléka legfeljebb általános iskolai végzettségű, és ebből 15

¹ Angol nyelven: Agency for Social Inclusion.

százalék csak ún. speciális iskolát végzett,² mely szakképesítés híján gyakorlatilag értéktelen a munkaerőpiacon. Az alapfokú végzettségű munkavállalókra ugyanis Csehországban is jelentéktelen a munkaerő-piaci kereslet. Emellett természetesen számos egyéb körülmény is közrejátszik a magas inaktivitásban (pl. egészségügyi helyzet, lakhatási körülmények, eladósodottság és az ezáltal is elterjedtebbé váló feketemunka, munkahelyi diszkrimináció). A helyzet kilátástalanságát fokozza, hogy az intergenerációs mobilitás nagyon csekély mértékű: a legfeljebb alapfokú végzettséggel rendelkező apák gyermekei például csak 21 százalékban végeznek el egy legalább középfokú végzettséget adó iskolát (Sirovátka 2011, Világbank 2008).

A 2000-es évek második felében készültek el az első átfogóbb adatfelvételek és adatbázisok a roma közösségekről. Ezt megelőzően csak nagyon kevés adat állt rendelkezésre, melyek segítségével a romák helyzetét elemezni lehetett volna. Az adatfelvételek létrejöttében fontos szerepet játszott több, a 2000-es évek elején bekövetkezett esemény. Az egyik ilyen például az elhíresült ostravai per, melyben az Emberi Jogok Európai Bírósága 2007-ben hozta meg a cseh hatóságokat elmarasztaló ítéletét, a roma gyermekekkel szemben alkalmazott diszkriminatív gyakorlataik miatt.³ Noha az iskolai szegregáció súlyos mértékére korábban már több cseh tanulmány is felhívta a figyelmet,⁴ nemzetközi visszhangot csak az ostravai per hatására kapott az ügy.

Szintén fontos tényező lehetett az adatok elérhetőségének javulásában Csehország európai uniós csatlakozása, mely jelentős pénzügyi források megjelenését helyezte kilátásba. A különböző uniós támogatások sikeres megpályázásához és hatékony lehívásához szükséges volt a helyzetet alaposan értékelő tanulmányok elkészítése. Az egyik nagyobb lélegzetű projekt, mely a Szociális és Munkaügyi Minisztérium (SZMM) megbízásából 2004–2006 között folyt, a szegregálódó roma településekről részletes adatfelvételt és – hasonlóan a szlovákiai Roma Községek Térképéhez – egy átfogó, interaktív térképrendszert készített.⁵

A 2007-ben beiktatott Mirek Topolánek vezette kormány (Demokratikus Polgári Párt – DPP) létrehozta az Emberi és Kisebbségi Jogok Minisztériumát. Élére Džamila Stehlíkovát nevezte ki, aki egyéb kisebbségi ügyek mellett a romák integrációjának is aktív képviselője volt. Stehlíková felkérésére érkezett Csehországba a Világbank tanácsadó csapata, hogy tanulmányozza a szegregált közösségeket.

² A speciális iskolákat 2003-ban ún. „alapfokú gyakorlati iskolákká” szervezték át.

³ Bővebben a perről: [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-83256#{„itemid”:\[„001-83256”\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-83256#{„itemid”:[„001-83256”]})

vagy http://vakbarat.magyararancs.hu/belpol/az_europai_emberi_jogi_birosag_itelete_a_szegregalt_oktatasrol_-_az_ostravai_tizennyolcak-68184 (utolsó letöltések: 2015. 04. 25.).

Bár a per nagy nemzetközi visszhanggal járt, Sirovátka (2011) rámutat, hogy az iskolák ma sincsenek megfelelően felkészítve a közoktatást halmozott hátrányokkal megkezdő roma gyerekek felzárkóztatására.

⁴ Balabánová (1999) például kimutatta, hogy a roma gyerekek 28-szor nagyobb valószínűséggel kerülnek speciális iskolába, mint nem roma társaik.

⁵ Bővebben a projektről: <http://www.esfcr.cz/mapa/index.html> (utolsó letöltés: 2015. 04. 25.).

ben élő romák helyzetét. A kutatás eredményeit összegző jelentés felhívta a figyelmet arra, hogy a munkaügyi kirendeltségek és egyéb, a szegregált közösségekkel foglalkozó állami szervezetek eszköztára nem elég korszerű ahhoz, hogy a tartós munkanélkülieket hatékonyan segítse vissza a munka világába, valamint hogy az intézményi együttműködés gyakorlata mind az állami szférán belül, mind az állami és civil szervezetek között meglehetősen hiányos (Világbank 2008).

Az adatok és az ezekre épülő kutatások megjelenése feltételezésünk szerint fontos szerepet játszott abban, hogy végül a cseh szociálpolitika kézzelfogható lépéseket tett annak érdekében, hogy a szegregáció jelenségével érintett intézményrendszer eredményesebben tudjon fellépni az inklúziós folyamatok beindításáért.

Az Ügynökség a Társadalmi Befogadásért (SA) – dióhéjban

Az SA létrejötte

A társadalmi inklúziót, mint az ország egyik kiemelt stratégiai célját, a 2000-es években számos koncepció, stratégiai dokumentum, uniós intézmények által jóváhagyott cselekvési terv tartalmazta.⁶ A formális elköteleződések mellett apróbb, helyi szintű kezdeményezések is megelőzték az SA létrehozását.⁷ A tettekben mérhető előrehaladást egyrészt elősegítették a nemzetközi és uniós intézmények egyre erősödő elvárásai, másrészt viszont nehezítette az utóbbi évek kiszámíthatatlan belpolitikai helyzete.

Az Ügynökséget 2008 tavaszán – a 2007-ben elindult pilot projekt után – a Cseh Kormányhivatal Roma Inklúzióért Felelős Osztálya (mai nevén Társadalmi Inklúzióért Felelős Osztály) hozta létre. Mirek Topolánek (DPP) azzal az ígérettel indította útjára a szervezetet, hogy az pár éven belül a Kormányhivataltól független intézményként fog működni. Petr Necas (DPP), a 2010-ben megválasztott miniszterelnök azonban az Ügynökséget végül mégis a Kormányhivatal Inklúzióért Felelős Osztályába olvasztotta be. Alena Zieglerová, az SA koordinációért felelős vezetője interjúnk során elmondta: az a tény, hogy az SA alapítása óta Csehország már sorban az ötödik kormányát iktatja be, nem könnyíti meg az Ügynökség működését, de látván eredményességüket és eltökéltségüket, egyik kormány sem nyúlt alapjaiban az Ügynökség feladatköréhez (Zieglerová 2014).

⁶ Lásd például: Koncepció a Roma Közösség Integrálására (2000); 2025-ig a tartós roma integráció elveinek kitűzése (2005); Roma Integráció Évtizede 2005–2015; Roma Integrációs Cselekvési Terv 2006–2009; Nemzeti Stratégia az Inklúzió oktatásért (NAPIE – 2010), Társadalmi Kirekesztés Elleni Stratégia (2011–2015).

⁷ Ün. roma asszisztens tanári pozíció létrehozása; roma terepmunkások alkalmazása a legproblémásabb roma településeken; külön támogatás azoknak az NGO-knak, akik a kirekesztett települések fejlesztéséért dolgoznak; helyi színezetű komplex programok állami támogatással: például 'Cohabitation in Ostrava' vagy a 'Community Living Project in Brno' projektek; bűnmegelőzési programok.

Az SA céljai

A szervezet missziója, hogy a kirekesztődött vagy kirekesztődéssel fenyegetett térségek önkormányzatait támogassa abban, hogy azok a lehető legeredményesebb módon segítsék a hátrányos helyzetű lakosság integrációját. Tevékenysége során biztosítja, hogy a helyi szintű projektek összhangban legyenek a központi integrációs stratégia irányelveivel. Az Ügynökség közvetett módon segíti a közösségeket az önkormányzatok és egyéb helyi állami és civil szervek támogatásával, valamint a szükséges partnerségen alapuló intézményi környezetet és szakértői jelenlétet megteremtésével. Iskolák, munkaügyi kirendeltségek, családsegítők, vállalatok, rendvédelmi szervek, a lakosok, illetve civil szervezetek számára nyújt szakmai tanácsot, valamint elősegíti e szereplők szoros együttműködését. A célok megvalósulásáért segít feltérképezni azokat az uniós és állami pénzügyi forrásokat, melyek támogathatják az egyes kezdeményezések létrejöttét.

Szakmai koncepciója szerint az SA sikerességének záloga a problémák komplex, egyénre szabott és hosszú távú szemléletű megközelítése. Az intézmény fő célja, hogy a támogatás végeztével az önkormányzatok önállóan is képesek legyenek kézben tartani a projekt során elindított társadalmi inklúziós folyamatokat.

Az SA szervezete

Az SA működését, az érintett minisztériumok és érdekképviselések megbízottjaiból álló Monitoring Bizottság felügyeli. Az Ügynökség csapatát jelenleg húsz teljes munkaidőben és harminc részmunkaidőben foglalkoztatott alkalmazott alkotja (Zieglerová 2014). A csapat szakértelme oktatásügyi, munkaügyi, szociálisügyi, regionális fejlesztési ügyek területeire terjed ki. Ezen felül projekt- és kommunikációs tanácsadók erősítik a szervezetet. A munkatársak részben az SA prágai központjában dolgoznak, részben a kiválasztott településeken támogatják az Ügynökség munkáját. A foglalkoztatási feltételeket tudatosan úgy alakították ki, hogy mind akadémiai, mind kormányzati, mind civil szervezetekben nagy tapasztalattal bíró szakértőket be tudjanak vonni a munkába (uo.).

Az Ügynökség vezetője 2009 óta Martin Šimáček, aki kinevezését megelőzően kutatóként és terepmunkásként a kormányzati és a civil szektorban is éveken át foglalkozott kisebbségvédelmi ügyekkel. Az Ügynökség jelenleg 26 településsel működik együtt.

Az SA működése

Az önkormányzatok kiválasztási mechanizmusa

Az Ügynökség kapacitásai limitáltak, ezért fontos, hogy a programot a pilot időszak alatt lépcsőzetesen terjesztették ki, és a települések rotációs rendszerben vesznek részt a programban. Egyidejűleg maximum 26 településsel működnek együtt.⁸ Az Ügynökség minden évben meghirdeti a településeknek a program lehetőségét. Az Ügynökség alapvetően nagyobb, legalább 3000-es lélekszámú településekkel dolgozik együtt, de a kisebb települések összefogva, mikrorégióként szintén bekerülhetnek (SA 2014b). A 3000-es küszöböt azért húzták meg, mert a komplex integrációs projektek végrehajtása feltételez bizonyos önkormányzati kapacitásokat és egyéb érintett intézmények jelenlétét, amelyek kisebb településeken sokszor nem érhetők el.

2014-től szigorúbb, háromfázisú felvételi eljárást vezettek be, azonban a legfontosabb felvételi kritérium továbbra is az együttműködési hajlandóság és az társadalmi inklúzió iránti elhivatottság. Az elmúlt években volt példa arra, hogy az együttműködés az SA és az önkormányzat között megtorpant, mert az utóbbi nem tartotta be az együttműködés szabályait, vagy nem tett eleget az integráció melletti elköteleződésének. Így a kiválasztás során rövid helyi felmérések készülnek annak érdekében, hogy az Ügynökség ellenőrizze a pályázatban leírtak hi-telességét. A kiválasztásról szóló végső döntést a Monitoring Bizottság ajánlása alapján hozzák meg (SA 2014a). Amennyiben a kiválasztott településen csökken az együttműködési hajlandóság, és nem tartják be a település és az Ügynökség között megkötött együttműködési szerződésben foglaltakat, az Ügynökség fenn-tartja a jogát, hogy felfüggeszse tevékenységét a településen. Ez eddig egy esetben (Duchcov) következett be.⁹

Az Ügynökség munkatársának elmondása szerint az évente meghirdetett nyolc-kilenc helyre, 15–20 jelentkezés érkezik. Általában az Ügynökség előnyben részesíti a korábbi években már pályázott, de elutasított településeket (Zieglerová 2014).

⁸ 2015-től a korábbi szakaszokban részt vevő településeknek is felkínálják az együttműködés folytatá-sának lehetőségét. A cikk írásáig 10 település jelezte igényét erre a lehetőségre.

⁹ Duchcovban már korábban is voltak nézeteltérések az önkormányzat eljárásával kapcsolatban, azon-ban az együttműködés végét az jelentette, mikor az Ügynökség és a helyi szereplők által kidolgozott be-avatkozások egyikét sem fogadta el a városvezetés. További információk találhatóak a duchovi támogatás megtorpanásáról a [romea.cz](http://www.romea.cz/en/news/czech/czech-agency-for-social-inclusion-director-responds-to-deputy-ombud-s-critique) 2014. 10. 1-jei alábbi cikkében: <http://www.romea.cz/en/news/czech/czech-agency-for-social-inclusion-director-responds-to-deputy-ombud-s-critique> (utolsó letöltés: 2015. 04. 25.)

Az SA tevékenysége a hároméves ciklus során

Az SA közvetlenül három éven át segíti a programba bekerülő településeket.

Az első évben az Ügynökség partneri kapcsolatot épít ki a helyi szereplőkkel, nagy hangsúlyt helyezve a bizalom elmélyülésére. Ez idő alatt feltérképezik az inklúziót leginkább gátló tényezőket, és közösen elkészítenek egy három évre szóló stratégiát. A helyi SA-szakértő feladata biztosítani, hogy a stratégia a helyi adottságoknak és viszonyoknak megfelelően minden részterületet lefedő beavatkozásokat nevezzen meg, részletes cselekvési tervvel együtt.

A második év során az SA támogatása főként a különböző pénzügyi források megszerzéséhez, pályázatok elkészítéséhez nyújtott tanácsadói tevékenységekből áll. A helyi szereplők a helyi SA-szakértő közvetítésével szakmai kérdésekben az Ügynökség Prágában működő szakértőihöz, projektvezetési kérdésekkel pedig a projekttanácsadóhoz tudnak fordulni. A már elinduló projektek végrehajtását a helyi szakértő figyelemmel és gyakorlati segítségnyújtással kíséri végig.

A harmadik év során az SA továbbra is állandó tanácsadást biztosít a helyi szervek számára, illetve – amennyiben szükséges – az addigi tapasztalatok fényében módosítják az első évben kidolgozott stratégiát. Az elindult projektek köztes vagy végső eredményeit értékelik, és felkészítik az önkormányzatot arra az időszakra, amikor már önállóan kell vezetniük az integrációs projekteket.

A helyi konfliktusok kezelésében nagy segítséget nyújt az SA szakképzett mediátora. Az ügynökség központi részlegének szakértői felelnek a beavatkozások minőségbiztosításáért és a helyi szintű adatgyűjtésért is (SA 2014b).

Az Ügynökség négy fő szakterület mentén közelíti meg az integrációs célokat: ezek: *i)* az oktatás, *ii)* a foglalkoztatáspolitikai, *iii)* az egészségügy és *iv)* a szociálpolitika. Fontos kiemelni, hogy a különböző szakpolitikai eszközöket nem egy-egy problémát kiragadva, hanem egymást kiegészítve alkalmazzák. Az alábbiakban a négy szegmenst sorra véve illusztráljuk az SA eszköztárának legfontosabb elemeit (SA 2007).

1. szövegdoboz: Az SA fő szakterületei, illetve eszközei

i) Oktatás

- Az óvodai nevelés kiszélesítése, fejlesztése annak érdekében, hogy az iskolát megkezdő gyerekek hátrányai a lehető legnagyobb mértékben csökkenjenek
- Iskolába történő utaztatás megkönnyítése (pl. ingyenes iskolabuszok biztosítása)
- Iskolai lemorzsolódás megakadályozása (pl. különórák, korrepetálás, tananyagra történő előzetes felkészítés, mentorálás)
- Iskolák és pedagógusok felkészítése az inkluzív nevelési módszerekre
- Az iskolák és a szülők közötti együttműködés támogatása, kiépítése, közösségépítő tevékenységek

ii) Foglalkoztatás

- Szoros együttműködés a munkaügyi kirendeltségek és a szociális munkások között
- A munkaügyi kirendeltségeken ún. profiling rendszer kialakítása, az ügyfelek munkaerőpiactól való távolságának felmérése és így a számukra leghasznosabb támogatási csomag kialakítása
- A halmozottan hátrányos helyzetű munkanélküliek számára hatékony aktív munkapiaci eszközök kialakítása (egyéni sabott tanácsadás, képzés, munkáltatók által igénybe vehető bértámogatás)
- Fokozatos integráció elve: társadalmilag hasznos közmunkaprogramok, melyek
 - csak limitált ideig foglalkoztatják a munkanélkülieket;
 - biztosítják a fokozatosság elvét: négy fokozaton megy át a munkanélküli, és a folyamat vége felé haladva, egyre inkább előtérbe kerül a piaci alapú foglalkoztatás; a munkaadók bevonása fontos elem: például a közbeszerzési eljárások nyertes pályázói számára kötelezővé teszik, hogy az álláshelyek bizonyos hányadára hátrányos helyzetű, tartós munkanélkülit vegyenek fel.

iii) Lakhatás

- Fokozatos rendszerben működő szociális lakhatási támogatás

iv) Szociális szolgáltatások

- Közösségi házak funkcióinak kiterjesztése és megerősítése (felvilágosítás, mentorálás, korrepetálás, jogi tanácsadás, karrier-tanácsadás, pszichológiai tanácsadás)
- Adósságkezelés
- Drogprevenció és drog problémák kezelése

Az SA helye az állami intézményrendszerben

Az SA tevékenységének egyik fontos közvetett eredménye, hogy a helyi szinten összegyűlt tapasztalatokat becsatornázza az állami integrációs stratégiákba, a megfelelő szakpolitikai eszközök tervezésébe és a kapcsolódó jogalkotói folyamatokba.

Az SA több csatornán keresztül biztosítja a helyi szinten gyűjtött adatok és tapasztalatok visszacsatolását a kormányzati szervek felé. A szakértők aktívan részt vesznek a minisztériumokkal folytatott egyeztetéseken, országos programokban, a támogatás szakmai tervezésében és véleményezésében, illetve ajánlásokkal segítik a törvénytervezetek készítését és implementálását. Az elmúlt időszakban meghatározó szerepet játszottak a következő finanszírozási időszakban elérhető források célzásában, a programok és pályázati kiírások szakmai és operatív tervezésében és véleményezésében. Ezen felül a Monitoring Bizottság, a tagjain keresztül, közvetlenül is összekapcsolja az SA-t a különböző érintett minisztériumokkal.

Munkájuk eredményeképp az ügynökség számos módszertani kézikönyvet és útmutatót adott ki a helyi és központi szereplők számára annak érdekében, hogy terjessze az eredményesen alkalmazott módszereket és jó gyakorlatokat.¹⁰

Minőségbiztosítás

A minőségbiztosítás, illetve a szervezet tevékenységeinek hatásértékelése ma már elengedhetetlen része egy hasonló szociálpolitikai ügyekért felelős végrehajtó szervezet működésének. Optimális esetben ezek az elemzések statisztikai-ökonometriai módszerekre épülnek, mely módszerek alkalmazása azonban ilyen komplex jellegű beavatkozásoknál viszonylag komplikált és nagyon alapos előzetes előkészítést igényel. Az ilyen hatáselemzések még ennél egyszerűbb beavatkozások esetén is ritkán valósulnak meg a régiós országokban. Ezzel együtt az SA-ról éves szinten készülnek részletes, belső és külső független értékelői jelentések. Továbbá az eredményesség gyakorlatilag az egyetlen garancia az egy-két évente cserélődő kormányzatok túléléséhez. Ahogy Alena Zieglerová (2014) elmondta, annak ellenére, hogy több kormánynak is szándéka volt az Ügynökség feloszlátása, az eredmények láttán senki nem vállalta fel ezt az ellentmondásos lépést. Az alábbiakban az SA jelenlegi minőségbiztosítási gyakorlatait tekintjük át.

A belső minőségbiztosítás eszközei

- Rendszeres jelentés, nyomon követés

A helyi szakértők rendszeres beszámolóik nyomán a központi iroda figyelemmel kíséri a helyi tevékenységeket és fejleményeket. Az együttműködés kezdetekor meghatározóak a helyzetelemzés eredményei, mivel nemcsak a helyi igények átfogó elemzését szolgálja, hanem az Ügynökség munkájának hatásának és eredményességének későbbi mérését is.

- Helyi szakértők munkájának minőségbiztosítása

A helyi SA-szakértők szakmai munkáját nagyban segítik a rendszeres találkozók, workshopok, melyek során tapasztalatcserére, jó gyakorlatok megosztására kerül sor a különböző településeken működő szakértők között. A 2008–2010-as értékelés kiemelte, hogy bár minden módszertani segítséget szükséges megadni a helyi szakértőknek, sok esetben csak a helyi szakértő tudja kipróbálni és a településre szabni, mikor milyen módszerrel érdemes az adott problémát, helyzetet kezelni (SA 2011). Ezen felül fontos megjegyezni, hogy a helyi szakértők személyre szabott szupervízióban is részesülnek.

Belső értékelések

Az Ügynökség vezetője minden évben egy részletes jelentés formájában összegzi az Ügynökség évi tevékenységét, gazdálkodását és eredményességét a kormány-

¹⁰ Több cseh és egy angol nyelvű módszertani kézikönyv érhető el az SA honlapján: http://www.euromonet.eu/upload/00/59/ASZ_Handbook_for_municipality.pdf (utolsó letöltés: 2015. 04. 25.)

hivatal felé (Zieglerová 2014). Ezen felül az Ügynökség tevékenységét és eredményességét folyamatosan nyomon követi a Monitoring Bizottság, mely egyben az Ügynökség tanácsadói szerve is.

Külső értékelések

Az egyes településeken elért eredményekről és hatásokról rendszeresen készülnek külső értékelések. Az Ügynökség dinamikus fejlődésében jelentős szerepe van az értékeléseknek, illetve a vezetőség és a szakértők nyitottságának az ezekben megfogalmazott tanácsok és javaslatok megfogadására.

Hatások

A legtöbb esetben a helyi szakértők és az Ügynökség folyamatos jelenléte, közbenjárása vagy éppen nyomásgyakorlása a helyi viszonyok rendeződését, koordinált, hosszabb távra szóló stratégiai tervezését eredményezte a részt vevő településeken (SA 2014a: 2013. évi jelentés, Zieglerová 2014). Számos településen sikerült konkrét lépéseket tenni a kirekesztés enyhítésére. A 2008–2010-es pilot időszak stakeholder elemzése kimutatta, hogy a legjelentősebb hatást a szociális szolgáltatások terén érte el az Ügynökség. Ezt követi az oktatásügy, a lakhatás és a foglalkoztatás (SocioFactor 2010). Azokban a városokban, melyekkel a 2011–2014 közötti időszakban működtek együtt, látható előrelépések történtek az adósságkezelés, a foglalkoztatás és a lakhatás területén. Az inkluzív oktatás területén fontos megemlíteni a tanárok felkészítését a hátrányos helyzetű osztályok esetében alkalmazható pedagógiai módszerek elsajátítására (SA 2014b).

Pályázatok és projektek implementációja terén 2013-ban 20 pályázat előkészítését támogatta az ügynökség, illetve 98 projekt megvalósításában segédkezett (SA 2014a). Ezáltal a részt vevő települések összesen több mint 662 millió CZK (7,5 Mrd HUF) értékű támogatásban részesültek. A projektek több mint 12 ezer ember életkörülményeire voltak kihatással (uo.).¹¹

2. szövegdoz: A fokozatos foglalkoztatás jó gyakorlata Kadan városában

A tartós munkanélküliek fokozatos integrációja többletcsős, különböző külső szolgáltatásokkal támogatott folyamatban valósul meg, melynek során az álláskereső eljut a közmunkából a szabad munkaerőpiacig. A program két-három évig tart (Melková 2014b). A fokozatos foglalkoztatás előnyei a munkaadó számára, hogy már felkészült, képzett munkavállalóval áll szemben, aki a korábbi szakaszokban bizonyította rátermettségét és képességeit, így kisebb kockázatot jelent a felvétele. Továbbá, a munkavállaló nyílt piaci foglalkoztatása alatt is fordulhat kérdésekkel vagy felmerülő problémákkal a munkaügyi kirendeltségekhez és a fokozatos foglalkoztatás gyakorlatában részt vevő civil szervezetekhez (uo.).

¹¹ A cikk írásakor a 2014-re szóló adatok még nem álltak rendelkezésünkre. Az előző évi jelentések júniusban kerülnek benyújtásra.

A fokozatos foglalkoztatás első és második szakaszát a közmunkaprogram, gyakorlati programok, illetve az ún. társadalmilag hasznos önkéntes munka keretein belül a kádani városi hivatal már az ügynökséggel való együttműködés előtt is használta. Ezek a korai programok viszont csak ideiglenesen nyújtottak munkalehetőséget, és teljesen hiányzott a harmadik és az utolsó lépcsőfok, ami a szabad munkaerőpiacra való visszatérést szorgalmazta volna (Demografické informační centrum 2012). Így a fokozatos foglalkoztatás célja és cselekvési terve bekerült a város SA támogatásával kidolgozott stratégiájába.

A stratégiában foglaltaknak megfelelően Kadan városában kialakítottak egy támogató keretet, mely mind a személyre szabott tanácsadás, a folyamatos nyomon követés formájában, mind átképzésekkel kívánta erősíteni a programban résztvevők motivációját, illetve enyhíteni a foglalkoztatást akadályozó egyéb tényezők hatását, például a pénzügyi tudatosság, adósságkezelés, családi konfliktusok kezelése révén (Melková 2014a). A városban összesen négy projektet indítottak el, illetve szociális vállalat megalapítására is pályázott a város (uo.). A projektek keretén belül megerősítették az első és második lépcsőfok közötti átjárhatóságot, és folyamatos támogatást nyújtottak a programban résztvevőknek. A harmadik szakaszban a támogatott foglalkoztatási programokkal, illetve a szociális vállalkozás létrehozásával szélesítették ki a továbblépési lehetőséget. 2011 és 2014 között Kadanban összesen 187 munkanélkülit foglalkoztattak ebben a programban (SA 2014c).

Bár az ügynökséggel folytatott együttműködés során a város még nem érte el a negyedik szintet, a munkaügyi hivatal 2014 kezdete óta negyedévenként egyeztet a helyi vállalkozókkal és munkaadókkal a helyi foglalkoztatás alakulásáról, a rendelkezésre álló támogatási forrásokról és a programban felkészített álláskereső foglalkoztatásáról. Az egyeztetések célja egy helyi szintű munkaadói hálózat létrehozása, mely biztosítani tudná a munkanélküliek nyílt piaci foglalkoztatását (Melková 2014b).

Az SA hatásai központi szinten

Az ügynökség érdekérvényesítő munkája során számos törvénytervezet esetében képviselte a kirekesztett közösségek problémáit. 2013-ban többek között az oktatásügyi törvény módosítását, a szociális munkáról szóló törvényt, illetve a minimum jövedelemről szóló törvényt véleményezték (SA 2014a: 2013. évi jelentés). 2014-ben a szociális gazdálkodásról szóló törvény előkészítésében nyújtottak szakmai támogatást.¹² Az ügynökség szakértői komoly szerepet töltek be a 2020-ig tartó szociális lakhatási stratégia, illetve a szintén 2020-ig tartó időszakot felölelő társadalmi inklúzió stratégia megalkotásában (SA 2014a).

Az EU-s források felhasználása során felhalmozott tapasztalatokat a következő finanszírozási időszak tervezésében is kamatoztatták. A társadalmi befogadást érintő három operatív program – foglalkoztatás; kutatás-fejlesztés és oktatás; valamint régiófejlesztés – tervezéséhez módszertani útmutatókkal járultak hozzá.

¹² SA Hírlevél, 2014. október–november. <http://www.socialni-zaclenovani.cz/mailling/aktuality-z-agentury-zari-rijen-2014.html> (utolsó letöltés: 2015. 04. 25.)

Az integrált programok módszertani támogatása az ügynökség felügyelete alatt valósul meg a 2014–2020-as támogatási időszakban (SA 2014a).

Az SA a cseh médiában

Az SA nagy hangsúlyt fektet a médiajelenlétre: az SA vezetője, Martin Šimáček blogbejegyzéseken keresztül tudósít az érdekesebb eseményekről, illetve az SA-t ért kritikákra is sokszor reagál ezen a fórumon.¹³ Az Ügynökség a különböző közösségi médiafelületeken is aktív. Az intenzív médiajelenlét, illetve a célzott, tudatosságnövelő kampányok a szélsőséges és erőszakos hangok enyhítése érdekében, nem titkolt célja, hogy az inklúzió a többségi társadalom által is elfogadott és fontosnak tartott értékévé váljon.

Költségek

Az SA kiadásait három fő forrásból támogatják: állami támogatások, uniós és norvég alapos források. 2013-ban az Ügynökség fenntartása 17,2 millió cseh koronába (körülbelül 197 millió forintba) került. Fontos szem előtt tartani, hogy ezek a számok kizárólag az SA működési költségeit tükrözik, a településeken létrejövő fejlesztések költségeit természetesen nem tartalmazzák. Az 1. táblázat az SA 2013-as költségvetés fő tételeit mutatja be.

1. táblázat: Az SA 2013-as kiadásai

Kiadások	HUF (ezer)*	CZK (ezer)	EU-támogatás (%)
Bér jellegű kiadások	132 558	11 567	100
Telekommunikációs költségek	1 169	102	100
Bérleti díjak	1 753	153	85
Jogi és konzultációs díjak	29 349	2 561	90
Egyéb szolgáltatások díjai	26 553	2 317	80
Utazási költségek	4 126	360	100
Utazások ellátási költségei	860	75	5
Konferencia költségek	23	2	0
Egyéb költségek	928	81	100
Összes EU-s támogatás	175 635	15 326	
Összes állami támogatás	21 671	1 891	
Kiadások összesen	197 306	17 218	

* Az adatok forrása az SA 2013. évi jelentése (SA 2014a). A CZK/HUF árfolyamot a 2013. évi átlagos középárfolyamok alapján számoltuk (forrás: mnb.hu).

¹³ A honlap elérhető itt: <http://blog.aktualne.cz/blogy/martin-simacek.php> (utolsó letöltés: 2015. 04. 25.).

Tanulságok

A cseh Ügynökség a Társadalmi Befogadásért lassan közel egy évtizedes tapasztalatának egyik legfontosabb üzenete az, hogy az eredményes szociális szolgáltatások létrehozásához nincs feltétlenül szükség jelentős pénzügyi forrásokra. Az SA az állami, helyi és civil szereplők együttműködésére építve tudta elérni, hogy a már meglévő intézményrendszer eredményesebben járuljon hozzá egy befogadóbb társadalom létrejöttéhez. Az alábbiakban összegyűjtöttük az SA sikerének legfontosabb garanciáit:

- a problémák komplex, egyénre szabott megközelítése;
- hosszú távú szemlélet: a helyi kapacitások fejlesztése három évig tart, ami elég időt biztosít a befogadó szemlélet megerősödéséhez;
- olyan településekre fókuszál, akik a támogatástól függetlenül is tevékenyek voltak az intézményi együttműködés kialakításában és a különböző integrációs projekteken, a sikereket azonban széles körben közzéteszi, ami motiválja a kimaradókat;
- a *pilot* fontossága: az SA tapasztalata bizonyítja, hogy alapos előzetes tervezéssel együtt is évekbe telik, mire egy ilyen kezdeményezés működése és koordinálása igazán hatékonyá válik;
- különböző háttérű szakértők, kutatók és terepmunkások bevonása a munkába (ennek egy eszköze lehet például a rugalmas, illetve részmunkaidős állások kialakítása);
- az állami intézményrendszerbe való beágyazódás, sűrű kapcsolódási pontok és akadálymentes információáramlás elengedhetetlen ahhoz, hogy egy ilyen kezdeményezés a többségi társadalomban is változásokat indítson el.

A cseh Ügynökség a Társadalmi Befogadásért létrejött fontos előrelépés a halmozottan hátrányos helyzetű csoportok integrációjában. Az integráció részben méltányossági kérdés, részben pedig pénzügyi: egy szélsőséges egyenlőtlenségekkel küszködő társadalom fenntartása hosszú távon rendkívül költséges. A kirekesztettség közvetett költségei számos területen megjelennek (egészségügy, közbiztonság stb.) A Világbank (2010) kutatása szerint a cseh költségvetés évente 600 millió euró (közel 186 milliárd Ft) többletet realizálhatna, ha felszámolná a romák kirekesztettségét.

A helyi szolgáltatási kapacitások Magyarországon semmivel sem gyengébbek a csehországinál, sőt számos tekintetben (így a védőnők, a falugondnokok vagy a normatív finanszírozású családsegítő és gyermekvédelmi szolgálatok) kiterjedtebbek és erősebbek. A helyi szereplők közötti együttműködés terén viszont kevés előrelépés történt, annak ellenére, hogy ezt hosszú évek óta szorgalmazza számos hazai szakértő (Pataki–Somorjai 2007, Budai 2009, Ferge–Darvas 2014). Az SA példája így a hazai gyakorlat számára is hasznos tanulságokkal szolgálhat.

Irodalom¹⁴

- Agency for Fundamental Rights (2012): *The Situation of Roma in 11 EU Member States*. Survey Results at a Glance. Luxembourg: Publications Office of the European Union. http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/2099-FRA-2012-Roma-at-a-glance_EN.pdf
- Balabánová, Helena (1999): Romské Děti v Systému Českého Základního Školství a Jejich Následná Profesionální Příprava a Uplatnění [Roma gyerekek a cseh általános iskolákban – Szakmai felkészítésük és érvényesülésük]. In *Romové v České Republice (1945–1998)*. Prague: Socioklub, 333–351.
- Budai István (2009): Az interprofesszionális együttműködés és a szociális munka. *Esély*, (20), 5, 83–114. http://www.esely.org/kiadvanyok/2009_5/05budai.pdf
- Demografické informační centrum (2012): *Evaluační Zpráva Lokality Kadaň* [Kadan Település Értekezési Jelentése]. Praha. <http://www.socialni-zaclenovani.cz/dokumenty/dokumenty-pro-lokalitu-kadan/evaluacni-zprava-lokality-kadan-dic-2012/download>
- Ferge Zsuzsa – Darvas Ágnes (2014): *Civil jelentés a gyerekesélyekről, 2012–2013*. Budapest: Gyerekesély Közhasznú Egyesület. http://www.gyere.net/downloads/Civil_jelentes_2012-2013.pdf
- Gabal, Ivan – Víšek, Petr (2010): *Východiska pro formulaci a implementaci politiky začleňování obyvatel vyloučených lokalit do české společnosti a její sociální a ekonomické struktury* [Társadalmi kirekesztés elleni küzdelem – háttérstratégia]. Praha: Květen. http://www.gac.cz/userfiles/File/nase_prace_vystupy/GAC_Strategie_soc_vyloucení.pdf
- Melková, Gabriela (2014a): *Manuál Dobrých Praxí – Prostupné Zaměstnávání* [Jó gyakorlatok kézikönyve – fokozatos foglalkoztatás]. Agentura pro sociální začleňování. <http://www.socialni-zaclenovani.cz/dokumenty/metodiky-a-manualy-dobrych-praxi-asz-2014/prostupne-zamestnavani-manual-dobrych-praxi-melkova-g-asz-2014/download>
- Melková, Gabriela (2014b): *Metodika – Prostupné Zaměstnávání* [Fokozatos foglalkoztatás – módszertani segédlet]. Agentura pro sociální začleňování. <http://www.socialni-zaclenovani.cz/dokumenty/metodiky-a-manualy-dobrych-praxi-asz-2014/prostupne-zamestnavani-metodika-melkova-g-asz-2014/download>
- Pataki Éva – Somorjai Ildikó (2007): *Szolgáltatásokkal a gyermekszegénység ellen. Szolgáltatásfejlesztési koncepció a gyermekszegénység elleni nemzeti programhoz*. Budapest: MTA GYEP. http://www.gyerekesely.hu/index.php?option=com_p_hocadownload&view=category&download=53:1-fzet&id=19:gyerekesely-fuzetek&Itemid=73
- SA – Agentura pro Sociální Začleňování (2007): *Agency for Social Inclusion in Socially Excluded Roma Localities*. <http://www.vlada.cz/assets/ppov/zmocnenec->

¹⁴ Az interneten elérhető hivatkozások utolsó letöltésének dátuma a kézirat lezárásának időpontja: 2015. 04. 25.

- vlady-pro-lidska-prava/AGENCY_FOR_SOCIAL_INCLUSION_IN_SOCIALLY_EXCLUDED_ROMA_LOCALITIES.pdf
- SA – Agentura pro Sociální Začleňování (2011): *Výroční zpráva o činnosti Agentury pro sociální začleňování v roce 2008–2010* [Éves jelentés 2008–2010]. Praha. <http://www.socialni-zaclenovani.cz/dokumenty/o-agenture/agentura-pro-socialni-zaclenovani-v-romskych-lokalitach-zprava-o-cinnosti-v-roce-2011/download>
- SA – Agentura pro Sociální Začleňování (2014a): *Výroční zpráva o činnosti Agentury pro sociální začleňování v roce 2013* [Éves jelentés 2013]. Praha. <http://www.socialni-zaclenovani.cz/dokumenty/o-agenture/vyrocní-zprava-o-cinnosti-agentury-pro-socialni-zaclenovani-v-roce-2013/download>
- SA – Agentura pro Sociální Začleňování (2014b): *Informace O Procesu Výběru Nových Lokalit Agentury od r. 2014* [Információ Az új települések 2014-től érvényben lévő felvételi eljárásáról]. <http://www.socialni-zaclenovani.cz/dokumenty/vyber-novych-lokalit-2014/pravidla-vyberoveho-rizeni-novych-lokalit-asz-od-roku-2014/download>
- SA – Agentura pro Sociální Začleňování (2014c): *Výsledky Spolupráce – Města Podporovaná v Období Červen 2011 – Červen 2014* [Az együttműködés eredményei]. <http://www.socialni-zaclenovani.cz/dokumenty/o-agenture/agentura-pro-socialni-zaclenovani-vysledky-spoluprace-mesta-podporovana-cerven-2011-cerven-2014/download>
- Scharle, Ágota (2014): *True and false remedies for long-term unemployment in Visegrad countries*. Warsaw: CASE-Center for Social and Economic Research. <http://case-research.eu/en/node/58693>
- Sirovátka, Tomáš (2011): *Promoting Social Inclusion of Roma – A Study of National Policies*. European Commission DG Employment, Social Affairs and Inclusion. <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=8963&langId=en>
- SocioFactor (2010): *Evaluace v lokálních Partnerstvích období 2008–2010* [A helyi együttműködés kiértékelése, 2008–2010]. Úřad vlády ČR, Agenturu pro sociální začleňování v romských lokalitách. <http://www.socialni-zaclenovani.cz/dokumenty/o-agenture/evaluace-v-lokalnich-partnerstvich-2008-2010-shrnuti-zalokality-sociofactor-s-r-o-2011/download>
- Világbank – The World Bank (2008): *Czech Republic: Improving Employment Chances of the Roma*. Human Development Sector Unit Europe and Central Asia. http://www.romadecade.org/egy-cikk.php?hir_id=9681
- Világbank – The World Bank (2010): *Economic Costs of Roma Exclusion*. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/ECAEXT/EXTROMA/0,,contentMDK:22526807~pagePK:64168445~piPK:64168309~theSitePK:615987,00.html>
- Zieglerová, Alena (2014): Interjú az „Agentura pro Sociální Začleňování” cseh „Ügyönkség a Társadalmi Befogadásért” létrejöttéről, céljairól és működéséről. Műhelyvita a közfoglalkoztatásról a visegrádi négyek tapasztalatainak tükrében.