

A KÖVESÚT VÉGÉN

**A területi egyenlőtlenségek csökkentése és a romák helyzetének javítása
– jelentés az LHH Program első szakaszának eredményeiről**

2011. március

A kutatást az OSF MtM programjának (<http://mtm.osi.hu>) megbízásából (programvezető: Kovács Petra kovacsp@osi.hu, projektfelelős: Zentai Violetta vzentai@osi.hu) a KAI Consulting Kft. munkatársai készítették (kutatásvezető: Czike Klára czike.klara@kaiconsulting.hu).

Tartalom:

I. Vezetői összefoglaló

II. A kutatás eredménye

1. A probléma meghatározása
2. Az LHH Program mint területi célzású fejlesztési program
3. Kritikai észrevételek az LHH Program eddigi működésével kapcsolatban
4. Összefoglaló a romák társadalmi bevonását segítő projektek LHH Programon belüli helyzetéről
5. Javaslatunk hasonló programok tervezéséhez, megvalósításához

III. Mellékletek

1. sz. melléklet: Ízelítő a kistérségi elemzésekből
2. sz. melléklet: Kutatási alapinformációk

IV. Háttéranyagok

- Az LHH-kutatás következtetései részletes ismertetése
- Kistérségi esettanulmányok
- A kérdőíves felmérés eredményeinek összefoglalása
- Kistérségi történetek
- Interjúkérdések
- Kérdőív

I. Vezetői összefoglaló

Az LHH Program célja az volt, hogy a területi egyenlőtlenségek csökkentésével megállítson és megfordítson kedvezőtlen gazdasági-társadalmi folyamatokat. A leghátrányosabb helyzetű kistérségekben nemzetközi összehasonlításban is kifejezetten alacsony a foglalkoztatottság, nem versenyképes az oktatás, veszélyesen nő a lakosság eladósodottsága. Ezek a folyamatok halmozottan érintik a roma lakosságot, ami szegregációs jelenségekhez, a romák hátrányos megkülönböztetéséhez is vezet.

Az I. Nemzeti Fejlesztési Tervből (NFT), amely a 2004–2006-os időszakra vonatkozott, a leghátrányosabb helyzetű kistérségek az országos átlagot meghaladó mértékben részesültek – egy főre jutó összegben kifejezett – támogatásban. Ez a többlettámogatási rendszer azonban nem volt alkalmas a negatív irányú gazdasági-társadalmi folyamatok ellensúlyozására. Ráadásul egyes kistérségek, települések, illetve társadalmi csoportok az átlagnál lényegesen kevesebb forráshoz jutottak.

A fenti problémák miatt a kormány 2007 őszén – gazdasági, társadalmi és infrastruktúra-ellátottsági mutatók alapján – meghatározta a 33 leghátrányosabb helyzetű kistérséget, és elkötelezte magát ezeknek a térségeknek a komplex programmal történő fejlesztése mellett.¹ A komplex program elsődleges forrásai az Új Magyarország Fejlesztési Terv (ÚMFT) négy érintett regionális operatív programja (ROP-ok), a Társadalmi Megújulás Operatív Program (TÁMOP) és a Társadalmi Infrastruktúra Operatív Program (TIOP) voltak.

Kutatásunkhoz az adatokat 2010 márciusa és októbere között gyűjtöttük össze. Az LHH Programban részt vevő **33 kistérség közül 15 kistérséget választottunk ki** vizsgálatunk tárgyául, több szempont figyelembevételével (a hátrányos helyzetek között is különbséget téve, heterogén csoportképzésre törekedve). Kutatásunk elsősorban a **kistérségi aktorok személyes véleményére** irányult, amit kérdőíves és strukturált interjúk módszerrel rögzítettünk. Strukturált interjúk készültek az LHH Program tervezőivel, hivatali lebonyolítóival is.

Kutatási jelentésünk az **első szakasz eredményeit mutatja** be, mivel a program helyi végeredményei még nem mérhetőek. A kutatás időpontjában az LHH Program keretében előzetesen jóváhagyott projektek közül mindössze néhány projekt jutott a megvalósítás végére, mintegy fele jutott el a támogatás megítéléséig, fele pedig még ez előtt állt.

A kutatás célja elsősorban az volt, hogy az LHH Programot mint komplex és innovatív programot vizsgáljuk, annak érdekében, hogy a **területi egyenlőtlenségek csökkentésének, valamint a romák helyzetének javításának** célját kitűző program sikereit és kudarcait rögzítsük. Az elemzés fontosságát kiemeli, hogy megkezdődött a hasonló programok következő fejlesztési időszakra (2011–2013) vonatkozó tervezése, valamint hogy a romák integrációjának kérdését a Roma Évtized (2005–2015) kiemelt kormányzati felelősséggé teszi. Továbbá, a kutatási összefoglaló készítésének ideje alatt nyilvánossá, hogy a magyar kormány és az Európai Bizottság Magyarország soros európai uniós elnökségének idején (2011 első félévében) tervezi az európai roma keretstratégia kidolgozását is.

¹ 311/2007. (XI. 17.) Korm. rendelet.

A kutatás megerősítette, hogy a hasonló, területi egyenlőtlenségek csökkentését célzó komplex fejlesztési programokra igen nagy szükség van; leginkább olyanokra, amelyek a mélyszegénység csökkentését is célozzák, és konkrét eredményekre vonatkozó elvárásokat tűznek ki, például a képzés, a munkanélküliség, a lakhatás vagy az egészségügy területén.

Vizsgálatunk során nyilvánvalóvá vált, hogy két szempontból a **program egyértelműen előrelépést jelentett**: az erőforrás-hiányos helyzetből kiutat mutatott néhány milliárd forint is, illetve a fejlettebb kistérségek számára kiugrási lehetőséget teremtett a támogatás. A külső szakértők állami támogatásból finanszírozott bevonása olyan szaktudást vitt a kistérségekbe, aminek a hiánya a korábbi pályázatokon való eredménytelen szereplést részben magyarázza. Ez a külső szakértelem a helyi érdek- és erőviszonyoktól is segített függetleníteni a helyi tervezést, illetve közép- és hosszú távú társadalmi célok felé elmozdítani a tervezési folyamatot. Az együttműködések kialakulása, a szektorok közötti bizalom épülése fontos eredményei a programnak, amint az a helyi visszajelzésekből kiderül.

Az ilyen típusú programok hatalmas elvárásokat keltenek mindenkiben, ezért különösen fontos a keretek körültekintő létrehozása, valamint a tartalmi elemek legteljesebb mértékű kidolgozása. A komplex program **részleges kudarcának okai** elsősorban a merev kormányzati-intézményi rendszerben (Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, operatív programok, pályázattal rendszer) és a szintén rugalmatlan helyi önkormányzati rendszerben keresendők. A helyi szükségletekre való reagálás, ami elvárható lett volna egy ilyen komplexitású programtól, csak részben valósult meg. A program nem tudta elérni a helyi munkanélküliség tartós csökkenését, a vállalkozások bevonását a társadalmi célok megvalósításába, a romák helyzetének mérhető javulását.

Fontos megemlíteni azt is, hogy ezekkel a kistérségi szintre (azaz egységenként kb. 20-100 ezer lakosra) koncentrálnó programokkal nem lehet az ágazati szemléletben működtetett kormányzati struktúrát megváltoztatni, nem lehet a kistérségeken belüli egyenlőtlenségeket kezelni (ennek oka a mikrotérségek jelentősen eltérő helyzete egy-egy kistérségen belül), és nem lehet interetnikus konfliktusok kezelését sem elvárni, legfeljebb együttműködések kialakítását lehet megcélozni.

Az alábbiakban összefoglaljuk javaslatainkat hasonló programok tervezéséhez és megvalósításához.

Javaslatok a magyar kormány számára

1. Megfelelő intézkedések révén szűnjön meg a kedvezményezettek intézményrendszerrel szembeni kiszolgáltatottsága, valamint csökkenjen a hatalmi aszimmetria.
2. Szülessen politikai elköteleződés hosszú távú problémamegoldás mellett, ami pénzügyileg nem csak fejlesztési forrásokra támaszkodik.
3. Létesüljön a hasonló komplex programok számára önálló struktúra: legyenek elkülönített források, jöjjön létre a program egészéért felelős és hatáskörökkel rendelkező irányító hatóság, közreműködő szervezet és monitoring bizottság (utóbbiban vegyenek részt szakemberek, valamint az Európai Bizottság képviselői).

OPEN SOCIETY FOUNDATIONS
Making the Most of EU Funds for Roma

4. Az intézmények ne csak a deklarációk szintjén, hanem a konkrét intézkedések alkalmával és a cselekvések során is működjenek együtt a romák társadalmi bevonásában dolgozó szervezetekkel és szakemberekkel.
5. Kapjon kiemelt figyelmet az időtényező: a közösségi alapú tervezés időtartama minimum kilenc hónap legyen; egyidejűleg – a sikeres megvalósítás érdekében – rövidíteni kell a bírálatra, az értékelésre fordítható időt.
6. A területi célzás a mélyszegénységi szempontokkal kombinálva működjön; ezen belül egyértelműsíteni kell a romák célzását (munkanélküliség csökkentése, lakhatási körülmények és egészségi állapot javításának célzása).
7. A területi célzás keretében meg kell találni a megfelelő egységet (kistérség, mikrotérség, település), a különböző támogatási módok előnyeinek és hátrányainak alapos mérlegelése révén, a program hatékonysága érdekében.
8. Bátrabban éljen a támogató a kistérséggel való egyeztetés eszközeivel (projektcsomagok átdolgoztatása, illetve a kistérség által tartaléklistára tett projektek kiválasztása).
9. A projektcsomagok ne legyenek befogadhatók romák bevonását célzó, roma szervezetek által megvalósítandó projektek nélkül; ennek érdekében a kistérségi projektcsomagok összeállítását egészítse ki célzott mentorálás. Amennyiben az adott kistérségben nem működik ilyen projektek megvalósítására kész roma szervezet, ösztönözzék a megye vagy a régió más részén működő roma szervezetek részvételét.

Javaslatok az Európai Bizottság számára

1. Az EU várja el a tagállami kormányoktól és hatóságoktól a társadalmi befogadásról szóló célkitűzések ütemes megvalósítását.
2. A Bizottság vegyen részt intézményesen és aktívan a monitoring bizottságokban.
3. Az EU a jelenleg különböző források (ERFA, ESZA, vidékfejlesztés) által támogatható tevékenységek egy programból történő finanszírozásának lehetővé tételével segítse, és az átlagosnál magasabb EU finanszírozási arány meghatározásával ösztönözze a tagállamokat a leghátrányosabb helyzetű térségek komplex fejlesztési programjának megvalósításában.
4. A Bizottság tudatosabban segítse elő a jó gyakorlatok és a tanulságos kudarcok megismerésének lehetőségét; egyrészt tagállami szinten, másrészt pedig az Unió szintjén.
5. A Bizottság határozza meg részletesen az esélyegyenlőségre, a romák bevonására, valamint a mélyszegénység leküzdésére vonatkozó indikátorokat.
6. Az EU fontolja meg a projektek és programok számlalapú ellenőrzése helyett az eredményalapú monitorozás rendszerének bevezetését.

II. A kutatás eredményei

1. A probléma meghatározása

Válaszkísérlet egy jelentős társadalmi problémára

Az LHH Program célja az volt, hogy a területi egyenlőtlenségek csökkentésével pozitívan befolyásoljon kedvezőtlen gazdasági-társadalmi folyamatokat. A leghátrányosabb helyzetű kistérségekben nemzetközi összehasonlításban is kifejezetten alacsony a foglalkoztatottság, nem versenyképes az oktatás, veszélyesen nő a lakosság eladósodottsága. Ezek a folyamatok halmozottan érintik a roma lakosságot, ami szegregációs jelenségekhez, a romák hátrányos megkülönböztetéséhez is vezet.

Az I. Nemzeti Fejlesztési Tervből (NFT), amely a 2004–2006-os időszakra vonatkozott, a leghátrányosabb helyzetű kistérségek az országos átlagot meghaladó mértékben részesültek – egy főre jutó összegben kifejezett – támogatásban. Ez a többlettámogatási rendszer azonban nem volt alkalmas a negatív irányú gazdasági-társadalmi folyamatok ellensúlyozására. Ráadásul egyes kistérségek, települések, illetve társadalmi csoportok az átlagnál lényegesen kevesebb forráshoz jutottak.

A fenti problémák miatt a kormány 2007 őszén – gazdasági, társadalmi és infrastruktúra-ellátottsági mutatók alapján – meghatározta a 33 leghátrányosabb helyzetű kistérséget, és elkötelezte magát ezeknek a térségeknek a komplex programmal történő fejlesztése mellett.² A komplex program elsődleges forrásai az Új Magyarország Fejlesztési Terv (ÚMFT) négy érintett regionális operatív programja (ROP-ok), a Társadalmi Megújulás Operatív Program (TÁMOP) és a Társadalmi Infrastruktúra Operatív Program (TIOP) voltak.

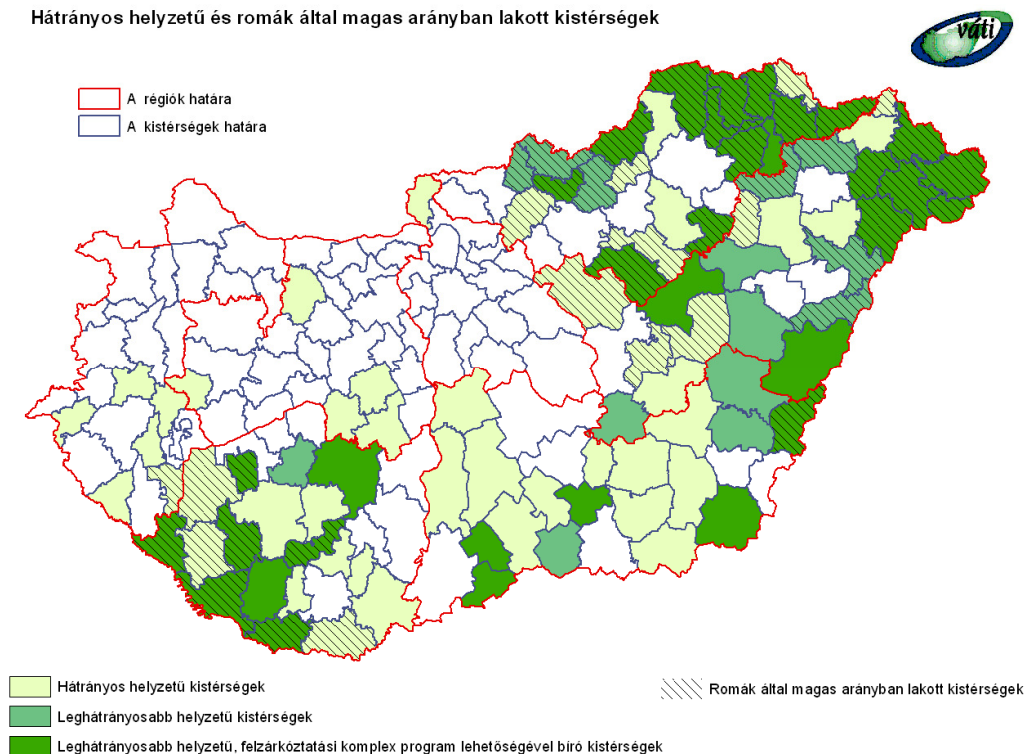
A kistérségi szint

2007 óta Magyarországon 174 statisztikai kistérség (NUTS IV./LAU I) van. A hátrányos helyzetű kistérségek száma 94, a leghátrányosabbnak minősítetteké 47, ezen belül komplex programmal segítő 33. Ez utóbbi 33 kistérségben él az ország lakosságának tizede. Ezen kistérségek kétharmadában nincs 10 ezer főnél népesebb település, és itt található a legmagasabb arányú munkanélküliséggel sújtott térségek. Ebben a 33 kistérségben él a magyarországi roma lakosság közel harmada (ld. térkép). A 33 kistérség helyzete között, valamint az egyes kistérségeken belül is jelentősek az eltérések.

² 311/2007. (XI. 17.) Korm. rendelet.

A hátrányos helyzetű, illetve a romák által magas arányban lakott kistérségek

Hátrányos helyzetű és romák által magas arányban lakott kistérségek



A támogatás összege

A 33 kistérség számára elkülönített és felosztott forrás mintegy 82 milliárd forint volt. A forrás az alábbi szempontok szerint oszlott szét a kistérségek között:

- a forrás 1/3-a **egyenlően**;
- a forrás 1/3-a **népességszám-arányosan** (a 33 kistérség népességszáma 11 ezer és 72 ezer fő között szóródik);
- a forrás 1/3-a **településszám-arányosan** (a 33 kistérség településszáma 4 és 49 között szóródik).

Eddigi egyéb erőfeszítések az integráció érdekében

A magyarországi társadalomtudósok körében régóta zajlik az a vita, hogy milyen módon kell a mélyszegénységben élők (ezen belül a romák) életminőségén javítani.

Az I. Nemzeti Fejlesztési Tervben (2004–2006) regionális szinten valósult meg a területi célzás. A Regionális Operatív Program (amely akkor még az egész országot lefedő program volt) azt tűzte ki célul, hogy a forrásainak legalább 75%-át a négy kevésbé fejlett régióban

(Észak-Magyarország, Észak-Alföld, Dél-Alföld és Dél-Dunántúl – az LHH kistérségek is ezekben a régiókban található) használják fel.

Az Új Magyarország Fejlesztési Tervben (2007–2013) már a kistérségi szinten is megjelent a területi célzás.

1. A célterületek meghatározása:

- a leghátrányosabb helyzetű kistérségeket több OP-ban segítették kiírások (ld. TÁMOP 1.4.3, 5.2.2-5.2.3, 5.3.5, TIOP 2.1.2, GOP 2.1.2, KEOP 4.2);
- a leghátrányosabb helyzetű kistérségeket, valamint településeket is segítettek kiírások a ROP-okban (ld. ÉMOP 1.1, 4.3);
- külön meghatározott településeket célt meg a „telepfelszámolási kiírás” (TÁMOP 5.3.6);
- a legszofisztikáltabb területi célzást a közösségi felzárkóztatási kiírás (TÁMOP 5.1.3) alkalmazta, amelyre a 33 leghátrányosabb helyzetű kistérségből, valamint a szomszédos kistérségek hátrányos helyzetű településeiből kialakított akcióterületek pályázhattak.

2. A célterületek segítésének további módjai:

- egyes kiírásoknál az adott kistérségekben, településeken tervezett fejlesztések az értékelés során plusz pontokat kapnak, ezáltal valamivel nagyobb eséllyel versenyeznek a forrásokért – az összesen adható 100 pontból ez alapján jellemzően 2-4 pontot lehet kapni (ld. ÉMOP 1.1, 4.3, TÁMOP 5.2.2);
- más kiírásoknál az ilyen fejlesztések magasabb támogatási arányt igényelhetnek, ezáltal pénzügyileg kevésbé erős szervezetek is esélyt kapnak – jellemzően 5-10 százalékponttal magasabb támogatást lehet kapni (ld. TIOP 2.1.2-nél az általános 90% helyett 95%, KEOP 4.2-nél az általános 50% helyett 60%);
- megint más esetekben az ilyen fejlesztésekre külön kiírás kerül meghirdetésre:
 - egyedi projektekre, amelyek mellett a többi térségre vonatkozóan hasonló kiírások jelennek meg (ld. foglalkoztatás- és vállalkozásfejlesztés, TÁMOP 1.4.3, GOP 2.1.2);
 - egyedi projektekre, amelyek mellett a többi térségre vonatkozóan nem jelenik meg hasonló kiírás (ld. adósságcsapda megelőzése és telepfelszámolás, TÁMOP 5.3.5, 5.3.6);
 - kistérségi programokra, amelyek mellett a többi térségre vonatkozóan nincs hasonló kiírás (ld. gyerekszegénység csökkentése, TÁMOP 5.2.3).

2. Az LHH Program mint területi célzású fejlesztési program

A program alapötlete, komplexitása, úttörő jellege megkérdőjelezhetetlen. A kistérségekre vonatkozó, a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (NFÜ) által kezelt háttér adatok gazdagsága, a prioritások kijelöléséhez felhasznált információk sokasága, az egyes kistérségeken – sőt,

településeken belüli – szegregátumok meghatározása mögött meghúzódó ismeretanyag is kiemelendő.

„Úttörő jellegű program, megpróbált meghonosítani egy programalapú fejlesztési szemléletet; védett forrás, nem kell versenyezni; a komplexitást segítette, egymást erősítő fejlesztések valósulhattak meg.”

„Szükség van a hasonló, a területi kiegyenlítődést szolgáló programokra, amelyek megfelelő szakmai és politikai támogatás mellett hosszú távú fejlesztési folyamatokat indíthatnak el az érintett térségekben.”

„Nagyon jó kezdeményezés a hátrányos helyzetű térségek kiemelt kezelése, nagyon jó a program területi fókusza, a kistérségi lépték. A fejlődési pályán való elindulásban segíthet a program, sok ilyen programra lenne szükség az érdemi fejlődés eléréséhez.”

(Idézetek a kérdőíveken adott, jellemzőnek tekinthető válaszokból)

A legtöbb nehézséget a program végrehajtása során a meglévő társadalmi és intézményi rendszerek rugalmatlansága, illetve a pályázatási körülményekben rejlő, a programot megelőzően is létező strukturális akadályok okozták. A program forrásait hat különböző operatív program összesen 21 különböző prioritástengelyéből kellett biztosítani. Bár a program koordinálására létrejött egy önálló programiroda, a döntési hatáskörök az uniós források felhasználását bonyolító két irányító hatóságnál, illetve a hét közreműködő szervezetnél maradtak.

Magyarországon az erős helyi önkormányzati intézményrendszer akadályozza azoknak a központból induló programoknak az érvényesülését, amelyek a helyi meghatározó köröknek nem kedvesek, míg a kisebbségi önkormányzati rendszer³ ellentmondásai hatalmi érdekek kiszolgálóivá teszik az amúgy is kiszolgáltatott helyzetben élő roma közösségeket és vezetőiket.

Alapvető felismerés, hogy a hátrányos helyzetű kistérségek hátrányai részben a civil társadalom hiányából fakadnak: a helyi hatalom merev struktúrájával, illetve a választási érdekek által szabott prioritásokkal szemben nincs helyi civil alternatíva.

A felsőfokú végzettségű, megfelelő szakmai tapasztalatokkal rendelkező értelmiségiek hiánya is lehetetlenné teszi a pályázati forrásokhoz való hozzájutást, és ezen keresztül az életminőség javítását.

Ezekből a társadalmi-gazdasági tényekből is látható, hogy – újszerűsége miatt – az LHH Program kidolgozása nagy feladatot jelentett a tervezők számára, végrehajtása pedig a helyi felhasználók számára: a sikerek és a kudarcok a fent vázolt körülményekkel fügtek össze a leginkább.

³ A rendszerváltás után a hazai kisebbségeket érintő jogalkotás egyik legfontosabb eleme a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (Nektv.). A Nektv. elsődleges célja a személyi elven alapuló, kollektív kulturális autonómia megteremtésének elősegítése, a kisebbségi önkormányzatok rendszerén keresztül. Ez a törvény teremtette meg – Európában egyedülálló módon – a kisebbségi önkormányzatok helyi és országos intézményrendszerét.

Kutatásunkban – a társadalmi-gazdasági környezet tényeiből kiindulva – elsősorban azt vizsgáltuk, hogy mi kérhető számon egy ilyen jellegű, területi egyenlőtlenségeket célzó programtól; ezeket a gondolatokat összesíti az alábbi táblázat.

Várható eredmények

- erőforrás-hiányos helyzetek enyhítése (a leghátrányosabb helyzetűek bevonása a rendszerbe)
- a legjobb gazdasági-társadalmi, adottságokkal rendelkező kistérségek számára a kiugrási lehetőség biztosítása
- a pályázatokon való részvételből eddig szakértelem hiánya miatt kívül rekedtek bevonása a rendszerbe
- javuló kommunikáció, fokozódó együttműködés és erősödő bizalom (etnikai csoportok között is)
- szociális szolgáltatások infrastruktúrájának fejlesztése
- helyi foglalkoztatás elősegítése
- külső szakértőkkel való kapcsolatok, hosszú távú együttműködések kialakítása
- a pályázati feltételek könnyítése, a versenyelv mellőzése
- szektorközi együttműködések ösztönzése
- a helyi vezetés ösztönzése a fejlesztésre
- a helyi társadalom szükségleteinek figyelembe vétele

Nem elvárható eredmények

- ágazati fejlesztésre kialakított állami struktúra átalakítása
- a földrajzi mobilitás lehetőségének biztosítása (azaz, hogy az emberek az LHH kistérségekből a fejlettebb, munkaerő-piaci lehetőségek szempontjából kedvezőbb helyzetű térségekbe költözzenek – hiszen a célterületek mindegyike LHH kistérség)
- a területen (azaz a kistérségen) belüli egyenlőtlenségek felszámolása (azaz a mikrotérségek közötti különbségek kiegyenlítése)
- társadalmi erőviszonyok megváltoztatása a program által (azaz a romák és más, leszakadó csoportok jobb érdekérvényesítésének biztosítása)
- interetnikus konfliktusok megoldása

3. Kritikai észrevételek az LHH Program eddigi működésével kapcsolatosan

Vizsgálataink nyomán számos olyan következtetésre jutottunk, amelyeket a következő időszak tervezési, fejlesztési feladatait ellátó szakemberek figyelmébe szeretnénk ajánlani.

A program 2007-es bejelentése – többek közt vezető kormányzati politikusok által, a részletek kidolgozását megelőzően – **igen nagy várakozásokat ébresztett**. Mindenki úgy gondolta az érintett kistérségekben, hogy végre olyan forráshoz juthatnak, amelyet arra fordíthatnak, amire akarnak, illetve nem kell majd jóval fejlettebb kistérségekkel versenyezniük, amelyeket részben indulási erőforrásaik tesznek a pályázatok nyerteseivé. A kormányzati politikusok előnyösnek látták, hogy a program keretén belül még a 2006–2010-es választási ciklus idején megvalósulhatnak egyes fejlesztések, ami esetleg szavazatokat is hozhat a kormányzó

pártoknak a 2010-es országgyűlési és helyhatósági választásokon. A kistérségi vezetők felhatalmazást kaptak a források helyi szintű elosztására: ehhez hasonló feladatuk még sosem volt korábban, és ettől a presztízsük emelkedését várták.

„Volt egy elhibázott politikai kommunikáció, ami szerintem nagyon lényeges, mert tényleg meghatározta a programról alkotott képet. Ugyanis túl korán, még a részletek kidolgozása előtt kommunikálták a programot, és a kistérségek később becsapva érezték magukat, hogy nekik nem ezt ígérték: sem időben, sem feltételekben. A kistérségeknek az akkori kormányzat megígérte 2007-ben, hogy szabad felhasználású fejlesztési pénzhez jutnak, ők ezt már akkorra gyakorlatilag le is osztották, és végül kaptak egy elég pontosan és szigorúan meghatározott feltételrendszert.” (LHH Programiroda munkatársa)

„Nem volt eldöntve, hogy alulról jövő elképzelések alapján biztosítódik ez a forrás, vagy egy fölülről irányított forráskihelyezés van, ami azt célozza, hogy ezen források felhasználásánál elsődlegesen érvényesüljenek a kistérségi elvek. Ahhoz is igazodni kellett, hogy egyáltalán egy-egy konstrukción mennyi forrás van, és adott kistérségek ezekből a forrásokból egyáltalán mennyit kaphatnak meg. Ezt a tervezéskor a kistérségek nem tudták. Utólag kellett hozzáigazítaniuk magukat. Ha egy tiszta tervezési folyamat lett volna, és mindenki tisztában lett volna azzal, hogy a különböző konstrukciókból ő milyen arányban részesülhet, nyilván a tervezés is ehhez igazodott volna.” (kistérségi munkaszervezeti vezető)

„Megtapták a tervezők, hogy melyek azok a konstrukciók, amelyekre lehet tervezni. Volt, aki át tudta adni ezt az információt, volt, aki nem. Volt, aki hónapok múlva is azt mondta, hogy bármire lehet tervezni... Az elején tényleg úgy volt, hogy bármit lehet, aztán ez szigorodott. Sajnos.” (LHH Programiroda munkatársa)

Ugyanakkor, a **program indítása folyamatosan késett**, és a túl hamar tett ígéretek útközben átalakultak. Kiderült, hogy a forrásokat nem lehet bármire használni, csupán az állammal előre egyeztetett célokra; a helyi szükségleteket pedig a pályázati rendszerhez és az operatív programok meglévő **konstrukcióihoz** kellett igazítani. Mindemellett, a részvételi alapú tervezés lebonyolítására nagyon rövid idő állt rendelkezésre (az első tervezetre mindössze 2,5 hónap), minekután az eredményekre való várakozás hosszú időszaka következett (2008–2010).

A program állami megvalósítói **folyamatosan konfliktusba kerültek magával a pályázati rendszerrel**: itt ugyanis egy mátrix-típusú programot kellett volna megvalósítani, viszont a rendszer csak lineáris megoldásokra volt alkalmas. Az operatív programok létrejöttékor még nem létezett az LHH Program, így azt utólag kellett a rendszerbe integrálni. A területi célzás is idegen volt az kormányzati problémakezelési rutin számára, amit az ágazatokra osztottság határoz meg. A program komplexitásához képest a 80 milliárd forint körüli összeg is kicsinek tűnik, főként, ha más programokkal hasonlítjuk össze: néhány közlekedési (közút-, vasút- vagy metróhálózat-fejlesztési) és környezetvédelmi (ivóvíz-szolgáltatásra, szennyvíz- vagy hulladékkezelésre vonatkozó) projektre egyenként több pénz jut.

„Az LHH program úgy indult, hogy mozgó vonatra ugrottunk fel. Voltak az OP-k, és azok már két éve mentek, amikor valakinek eszébe jutott, hogy ezt a koncepciót – ami már megvolt 2007-ben, akkor még zászlóshajó-programként, ami egy általános koncepció volt, tehát semmi konkrétum – le kellene porolni, és valamit kezdeni ezzel a problémakörrel.” (vezető tervező)

„Egyik héten csütörtökön beszélünk, néhány szót mondtak, hétfőn bementem, most kellett rábólintani, bizonyos feltételekkel, amik nem egészen voltak kristályosak. Mindenki

rábólintott. Kiderült, hogy pl. ... kistérségben két nap múlva esedékesek azok a workshopok, ahol romákkal kapcsolatos ügyek kerültek elő. Se szerződésünk, keveset tudtunk, semmi háttér-információnk nem volt. [...] Az idő rövideje miatt jó munkát nem lehetett végezni.” (esélyegyenlőségi szakértő)

A **romák helyzetének érdemi javítása** összetett és hosszú távú kihívás, amellyel a szembenézést korábban senki sem vállalta fel kormányzati szinten Magyarországon, hiszen ebben mindig ott rejtett a politikai bukás lehetősége. Ez az első olyan nagyobb szabású támogatási program, amelyben ez a szempont is megjelent. Kutatásunk eredményei azonban azt mutatják, hogy helyi szinten is olyan konfliktusok származhatnak a romák szempontjainak kiemelt kezeléséből, amelyek még inkább elmélyítik a közösségek közötti konfliktusokat. Tapasztalataink alapján a romák társadalmi befogadását, lehetőségeinek szélesítését elsősorban a mélyszegénység problematikájának komplex kezelésével lehet, legalábbis részben, elősegíteni. Mindebből arra következtetünk, hogy érdemes lehet a probléma megoldását a helyi és az országos szint mellett összeurópai, azaz uniós szinten is megkísérelni.

A Program által elérni kívánt **célcsoportok érdekképviselete** sokszor gyenge lábakon áll. Az LHH Program a tapasztalatok alapján a polgármesterek „játszótere” volt: sem a civilek, sem a vállalkozók, sem a romák képviselői nem jutottak érdemi szerephez. Ennek oka egyrészt az volt, hogy a fenti célcsoportok nem jutottak kellő időben megfelelő tájékoztatáshoz és elegendő információhoz; másrészt nem a megfelelő szervezetek vagy személyek képviselték ezeket a csoportokat a döntés-előkészítő, döntéshozó testületekben (akár annak a gyanúja is felmerülhet, hogy nem véletlenül alakult így, mivel ezek a képviselők nem tudtak érdemben beleszólni a források elosztásába). Egyes kistérségekben (pl. Bátorfyerenye, Edelény, Ózd) az LHH Program meghirdetésekor már működtek tapasztalt roma szervezetek; ezek a program keretében százmillió forintos nagyságrendű projektek megvalósítására kaptak lehetőséget. Ahol azonban nem működtek ilyen szervezetek, az LHH Program nem tudott előrelépést hozni a romák részvételének elősegítésében.

„Nem túl nagy az egység közöttük. Önjelöltek; kellő átlátás és tekintély nincs. Vannak ilyen kis csoportocskák. [...] Először öten voltak, abból négyen egy família tagjai, köztük se volt egyezés.” (polgármester)

„A [városi CKÖ részéről] pályázatok aláírásától nem zárkozom el soha. Hogy itt dolgozni tudjanak az emberek.” (ckö-elnök)

„Mert nem úgy mondják, hogy »kizárlak«, hanem nem szólnak neki. Van ott mindenre koponya...” (ckö-tag)

„Őszinte leszek. Nem tudok semmit. Ezt Te, látom, egyből levágtad, hogy próbálom itt előadni, hogy tudok a dolgról, de nem tudok semmit. Mikor itt megjelentél, este behívtok minket a ... bácsi, élénk tett egy papírt, hogy ezt magoljuk be, és ezt mondjuk el Neked. Valami TÁMOP 5.1.1. meg ilyenek voltak. Azért is halogattam a találkozót, meg a ...-iek is ezért mondták le Neked... meg ezért mondták, hogy még a telefonjukat se adjam meg. Az más kérdés, hogy Te tudod, de mondd meg, hogy nem tőlem kaptad! De ez minden maradjon köztünk, mert bajom lesz belőle a hivatalban, hogy ezt elmondom!” (ckö-elnök)

OPEN SOCIETY FOUNDATIONS
Making the Most of EU Funds for Roma

A programban kitűzött célok **egy része meghaladta a program, illetve a helyi lehetőségek által szabott kereteket**. Ezen kívül a **fentebb említett strukturális okok** is gátolták a program hatékonyságát: nem sikerült a helyi munkanélküliség hosszú távú csökkentését megcélozni (a gazdasági szféra bevonása, illetve munkahelyteremtés révén), a helyi gazdaság fejlesztésére összpontosítani, illetve a romák helyzetének átfogó javítását tervbe venni (csupán kisszámú projekt fog megvalósulni romák irányításában vagy részvételével).

Mindezzel együtt, a forráselosztás területi egyenlőtlenségeinek csökkentéséhez mérhetően hozzá tudott járulni a program. Az ÚMFT forrásallokációja 2009 decembere és 2010 novembere között – tehát mialatt megszületett a támogatási döntés az LHH Program forrásainak mintegy feléről, vagyis az ÚMFT forrásainak 0,5%-áról – az alábbiak szerint változott:

- az LHH kistérségek átlagos támogatása az országos átlag 71%-áról 85%-ára nőtt (vagyis az LHH kistérségek átlagos támogatása még az országos átlag alatt van, de az elmaradás mértéke a felére csökkent);
- a három legalacsonyabb támogatottságú LHH kistérség átlagos támogatása az országos átlag 29%-áról 43%-ára nőtt (a többi kistérség-kategóriában hasonló irányú, de lényegesen kisebb mértékű változás – 3 százalékpontos növekedés – következett be)⁴.

Az LHH kistérségek egy főre jutó támogatásának alakulása

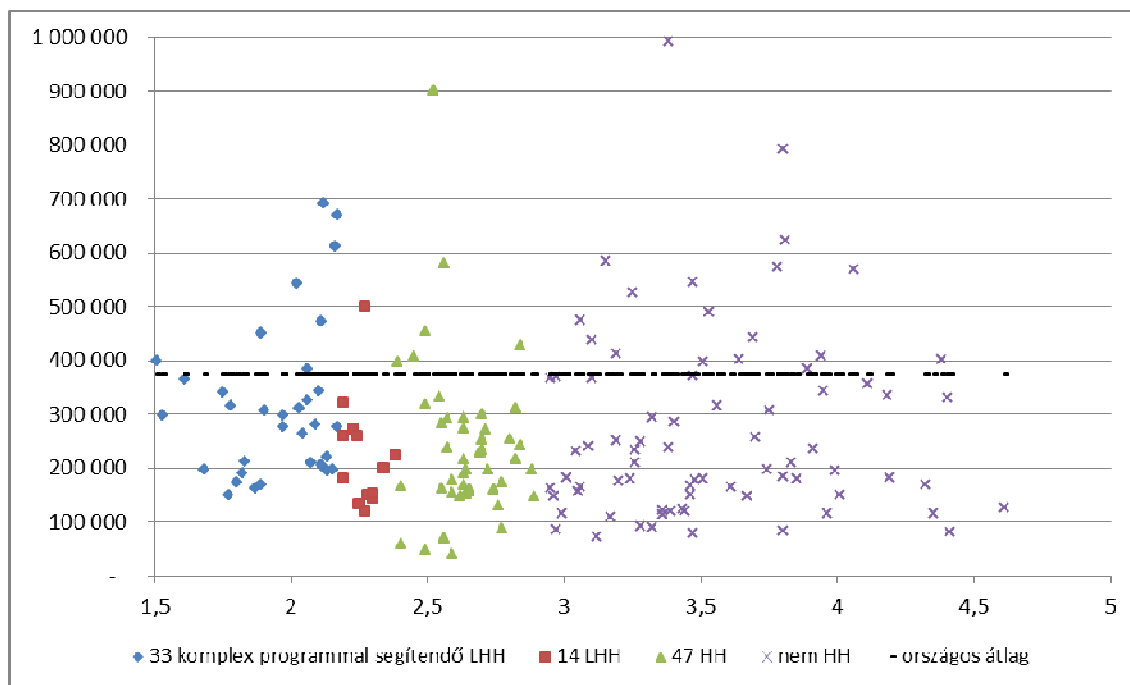
Időpont	Országos átlag (forint)	LHH kistérségek átlagos támogatása, (az országos átlag százalékában)	A három legalacsonyabb támogatású LHH kistérség átlagos támogatása (az országos átlag százalékában)	A három legalacsonyabb támogatású LHH kistérség
2009. december	265,0	70,9%	28,5%	Csenger, Ózd, Sarkad
2010. november	372,8	84,6%	42,9%	Bácsalmás, Ózd, Sarkad

(Adatok forrása: Nemzeti Fejlesztési Ügynökség)

Azt, hogy az LHH kistérségek között mára nincsenek az országos átlagtól messze elmaradó támogatottságúak, így a felzárkózás esélyétől is elesők, az alábbi grafikon is szemlélteti. Ebből ugyanakkor az is kiderül, hogy **az LHH kistérségek között csak a legkevésbé elmaradtak tudtak az országos átlagot jelentősen meghaladó mértékű támogatáshoz jutni.**

⁴ Az országos átlaghoz viszonyítva a három legalacsonyabb támogatású kistérség átlagos támogatása a komplex programmal nem segített leghátrányosabb helyzetű kistérségek esetében 32%-ról 35%-ra, a hátrányos helyzetű kistérségek esetében 10%-ról 13%-ra, a nem hátrányos helyzetű kistérségek esetében 18%-ról 21%-ra nőtt.

A kistérségek egy főre jutó támogatása 2010 novemberében (forintban kifejezve)



(Adatok forrása: Nemzeti Fejlesztési Ügynökség)

4. Összefoglaló a romák társadalmi bevonását segítő projektek LHH Programon belüli helyzetéről

Az LHH Program nem roma integrációs program, de a romák bevonásának előmozdítása a program fontos céljai között szerepel. A program kialakítói tisztában voltak azzal, hogy e törekvés érdekében külön ösztönzőket és garanciákat kell beépíteni, a tervezéstől a megvalósításig.

Az alábbi intézkedések szolgálták ezt:

- a tervezést felügyelő kistérségi fejlesztési bizottságba legalább egy tagot delegálhattak a kistérségben működő ck-k;
- a kistérségi koordinációs hálózatban a romák társadalmi bevonásával foglalkozó koordinátorokat is alkalmaztak;
- minden kistérségben megbíztak egy közoktatási és egy településfejlesztési esélyegyenlőségi szakértőt;
- a szegregátumok teljes listáját megrendelték a KSH-tól;
- a projektötleteket mindössze 2-3 oldalban kellett kifejteni;
- mind a projektsomagok, mind az egyedi projektek értékelése során a fontos szempontok egyikeként vették figyelembe az esélyegyenlőség elvének szem előtt tartását; az esélyegyenlőségi elv tényleges alkalmazását szakértők értékelték; az olyan projektek, amelyek az esélyegyenlőséget kifejezetten hátramosztították volna, nem kaptak támogatást (két projektsomagot ilyen okból átdolgoztattak), ugyanakkor a zsűri támogatott a kistérségek által csak tartaléklistára tett integrációs projekteket is.

A tapasztalatok szerint azonban mindezen erőfeszítések csak enyhíteni tudták a romák társadalmi integrációjának előrehaladását gátló, ismert és erős folyamatok hatását.

Az LHH Program keretében előzetesen jóváhagyott projektek között 3,4 milliárd forint értékben szerepelnek roma projektek (azaz olyan projektek, amelyeket roma szervezetek valósítanak meg). Ezen túl 3 milliárd forint értékben szerepelnek a romák integrációját elősegítő projektek (azaz romákat célzó projektek, nem roma szervezetek megvalósításában), valamint további 3,9 milliárd forint értékben esélykiegyenlítő, illetve romák integrációjára hatással lévő projektek (amelyek a többségi és a kisebbségi közösségeket egyaránt érintik, de tartalmuk és helyszínük miatt fokozottan hozzájárulnak a hátrányos helyzetűek, közöttük is kiemelten a romák, helyzetének javításához)⁵. Az integrációs projektek összesen mintegy 10 milliárd forintos értéke, illetve 12,6%-os aránya a szükségletekhez képest kevés, ugyanakkor az ÚMFT egyéb forrásainál tapasztalt arányokhoz képest jelentősnek számít.

5. Javaslataink hasonló programok tervezéséhez, megvalósításához

Javaslatok a magyar kormány számára

1. Megfelelő intézkedések révén szűnjön meg a kedvezményezettek intézményrendszerrel szembeni kiszolgáltatottsága, valamint csökkenjen a hatalmi aszimmetria.
2. Szülessen politikai elköteleződés hosszú távú problémamegoldás mellett, ami pénzügyileg nem csak fejlesztési forrásokra támaszkodik.
3. Létesüljön a hasonló komplex programok számára önálló struktúra: legyenek elkülönített források, jöjjön létre a program egészéért felelős és hatáskörökkel rendelkező irányító hatóság, közreműködő szervezet és monitoring bizottság (utóbbiban vegyenek részt szakemberek, valamint az Európai Bizottság képviselői).
4. Az intézmények ne csak a deklarációk szintjén, hanem a konkrét intézkedések alkalmával és a cselekvések során is működjenek együtt a romák társadalmi bevonásával foglalkozó szervezetekkel és szakemberekkel.
5. Kapjon kiemelt figyelmet az időtényező: a közösségi alapú tervezés időtartama minimum kilenc hónap legyen; egyidejűleg – a sikeres megvalósítás érdekében – rövidíteni kell a bírálatra, az értékelésre fordítható időt.
6. A területi célzás a mélyszegénységi szempontokkal kombinálva működjön; ezen belül egyértelműsíteni kell a romák célzását (munkanélküliség csökkentése, lakhatási körülmények és egészségi állapot javításának célzása).
7. A területi célzás keretében meg kell találni a megfelelő egységet (kistérség, mikrotérség, település), a különböző szintű támogatási módok előnyeinek és hátrányainak alapos mérlegelése révén, a program hatékonysága érdekében.

⁵ Ilyennek tekintettük egyrészt a szociális városrehabilitációs projekteket, másrészt azokat a humáninfrastruktúra-fejlesztési projekteket, amelyek olyan településeken valósulnak meg, ahol a képzettségi és foglalkoztatottsági adatok alapján fennáll a szegregáció veszélye (az LHH kistérségek népességének 21%-a él ilyen településen). Nem tekintettük ilyenek a gazdaságfejlesztési, közlekedésfejlesztési, településfejlesztési és a környezetvédelmi infrastruktúra fejlesztését célzó beruházásokat, függetlenül azok megvalósulásának helyétől.

OPEN SOCIETY FOUNDATIONS
Making the Most of EU Funds for Roma

8. Bátrabban éljen a támogató a kistérséggel való egyeztetés eszközeivel (projektcsomagok átdolgoztatása, illetve a kistérség által tartaléklistára tett projektek kiválasztása).
9. A projektcsomagok ne legyenek befogadhatók a romák integrációját célzó, roma szervezetek által megvalósítandó projektek nélkül; ennek érdekében a kistérségi projektcsomagok összeállítását egészítse ki célzott mentorálás. Amennyiben az adott kistérségben nem működik ilyen projektek megvalósítására kész roma szervezet, ösztönözzék a megye vagy a régió más részén működő roma szervezetek részvételét.

Javaslatok az Európai Bizottság számára:

1. Az EU várja el a tagállami kormányoktól és hatóságoktól a kormány számára megfogalmazott javaslatokba foglalt célok kitűzését és azok elérését.
2. A Bizottság vegyen részt intézményesen és aktívan a monitoring bizottságokban.
3. Az EU a jelenleg különböző források (ERFA, ESZA, vidékfejlesztés) által támogatható tevékenységek egy programból történő finanszírozásának lehetővé tételével segítse, és az átlagosnál magasabb EU finanszírozási arány meghatározásával ösztönözze a tagállamokat a leghátrányosabb helyzetű térségek komplex fejlesztési programjának megvalósításában.
4. A Bizottság tudatosabban segítse elő a jó példák és a tanulságos kudarcok megismerésének lehetőségét; egyrészt tagállami szinten, másrészt pedig az Unió szintjén.
5. A Bizottság határozza meg részletesen az esélyegyenlőségre, a romák társadalmi bevonására, valamint a mélyszegénység leküzdésére vonatkozó indikátorokat.
6. Az EU fontolja meg a projektek és programok számlalapú ellenőrzése helyett az eredményalapú monitorozás rendszerének bevezetését.

1. sz. melléklet:

Ízelítő a kistérségi elemzésekből

Az alábbiakban két igen eltérő helyzetű kistérség projektsomagjának elemzéséből idézünk megállapításokat, amelyek sokat elmondanak a leghátrányosabb helyzetű kistérségek működéséről, illetve az LHH Program helyi szintű megvalósulásáról.

A Bodroghközi kistérség a leghátrányosabb helyzetűek között is a leghátrányosabb.

A helyi hatalom szinte teljes egészében a kistérségi elnök, illetve a települési polgármesterek kezében van. Különösen jelentős a hatalma a kistérségi elnöknek, aki egyúttal a kistérségi központ polgármestere is. A kistérségi munkaszervezet aránytalanul nagy mértékben szolgálja ki a központi települést. A kistérségi központtól távol fekvő, néhány száz fős falvak polgármesterei számára – akik gyakran nem is főállásban töltik be a tisztségüket – a projektötletek kidolgozásával járó adminisztráció még a pályázati rendszer radikális egyszerűsítése ellenére is elriasztó lehet. Tehát, nincs saját kapacitásuk pályázatírásra, a kistérségi munkaszervezet segítségére kevéssé számíthatnak, ugyanakkor a pályázatíró-piac is különösen nehezen átlátható, nehezen ellenőrizhető számukra.

A kistérségre jellemző a hátrányos helyzetnek egyszerre okát és következményét képező, mély bizalomhiány a települések között.

A polgármesterek szerint a helyi roma közösségeknek nincsenek felelős, hiteles képviselői, akik bevonhatóak lennének egy milliárdos fejlesztési program kidolgozásába: nem is tettek kísérletet romák bevonására, az elengedhetetlenül szükséges és formális (aláírásokban kimerülő) együttműködésen túl a cigány kisebbségi önkormányzatokkal. Így a program során sem lehetett változtatni azon, hogy a helyi ck-vezetők általában hozzá sem fértek a lényeges információkhoz, és ki voltak szolgáltatva a helyi polgármestereknek, akiktől saját testületük és támogatóik részére legfeljebb kistíflú kegyeket és támogatásokat remélhettek.

Ugyanakkor, a SWOT eredménye és a megkérdezettek véleménye egyezik abban, hogy két ágazat lenne képes kitörést jelenteni a kistérségben: a munkaintenzív, képzettséget kevéssé igénylő, nagy múltú agrártevékenységek; valamint a táj szépségére, a műemlékekre, Tokaj és Sárospatak közelségére építő turizmus. Azonban hamar kiderült, hogy a pályázat kereteiből adódóan épp erre a két ágazatra vonatkozóan szinte semmilyen életképes fejlesztés nem kerülhet be a programba.

A rendelkezésre álló rövid idő minden szempontból a biztonságosnak tűnő megoldások felé terelte a kistérségi szereplőket: új ötletek helyett a korábban már benyújtott és elutasított pályázatok leporolása felé; a bizalomhiány miatt amúgy is nehezen előkészíthető, időigényes közös pályázatírás helyett pedig a lakosságszám leosztásán alapuló, településenkénti projektek felé.

Az idő- és kapacitáskorlátok miatt (saját bevallásuk szerint is) felületes munkát végző központi szakértőknek és tanácsadóknak esélyük sem volt a kistérség hatalmi viszonyainak és társadalmi hálózatának olyan szintű felmérésére, illetve a helyiek olyan mértékű bizalmának megszerzésére, hogy rájuk ne úgy tekintsenek, mint a budapesti elvárások karkai megszemélyesítőire – vagy jelentéktelen, megkerülhető bürokratikus akadályokra.

A **Bátonyterenyei kistérség** vezetése – különösen Bátonyterenye polgármester asszonya – az LHH Program előtti években is nagy hangsúlyt fektetett a fejlesztésekre, még hozzá az infrastrukturális beruházások mellett a humán erőforrás fejlesztésére is. Számos pályázaton indultak, számos projektet valósítottak meg, nemzetközi együttműködésekben is részt vettek. Partnerséget működtettek helyi civil szervezetekkel, közöttük roma szervezetekkel is. Az LHH Programot a kezdetektől fontosnak tartották.

A kistérségben legnagyobb problémaként a tartósan magas munkanélküliségi rátára tekintenek; a munkanélküliek körében kiemelkedően felülreprezentáltak a romák.

A fejlesztéshez két fő irányt határoztak meg: további zöldmezős iparterületek kialakítását, valamint az oktatási rendszer háttérének megújítását, infrastrukturális és pedagógiai szempontból. A források koncentrált felhasználása mellett döntöttek: egyrészt erre a két irányra összpontosítottak, másrészt a kistérség egészének érdekeit szolgáló, egymást erősítő projektterveket dolgoztak ki. A kistérség 2,3 milliárd forinttal gazdálkodhat; ebből 250 millió forintot fordítanak tanodahálózatra, amelyet egy EU-s források felhasználásának terén is tapasztalt, helyi roma szervezet hoz létre. Programcsomagjuk 2010-ben elnyerte a Kistérségek Fejlesztéséért Tudományos Egyesület Területfejlesztési Nívódíját.

2. sz. melléklet:

Kutatási alapinformációk

1. Bevezetés

A kutatást a KAI Consulting Kft. munkatársai végezték 2010 áprilisa és decembere között, az Open Society Institute – „Making the Most of EU Funds for Roma” kezdeményezése (OSI-MtM) felkérésére, illetve szakmai támogatása mellett.

A mintába a 33 leghátrányosabb kistérség közül – többlépcsős, rétegzett mintavétellel – 15 kistérség⁶ került be.

A kutatás interjúkkal és kérdőíves felméréssel zajlott, valamint a rendelkezésre bocsátott dokumentumok másodelemzését foglalta magába. A legfőbb szempont az volt, hogy minél nagyobb teret kapjon a helyi szereplők véleménye: emiatt a kérdőívek feldolgozása mellett az interjúk feldolgozása is nagy hangsúlyt kapott, és a kutatók külön figyelmet fordítottak a helyi történetek lejegyzésére.

A kutatás lebonyolítói a 15 kiválasztott kistérség mindegyikében 15-20 kérdőívet és 3-6 interjút vettek fel helyi szereplőkkel. Ezen túl, a program egészének áttekintése érdekében, további interjúk készültek a program kidolgozóival, menedzsereivel és szakértőivel.⁷ A kutatók folyamatosan tesztelték a hipotéziseket, a legfontosabb kérdéseket⁸ pedig külön workshopokon beszéltek meg, a megrendelő képviselőivel közösen.

A kérdőívet és az interjúkérdéseket a kutatást végző cég munkatársai a megrendelővel közösen állították össze.

2. Módszertani háttér

2.1 Kutatási hipotézisek

A kutatási hipotézisek két szinten fogalmazódtak meg, mivel egyértelműnek tűnt, hogy vannak stratégiai, a programon túlmutató állítások, valamint természetesen vannak programszinten megfogalmazható hipotézisek is.

Stratégiai szinten:

– Az LHH program kivitelezése számos olyan rendszerproblémát mutat, amely más európai uniós program megvalósítása során már felszínre került, így közismertnek tekinthető (pl. az NFÜ és a minisztériumok közötti, illetve az NFÜ-n belüli vagy az IH-k közötti konfliktusok;

⁶ Baktalórántházi, Barcsi, Bátorterenyei, Berettyóújfalui, Bodrogközi, Edelényi, Fehérgyarmati, Hevesi, Lengveltóti, Mátészalkai, Mezőkovácsházi, Sellyei, Szerencsi, Szikszói, Vásárosnaményi kistérségek.

⁷ Bajnai Gordon, Baric Ádám, Bene Dániel, Benedek László, Bernáth Gábor, Czirbus Edit, Herczeg Béla, Janza Frigyes, Kovács Katalin, Kullmann Ádám, Ladányi János, Ürmös Andor, Köpeczi-Bócz Tamás.

⁸ A program egészének SWOT analízise, a romák bevonása.

nem elég hatékony intézményközi kommunikáció; túlzott adminisztratív terhek a kedvezményezettek oldalán).

– A program az új elemek megvalósítását illetően volt sikeres, a sikertelenségek pedig a régi mechanizmusok alkalmazásához kapcsolódtak (például a roma célcsoport bevonására nem dolgoztak ki újszerű forgatókönyvet a program megvalósítói, hanem a korábbi módszereket követték: információs nap, kör-emailek stb.).

– A 33 kistérség bevonása túl nagy csoportot képzett, és e nagy csoportba be sem kerültek a leghátrányosabb helyzetű kistérségeken kívül fekvő leghátrányosabb helyzetű települések.

Programszinten:

– Az LHH Program megvalósulása során csak részben érte el azokat az célokat, amelyeket a program tervezői és végrehajtói kitűztek.

– A roma és nem roma közösségek között már korábban felhalmozott együttműködési deficit nagymértékben megnehezítette a projektek előkészítését, az érdekek összehangolását.

– A helyi program-előkészítők munkáját nehezítette a seregnyi állami tanácsadói és szakértői hálózat rosszul időzített közreműködése.

– A megvalósítandó projektek helyi kiválasztása nem kedvezett a roma közösségek érdekeinek, illetve csak olyan projektek kerültek be a versenybe, amelyek nem veszélyeztették a korábbi helyi erőviszonyokat (főként a TÁMOP-os projektek tekintetében).

2.2 A részt vevő kutatók

A kutatócsoportban közösségfejlesztő terepmunkások, tudományos háttérrel rendelkező kutatók és közpolitikai elemzők kaptak helyet, annak érdekében, hogy az elméleti és a gyakorlati szakértelem egyaránt megjelenjen, és minél jobban összefésülődjenek a szempontok:

Czike Klára, Daróczy Gábor, Galántai Júlia, Gyűrűs-Kutnyánszky Ivette, Havas Éva, Ivánku Zsuzsanna, Kis Tibor, Kóczé Angéla, Setét Jenő, Tonté Barbara, Váradi Balázs.

2.3 A kutatás interjúalanyai

A kutatás interjúalanyai között szerepeltek a program tudományos kidolgozói közül néhányan; egy miniszter (aki a program megvalósítási szakaszának indulásakor miniszterelnök volt), más politikai vezetők, az LHH Programiroda vezetői és munkatársai, a programhoz kapcsolódó IH-k munkatársai, a programba bevont kulcsszakértők. Az elkészült 13 interjú összefoglalása név szerinti bontásban megtalálható a "Háttéranyagok" című részben.

2.4 A kistérségek felmérésének munkamódszere

A helyi szintű kiválasztásra a kistérségi helyzetfelmérések elkészítése során került sor. A kistérségi felelősök az alábbi komplex kutatási feladatokat látták el:

OPEN SOCIETY FOUNDATIONS
Making the Most of EU Funds for Roma

- 1. helyzETFelmérés készítése** (kistérségenként max. 10 oldal lényeges információ; a helyzETFelmérés során kellett az interjúalanyok és a kérdőívvel felméréndők listáját is elkészíteni);
- 2. az interjúk elkészítése** (kistérségenként 3-6 db; kistérségi önkormányzati, civil, kö-
vezetőkkel, térségi koordinátorral, illetve egyéb állami szakértővel, aki ismeri a kistérséget);
- 3. a kérdőívek kitöltetése** (kistérségenként 15-20 db; olyanokkal, akik nem kerültek be az interjúalanyok körébe, de részt vettek a folyamatban, és részletes információkkal tudtak szolgálni);
- 4. a kérdőívek és interjúk összegzése**, megadott szempontok alapján;
- 5. kistérségenként kb. 20 oldalas összefoglalók készítése**, megadott sorvezető alapján.