

## Vezetői összefoglaló

A Polgár Alapítvány az Esélyekért (PAE) 2018-ban indította el az 'Ügykoalíció Program'-ot (ÜK), melynek stratégiai célja a roma önszerveződő kezdeményezések támogatása, kiemelten a roma érdekérvényesítés helyi és országos szintű kapacitásainak fejlesztése, az ebben érdekelt szervezetek és szereplők közötti együttműködés erősítése. 2018 ősze és 2021 tavasza között a program keretében végül hét helyi roma szervezet vezetőjével (ÜK tagok) dolgoztak együtt az alapítvány munkatársai számos külső szakértő bevonásával. Az együttműködési platform, vagyis az Ügykoalíció fő elemei: képzések, egyéni mentorálás, helyi fejlesztési tervek kidolgozása és végrehajtása, valamint egy, az áramszegénység kihívásaira koncentráció országos kampány lettek.

A Polgár Alapítvány 2021 tavaszán bízta meg a Budapest Intézetet (BI) a pilot program külső ex post értékelésével. Az értékelés következtetései és ajánlásai a pilot program folytatásának tervezését igyekeznek támogatni. A PAE stábbal folyt előzetes egyeztetések során tisztázódtak az értékelés fókuszai (beavatkozási logika, eredményesség/hatások, célzás, szakmai és pénzügyi ösztönzők megfelelősége, valamint a részvételiség és illetékesség érvényesülése). Ezekhez az értékelési szempontokhoz igazítottuk az értékelés során alkalmazott módszereket is (dokumentumelemzés, irányított mélyinterjúk, online résztvevői kérdőív). 2021 június-augusztus között végül 13 mélyinterjút készítettünk (összesen 16 megkeresett interjú alany), illetve a hat ÜK tag töltötte ki (önállóan vagy segítségünkkel) az online kérdőívünket. A résztvevői kérdőív tesztelésében a Közélet Iskolája képzési programjának résztvevői nyújtottak hasznos segítséget.<sup>1</sup> Ezen túlmenően az Alapítvány teljes körű hozzáférést biztosított a programdokumentumok igen gazdag és online is elérhető tárához, valamint az értékelés elején, majd zárásaként egy-egy workshop keretében véglegesítettük a fő értékelési szempontjainkat, illetve következtetéseinket és ajánlásainkat.

Fontos hangsúlyozni, hogy az ÜK program céljaiból kifolyólag jelen értékelés keretében nem vizsgáljuk, hogy a program növelte-e az érintett roma közösségek jólétét; továbbá az sem feladatunk, hogy a romák társadalmi integrációjában mérhető, esetleges programhatásokat kimutassuk. Az ilyen hatások egyrészt csak hosszabb távon, a programzárást követő későbbi időszakban vizsgálhatóak; másrészt ezek az ÜK program céljain messze túlmutatnak. Ugyanígy a pilot időszakra eső covid/járványhelyzet hatását sem tudjuk kiszűrni megfigyeléseinkből, ám azzal a feltételezéssel élünk, hogy a program végrehajtásának kockázatait a járványhelyzet csak súlyosbította és nem ezek ellenében hatott.

---

<sup>1</sup> Itt szeretnénk köszönetet mondani Udvarhelyi Tesszának, Dóczi Péternek észrevételeikért és segítségükért.



## Civil érdekérvényesítés és önszerveződés – nemzetközi tapasztalatok

A szakpolitikai hálózatok (*policy networks*) és ezen belül is az ügykoalíciók (*advocacy coalitions*) kialakulását és működését elemző szakirodalom a közpolitikai folyamatokat, közpolitikai döntések és azok végrehajtásának a menetét egy sok-szereplős játékként fogja fel. Ez a megközelítés az állami, civil, üzleti és /vagy szakértői csoportok egymás közötti viszonyait és interakcióit egy hálózatként értelmezi, melyben az egyes szereplők hatalmi pozíciója (például döntés-előkészítésben meghatározó szerepe), technikai információkhoz (például, a kártyás előfizetés technológiai megoldása), illetve pénzügyi és intézményi erőforrásokhoz való hozzáférése (például, támogatásra adható helyi önkormányzati költségvetési keret, ezek kezelésével megbízott munkaerő) határozza meg az adott témában vagy ügyben a hálózat működését, végeredményképpen a közpolitikai kimenetet. Az egyes szereplők közötti kapcsolat az adott ügygel kapcsolatos tudás, információ és a kapcsolódó erőforrások cseréjéről szól. Ezek megléte erősíti, hiánya pedig gyengíti az érintett szereplő (pl. a helyi roma civil szervezet) alkuerejét, közpolitikai folyamatban betöltött szerepét, mely utóbbi ettől függően lehet passzív fogyasztói vagy konzultatív vagy akár együtt-tervező, végrehajtásban is résztvevő/értékelői szerep.

Ugyanakkor konkrét ügyek (pl. lakhatási problémák vagy gyerekszegénység) politikai napirendre tűzésére, megoldására összeállt ügykoalíciók sikere annak függvénye, mennyire sokszínű az adott ügykoalícióba bevont, belépő szereplők köre (állami, civil, üzleti, szakértői), mennyire esnek egybe az adott ügygel kapcsolatos vélekedéseik és információik, valamint mennyire azonosak a várakozásaik a lehetséges megoldások megvalósíthatóságával kapcsolatban. Ezek bármelyikének sérülése az ügykoalíció eredményességét veszélyezteti.

Nemzetközi esettanulmányok arra is felhívják a figyelmet, hogy közpolitikai ügyekben lobbizó nem-kormányzati civil szervezetek akkor sikeresek, ha az adott témában vagy területen:

- i. erős társadalmi bázisra támaszkodnak (helyi szervezetek, helyi közösségek),
- ii. bizonyítható tereptapasztalattal rendelkeznek (például, áramszegénység enyhítésére nyújtottak helyben segítséget, adtak romáknak szolgáltatásokat), továbbá
- iii. vezetőjük elkötelezett az adott ügyben (szakmai stáb mellett egy következetes vezető arcára és hangjára tudnak támaszkodni),
- iv. érdekérvényesítési stratégiájuk végig gondolt és logikusan felépített, illetve megfelelő pénzügyi forrásaik vannak (pénzügyi bizonytalanság nem akadályozza a munkájukat) és a szervezeti felépítés is követi a stratégiai logikát,
- v. végül fontos tanulság, hogy még nagy szervezetek sem tudnak fenntartható sikereket elérni az adott közpolitikai ügyben mozgó szövetségesekkel, partner szervezetekkel való együttműködés és együtt-lobbizás nélkül.



## Az ügykoalíció program beavatkozási logikája (*theory of change*)

A PAE program tervezői az ügykoalíciós modellt mint innovációt gondolták tesztelni a társadalmi konzultációnak amúgy általában is csak esetlegesen, állami-civil együttműködésekre csak ideiglenesen és nem intézményesen helyt adó hazai, a romáktól jövő kihívásokkal szemben közömbös, sőt, ellenséges közegben.

A program hiánypótló abban a tekintetben, hogy a roma érdekérvényesítés emberi és pénzügyi erőforrásai erősen korlátozottak. Messzemenően indokolható tehát egy olyan kezdeményezés, mely a helyi/települési szinten aktív roma (és pro-roma) szervezetek és szereplők közös ügyeit azonosítja és együttműködésüket facilitálja, a hálózattá való szervezésük idő- és költségigényét részben (vagy egy ideig) átvállalja.

Ezeket a célokat figyelembe véve úgy véljük, a program által nyújtott szolgáltatások és támogatások palettája megfelelő – ezek elsősorban a résztvevő szervezetek kapacitásfejlesztésére, működésének támogatására (képzés, helyi fejlesztési projekt, helyi és nemzetközi tanulmányutak), illetve közös(en azonosított) érdek mentén szerveződő együttműködésük erősítésére irányultak (kampány, minisztériumi és EU-s konzultáció). A programelemeket a résztvevők is méltányolták, amellett, hogy többen több erőforrást szántak volna csapatépítésre, saját helyi ügyeik közös elemzésére, tervezésre.

A tervekkel ellentétben mindemellett kevés idő és energia maradt partneri/szövetségi kapcsolatok építésére, meglévők ápolására (akár helyi, akár országos szinten). Ezt az irányt erősítené tovább a jövőben, ha egyrészt a képzések mellett vagy helyett a jelenleginél is még több teret kapnának a résztvevők interaktivitásra (pl. részvételi módszerek, szituációs gyakorlatok) vagy helyi terepmunkára, mintsem klasszikus tantermi jellegű módszerekre építő műhelyek, tréningek; másrészt, mindez sokkal több külső partner/partner szervezet bevonásával történne.

## Program eredménye, hatása

A program igazi eredményességét és hatását vagy még nem (időben elnyúló várt hatások), vagy csak a végrehajtó stáb és a résztvevők szubjektív véleménye alapján (megfigyelhető vélt hatások) lehet jelenleg megítélni. A tervekkel ellentétben nem készült bemeneti felmérés – sem a résztvevők érdekérvényesítéshez szükséges készségeiről és ezzel kapcsolatos attitűdjéről, sem a helyi projektek kiinduló és záró helyzetéről.

A kiinduló állapot (*baseline*) ismerete és jól meghatározott referenciacsoport (akik *még v. helyhiányból* nem kerültek be a programba, de az érdekelte volna őket) nélkül nehéz a programhatást akár csak közelítően megbecsülni. Ugyanezen okból nem tudjuk megítélni, hogy növelte-e a program a résztvevők politikai ambícióit, ám ami most pillanatképként



egyértelmű – többségük inkább civil aktivistaként látja magát megerősítve, és társadalmi ügyek (elkerülhetetlen) politikai vonatkozásainak jövőbeli direkt képviselésével kapcsolatban nagyon kritikusak és szkeptikusak az ÜK tagok.

A program teljesítette a főbb kitűzött lépéseket, képes volt rugalmasan módosulni a résztvevői visszajelzések és észrevételek alapján, a járványhelyzet kihívásai ellenére megfelelt a szponzor elvárásainak és összességében elégedett ÜK tagokkal zárta a pilot szakaszt. Az ÜK tagok szubjektív értékelése szerint nem hibátlan, de hasznos volt a program és mindegyikük ajánlaná más, helyi roma vezetőnek a részvételt. Összeállt egy csapat, akik egymásra hivatkoznak, mint olyan kollégákra, akikhez szívesen fordulnának a jövőben is tanácsot kérni – még ha ezek a kereszthivatkozások több esetben nem is szimmetrikusak, és a PAE stábtagokkal is meg kívánják tartani a szakmai kapcsolatot.

A képzésekkel, helyi projekthez kapott támogatással, illetve az országos kampánnyal többségében elégedettek voltak a résztvevők (4 vagy afeletti osztályzat az 1-5 skálán), míg ennél rosszabb volt a mentorálás, a stábtagok kommunikációjának megítélése, illetve csak egy résztvevő tartotta elegendőnek az ÜK tagoknak adott egyéni szakértői díjazást. A résztvevők többsége úgy véli, hogy a programhoz való csatlakozása óta leginkább az országos érdekképviselő terén kapott hasznosítható ismeretet, tapasztalatot, illetve kommunikációs készségei fejlődtek (ám az egyéni válaszok érdemben szóródnak).

### **Célzás, tagok kiválasztása**

Alapvetően egy gondosan megtervezett feltérképezés és kiválasztási folyamat szembesült a végrehajtás során a hazai roma/civil szervezetek működését általában jellemző kihívásokkal (pénzügyi bizonytalanság, helyi közösségi kapcsolatok törékenysége, adminisztratív korlátok, kapacitás-korlát, projekt-alapú ad hoc működés), a romákat halmozottan sújtó gazdasági hátrányokkal, illetve a teljes körű (360-fokos felmérés) idő- és kapacitás-korlátaival.

A bizalmi alapon, ajánlások útján haladó feltérképezés segítette a jelöltek elköteleződésének, kapcsolati tőkéjük erősségének (mint fontos szűrő kritériumok) megítélését, ugyanakkor korlátozhatta is az esetlegesen beválasztható tag-jelöltek körét –ha elfogadjuk azt a feltételezést, hogy a használt roma hálózati kapcsolati háló nem teljesek és nem fedik le országos szinten a helyi vagy akár csak országos érdekképviselői tapasztalattal és elköteleződéssel rendelkező aktivisták és helyi vezetők összességét.

A képzettségi szint nem jelent meg szűrőkritériumként, pedig fontosnak tűnik egy konkrét, országos szintű kampány-akció esetében, szemben a képzésekkel, ahol lehet olyan képzési modult kifejleszteni, ahol a digitális írástudás és általában véve tanulás-módszertani ismeretek hiánya, mint hátrány kompenzálása is beépül a képzésbe. Valószínűleg nincs olyan helyi



vezető/aktivista, aki minden kiválasztási szempont szerint az ideálisan tökéletes jelöltje lenne az Ügykoalíció programnak. Jobb esetben a tagok csoportjára (akár csak egy-egy településről választott résztvevői csoportok egészére) lenne érdemes a kiválasztási szempontok teljes körét érvényesíteni a jövőben.

### **Motiváció, ösztönzés, elköteleződés versus megélhetés**

Az egyes ÜK tagok motivációi eltérőek lehetnek, ezek időben a helyi viszonyok, saját (családi/háztartási) körülményeik változása következtében módosulhatnak is. Az Ügykoalíció programban összekeveredtek különböző természetű tevékenységek (képzés, helyi szervezet-fejlesztés/bázisépítés, országos kampány), melyekkel kapcsolatban könnyen eltérhetnek a résztvevők igényei, várákozásai; és melyek kimenetei, eredményei is különböző mértékben mérhetőek. Mint ezzel a program tervezői is szembesültek, egy ennyire összetett, komplex programra igazán nehéz olyan pénzügyi ösztönzőket (díjazást, költségterítést) kialakítani, mely hatékonyan fog működni. A szakmai ösztönzők (pl. mentorálás, szupervízió, szakértői segítségnyújtás) is máshogy érvényesülnek a különböző programelemekben. Ugyanakkor a 'még több támogatás' sem fenntartható megoldás.

### **Részvételiség, illetékesség**

A program tervezők és végrehajtók kifejezetten rugalmasan álltak a végrehajtáshoz, nyitottan arra, hogy résztvevői visszajelzések és észrevételek alapján módosítsák az eredeti terveket. Az ÜK tagok is úgy érezték, hogy a stáb meghallgatta őket és bizonyos ügyekben megegyeztek szerepekben és érvényesíteni tudták az érdekeiket.

Az ÜK program fő célját hasonlóképp fogalmazták meg a résztvevők („legyen egy csapat, aki az áram/energiaszegénységet a közbeszéd részévé tesz”, „egy erős csapat, aki tud kommunikálni a többiek felé”, „közéletben való aktív és tudatos részvétel”), és ezek nem térnek el a programfelelősök által megfogalmazott céloktól. Bár maga az 'ügykoalíció' kifejezés továbbra is homályos és nehezen értelmezhető maradt néhány ÜK tagnak, nem hibáztak, amikor el kellett mondani ennek lényegét. Az ÜK tagok összességében magukénak érezték a kiválasztott ügyet (áramszegénység), azonban fenntartásokat fogalmaztak meg lehetséges partnerszervezetekkel való szorosabb együttműködéssel kapcsolatban és bizonytalanok voltak a kampány eredményeivel kapcsolatban is. A háttér okokat (gátlások, valós és vélt kockázatok) időkorlátok miatt nem vizsgáltuk, de érdemes lenne erre külön figyelmet szánni, hiszen az illetékesség elve sérülhet, amennyiben nem tudnak a tagok idővel némi eredményt felmutatni.

A részvételiséget lehetne tovább erősíteni az ügykoalíció felállásának kezdeti szakaszában – lehetőséget adva és több időt hagyva i) egymás megismerésére, ii) az egyes programelemek előre meghatározott és kezdetektől hitelesen akként is kommunikált (például költségvetési, időbeli, tartalmi) kereteken belüli közös megtervezésére; és általában a teljes programidőszak alatt iii) a csapatépítésre. Például egy képzési program esetében a stáb a mellett, hogy felkínál



4-5 képzési alkalmat, majd ezek az ÜK tagokkal együtt döntenek el, hogy miről szólnak a képzések – ahogy ez történt is a pilot időszakban -, megfontolandó, hogy már például az igényfelmérést, ennek kereteit, módszerét és ütemezését maguk az ÜK tagok tervezik meg és végzik el. A ideje korán való bevonás eredményesebben járulhat hozzá a kölcsönös bizalom-építéshez és csapatkohézióhoz is. A konzultáción túlmutató, jól alkalmazott részvételi elemek erősítik a kiválasztott ÜK tagok elköteleződését, a kontroll-érzésüket (illetékesség) és felelősség-tudatukat. Így saját bevallásuk szerint is „tulajdonosai” és nem „csak haszonélvezői” lennének a programnak.

Fentieket és saját szakértői meglátásunkat is figyelembe véve az értékelésünk az alábbi átfogó stratégiai ajánlásokkal zárul.

### **Átfogó stratégiai ajánlásaink**

Összességében az Ügykoalíció Program egy megfontoltan célzott, példamutatón alapos, végig gondolt, gazdag tartalommal megtervezett program, melynek missziója azonban messze túlnyúlik egy kétéves pilot időszakon. A program céljai a PAE erőforrás-, kapacitás- és időkereteihez, valamint a hazai politikai és társadalmi, alapvetően nem állami-civil (vagy szektorok közötti) együttműködésre épülő közeghez képest túl összetettek és ambiciózusok. A folytatásra szerintünk ebből alternatív stratégiák következnek, úgy véljük ugyanis, hogy a program paradox módon közelebb tud kerülni eredeti céljához, ha eddigi fő tevékenységei (képzés / helyi érdekérvényesítés segítése / direkt országos érdekérvényesítési hálózat felépítése) közül egyet vagy legalább is a mostaninál kevesebbet választ ki, és arra/azokra koncentrál. Megítélésünk szerint, ezek között kényszerű, de szükséges a választás. A szponzor és a szakmai stáb számára a következő szempontokat javasoljuk figyelembe venni a stratégia újragondolása során:

- Melyik programprofil ellátásában van Magyarországon a legnagyobb hiány?
- Hol van a komparatív előnye a PAE-csapatnak?
- Milyen szinten (helyi/regionális/országos) érdemes közvetlen szakpolitikai változást megcélozni?
- Mi tud felhajtó-erőt adó sikerélményt adni az ÜK tagok és a szélesebb partneri kör számára?
- Mire van pénz, szakértelem, menedzsment kapacitás, türelem, és végül szponzori akarat?

Az egyes program irányok időben akár egymásra is építhetők és/vagy más civil/szakmai szervezetekkel együtt, velük szövetkezve eredményesebben végrehajthatóak. Ez utóbbi jelentős plusz források bevonásának kényszerét is csökkenti, illetve a választott fő tevékenységgel szinergikus is lehet, azt semmiképp sem ássa alá.



Ha viszont a pilot változtatás nélkül, a meglévő bő tevékenység-palettával folytatódik, akkor véleményünk szerint a program időtartamát, forrásait és kapacitásait ennek megfelelően nagy mértékben ki kell bővíteni (*Ügykoalíció Program 10+*, nagyobb költségvetés, jelentősen megnövelt stáb, historikusan türelmes donori hozzáállás).

Az általunk javasolt „profiltisztítási” javaslat mellett szól, hogy az egyes tevékenységtípusok különböző időhorizonton hajthatók végre sikerrel és különböző jellegű menedzsment-feladatokkal járnak. Ahogy a táblázatban is jelezzük, a fő programprofilok, tevékenységek (képzés v. helyi projektek v. országos érdekérvényesítés) részben különböző célcsoportokat, különböző kiválasztási szempontokat és ösztönzési módszereket implikálnak, ugyanakkor a program monitoringnak és értékelésnek is más szerep jut bennük. Például, egy fókuszáltabb (pl. csak képzési, vagy csak helyi érdekképviseletet/fejlesztést támogató) programot jobban lehet (kifelé-befelé) kommunikálni és részleteiben is a résztvevők igényeihez igazítani.

Az értékelés eredményeként ezen kívül az alábbi, a programprofiltól függetlenül kiemelendő, praktikus ajánlást tesszük:

- ⇒ *Érdekérvényesítési készségek fejlesztése*: i) még jobban a szereplők aktív jelenlétére, interaktivitásra (pl. részvételi módszerek, szituációs gyakorlatok) vagy akár helyi terepmunkával összekötött csoportmunkára hagyatkozni; ii) partner/szövetséges szervezetekkel együttműködni, az ő meglévő képzési vagy tréning palettájukra is támaszkodni
- ⇒ *Bemeneti felmérések elkészítése*: program-profilhoz igazodó fókusszal (lásd. kognitív/digitális írástudás készségek, együttműködési attitűdök, stb.)
- ⇒ *ÜK tagok/alumnusok bevonása*: már a tervezési szakaszban, több, változatosabb részvételi módszert alkalmazni
- ⇒ *Budapest-központúság enyhítése*: az utazási időkölségek és a helyszínekínálat figyelembe-vételével, amennyire lehet, vidéki, résztvevői csoportokhoz közeli helyszínekkel dolgozni, ezek körforgásához ragaszkodni (idő- és forint-költségek ellenére is!)
- ⇒ *Stábon belüli szerep-összemosódás, érdek-konfliktus enyhítése*: például, bizonyos feladatok (pl. mentor/szupervízor) kiszervezésével
- ⇒ *Minőségbiztosítás erősítése*: kiemelten, a program keretében nyújtott szolgáltatások esetében (például, képzések szakértői/résztvevői értékelése, mentorok szupervíziója)

*Külső kommunikáció erősítése*: lásd honlap tartalom folyamatos frissítése, alumnus és szövetséges/partner körrel együtt bővülő kommunikációs platformok kialakítása.

