

STRATÉGIA VS. OKTATÁSÜGY

Az elmúlt év végére elkészült a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia (továbbiakban: Stratégia), amelyet négy egymásra épülő dokumentum alkot: 1) maga a Stratégia, 2) a mellékletét képező helyzetelemzés, 3) a Miniszterelnök és az Országos Roma Önkormányzat között létrejött keretmegállapodás, 4) a Stratégia első két évére vonatkozó intézkedési tervről szóló kormányhatározat. A Stratégia helyzetelemzési fejezete reálisan mutatja be azokat a mélyszegénységben élők helyzetéből következő, legsúlyosabb problémákat, amelyek figyelembe vétele és orvoslása nélkül hatékony felzárkóztatási program elképzelhetetlen. A Stratégia egésze azonban nem érvényesíti a helyzetelemzésből adódó tanulságokat, és ennél is nagyobb veszélyt jelent, hogy számos, a megvalósítására hivatott jogszabály várható hatása kifejezetten ellentétes a Stratégia célkitűzéseivel.

Már a Stratégia előkészítését, társadalmi egyeztetését is jogosan érték kritikai megjegyzések azon szakmai szervezetek részéről, amelyeknek a véleményét nem hallgatták meg a Stratégia előkészítésére fordított egyébként is rövid idő alatt. A Stratégia és az európai roma stratégia (EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020)¹ viszonyát tekintve megállapítható, hogy előbbi még csak címében sem reflektál az uniós stratégiára, miközben az uniós dokumentum a romákat állítja a fókuszba, és konzekvensen romákról beszél, addig a magyar Stratégia *mélyszegénységről, gyermekszegénységről és romákról* szól. A Stratégia a helyzetelemzés, valamint a ténymegállapítások során a fent említett fogalmakat használja, miközben az egyes alfejezeteket záró prioritások körében sokszor kifejezetten a romákra nézve fogalmaz meg célkitűzéseket. Ezen fogalmi inkoherencia növeli a megvalósulással kapcsolatos kételyeket, elsősorban azért, mert a Stratégia arra nézve nem tartalmaz utalást, hogy milyen technikákkal kívánják elérni azt, hogy az azonos szociális helyzetben lévő csoportok számára tervezett programokból ne szoruljanak ki a legrosszabb érdekérvényesítő képességgel rendelkezők, azaz a romák; illetve arra nézve sem tartalmaz biztosítékot, hogy a szegénységellenes célokra elköltött források – most majd – valóban elérnek a roma lakossághoz. A transzparencia hiánya azért is meglepő, mert a Stratégia meghatározó kérdésként kezeli a beavatkozások eredményességének mérését és ezzel összefüggésben az átláthatóság biztosítását. Azonban nem

csupán a közpénzek elköltésének átláthatósága, hanem maga a szakmaiság érvényesülése is megkérdőjelezhető. Az Országos Roma Önkormányzattal kötött megállapodásból például az következik, hogy a pályázatok odaítélése, a programok megvalósítása stb. során egy olyan szervezetnek lesz meghatározó szerepe, amely mögött nem áll szaktudás, nincs apparátusa, és nincs kellően beágyazva az oktatás vagy a foglalkoztatás területén, és kizárólag politikailag köthető a kormányzat terveihez, amint erre a 2012. március 6-án, a kormányzat képviselőivel történt bizottsági konzultáción részt vevő civil szervezetek is felhívták a figyelmet.

A legsúlyosabb kétségeket mégis az veti fel, hogy a nemrégiben elfogadott (esetenként sarkalatos) törvényekben foglaltak várható hatása kifejezetten ellentétes a Stratégia célkitűzéseivel, ami jelentősen növeli annak kockázatát, hogy a Stratégiában foglaltak csupán hangzatosan megfogalmazott elvek és célok maradnak, a legkevésbé sem segítve elő a romák társadalmi integrációját. Emellett általában jellemző a Stratégiára, hogy a javasolt intézkedéseknél sokszor csak utalás történik a konkrét módszerre, amely nagy kockázatot jelent a későbbi végrehajtás szempontjából, hiszen nem látni a megvalósítás lehetséges és preferált irányait, mindez pedig bizonytalanná teszi a beavatkozások sikerességét és fenntarthatóságát is. Ugyancsak fontos hiányosság a végrehajtás monitorozásának hiánya. Mindez igaz a Stratégiához kapcsolódó intézkedési tervre is, amely lényegében nem más, mint nagy vonalakban meghatározott intézkedések (projektek) listája.

A további megjegyzéseim kizárólag az oktatás területéhez kapcsolódnak, elsősorban azért, mert a Stratégia szerint „a romák az iskoláskorú népesség, és ezáltal a jövő munkavállalóinak jelentős és egyre növekedő csoportját képviselik”.² Bemutatom, hogy a nemrégiben elfogadott, a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény (továbbiakban: Köznevelési törvény), illetve a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (továbbiakban: Felsőoktatási törvény) mely pontokon mond ellent a Stratégiának, és hogyan akadályozza annak Stratégia megvalósulását.

Amint arra az Európai Bizottsága is rámutatott,³ az oktatásban és képzésben fennálló egyenlőtlenségek költségeket eredményeznek, pl. jövedelemadó-kiesést, egészségügyi és szociális kiadásokat. Ezzel szemben a hatékonyságon és igazságosságon alapuló

oktatási és képzési politikák segítségével maximálizálhatók a hosszú távú előnyök, csökkenthetők a gazdasági és társadalmi költségek, és az egyes szakpolitikák, például a fenntartható fejlődés és a társadalmi kohézió terén hozzáadott érték teremthető. Az oktatásnak ezért is van kiemelt szerepe a felzárkózás jövőbeni sikeressége szempontjából.

ÓVODÁZTATÁS

Az óvodai nevelés nélkülözhetetlen a tanulók későbbi tanulmányi eredményessége és szocializációja szempontjából. Azonban a Stratégia igen szűkszavúan rendelkezik az óvodáztatás kérdéséről. Alapvető célként határozza meg a halmozottan hátrányos helyzetű – kiemelten a roma – gyermekek korai életkorban történő integrált óvodáztatását. Ennek érdekében alapvető elemként jelenik meg az óvodai férőhelybővítés és a szolgáltatás elérhetőségének javítása. A szakemberek egyelőre kételkednek az erre vonatkozó tervek megvalósíthatóságában, hiszen 2014-ig, a Köznevelési törvény 8. § (1) bekezdésében foglalt hároméves korhatár bevezetéséig, a becslések szerint mintegy 25-30 ezer férőhelyet kellene létrehozni, majd biztosítani kellene ezen új létesítmények későbbi önkormányzati avagy állami fenntartását. Kérdéses, hogy valóban elegendő forrás áll-e rendelkezésre egy ilyen mértékű bővítéshez, illetve az ezen források bázisát jelentő uniós pályázati kiírások mikor jelennek meg, továbbá a kiírást követő pályázati eljárásra és megvalósításukra elegendő idő marad-e. Emellett az is bizonytalan, hogy a felsőoktatás – a következőkben részletezett – változásait követően, képes-e kitermelni a szükséges óvodapedagógiai létszámot, és persze fontos kérdés, hogy hol fogják kialakítani az új intézményeket, hiszen a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek szüleinek a fent említett problémák mellett alapvető gondot jelenthet a gyermek eljuttatása a szomszédos településre.

A Stratégia a férőhelyek bővítése túl szinte csak annyit említ, hogy „*Segíteni kell a szülőket abban, hogy az anyagiak hiánya (megfelelő ruházat, útiköltség stb.) ne legyen akadálya az óvodába járásnak*”.⁴ Az elmúlt évtizedek tapasztalatai alapján be kell látni, hogy a hiányzó férőhelyek megteremtése önmagában nem oldja meg az óvodáztatási problémákat. A szegény családoknak többnyire komoly anyagi terhet jelent az óvodáztatással járó költségek viselése. Ha valóban az a cél, hogy javuljanak az óvodáztatási arányok, és a legiskolázatlanabb, legszegényebb családok gyerekei valóban hároméves koruktól járjanak óvodába, akkor a férőhelyek bővítésén és a szükséges pedagógusi létszám megteremtésén túl a rászoruló családok eddi-

ginél jóval hatékonyabb, az óvodáztatást jobban segítő anyagi támogatására is szükség van. Ehhez szükség van mindenekelőtt a rászorulóknak biztosított garantáltan ingyenes óvodai étkeztetésre, valamint az óvodába járáshoz szükséges ruházat és egyéb kellékek megvásárlását lehetővé tevő támogatásokra.⁵

Kétségeket ébreszt az is, hogy a Köznevelési törvényből kimaradt az a jelenleg még hatályos Közoktatási törvényben szereplő rendelkezés, miszerint az óvoda nem tagadhatja meg a halmozottan hátrányos helyzetű gyermek felvételét. Ami már csak azért is problematikus, mert igaz ugyan, hogy a Köznevelési törvény 8. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezés (hároméves kortól kötelező óvoda)⁶ 2014. szeptember 1-jén lép hatályba, de – a 95. § (2)–(5) bekezdésben foglalt kivételekkel – a törvény már 2012. szeptember 1-jén hatályba lép, és ezzel párhuzamosan hatályát veszti a Közoktatási törvényben foglalt azon rendelkezés, amely szerint „*A kötelező felvételt biztosító óvoda – ha a gyermek betöltötte a harmadik életévét – nem tagadhatja meg a halmozottan hátrányos helyzetű gyermek [...] felvételét*”.⁷ Ez azt eredményezi, hogy szeptembertől a férőhelyek nem bővülnek, de a halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek felvétele sem kötelező.

ALAP- ÉS KÖZÉPFOKÚ NEVELÉS-OKTATÁS

Ezen a területen talán még több az ellentmondás, mint az óvodáztatás tekintetében. A Stratégiában foglaltak szerint a „*kormány és az Országos Roma Önkormányzat közötti keret-megállapodás alapján 2015-ig 20 000 roma fiatal szerezhet piacképes szakmát, továbbá támogatják 10 000 roma fiatal érettségi adó képzésben tanulását és segítik 5000 tehetséges roma személy felkészülését, hogy megfeleljen a felsőfokú oktatásban való részvétel feltételeinek*”.⁸ A Stratégia azonban nem tartalmazza azokat a ténytámadásokat, amelyekhez ezen számszerű célkitűzéseket viszonyítani lehetne. A Köznevelési törvény elvi szinten ugyan deklarálja a méltányosság követelményét, azonban a részletszabályok (pl. tankötelezettségi korhatár leszállítása) éppen a leghátrányosabb helyzetű, főként roma gyerekek elől zárják el az egyenlő esélyű hozzáférést a magas színvonalú és biztos jövőt biztosító oktatáshoz. Emellett a Stratégia kikerüli a deszegregáció kérdéskörét; sem direkt, sem indirekt logikával nem lehet kideríteni, hogy a kormányzat az integrációt törekszik aktívan támogatni, vagy a helyi, sokszor szegregáló folyamatokat akarja szabadjárára engedni. A Stratégia rámutat ugyan az oktatási rendszer gyengeségeire, célszámokat is meghatároz, de to-

vábbra sem látni a minőségi oktatáshoz való egyenlő hozzáférés megvalósulásának lehetséges irányait.

A Köznevelési törvény legtöbbet bíralt pontja a tankötelezettségi korhatár 16 évre történő leszállítása.⁹ A Stratégia alapvető céljai között szerepel az iskolai lemorzsolódás 11,4 százalékról 10 százalék alá történő csökkentése. Ugyanakkor a korhatár csökkentése jelentősen növeli az esélyét annak, hogy korán kiesnek olyan – főként hátrányos helyzetű – tanulók, akik a korábbi közoktatási törvény alapján bent maradtak volna az iskolában, vagy el sem kezdik a középfokú tanulmányaikat, mert már az általános iskolában elérik a 16 éves életkort.

A 16 éves korhatár logikailag sem illeszkedik a Köznevelési törvény keretei közé, ami tovább növeli a valószínűségét, hogy a korai iskolaelhagyók száma növekedni fog az elkövetkező években. A 16 éves korhatár bevezetése a szakiskolai képzés átalakítására vonatkozó rendelkezéseket figyelembe véve is elfogadhatatlan. A Köznevelési törvény rendelkezései alapján ugyanis a szakiskolai képzés hároméves lesz.¹⁰ Ha a diák – optimális esetben – az általános iskola befejezését követően 14 évesen kezdi meg a szakiskolai tanulmányokat, akkor is legkorábban 17 éves korában fejezheti csak be. Így az új korhatár jelentősen növelheti a szakiskolai lemorzsolódás esélyét is. Ráadásul a Köznevelési törvényben szabályozott Híd-programok – amelyek célja épp, hogy segítséget nyújtsanak a tanulónak a középfokú nevelés-oktatásba, szakképzésbe való bekapcsolódáshoz vagy a munkába álláshoz, valamint az önálló életkezdéshez szükséges ismeretek megszerzéséhez – sem jelentenek biztosítékot ezen fiataloknak, hiszen a Híd I. program a tanköteles korú alapfokú iskolai végzettséggel rendelkezőknek szól, míg a Híd II. program a tanköteles korú alapfokú iskolai végzettséggel nem rendelkezőknek.¹¹ Mindez pedig nagyban hátráltatja a Stratégia többi beavatkozási területén, például a foglalkoztatás terén kitűzött célok megvalósítását is, hiszen a célcsoport tagjai képzetlenül vagy gyengén képzetten kerülnek ki a munkaerőpiacra. Kiemelendő, hogy ez a koncepció az Európa 2020 Stratégiában szereplő kiemelt uniós célok megvalósítását is akadályozza, azok ugyanis az iskolából kimaradók arányának 10% alá csökkentését is megfogalmazzák.

A mélyszegénység és a halmozottan hátrányos helyzet újratermelődése szempontjából kulcskérdés, hogy miként alakulnak a továbbtanulási arányok a 8. osztály befejezése után. Az elmúlt két évtizedben jelentősen megnövekedett az érettségit adó középiskolákban továbbtanuló fiatalok száma (1990: 48%, 2010: 73%), és ez a nagyarányú expanzió a legrosszabb helyzetű tanulói csoportok számottevő részét

is magával húzta: a középiskolában tovább tanuló roma fiatalok aránya 11 százalékról 27 százalékra nőtt,¹² de ez a növekedés, amint a számok is mutatják, nem jár együtt a hátrányos és nem hátrányos helyzetű tanulók közötti különbségek csökkenésével. A növekedés egyik fő oka az, hogy a 90-es évek második felétől a középfokú iskolák a csökkenő gyereklétszám és a fejkvóta szerinti finanszírozás miatt érdekeltté váltak a tanulólétszám növelésében – akár a felvételi követelmények csökkentése árán is. Azonban a gimnáziumi férőhelyek 40%-os csökkentésével várhatóan 160-200 ezer fiatal szorítanak ki az érettségit adó képzésből, amelynek a legnagyobb vesztesei a hátrányos helyzetű tanulók – köztük a romák – lesznek, hiszen a létszámcsökkenés várhatóan erőteljes társadalmi szelekciót eredményez majd a továbbtanuló fiatalok körében. Ezzel párhuzamosan a szakiskolában tanulók arányának növelése is vitatható döntés, hiszen a magyarországi munkaerőpiacon lefelé irányuló kizorító hatás érvényesül; jórészt azért, mert az alacsony képzettségűeknek nagyon rosszak az alapkészségei. Kutatások szerint, amíg egy nyugati cég adott esetben alkalmaz alacsony képzettségű embereket is, addig ugyanilyen munkapoztra egy hasonló magyarországi munkaadó minimum érettségizetteket keres.¹³

FELSŐOKTATÁS

Az eddig említettek mellett azonban a felsőoktatási rendszer átalakítása fogja legkorábban éreztetni (vagy már érezteti is) káros hatását a hátrányos helyzetű – és kiemelten a roma – fiatalok esetében. Előrevetíti a célkitűzések megghiúsulását, hogy 2012 elején pár hét alatt 53 000-ről 34 000-re csökkentették az állami finanszírozásban résztvevők számát, úgy, hogy közben nyomát sem látni a felsőoktatáshoz való egyenlő hozzáférést biztosító intézkedéseknek, működőképes és komplex ösztöndíjprogramok finanszírozásának. A változások hatását előre vetíti, hogy a tavalyi évhez képest 25%-kal kevesebben adták be jelentkezésüket egyetemre, főiskolára. A lecsökkentett államilag támogatott helyek száma mellett az aránytalan keretszámok, az egyre emelkedő tandíjak, a jelenlegi és a tervezett, az egyenlő hozzáférést nem biztosító, az alap- és középfokú oktatás színvonalához mérten magas érettségi- és nyelvvizsga-követelmények lehetetlenné teszik, hogy a hátrányos helyzetű, főként roma fiatalok valaha is a felsőoktatásban tanuljanak. A Stratégiában is szereplő, 1997-es megalapítása óta több mint 350 roma fiatal felsőfokú tanulmányainak befejezéséhez hozzásegítő Romaversitas Alapítvány jelenlegi diákjai (ötven

diáktársam) körében általam végzett felmérés szerint többségük (70%) az új feltételek mellett például biztos nem jutott volna be a választott szakjára. A roma tanulóknak – különösen a pillanatnyi gazdasági helyzetben – jellemzően nincs lehetőségük önköltséges képzésen tanulmányokat folytatni, csekély esélyük van állami ösztöndíjjal bejutni a képzésre; bátorságuk pedig még kevesebb lesz diákhittel felvenni.

Úgy vélem tehát, hogy az oktatási rendszer jelen és tervezett formájában drasztikusan csökkenti a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek továbbtanulási esélyeit. Sajnálattal kell szembesülnünk a ténnyel, hogy a sikeres Magyarország megteremtéséért folytatott mérközésen a hatályos oktatáspolitikai kiütéssel győzött az eredetileg a romák felemelkedését célzó Stratégia célkitűzései felett.

JEGYZETEK

1. http://www.eu2011.hu/files/bveu/documents/An_EU_Framework_for_National_Roma_Integration_Strategies_up_to_2020.pdf
2. Stratégia, 35.
3. Hatékonyság és igazságosság az európai oktatási és képzési rendszerekben. Elérhető: http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/general_framework/c11095_hu.htm (Letöltve: 2012. március 24.)
4. Stratégia, 68.
5. Bővebben lásd HAVAS Gábor: A halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek óvodáztatási helyzete. In: Havas Gábor – Liskó Ilona: *Óvodától a szakmáig*. Budapest, Felsőoktatási Kutatóintézet – Új mandátum Könyvkiadó, 2006. A forrás megjelenését követően vezették be az óvodáztatási támogatást, amely bizonyos szinten növelte a hátrányos helyzetű gyermekek óvodai részvételének arányát.
6. „A gyermek abban az évben, amelynek augusztus 31. napjáig a harmadik életévét betölti, a nevelési év kezdő napjától legalább napi négy órában óvodai foglalkozáson vesz részt. A jegyző – az egyházi és magán fenntartású intézmények esetében a fenntartó – a szülő kérelmére és az óvodavezető, valamint a védőnő egyetértésével, a gyermek jogos érdekét szem előtt tartva, az ötödik életév betöltéséig felmentést adhat a kötelező óvodai nevelésben való részvétel alól, ha a gyermek családi körülményei, képességeinek kibontakoztatása, sajátos helyzete indokolja.”
7. A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény 65. § (2) bekezdés.
8. Stratégia, 63.
9. Köznevelési törvény 45. § (3) bekezdés.
10. Köznevelési törvény 13. § (1) bekezdés.
11. Köznevelési törvény 14. §.
12. ZOLNAY János: Az underclass felé, *Népszabadság Online*, 2012. március 28. Elérhető: http://nol.hu/velemeney/20120328-az_underclass_fele
13. Bővebben lásd: uo.

ÜVEGGYÖNGYHATÁS

VÁLTOZATLAN ROMAPOLITIKA

A jellemző és feltehetően igaz történet szerint a rendszerváltás után egy projekt keretében kecskéket ajándékoztak egy magyarországi falu mélyszegénységben élő lakosságának. Az elgondolás szerint lett volna így tej, túró, sajt, piac, kereskedelem és még pénz is. Az emberek ekkor már hosszabb ideje éheztek. Néhány jószág rögvest a kés alatt végezte, maradékuk viszont elkezdte legelni a falu gyümölcsfáit, veteményeseit, mert a helyiek nem tudták, hogy ezeket az állatokat célszerű megkötni. Amikor megkötötték a kecskéket, az éj leple alatt éhes kutyák tépték szét a megbéklyózott jószágokat. A megmaradt állatokat végül a falu lakói nagy békeségben és egyetértésben levágták és elfogyasztották. A kecskéknél írmagjuk sem maradt, a projekt a megvalósulás korai fázisában kifulladt.¹

A történet jól példázza a szegénységgel és a szegényekkel, valamint a roma kisebbséggel és a romákkal kapcsolatos általános tanácsalanságot, illetve hogy a jószándék önmagában vajmi keveset ér. Zsigó Jenő ezt a jelenséget nevezi „üvegyöngy-efektusnak”. A rendszerváltás után a döntéshozók, az elit és a középosztály tagjai sokszor jóindulatúan csodálkoztak rá a leszakadó térségek társadalmi viszonyaira. Gesztusaik hasonlatosak voltak a hajdani – távoli amerikai, afrikai, óceániai tájakat felkereső – fehér utazók magatartásához, akik, hogy elnyerjék a bennszülöttek kegyét (és esetenként javait), szépen csillogó, ámde értéktelen üvegyöngyöket osztogattak nekik.² A következőkben arra keresünk választ, hogy mi lehet az oka annak, hogy a Zsigó Jenő nyomán üvegyöngyhatásnak nevezhető jelenség a mai napig jellemzi az állami romapolitikát. Hogyan és miért követi elődeit – a korábban elgurított értéktelen gyöngyszemek sorát – a legutóbbi, 2011-ben megalkotott romastratégia?

A RENDSZERVÁLTÁS UTÁN ROMAPROGRAMOK

A rendszerváltás utáni folyamatok eredményeképpen tömeges és jól látható jelenséggé vált a munkanélküliség és a szegénység a magyarországi társadalomban. Ezek a folyamatok óriási mértékben sújtot-

ták a cigány/roma népességet, amelynek társadalmi integrációját a Kádár-kori állam ugyan ígérte, de soha nem valósította meg. A rendszerváltás előtti, a szociálpolitikára alapozott, az asszimilációt (korabeli elnevezéssel: a „beilleszkedést”) célzó cigánypolitika eredménytelennek látszott mind az állam, mind a többség, mind a kisebbségi közösségek szempontjából. Már az 1993-as kisebbségi törvény egyértelműsítette, hogy a romák helyzetét az állam a továbbiakban nemzetiségi kérdésként is kezeli. A kormány 1995-ben kiadott határozatában kinyilatkoztatta, hogy a cigányügyet egyszerre tekinti kisebbségi és szociális kérdésnek.³ Az állami politikában emellett – főképp a 2003-as antidiszkriminációs törvény elfogadása után – megjelentek az esélyegyenlőség elérését elősegítő pozitív intézkedések is.

A szocializmus alatt a „beilleszkedésnek” nevezett asszimiláció folyamatában a láthatatlanság volt a lényeg, a cigányoknak mindazt levett kellett volna beolvadniuk a „többségi” társadalomba, ami őket a „többségtől” megkülönbözteti. Ezzel szemben az új integrációs politika elviekben legalábbis felkínálta a hagyományok megőrzésének, ápolásának, építésének, vagyis a láthatóvá válásnak a lehetőségét is. A demokratikus rendszer a „cigány lakosság társadalmi helyzetének megjavítását” új kifejezéssel a cigányság (romák) társadalmi integrációjának nevezte. Az új integrációs programok azonban csupán talmi eredményeket hoztak. A szociális, antidiszkriminációs és esélyegyenlőségi kérdéseket a politika nem elkülönítetten, hanem együttesen, átfogó intézkedések révén kívánta megoldani. A mindenkori kormányzaton múlt az, hogy az első nekibuzdulást – a sokszor önellentmondásokkal terhelt politikai dokumentumok elfogadását –, többnyire nem követték sem jogszabályi változások, sem konkrét intézkedések. Mindez nem jelenti azt, hogy a külön roma-programok meghirdetése elhibázott lett volna.

Az állami romapolitika eredménytelenségéről hű képet fest az Állami Számvevőszék jelentése, amely arról tudósít, hogy az egymást váltó kormányok 1996 és 2006 között 120 milliárd forintot költöttek a romák integrációjára. A ráfordítások összege 2002-től az uniós támogatások jóvoltából gyarapodott úgyszólván. A jelentés szerint 2002 és 2005 között

„A cigányság helyzetének javítását szolgáló költségvetési források” 7,6-ról 21,8 milliárd forintra emelkedtek, „főként az uniós támogatások 2003-as és 2004-es évi növekedésének és a foglalkoztatást elősegítő pénzeszközök gyors bővülésének köszönhetően”.⁴ E programok azonban a körülöttük csapott hazai és nemzetközi hírverések ellenére sem nevezhetők gigantikusnak. Méretüket és mértéküket jól jellemzi, hogy egy év alatt csupán mező-, erdő-, hal- és vadgazdálkodásra ennek az összegnek közel a kétszeresét költötte az állam, illetve, hogy a MÁV százkilencven milliárdot kapott a költségvetésből.⁵

Egyértelmű a pénzügyi adatokból, hogy a roma-kérdés nem élvezett prioritást a költségvetési források felhasználásánál. A ráfordítások összegétől független nehézségek is jelentkeztek, és az Állami Számvevőszék jelentése szerint ezeknél a pénzügyi összegekkel szemben, hogy milyen arányban jutottak el a címzettekhez. Valószínűsíthető, hogy a nem megfelelő jogszabályi környezet miatt és a kedvezményezett kör meghatározásának hiányában jóval nagyobb összegek felhasználásával sem lehetett volna eredményt elérni. Más kérdés, hogy a magyar állam még az e területen rendelkezésre álló uniós forrásokat sem hívta le teljes mértékben. Az Állami Számvevőszék jelentése szerint a romaprogramok közös jellemzője volt, hogy túl általánosan jelölték meg a feladatokat, nem határozták meg, hogy ki a felelős a végrehajtásukért, és nem biztosították a célkitűzések megvalósításának ellenőrzését sem.⁶

ELVEK ÉS POLITIKÁK

A hátrányos megkülönböztetés elleni jogi küzdelem önmagában nyilvánvalóan nem vezethet el a társadalmi egyenlőtlenségek felszámolásához. A kisebbséghez tartozó polgárok tényleges és formális egyenlősége nem valósítható meg pusztán jogi eszközökkel, hanem általában a társadalom szemléletmódjának, attitűdjeinek megváltoztatását is igényli. Az egyenlőtlenségek a romák esetében nem kizárólag a jelen problémái, hanem nyilvánvalóan történelmi gyökereik vannak,⁷ ám ettől függetlenül szükség van az esélyegyenlőséget erősítő jogi eszközök megteremtésére és az ezekhez szükséges gazdasági források biztosítására. Bizonyos csoportok hátrányait önmagában nem tüntetheti el az egyenlő bánásmód; az „igazságtalanul hátrányba kerültek” oktatását, foglalkoztatását, vállalkozását az államnak különböző politikákon keresztül is segítenie kell. A magyar állam feladata volna, hogy az esélyegyenlőség érdekében minden jogi eszközzel tevőlegesen fellépve, valamennyi lehetséges anyagi erőforrás mozgósításával

teremtse meg az integráció jogi, gazdasági, társadalmi feltételeit.

Az antidiszkriminációs intézkedéseket segítő esélyegyenlőségi politika mindazoknak a jogi és egyéb politikai eszközöknek az egyidejű alkalmazását jelenti, amelyek azt a célt szolgálják, hogy a hátrányos helyzetű csoporthoz tartozók is egyenlő eséllyel indulhassanak az élet különböző területein, például az oktatásban, az egészségügyi szolgáltatások igénybevételekor vagy a munkaerőpiacon. Olyan esetekben, amikor a megerősítő intézkedések az egyéneket és nem a közösségeket célozzák, akkor a jogszabályok, hivatalos dokumentumok kedvezményezettként sokszor a „halmozottan hátrányos helyzetűeket” nevesítik a romák helyett. Ha azonban a támogatni kívánt csoport valójában a roma kisebbség, akkor ez a megoldás nem megfelelő. A hátrányos szociális helyzettel önmagában nem írható le a romákat érő diszkrimináció; az ilyen megoldások összekeverik az esélykiegyenlítő intézkedéseket a szociális jogokkal. A programok hatékonyságát kérdőjelezi meg, ha a kedvezményezettek körének és a kedvezményekre jogosult személyeknek (a roma kisebbségnek és a roma kisebbséghez tartozóknak) a meghatározása nélkül osztja az állam a támogatásokat.

Egy, a jelenleginél sikeresebb romapolitikához a döntéshozónak legalább a következő két kérdésben tisztán kell(ene) látnia: (1) A romák nem egyenlők a szegényekkel, és a szegények nem egyenlők a romákkal, az előítéletek és a szegregáció társadalmi hatásai ellenére sem. (2) A romák minden törekvése elismerésre érdemes: azok is, amelyek az asszimiláció mutatókat, és azok is, amelyek a nemzetépítés felé.

NER ÉS ÚJ ROMAPOLITIKA?

2012. január 1-jével az Alaptörvény hatályba lépése után a magyar állam újfajta nemzeti politikát hirdetett. Az új alkotmány preambuluma etnikai/kulturális nemzetképe a romákat a politikai közösség tagjaiként, de nem a nemzet részeként kezeli; az integrációt célzó intézkedések, politikák számára így bizonyosan nem szolgálhat majd megfelelő hivatkozási alapul.⁸ (Az elvi háttér megváltozása mellett gyengültek a kisebbségi jogvédelem intézményi lehetőségei is. Az Alaptörvény például a roma kisebbséget egyszerűen kifejejtette a pozitív diszkrimináció célcsoportjai közül, továbbá megszüntette az önálló kisebbségi ombudsman intézményét.)

Az ország hazai, illetve nemzetközi, uniós szinten képviselt politikája között jól láthatóan nincs összhang: A magyar uniós elnökség egyértelműen

prioritásai közé sorolta ugyanis az európai uniós romastratégia megalkotását.⁹ Ennek következményeként született meg az új, még az Alaptörvény hatálya alá lépését megelőzően, 2011-ben elfogadott, felzárkóztatási politikára összpontosító romastratégia, *Nemzeti Társadalmi Felzárkóztatási Stratégia – mélyszegénység, gyermekszegénység, romák 2011–2020* címmel (továbbiakban Stratégia). E dokumentum hivatott arra, hogy a jelenlegi vészterhes helyzeten 2020-ig változtasson. Meglepő módon, a Stratégia mottójál szerzői egy gróf Tisza István miniszterelnöktől származó – akár burkolt fenyegetésként is értelmezhető – idézetet választottak: „Mindenkinek éreznie kell, hogy a nemzeti közösség tagja!” A Stratégiához három további dokumentum tartozik: a mellékletét képező helyzetelemzés, a miniszterelnök és az Országos Roma Önkormányzat között létrejött keretmegállapodás, valamint a stratégia első két évre vonatkozó intézkedési tervről szóló kormányhatározat.

A Stratégiát a témában jártas, a kérdéskör szociológiai szakirodalmát ismerő, abból bőszegesen merítő szerzők írták.¹⁰ Mégis, e szöveggel, mint annyi más korábbi dokumentummal kapcsolatban is, komoly problémák merülnek fel. A Stratégia sokkal inkább minisztériumi döntést segítő háttéranyaghoz, vagy a magyarországi roma kisebbség helyzetéről összeállított tanulmánykötethez hasonlít, mintsem a kormányzati cselekvés távlatait, konkrét intézkedéseit meghatározó stratégiai programhoz. A dokumentum nélküli a konkrét elképzeléseket; jogi megoldások felé mutató vagy pénzügyi forrásokat előirányzó részek csak elvétve szerepelnek benne, az intézkedések hatásának ellenőrzését nem biztosítja. Leginkább valamiféle problémakatalógusként, -kataszterként értelmezhető, hiszen nem fogalmaz meg világos célokat, és nem tartalmaz konkrét intézkedéseket sem.

A Stratégia szerzői nem vesznek tudomást a jogi változásokról, és alig-alig utalnak a jogi környezet 2010 óta zajló átalakítására, rombolására. Sőt, esetenként úgy tűnik, mintha a Stratégia szöges elentétben állna a jelenlegi jogszabályi változásokkal, például a közoktatást, a felsőoktatást érintő politikai döntésekkel. Minderre csupán egy példa – amelyet a Fundamentum e számában szereplő írásában Dinók Henriett is említ –, a Stratégia a romák nagyobb arányú bevonását ígéri a felsőoktatásba, ám ehhez képest egy 2012 elején hozott kormányzati döntéssel radikálisan csökkentették az állami finanszírozású felsőoktatásban résztvevők számát. Ezt eddig nem ellensúlyozták a roma kisebbséghez tartozók továbbtanulását támogató célzott programokkal, pedig a keretmegállapodásban szerepel „5000 tehetséges ro-

ma személynek” a felsőoktatásban való sikeres részvételre való felkészítése.¹¹

A Stratégia nem foglalkozik továbbá olyan jól látható társadalmi konfliktusokkal, mint amilyen a félkatonai szélsőséges csoportok megjelenése, és alig-alig tér ki az olyan kárhóztos jelenségekre, mint amilyen a rasszista indíttatású bűncselekmények elleni állami fellépés gyakorlatilag teljes hiánya.

A Stratégia már címében sem kizárólag a romákról szól, hanem felzárkóztatási politikáról, és ennek kapcsán mélyszegénységről, gyermekszegénységről is. A rendszerváltás óta kiadott többi dokumentumhoz hasonlóan keverednek benne – a szükséges különbségtételek nélkül átláthatatlanul s egyúttal megvalósíthatatlanul – az általános szociálpolitikai, foglalkoztatáspolitikai, oktatáspolitikai, antidiszkriminációs, esélyegyenlőségi és kisebbségpolitikai intézkedések.

Általánosságban is arra volna szükség, hogy az antidiszkriminációs és esélyegyenlőségi célokat a kormányzat valamennyi politika tervezésekor, így a szociálpolitikai döntések meghozatalakor is figyelembe vegye. Emellett elengedhetetlen célzott esélykiegyenlítő programok megindítása, támogatása, komplex intézkedések révén a szegregált oktatás és a telepek felszámolása, kedvező ösztöndíj-lehetőségek megteremtése. Természetesen, az e megoldások melletti valódi elkötelezettség az eddigi kormányzati ráfordításoknál jóval nagyobb költségekkel járna. A szociálpolitikai intézkedések önmagukban nem elégségesek, ráadásul egy folyamatosan leépülő szociális állam mellett biztosan nem várható ilyen jellegű intézkedésektől a szegénység és a kisebbségi lét összefonódásának felszámolása. Emiatt is szükség van romaprogramokra, amelyekre a magyar államnak a jelenleginél nyilvánvalóan többet kell áldoznia a támogatások célba juttatását megteremtő jogszabályi háttér mellett. Ám az ilyen támogatások biztosítását szavatoló politika bevezetése mind esélytelenebbnek látszik az egyre előítéletesebb társadalmi környezetben és a romló gazdasági kilátások mellett; noha csakis ennek megléte esetén működhet valóban hatékonyan egy megfelelően szabályozott nemzetiségi önkormányzati rendszer, s teremthet meg a társadalmi integráció valamennyi lehetősége.

*

Mára minimálisra csökkent annak az eshetősége, hogy a politikai döntések szakszerű háttér tanulmányok alapján születessenek meg. Joggal merülhet fel az a kérdés, hogy miért nem létezik Magyarországon szakértői tudásra alapozott politikai döntéshozatal. Semmiképpen sem amiatt, mert hiányoznának a

szükséges szaktudományos anyagok, hiszen e területen kifejezetten színvonalas alap kutatások állnak a döntéshozók rendelkezésére. Valójában politikai és szakpolitikai igény, szándék nincs arra, hogy a társadalomtudományi kutatások eredményei használhassanak. A politikusok ma elsősorban a „többségi” választókra és a népszerűsége, azaz saját többségükre figyelnek. A politikai dokumentumok – ahogy ez a Stratégiára is igaz – pusztán deklaratív jellegűek: talán azzal a céllal születnek, hogy valódi tettek helyett a kormányzat elkötelezettségét igazolják. A Stratégia szinte szaktudományos elemzés jellegét ölti, és hasonlít az akadémiai kutatásokra abban is, hogy aligha befolyásolja majd a jogi környezetet és a politikai döntéshozatalt. A magyar politika 2011-ben egy újabb üvegyöngy elgurításával jelezte szűnni nem akaró jóindulatát.

JEGYZETEK

1. TENIGL TAKÁCS László: Korunk mantrái, *Mozgó Világ*, 2010/2., 70–78.
2. ZSIGÓ Jenő: Feltárni és megnevezni az elnyomások direkt rendszerét. *Kisebbségek kisebbsége*, szerk. NEMÉNYI Mária – SZALAI Júlia, Budapest, Új Mandátum Könyvkiadó, 2005, 7–41.
3. *A cigányság helyzetével kapcsolatos legsürgetőbb feladatokról szóló 1125/1995.(XII.12.) Korm. határozat*. A cigányság helyzetének javítását célul kitűző első kormányhatározat a későbbi középtávú programokat megalapozó kormánydöntésnek tekinthető. A határozat egyéves határidővel cselekvési részprogramok kidolgozására kötelezte az érintett tárcákat az oktatás–közművelődés, a foglalkoztatás, a szociális ellátás, a térségi fejlesztés és a mezőgazdaság területén, további célul tűzte ki diszkriminációellenes intézkedések bevezetését. Ezekre építve 1997. június 30-i határidővel középtávú intézkedéscsomag elkészítését írta elő. A cselekvési részprogramok elkészültek, azokból a megadott határidőre összeállt egy középtávú terv lehetősége, amely azután határidőre el is készült. Az 1995-ös kormányhatározat megteremtette annak az elvi lehetőségét, hogy a kormányzat megfelelően előkészített középtávú tervekre építve hatékony romapolitikát valósítson meg. Figyelemre méltó, hogy a középtávú intézkedési terv elkészültéig a kormány jelentősebb forrásokat nem használt fel kifejezetten a cigányság helyzetének javítását szolgáló programok finanszírozására.
4. M. LÁSZLÓ Ferenc: Önerőt merítettek – Roma foglalkoztatási programok I. elérhető: <http://oknyomozo.hu/node/38>
5. A magyarországi cigányság helyzetének javítására és felemelkedésére a rendszerváltás óta fordított támogatások mértéke és hatékonysága. Összegző, helyzetfeltáró tanulmány. Állami Számvevőszék. 2008. április
6. Dr. PULAY Gyula – Dr. BENKŐ János: *A magyarországi cigányság helyzetének javítására és felemelkedésére a rendszerváltás óta fordított támogatások mértékéről és hatékonyságáról*. Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet. 2008. 23.
7. OLÁH József: Romák társadalmi kirekesztése vagy társadalmi befogadása? *Regio*, 2006/ 1, 211.
8. Lásd erről részletesebben MAJTÉNYI Balázs: Történelmünk hagyománya. *Fundamentum*. 2011/2, 56–61.
9. An EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020. Council Conclusions 10658/11
10. Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia – mélyszegénység, gyermekszegénység, romák 2011–2020. <http://romagov.kormany.hu/nemzeti-tarsadalmi-felzarkozasi-strategia>.
11. A jogi, politikai környezettől független stratégiában mégis minderről a következőket olvashatjuk: „Prioritások. A Kormány és az ORÖ megállapodásának megfelelően kiemelt cél, hogy:
 - 20.000 roma fiatal 50 – a felzárkózásban résztvevő – szakmunkásképző iskola keretében szerezhethet szakmát
 - 10.000 roma fiatal erettségig adó képzésben tanulhat
 - 5.000 tehetséges roma személy felkészülhet a felsőoktatásban való sikeres részvételre.”
 Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia – mélyszegénység, gyermekszegénység, romák 2011–2020. <http://romagov.kormany.hu/download/8/e3/20000/Strat%C3%A9gia.pdf>. 74.

KATASZTRÓFAPOLITIKA

A romastratégia, pontosabban a Nemzeti Társadalmi Felzárkóztatási Stratégia, illetve az annak keretében a miniszterelnök és az Országos Roma Önkormányzat között létrejött megállapodás olyannyira ellentmond a kormány szakpolitikájának, hogy a dokumentum szövegszerű elemzése óhatatlanul is félrevezető. Elvben persze egy problémahalmaz összetettségére hivatkozva igazolni lehet, hogy egy kormány átfogó stratégiát készít, de csak abban az esetben, ha az illeszkedik a szakpolitikai, közpolitikai vonalvezetéséhez. Például a több cikluson átívelő – persze pártok konszenzusát feltételező – stratégia igazolhat ilyen dokumentumot, vagy egy magas szintű, tárcák feletti koordináció. Egyik feltétel sem volt soha adott az elmúlt időszakban, ám most fordul elő első ízben, hogy az elfogadott, átfogó és komplex stratégia teljes mértékben ellentmond az adott kormány társadalompolitikai prioritásainak.

A „cigányügy” persze nemcsak társadalompolitikai, hanem kisebbségi, kulturális és diszkriminációellenes dimenzióban is fölvethető. Roma értelmiségi csoportok évtizedek óta küzdenek kisebbségi jogaiért, illetve azért, hogy megállítsák a beás és az oláh cigány közösségek által beszélt nyelvek teljes eltűnését. A Kisebbségi Kerekasztal működése során, 1991 és 1993 között a romák problémái kisebbségi kontextusba kerültek. A kisebbségi törvény kétharmados volta, illetve amiatt, hogy az MDF kormány a határon túli magyar közösségek érdekében életbevágóan fontosnak érezte a jogszabályt – pontosabban azt, hogy szülessen Magyarországon egy olyan törvény, amely rögzíti a kisebbségi közösségek kollektív jogait és kulturális autonómiáját –, így az akkori liberális ellenzék és a Kisebbségi Kerekasztal szerepe jócskán felértékelődött. A legnagyobb ellenzéki párt álláspontja ugyanis az volt, hogy csak a Kisebbségi Kerekasztal számára is elfogadható jogszabályt szavaz meg. A Kisebbségi Kerekasztalon belül viszont az akkoriban 450–500 ezer főre becsült magyarországi cigány közösség nevében fellépő roma szervezetek szerepe értékelődött fel, már csak az általuk képviselt közösség számbeli súlya miatt is. A parlament végül 1993 nyarán kompromisszumos törvényt fogadott el.¹ A jogszabály rögzítette a 13 elismert nemzeti és etnikai kisebbségi közösség kulturális autonómiáját, méghozzá úgy, hogy nem nevesítette azt, hogy mely közösségeket tekinti „nemzetieknek” és melyeket „etnikaiaknak”, illetve a

kétféle jelző nem jelölt eltérő jogállást. A törvény megteremtette a kisebbségi önkormányzatok intézményét, de viszonylag szűkre szabta jogaikat, és a pénzügyi garanciák hiánya, valamint az egzisztenciális kiszolgáltatottság az esetek többségében kizárta, hogy jogaikkal élhessenek is, illetve azt, hogy hatékonyan képviseljék érdekeiket a települési önkormányzatokkal szemben.

A kisebbségi törvény elfogadását követően az oktatási tárcán belül történt kísérlet arra, hogy a romák közoktatási helyzetét, nemzetiségi, kisebbségi kontextusban kezeljék, de ez a törekvés néhány éven belül elhalt. A nyelvi, nemzeti kisebbségek számára ugyanis az volt a tét, hogy meg lehet-e állítani a nemzeti közösségek teljes nyelvvesztését és asszimilációját. Nyilvánvaló, hogy a romák számára a lényegi kérdés nem elsősorban ez volt. Egyetlen olyan intézmény jött létre, a Gandhi Gimnázium – az elmúlt évtizedek legfontosabb romákat érintő intézményi fejlesztése –, amely sikeresen ötvözte a nyelvmegőrzés és a társadalompolitikai felzárkóztatás szempontjait. Ám kezdettől nyilvánvaló volt, hogy a roma diákok esélye döntően az oktatáspolitikai általános irányvonalától függ.

A „cigányügy” stratégiai dokumentumának és egyeztetési mechanizmusának kimunkálását kísérte meg az 1997-ben elfogadott, később többször módosított középtávú intézkedési terv² és az úgynevezett Cigányügyi Tárcaközi Bizottság (CTB), amely évről évre összegezte az egyes szaktárcák e célra elszámolt kiadásait. A mechanizmus abszurd, átláthatatlan és manipulatív volt. A *romák társadalmi problémái ugyanis általános problémahalmazok részei*, jóllehet a romák érintettsége és hátrányai hatványozottak.

A magyarországi aktivitási ráta – ezen belül az alacsony képzettségűek aktivitási rátája – a legalacsonyabb az az Unió 27 tagállamában; *a romák alulfoglalkoztatása ennek a problémahalmaznak a része*. Az alapképzettségűek aktivitási rátája 25–27 százalék között mozog. Az alapképzettségűek végletes munkapiaci kirekesztettsége jórészt alacsony alapképzettségűeknek köszönhető – illetve annak, hogy hiányoznak a foglalkoztatásukat lehetővé tévő ágazatok, a magyarországi munkaerőpiacon pedig lefelé irányuló kiszorító hatás érvényesül. Olyan állásra, amelyre Nyugat Európában alapképzettségűt is felvesznek – mert feltételezik, hogy írás-olvasási, számolási, szö-

vegértési, minimális idegennyelvi, szoftverhasználati készségei elegendőek ahhoz, hogy elvégezze a rábízott munkát – Magyarországon érettségizettet keresnek.³ A csak alapképzettséggel rendelkezők aránya pedig Magyarországon magasabb, mint Nyugat Európában, illetve magasabb, mint a másik három visegrádi országban. Magyarország – és a másik három visegrádi ország – munkaerőpiacának szerkezete olyan, hogy egy nagyobb gazdasági fellendüléstől sem várható, hogy ezt a réteget megmozdítsa. Ugyanis ebben a régióban a gazdasági fellendülés együtt jár a termelékenység növekedésével – mert döntően multinacionális vállalatok beruházásai a motorjai –, ám csak csekély mértékben bővíti a foglalkoztatottságot, az alacsonyan képzettek foglalkoztatottságát pedig alig.⁴ Az a szektor és azok az ágazatok – családi és kisgazdaságok a mezőgazdaságban, az élelmiszer-feldolgozó iparban, a turizmusban, a vendéglátásban, a kiskereskedelemben – amelyek a dél-európai országokban jelentős mértékben foglalkoztatják az alacsonyan képzetteket, ebben a régióban hiányoznak.

A munkaerő alacsony térbeli mobilitásának az egyik legfőbb akadálya, hogy a közösségi bérlakások aránya Magyarországon rendkívül alacsony, és nincs elérhető – akár hatóságilag maximált – bérű magánbérlakás-szektor. A roma népességet, amelynek 40 százaléka kistelepeken él, mindez hatványozottan érinti, de *a probléma maga nem „cigány-probléma”*. Általában a bérlakásszektor hiánya miatt családok sokasága kényszerül arra, hogy hitelből és önerőből saját tulajdonú lakást építsen vagy vásároljon, és ezáltal erején felüli adósságokba verje magát, illetve – függetlenül a helyi munkaerő piaci kínálatától – helyhez kösse magát. A szociálpolitikai kedvezménytel történő visszaélések is ennek a strukturális problémának voltak a tünetei, jóllehet a szükséges önerővel nem rendelkező, építkező családok között a romák felülreprezentáltak voltak.

A magyar közoktatás általában az OECD-országok egyik legegénylőtlenebb közoktatási rendszere – *az etnikai szegregáció ennek csak egyik tünete*. Első ízben a PISA 2000 vizsgálat szembesítette az oktatáspolitikusokat, illetve a pedagógusokat azzal, hogy a szülők gazdasági, társadalmi státuszának hatása a tanulói teljesítményekre példátlanul nagymértékű. Ugyancsak kiugróan magas a tanulói teljesítmények iskolák közötti szórása – és ezzel együtt alacsony az iskolákon belüli szórás.⁵ Szorosan összefügg ezzel a nagymértékű tanulói migráció: a legutolsó, 2010-es szegregációs vizsgálat szerint a kisvárosokban az önkormányzati általános iskolákba tanulók 64 százaléka, a nagyobb városokban 71 százaléka, míg a megyei jogú városokban mindössze 36 száza-

léka jár csak a lakhelye szerinti körzeti iskolába.⁶ A PISA 2009 jelentés szerint a magyarországi közoktatás teljesítménye javult a korábbi méréshez képest, ám az egyenlőtlenségi mutatók nem.⁷

A szegények *többsége nem roma*, az alacsonyan képzett tartós munkanélküli, tartósan mélyszegény 700 ezer embernek is csak *legfeljebb a fele* az. De még a kisteleplései *gettósodás sem kizárólag romaprobléma*. Mérvadó becslések szerint ma Magyarországon mintegy száz olyan település van, amely minden mutató szerint gettófalunak számít, és további kétszáz falu néhány éven belül szintén gettóvá válik. Ám a jelenséget összetett folyamatok magyarázzák. A magyarországi városok migrációs egyenlege az elmúlt évtizedekben negatívba fordult, részben a középrétegek szuburbanizációs kiköltözése, részben a szegények kiszorulása miatt. Ugyanakkor a romák által nagy arányban lakott kistérségekben élő középrétegek a közigazgatási és iskolakörzeti határoktól függetlenül választják ki az általuk használt iskolákat, intézményeket, szolgáltatásokat, és húzzák meg az ellátási „piacok” határait. Azok a települések, amelyek tehetősebb lakói más településeken veszik igénybe a szolgáltatásokat, kifejezetten ellenérdekelte válnak a helyi közoktatási és jóléti szolgáltatások finanszírozásában. Ez a *„funkcionális gettósodás”* pedig gyorsítja és súlyosbítja az alapfolyamatokat is.

A problémákkal kapcsolatban lehetséges és szükséges tárcaszintű stratégiák kidolgozása, de ha azok egy etnikumhoz szólnak, a kudarc garantált. A Cigányügyi Tárcaközi Bizottság működésének idején a minisztériumokra némi nyomás nehezedett, hogy évről évre minél több kiadást számoljanak el *„romacélú kiadásként”*. A szisztéma tehát a tárcákat bizonyos értelemben csalásra kárhóztatta; arra, hogy összemossák a folyó kiadásokat az egyszeri, időben lehatárolt, projektjellegű kiadásokkal, és hogy megbecsüljék az egyes folyó kiadási tételeik roma kedvezményezettjeit. Utóbbi a romák lényegi problémáinak osztársadalmi beágyazottsága miatt nemcsak „módszertanilag” volt képtelenség, hanem szakpolitikai értelemben is. Így a Cigányügyi Tárcaközi Bizottság éves összesítései csak arra voltak alkalmasak, hogy a laikus közvélemény számára a *„cigányok-
ra fordított összegek”* *„dinamikus növekedését”* dokumentálják, jóllehet olyan kiadásokat összesítettek, amelyek zömét akkor is elköltötték volna, ha a középtávú intézkedési tervek meg sem születnek.

A romákat valójában a rendszerváltozás utáni társadalompolitika inkluzív elemei érintették. Két ilyen, inkluzív elemet is tartalmazó politikát említ-hetünk.

Ezek egyike a foglalkoztatáspolitikai. A magyar kormányok másképpen reagáltak a rendszerváltás

közvetlenül követő foglalkoztatási krízisre, mint a szomszédos országok: inaktív státuszok százazreit tartották fenn, illetve teremtették meg a családtámogatási rendszerek, a nyugdíjrendszer és a közép- és felsőoktatási expanzió révén. Miközben például Szlovákiában, Lengyelországban magasra szökött a munkanélküliségi ráta – mivel a munkapiacról kiesők zöme regisztrált munkanélküli lett, akik legfeljebb csak segélyekre számíthattak – Magyarországon az inaktivitási ráta lett magas. A 45–49 éves roma korcsoportnak például elképesztően magas aránya, több mint egyharmada volt nyugdíjas 1993-ban⁸. Ugyanakkor a GDP-arányos jóléti kiadások – jóllehet, a fejlett országokéhoz képest mérsékeltek – a régióban viszonylag magasak. Mindennek döntő szerepe van abban, hogy a relatív szegénységi ráták Magyarországot az az Unió 27 tagállamában középre pozicionálják, miközben az ország valódi „helye” – a rendkívül alacsony aktivitási ráta miatt – a legrosszabb országok között lenne. A munkanélküli háztartásokban élő gyerekek aránya Magyarországon a második legmagasabb az EU-ban, a gyermekszegénységi ráta mégsem ennyire rossz, mivel a jóléti transzferjövedelmek szegénységet enyhítő hatása az egyik legnagyobb.⁹

A közoktatás volt a másik rendszer, amelynek komoly inkluzív jellege volt. Ma már világosan látható, hogy a tanszabadságra, az önkormányzati iskola-fenntartásra, a normatív finanszírozásra és a diverzifikált iskolaszervezetre épülő magyarországi közoktatást sajátos kettősség jellemezte. Miközben az 1985 és 2010 közötti negyedszázadban a fejlett világ egyik legegyszerűsebb közoktatási rendszere jött létre Magyarországon, a szisztémának nagyon jelentős inkluzív elemei is voltak. A rendszerváltást követően, az önkormányzatok létrejöttével és a normatív finanszírozás bevezetésével a mindenkorinak kormányok értelemszerűen megszűnt a lehetősége arra, hogy megszabja a középfokú beiskolázási keretszámokat. A középiskolák iránti kereslet korlátai jórészt megszűntek, mivel a normatív finanszírozás a fenntartókat érdekeltté tette a kapacitások bővítésében, illetve a létszám maximalizálásban. Később a tankötelezettség felső korhatárát 16-ról 18 éves korra emelték, majd az alsó határt 6-ról 5 éves korra csökkentették. A középiskolai beiskolázás 48 százalékról 73 százalékra növekedett, a romák középfokú beiskolázása pedig 10 százalékról 27 százalékra. Az általános iskolát végzett roma diákok körében a tovább nem tanulók aránya 49 százalékról 5 százalékra csökkent.

A mostani stratégiának elsősorban nem a szövege, hanem a kontextusa érdekes, ugyanis olyan kormányzati időszakban született, amely radikálisan szakít a magyarországi társadalompolitika inkluzív

elemeivel. Az egykulcsos személyi jövedelemadó, a rokkant- és kordévezményes nyugdíjban részesülők körének drasztikus szűkítése, a segélyek csökkentése és utalványokkal tervezett kifizetése, a prognosztizált gigantikus, kötelező – ám csak fél minimálbérrel honorálandó – közfoglalkoztatási programok sok százmilliárd forint átcsoportosítása révén sem teszik kedvezőbbé a magyarországi befektetési feltételeket, és nem növelik a piaci foglalkoztatást. Ugyanakkor egyaránt sújtják a legszegényebb 700 ezer embert és az alsó középrétegeket.

Az inkluzív társadalompolitika legfontosabb, és a romákat – valamint a mélyszegénységben élő nem roma százazereket; valamint a szegény, de azért nem teljesen kirekesztett tömegeket – legsúlyosabban érintő eleme a közoktatás átalakítása. Az iskolák államosítása, a tankötelezettség felső korhatárának 16 éves korra csökkentése és a normatív finanszírozás felszámolása lényegében azt jelenti, hogy negyedszázad elteltével ismét a kormány szabja meg a középfokú beiskolázási keretszámokat, sőt, azt is a felállítandó megyei vagy járási kormányhivatalok döntenek majd el, hogy a nem állami fenntartók közül ki, hol, milyen iskolát működtethet. A kormány nem is titkolja, hogy a középiskolai keretszámokat 40 százalékkal kívánja csökkenteni, ami 160-200 ezer diákot szorít ki a középiskolákból, tekintettel arra, hogy a 16 éves korra csökkentett tankötelezettségi korhatár azt is jelenti, hogy egyetlen középfokú intézmény – még a legalacsonyabb presztízsű szakiskola – sem lesz köteles bárkit felvenni, illetve a rendszer nem lesz köteles senkit 18 éves koráig a közoktatás rendszerén belül tartani.

A kormány és az ORÖ megállapodása szerint négyéves futamidő alatt 20.000 roma fiatal szakiskolai és 10.000 roma fiatal középiskolai tanulását támogatja a Stratégia. Természetesen hivatalos etnikai adatgyűjtés, illetve vélelmezett etnikai regisztráció a közoktatási intézményekben 1992 óta – nagyon helyesen! – nincs, ám azt tudjuk, hogy 2010-ben a szakiskolákba 13.400, míg a gimnáziumokba és a szakközépiskolákban összesen 9.400 halmozottan hátrányos helyzetű tanuló járt. A roma tanulók számának dinamikus növekedését ígéri a dokumentum a szakiskolákban, miközben a tankötelezettség csökkentése miatt – ellentétben a mostani gyakorlattal – egyetlen intézmény sem lesz köteles minden diákot fölvenni, illetve 16 éves korában, idejekorán, bárki eltanácsolható bármelyik iskolából. Jóindulatú becslés szerint a megállapodás – miközben az arány növekedését kommunikálja – valójában azt ígéri, hogy a középiskolákba járó roma diákok száma nem csökken majd a következő években. Kizárt azonban, hogy a 40 százalékkal csökkentett középiskolai

keretbe ugyanannyi roma fiatal fér majd be, mint most. A megállapodás megszővegezői annyira súlytalannak tekintették a dokumentumot, hogy még az elemi kalkulációkat sem tartották fontosnak elvégezni.

Ez a politika természetesen messze nem csak a szegényeket és nem csak romákat érinti – a gimnáziumi tanulók 1 százaléka halmozottan hátrányos és 9 százaléka hátrányos helyzetű, míg a szakközépiskolai tanulóknak 3 százaléka halmozottan hátrányos és 14 százaléka hátrányos helyzetű. A középiskolából kiszorítani szándékozott 160–200.000 diáknak tehát a túlnyomó többsége nem tartozik a jövedelmi küszöb alapján meghatározott hátrányos helyzetű kategóriába. De azt túlzás nélkül állíthatjuk, hogy az új közoktatási rendszer a *legszegényebbeket* – és a *romák többsége* nagyon szegény – *katasztrofálisan érinti*, és társadalmi integrációjuk egyetlen lehetséges eszközétől fosztja meg őket.

JEGYZETEK

1. 1993. évi LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól.
2. Az eredeti, 1093/1997 (VII. 29.) Kormányhatározatban rögzített intézkedéscsomagot először a 1047/1999 (V.5.) Kormányhatározat, majd a 1073/2001 (VII.13.) Kormányhatározat, majd pedig a 1021/2004 (III.18.) Kormányhatározat módosította.
3. KÖLLŐ János: *A pálya szélén Iskolázatlan munkanélküliek a poszt szocialista gazdaságban*, Budapest, Osiris, 2009.
4. MÓZER Péter: Jóléti alternatívák és szegénység. Szegénység, jövedelmi egyenlőtlenségek, munkapiaci kiutasítás, jóléti transzferek Magyarországon, in: *Cigánynak lenni Magyarországon. Jelentés 2007*, szerk. TÖRZSÖK Erika – PÁSKÓ Ildi – ZOLNAY János, Budapest, EÖKIK, 2008.
5. Cs. CZACHESZ Erzsébet – RADÓ Péter Oktatási egyenlőtlenségek és speciális igények, in: *Jelentés a magyar közoktatásról*, Budapest, Oktatáskutató és Fejlesztő Intézet, 2003.
6. HAVAS Gábor – ZOLNAY János: Sziszifusz számvetése. Az integrációs oktatáspolitikai, *Beszélő*, 2011/6.
7. RADÓ Péter: Ófelsége az állam. Az oktatáspolitikai elszabadult hajóágyú, *Beszélő*, 2011/10.
8. KERTESI Gábor: Roma foglalkoztatás az ezredfordulón. A rendszerváltás maradandó sokkja, in K. G.: *A társadalom peremén. Romák a munkaerőpiacon és az oktatásban*, Budapest, Osiris, 2005.
9. GÁBOS András: Gyermekszegénység az Európai Unióban, in: *Társadalmi Ríport*, szerk. KOLOSI Tamás – TÓTH István György, Budapest, TÁRKI 2010.