

## 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.<sup>1</sup> 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 terv<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup> 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 kistelepüléseken 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 tünete, 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.<sup>5</sup> Szorosan összefügg ezzel a nagymérvű 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.<sup>6</sup> A PISA 2009 jelentés szerint a magyarországi közoktatás teljesítménye javult a korábbi méréshez képest, ám az egyenlőtlenségi mutatók nem.<sup>7</sup>

A szegények *többsége nem roma*, az alacsonyan képzett tartós munkanélküli, tartósan mélyszegény 700 ezer embernek is csak *legfeljebb a fele* az. De még a kistelepülési *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-ban<sup>8</sup>. 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 transzferjövödelmek szegénységet enyhítő hatása az egyik legnagyobb.<sup>9</sup>

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 kordedvezményes 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 – leg súlyosabban 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 – PASKÓ Ildi – ZOLNAY János, Budapest, EÖKIK, 2008.
5. Cs. CZACHESZ Erzsébet – RADÓ Péter Oktatási egyenlőtlenségek és speciális igények, in: *Jelentés a magyar közoktatásról*, Budapest, Oktatókutató 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.