

A 3200 KISKIRÁLYSÁGTÓL A SZIMULÁLT ESÉLYEGYENLŐSÉGI POLITIKÁIG

Az önkormányzati rendszer radikális átalakításon megy keresztül napjainkban: fontos közszolgáltatások kerülnek állami kézbe, jelentősen csökkennek azok a források, amiket a helyhatóságok többé-kevésbé szabadon felhasználhattak. Az állami kézbe kerülő közoktatás kapcsán éppen a legszegényebbeknek is járó minőségi oktatás garantálásával érvel a kormányzat. Az esélyegyenlőség kapcsán nehezen tehetők általános, egyes alapvető jogi természetű elvekből, például az önrendelkezésből lebontható kijelentések: a közszolgáltatások többségét fenntartó önkormányzatok és a források, például a fejlesztéspolitikai pénzek elosztását felügyelő kormányzat egyaránt és egyszerre felelős azért, hogy az esélyegyenlőség növekedjék egy országban. Ha általános kijelentések nem is, becslések azért megfogalmazhatóak az állami centralizálás és az esélyegyenlőségi, valamint a szegényekre vonatkozó politika átalakulását látva.

Az esélyegyenlőségi politikák szempontjából az önkormányzati rendszer átalakítása többféle megközelítést is megenged. Egyfelől igaz lehet, hogy az öngazgatáson, a helyi demokratikus versenyen és kontrollon alapuló hatalomgyakorlás elvileg a legszegényebbeknek is nagyobb beleszólást engedhet saját ügyeik intézésébe. Különösen így van ez Magyarországon és egyes kelet-európai országokban, ahol – a speciális, a kistélepléseket is érintő gettosodási folyamatok miatt – az esélyegyenlőség szempontjából egyik legsérülékenyebb csoport, a romák több településen már ma is többséget alkotnak. Ezen a településeken saját maguk által megválasztott képviselőik a helyi problémák és erőforrások ismeretében dönthetnének a rendelkezésre álló forrásokról, és hozhatnának döntéseket a helyi közszolgáltatások megszervezéséről, fejlesztéséről. Ez lehetővé tenné, hogy valóban a legégetőbb problémák orvoslására fordítsák a szabad forrásokat – és ki más tudhatná a legjobban, hogy mik a legégetőbb problémák, mint a helyiek saját maguk? Ez az elv még akkor is igaz lehet, ha ma azt látjuk, hogy sok helyütt, ahol jelentős többséget alkotnak a településen a romák, nem sikerül roma polgármestert választaniuk. Többnyire ez ma a helyzet.

Másfelől azonban tudjuk, hogy a forrásokért folyó verseny *helyben* nagyobb: a helyi képviselőtestületi ülések olykor a kizárás-kiszorítás fórumai is,

ahol ott ülnek adott esetben azoknak az intézményeknek a vezetői, akik tehetnének, de nem tesznek, vagy éppen károsat tesznek a kirekesztettek szempontjából. Bizonyos állami kontroll nélkül a helyi források, vagy éppen a szintén korlátozott kapacitású közszolgáltatások könnyen fognak aránytalan mértékben vagy kizárólag a gazdagabbak felé vándorolni. Jól láthatóak ezek a folyamatok, ha akár csak autóval végighajtunk bármely régió több településén: felújított főterek és rettenetes állapotú cigánysorok (amelyek bejáratánál garantáltan elfogy a bitumenes út), lepusztult cigányiskolák. Sűrített metaforája lehetne ennek az a tokaj-hegyaljai település, ahol a település melletti szőlősdomb tetejére egy 40, azaz negyven centiméteres kilátót terveztek és építettek uniós forrásból. Az első látásra abszurdnak tűnő ötlet azonban némi értelmet nyer, ha kiderül: a beruházás része volt a „kilátóhoz” vezető bitumenes út, amely a helyi gazdák – köztük sok „erős ember” – szőlője között kanyarog. Ehhez a történethez egyszerre kellett a helyi elitek önzése, de az állami pénzosztási mechanizmusok és az egyes pályázatokat elbírálók szakmai érdektelensége is.

De akár megtörténhet az is – ahogyan sok település esetében meg is történik –, hogy a helyi cigányok még erőteljesebb kirekesztését eredményező döntések születnek. Mindannyian emlékszünk Jászladányra, ahol a képviselőtestület – Huntingtonnak a kultúrák összeütkezéséről szóló elméletének bulvarizált változatáról elrugaskodva – a helyi iskola vagyonának jelentős részét egy alapítványi, tandíjas iskolába vitte át, hogy így szabaduljanak meg a középosztályi gyerekek a cigányoktól. Ma egymás után érkeznek a hírek a közmunka kirekesztő önkormányzati elosztásáról, ennek, vagy a segélyezési gyakorlatnak a helyi büntetőpolitikai jellegű használatáról.

Bogdán János, a Gandhi Gimnázium tragikusan fiatalon elhunyt alapító-igazgatója egyszer valahogy úgy fogalmazott: az állam a legnagyobb jogvédő szervezet, és egyszer el kell jönnie annak az időnek, amikor az állam a romákkal és a civilekkel összefogva kényszeríti az önkormányzatokat a kirekesztés felszámolására. Mindez akkor, a 90-es évek közepén, meglehetősen üde elképzelésnek tűnt – amely máig megvalósításra vár. Az, hogy a kisebbségi

ombudsmanhoz benyújtott panaszok nagy része éppen az önkormányzati eljárásokkal volt kapcsolatos (2010-ben például a szerveket érintő panaszok csaknem felében közvetlenül a helyi képviselőtestület vagy a jegyző döntéseit, további majdnem 10%-ában a helyi oktatási intézmény vagy gyámhivatal eljárását panaszolták be), azt mutatja, hogy az önkormányzatok, vagy hivatalaik működése közben bőségesen fordulhatnak elő jogsértések. (Még ha tudjuk is, hogy sok panasz nem áll meg, vagy éppen nem az esélyegyenlőséggel volt kapcsolatos.¹) Az állami intézkedések is pillanatok alatt megbukhatnak a helyi hatalmi centrumok ellenállásán vagy közönyén: ez még az állami tervutasításos, sem országos, sem helyi demokráciát nem biztosító szocializmusban is így volt. Emlékezzünk csak: a cigánytelepek újratelepedését elsősorban az okozta, hogy az államilag elrendelt és pénzzel is támogatott cigánytelep-felszámolási programokra a települések tömegével jelölték ki új házhelyeket egy tömbben, belvizes területeken. Semmi nem történt: egy fokkal jobb lakások épültek, sokszor ugyanúgy a település szélén, amelyek mára a belvíz miatt már leromlottak.

E pro és kontra történetek számomra azt mutatják, hogy egy viszonylag erős önkormányzati rendszer sem garantálja önmagában az esélyegyenlőségi beavatkozások iránti elköteleződést (sőt, a jelenlegi önkormányzati rendszer bőségesen termelte ki a visszaélések vagy éppen a kirekesztés történeteit), de az állami bürokraták elköteleződése sem biztosíték önmagában. Az esélyegyenlőtlenség dimenziói is különbözőek; eltérő beavatkozásokat, valamint a különböző szereplők eltérő elköteleződését igénylik. Ezért ahhoz, hogy az eredeti kérdéshez közelebb kerüljünk, szükséges lehet e dimenziók megvilágítása.

ESÉLYEGYENLŐSÉGI PROBLÉMÁK

A köz- és fejlesztéspolitika sokáig szinte kizárólag a *területi, regionális egyenlőtlenségekre* koncentrált. A kistelepülések, a válságövezetek hátrányai valóban nagyok, ezek elmaradottsága egyaránt megmutatkozik a közszolgáltatások gyengeségében és ezzel összefüggésben az ott élők életesélyeiben, a tanulástól a munkavállaláson át az orvosi ellátásáig. Utóbbi jól mutatja a humán erőforrások mozgását és a közszolgáltatások leromlási spirálját: a betöltetlen orvosi praxisok száma éppen ott, a válságövezetekben a legmagasabb, ahol a legnagyobb szükség lenne az orvosokra: ugyanis – más egyenlőtlenségek miatt is – itt a legrosszabb a lakosság egészségügyi állapota. A leghátrányosabb helyzetű kistérségekben a várha-

tó élettartam a nők esetében az átlagnál 1-2 évvel, a férfiak esetében 3-4 évvel alacsonyabb.² Ezeket a területi-regionális egyenlőtlenségeket céltámogatásokkal enyhíthetik, és sok program, köztük az Európai Unió kohéziós támogatásai is ezen az elven alapulnak: azokat a régiókat támogatják nagyobb mértékben, ahol bizonyos mutatók a tagországok átlagánál rosszabbak. Ugyanakkor ez az elv nem minden szektorban, és nem minden körülmények között csökkenti az esélyegyenlőtlenséget. Több válságrégióban a helyi elitek például létrehozták és/vagy továbbfejlesztették e támogatásokból a saját elitiskoláikat (amelyek aztán rendre nyertek az újabb pályázatokon), és fenntartották a helyi szegények ennél jóval gyengébb színvonalú, szegregált iskoláit. Az ilyen esetek jól mutatják, hogy az egyenlőtlenségek nem kellő körültekintéssel történő kezelése akár azok növekedéséhez is vezethet: ezekben a körzetekben a helyi elitiskolákba járók még nagyobb előnnyel indultak például a továbbtanulási versenyben, mint a hátrányos helyzetű társaik. Hasonló következtetésre jutott Liskó Ilona és Fehérvári Anikó egy nagy ívű országos program, az Arany János Program hatásvizsgálata során.³

Másfelől, az esélyegyenlőségi problémák jelentős része hosszú időre, nem egyszer a szocializmus évtizedeire, vagy még *korábbra visszanyúló gyakorlatok* következménye, amit megörököltek a helyi önkormányzatok. Ilyenek például a lakhatási esélyegyenlőtlenség történetei. Ezeknek csak látványos részesei a különböző teleptörténetek. E telepek nem csak lakóikat zárják el, de gyakran a minőségi közszolgáltatások sem jutnak el ide; például e telepek szomszédságában sok helyütt felépült a külön óvoda, külön iskola, ahová néhány elkötelezetten kívül gyakran „maradékulva” kerültek a pedagógusok is. Ezek felszámolása költséges, és gyakran ütközik a többségi lakosság ellenállásába: nem véletlen, hogy a különböző telepfelszámolási programok esetében a nagy összegű elérhető támogatás ellenére is rendre gondot okozott, hogy kevés önkormányzat jelentkezett e programokra.

Más szektorokban, például az oktatásban a *jelenlegi* oktatásszervezési *gyakorlat*, az iskolai kultúra, az irányított és a spontán szegregációs gyakorlatok egyszerre vezetnek ahhoz, hogy az OECD országok közül Magyarország biztosítja a legkevesébé az esélyegyenlőséget. A nemzetközi összehasonlító PISA-elemzések azt mutatják, hogy a magyar iskolarendszer „bünteti” a leginkább a szülők alacsony iskolázottságát és alacsony jövedelmét: ezek a tényezők Magyarországon határozzák meg leginkább a gyerekek iskolai eredményességét.

FENNTARTHATÓSÁG ÉS SZEGREGÁCIÓ

Első látásra talán merész ötlet egy nevezőre hozni két, elkülönülő világ fogalmait: a fejlesztéspolitika egyik centrális fogalmát, a fenntarthatóságot, valamint a Magyarországon elsősorban az emberi jogi diskurzus által használt szegregációt; holott a szegregáló körülmények között óhatatlanul beinduló szolgáltatásleromlási dinamikák fejlesztéspolitikai és esélyegyenlőségi kérdésként is megfogalmazhatóak. Ez a leromlás egyebek mellett egy könnyen belátható modellt követ, amely a szakmai szolgáltatásoknak a könnyebb helyzetek felé való áramlását követi.⁴

Akik választhatnak (mert például jobb a szakmai képzésük), orvosként, családsegítőként, pedagógusként ugyanennyi pénzért (hacsak nem nagyon elkötelezettek) inkább fogják azokat az álláshelyeket választani, amelyek kisebb erőbefektetést igényelnek. A tanárok például inkább fogják választani azokat az iskolákat, ahol ugyanazért a bérért kisebb energiával lehet jó eredményt elérni. (Mert a szülői ház például nagyobb mértékben járul hozzá az iskolai oktatáshoz otthoni segítség vagy megfizetett magánórák révén.) Így a kirekesztettek elkülönített iskoláiba nagyobb eséllyel a kevésbé felkészült pedagógus-munkaerő fog áramolni. Ráadásul kutatások tömege bizonyítja, hogy a szegregált tanulók rosszabb oktatási környezete nem csak abból fakad, hogy a romák többsége Magyarországon válságövezetekben és forráshiányos kistérségeken él. A nagyobb és tehetősebb települések „cigányiskolaiban”, „cigányosztályaiban” oktatott cigány gyermekek is gyengébb oktatást kapnak a helyben elérhetőnél: lepusztultabbak az épületeik, kevesebb a szemléltetőeszköz és kisebb a szaktanárok által megtartott órák aránya. (Ezért nincs igazuk azoknak, akik a szegregált iskolák és osztályokat szeretnék fejleszteni célzott támogatásokkal: e fejlesztések fenntarthatatlanok, és folyamatosan pluszforrást igényelnének, éppen a humán erőforrások mozgása miatt.)

Az eddigiek talán rávilágítottak arra, hogy esélyegyenlőség is sokféle van, és sokféle beavatkozást igényel – már csak ezért is nehéz általános modellt húzni az esélyegyenlőség kérdéseire, így például azt meghatározni, hogy milyen erős önkormányzatiság garantálhatná jobban az esélyegyenlőség érvényesülését. Az esélyegyenlőség előmozdítása kapcsán fontos teendők vannak az önkormányzatoknak: a közszolgáltatások jelentős részét ők tartják fent vagy szervezik meg, településfejlesztési kérdésekben döntenek, ők adják be és hajtják végre például a fejlesztési pályázatokat.

Az esélyegyenlőségi politika érvényesítéséhez az önkormányzatok elköteleződése, de az állam által kialakított pályázati és végrehajtási rendszer működése, valamint az esélyegyenlőséget legalább nem rontó kormányzati politika is kell. A különböző kormányzati döntések akár nem is szándékolt hatásokat is eredményezhetnek. Ha például külön normatívával kezdi támogatni a kormányzat azokat az iskolákat, ahová bejáró tanulók járnak, úgy a városi iskolák mindent el fognak követni, hogy a csökkenő gyereklétszámot a környező települések gyermekeivel kompenzálják. És ha válogathatnak, vajon milyen gyerekeket szeretnének majd beiskoláztatni? És vajon ki fogja inkább behordani ezekben az iskolákba a gyereket? Az, aki eleve ott dolgozik, van autója, és az utazási befektetés jövedelméhez képest alacsonyabb, vagy az, akinek ezt a szociális transzferekből kellene megoldania? És vajon a két iskola közül melyik lesz középtávon eredményesebb? Az, amelyik hozzá tud jutni pluszpénzekhez, vagy akár ezzel a normatívával, gondosan kiválogatja a tehetősebb, és ezért a másodlagos oktatási piacon is szolgáltatásokat (különórát, korrepetálást) kapó gyereket, vagy az, amelyik a településen maradó többieket oktatja?

Magyarországon 2006-tól egy olyan esélyegyenlőségelvű támogatás- és fejlesztéspolitika kezdett kibontakozni, amely az alábbi fontosabb alapelvekre épült: minden fejlesztés esetében érvényesíteni igyekezett a szegregációmentesség, illetve a szegregált struktúrák lebontásának elvét. Számot vetett azzal, hogy a területi egyenlőtlenségek csökkentése még nem jár automatikusan együtt a válságövezetekben élő kirekesztettek esélyegyenlőségének növekedésével – és azzal is, hogy a szegények, cigányok esélyegyenlőségének növelésére elkülönített speciális források eltörpülnek a településekre beáramló általános fejlesztési források mellett, amelyek akár növelhetik is az esélyegyenlőtlenségeket. Ezért az általános fejlesztési forrásokat úgy kell(ene) elkölteni, hogy a helyi fejlesztések legalább ne mélyítsék az egyenlőtlenségeket, (pl. garantálva legyen a kiemelt csoportok hozzáférése a fejlesztések eredményeihez), és mindez a helyi esélyegyenlőségi tervekhez illeszkedjen. E folyamat keretében a két kiemelt szektorban, az oktatásügy és a lakhatás területén önkormányzati rendeletben szabályozott esélyegyenlőségi tervek születtek, amelyek alapos helyzetelemzéseken, mérhető és számon kérhető indikátorokon, valamint a megvalósítás strukturális feltételeinek biztosításán alapultak. A tervezést független, központosított, biztositott, felkészített és folyamatosan ellenőrzött szakértők segítették, később az esélyegyenlőségi programok végrehajtását is mentorálták. E tervezés az általános

fejlesztési forrásokhoz való hozzáférés feltétele is volt, és bizonyára lett volna olyan önkormányzat is, amely a támogatás elnyerése után megpróbálta volna visszavonni, elszabotálni saját tervének végrehajtását. Bőségesen voltak és vannak olyanok is, amelyek nyíltan, vagy rejtetten, de éppen a szegények és cigányok még erőteljesebb elkülönítésével gondolták a tehetősebb helyieknek a településről – vagy annak intézményeiből – való elvándorlását megállítani.

Egy ilyen rendszer beérési ideje sok-sok év. A rendszer addig jutott, hogy két kiemelt szektorban, az oktatás és a lakhatás területén az érintett önkormányzatok túlnyomó többsége elfogadta az esélyegyenlőségi terveket, és elkezdte a végrehajtásukat. A ciklus végére a komplex, több szektorra kiterjedő esélyegyenlőségi tervezés az önkormányzatok feladatává vált, az európai uniós tervezésben pedig (amely többször modellértékűnek nevezte az esélyegyenlőség-elvű támogatáspolitikát⁵) előzetes feltételrendszer címén nagyon hasonló megfontolások alapján javasol változásokat az Európai Bizottság több, köztük a kohéziós támogatáspolitikai rendszerben.⁶ Az igazsághoz az is hozzátartozik, hogy már az előző ciklus végén gyengülni kezdett ez az esélyegyenlőségi politika: hatályba lépett ugyan egy jogszabály, de a forrásokhoz való hozzájutás feltételeinek meghatározása elmaradt, azt legfeljebb a pályázati kiírások tartalmazták. Az utóbbi időben ráadásul többször átdolgozták a teljes rendszert. Ez a bizonytalankodás persze nagy kárt okozott, és azoknak az önkormányzatoknak is kedvét szegte a végrehajtásban, amelyek elköteleződtek a kérdésben.

Azt az esélyegyenlőségi politikát, amely első évében néhány telepet is felszámolt, néhány szegregált iskolát is bezárt, ám további nagy számú település esetében komoly elköteleződéseket ért el hasonló akciók beindítására, egyszerre mozgatta az önkormányzatok lassan kialakuló elköteleződése és a kormányzati szándék.

MERRE MEGYÜNK?

A jelenlegi folyamatok megítélhetőek strukturális szempontból: a szolgáltatásszervezési döntések, különösen az oktatásügyben a kormányapparátushoz kerülnek; az iskolák új típusú központi finanszírozása várhatóan ellehetetleníti majd a hátránykompenzáló, esélykiegyenlítő programokat; vagy a helyi, lassan kialakult, és esélyegyenlőségi szempontból részben elköteleződött döntéseket is felülírja a megerősödő központi politika. Ám ugyanennyire fontosak azok a változások, amelyeket az esélyegyenlőségi politika kapcsán indított el a kormány.

Az esélyegyenlőség-elvű támogatáspolitikát egyik kidolgozójaként könnyen érhet az a vád, hogy elfogult vagyok a jelenlegi folyamatok láttán. De nem kell ahhoz elfogultság, hogy belássuk: a független – és adott esetben a helyi önkormányzati vezetéssel is konfrontálódó – szakértők lecserélése önkormányzati alkalmazottakra (ahogyan ez az új rendeletben olvasható⁷) nem csak újra lehetővé teszi majd, hogy a helyi döntéshozók esélyegyenlőség címén saját korábbi forgatókönyveiket valósítsák meg (kérdés, hogy melyik önkormányzati alkalmazott fog ellene beszélni a munkáltatójának, a szegények, cigányok érdekében), de a minőség is látványosan zuhanni fog – ez ugyanis egy szakma.

A kormány, most, hogy eltörölni nem akarta, vagy nem merte az esélyegyenlőségi tervezést: kiszolgáltatott önkormányzati alkalmazottak kipipálandó feladatává tette, a tervezési szempontrendszert pedig oly mértékben lebutította, hogy azok alapján maximum gyenge esszék születnek majd. Épülnek a kamufflázs díszletek: az esélyegyenlőségi politika a forrásoktól és hatásköröktől radikálisan megfosztott önkormányzatiság *látszata*, és a telepprogram, amely a telepeket nem számolja fel, hanem kicsit kicsinósítja – és a majd csak a jövőben mérhető intézkedések, amelyek a szegények és a cigányok tömegeit hozhatják rosszabb helyzetbe, az Erzsébet-utalványok rendszerétől az oktatás átalakításáig, a Hídprogramoktól a lebutított szakmunkásképzés parkoló pályáig.

3200 kiskiráltságánál, amely a helyi elitek kényekedve és kevés tudás birtokában, felelősség és kontroll nélkül dönt, talán már csak egy olyan erős állam rosszabb, amely bünteti és kriminalizálja a szegényeket, az esélyegyenlőség szempontjait pedig szimulakrummá teszi.

JEGYZETEK

1. <http://www.kisebbségiombudsman.hu/data/files/205796771.pdf>
2. Ld. CSITE András – NÉMETH Nándor: A születéskor várható élettartam kistérségi egyenlőtlenségei az ezredforduló Magyarországon, *Kormányzás, Közpénzügyek, Szabályozás*, 2007/2, 257–289.
3. „*A program ugyan a hátrányos helyzetű diákoknak szól, de a hátrányok közül elsősorban a települési hátrányra koncentrált, és a tanulók kiválasztásánál szigorú feltételként szerepelt, hogy csak „tehetséges” tanulók vehetnek részt benne. (...) Az AJP programban résztvevő tanulókról tehát egyértelműen kijelenthető, hogy annak ellenére, hogy a gimnáziumok más tanulóhoz képest nyilvánvalóan hátrányosabb helyzetűnek számítanak, a szülők is*

- kolázottságát és foglalkozását tekintve többségük nem tartozik a leginkább hátrányos helyzetű társadalmi csoportokba. Inkább arról van szó, hogy ennek a programnak azokat a falusi középrétegekhez tartozó családokat sikerült elérnie.*” FEHÉRVÁRI Anikó – LISKÓ Ilona: Az Arany János Program tanulói, *Iskolakultúra*, 2006/7–8.
4. E modellt a magyar közoktatás területén tudtommal először KERTESI Gábor és KÉZDI Gábor írta le (köszönet érte): „A szegregáció és a leromlás dinamikája” címmel (in BERNÁTH Gábor: *Esélyegyenlőség, deszegregáció, integráló pedagógia – egy stratégia elemei*, Budapest, Educatio, 2008).
 5. Köztük *Vladimir Spidla* foglalkoztatásért, szociális ügyekért és *esélyegyenlőségért* felelős biztos és *Katarina Mathernova*, az Európai Bizottság regionális politikáért felelős igazgatóhelyettese. Ld. http://nol.hu/belfold/20091015-solyom_szerint_ertelmes_munka_kell_a_ciganysagnak
 6. Vö: az Európai Bizottság javaslata. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/proposals/regulation/general/general_proposal_hu.pdf, IV-es melléklet
 7. I. 2/2012. (VI. 5.) EMMI rendelet a helyi esélyegyenlőségi program elkészítésének részletes szabályairól.