

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 békességben 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 követhetetlen, 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 mutatnak, 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 mottóját 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 nélkülözi 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 kárhozatos 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 – ahogyan 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 jellegű 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 elnyomásokat 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 szerezhessen piacképes 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.