

Zolnay János

# **A romapolitika sarokpontjai és finanszírozása**

Műhelytanulmány 8.

**EÖKIK**

Európai Összehasonlító Kisebbségkutatások Közalapítvány

# **A romapolitika sarokpontjai és finanszírozása**

Zolnay János

Műhelytanulmány 8.

**EÖKIK**

Budapest, 2004

# Tartalomjegyzék

<b>Bevezető</b> .....	5
<b>1. Kormányzati célok és dilemmák</b> .....	7
1.1 A romákkal kapcsolatos általános kormányzati prioritások .....	7
1.2 A romapolitika szervezete és főszereplői .....	9
<b>2. Jóléti újraelosztás</b> .....	12
2.1 Jövedelmek, jövedelmi különbségek .....	12
2.2 Kormányzati célkitűzés .....	13
2.3 Költségvetési kiadások és kormányzati intézkedések .....	15
2.4 A jóléti kiadások szerkezete .....	16
2.5 A jóléti jövedelmek rétegeloszlása .....	20
<b>3. Foglalkoztatás</b> .....	23
3.1 Foglalkoztatottság, munkanélküliség .....	23
3.2 Kormányzati célkitűzés .....	24
3.3 Költségvetési kiadások és kormányzati intézkedések .....	24
3.4 A megyei munkaügyi központok roma foglalkoztatási és képzési programokkal kapcsolatos dilemmái .....	26
3.5 A megyei munkaügyi hivatalok aktív foglalkoztatáspolitikai eszközrendszere .....	29
3.6 Az Országos Foglalkoztatási Közalapítvány és a Magyarországi Cigányokért Közalapítvány roma foglalkoztatási és megélhetési programjai .....	34
<b>4. Közoktatás</b> .....	35
4.1 Esélyegyenlőség, szegregáció, továbbtanulás .....	35
4.2 Kormányzati célkitűzés .....	36
4.3 Költségvetési kiadások és kormányzati intézkedések .....	37
4.4 Az integrációs oktatáspolitikai esélyei és akadályai .....	42
4.4.1 A közoktatási szegregáció szakítópróbája: a jászladányi eset .....	43
4.4.2 „Légies” közoktatási integráció – Nyíregyháza .....	47
<b>5. Egyéb tárcák, illetve költségvetési fejezetek romákat     is érintő nem normatív előirányzatai 2003-ban és 2004-ben</b> .....	56
<b>5. Összegzés</b> .....	59

# Bevezető

A magyarországi roma közösség helyzete van annyira speciális és súlyos, hogy nyugodtan megtakaríthatjuk az idézőjelet a „romapolitika” kifejezés további használata során. Romapolitikáról azonban őszinte kormányzati elkötelezettség esetében is csak fenntartásokkal beszélhetünk.

A romapolitika kereteit a többször is módosított középtávú intézkedéscsomag,<sup>1</sup> illetve az annak kapcsán létrehozott döntési, finanszírozási mechanizmus határozta meg. A tárcaközi egyeztető szisztéma azt sugallta, hogy a mindenkori kormányzat összhangolt erőfeszítésekkel kíván segíteni a hazai roma közösség helyzetén. A középtávú intézkedéscsomagot 2004-ben ismét módosították. Az előterjesztés úgy fogalmaz, hogy a korábbi program, illetve az azt jogszabályi formába öntő kormányhatározat célkitűzései jórészt megvalósultak, ennek ellenére a romák életkörülményei nem javultak, a kudarc okát pedig többek között a költségvetési források felhasználásának alacsony hatékonyságában, átláthatatlanságában, illetve a források tárcaszintű szétforgácsolódásában látja. Ennek ellenére a módosított intézkedéscsomag sem változtatott a finanszírozás korábbi rendszerén. Az intézkedéscsomag végrehajtására a szükséges forrásokat az egyes tárcáknak maguknak kell biztosítaniuk, a minisztériumok által elkülönített összegeket pedig a Cigányügyi Tárcaközi Bizottság (CTB) összesíti. Az így képzett „roma-büdzsé” hivatott hitelesíteni a romapolitika fedezetét.

Ez a szisztéma nemcsak átláthatatlan, de koncepciótlan is, és gátja a stratégiai tervezésnek.

Átláthatatlan, miképpen önkényes minden olyan tematikus büdzsé, amelynek kiadási tételei eltérnek a nagy költségvetés bevételi és kiadási szerkezetétől. A „roma-büdzsé” is csupán költségvetési kiadások – csak kiadások! – önkényes csoportosítása, amely elfedi a tényleges elosztási trendeket.

**A finanszírozásnak ez a módja koncepciótlan, mivel nem különíti el a romák hátrányainak szociális és etnikai dimenzióit;** nem vet számot azzal, hogy a romák lakhatási, képzettségi, munkapiaci hátrányait részben a szegénységük, részben a diszkrimináció, részben pedig kulturális sajátosságaik magyarázzák. A romák esélyeit elsősorban a „nagy rendszerek” – főként a közoktatás, a jóléti újraelosztás, a foglalkoztatáspolitikai, a lakástámogatási rendszerek stb. – finanszírozása határozza meg. A közvetlenül romákat célzó támogatások és programok a diszkriminációból és a kulturális sajátosságokból adódó hátrányokat hivatottak ellensúlyozni. A „nagy rendszerek” önmagukban nem képesek kezelni a diszkriminációs és kulturális hátrányokat – ezért van szükség speciális programokra – de a speciális, közvetlenül romákat célzó támogatások és programok sem lehetnek önmagukban hatékonyak, ha nem illeszkednek olyan jóléti újraelosztáshoz, oktatáspolitikához, társadalompolitikához, amelyek képesek növelni a szegényrétegek esélyeit.

Végül a romapolitika költségtervezésének jelenlegi módja a stratégiai tervezésnek is gátat szab, mivel az egyes **fejzeti előirányzatokkal kapcsolatos döntések megelőzik a „roma célokra” elkülönített összegekkel kapcsolatos, tárcákon belüli**

<sup>1</sup> Az eredeti., 1997-es középtávú intézkedéscsomagot először az 1047/1999.(V.5.) Korm. Határozat, másodszor a 1073/2001.(VII.13.) Korm. Határozat módosította.

**döntéseket.** De a „kötségvetési romaügy” konstruálása révén a mindenkori kormány úgy tesz, mintha ágazati logika szerint finanszírozná a romákat. A „romaügy” kormányzati konstruálása és finanszírozásának ágazati logikája azt a látszatot kelti, hogy olyasféle alkuról van szó, mint például az oktatásügy esetében. Csakhogy **a „romaügynek” a szükségleti oldala nem számszerűsíthető ágazati logika szerint.** A romák ugyanannak az oktatási, egészségügyi, jóléti, aktív munkaerő-politikai rendszernek a részesei; ugyanannak a társadalomnak a tagjai, mint bármely más állampolgár.

A kormányzati romapolitika tehát nagyságrendileg többet jelent, mint a középtávú intézkedéscsomag feladatainak éves reszortja és az ahhoz rendelt „roma-büdzsés” kiadásai. A 2002-ben hivatalba lépett szocialista-liberális kormány nemcsak szegénységet enyhítő jóléti fordulatot és határozott diszkriminációellenes politikát ígért, de azt is célul tűzte, hogy olyan társadalompolitikát alapoz meg, amely érdemben javít az 500-600 ezresre becsült magyarországi roma közösség helyzetén. Az alábbiakban a kormányzati romapolitika eddigi sikereit és buktatóit igyekszünk összegezni.

Az elemzés alapvető feltevése, hogy csak olyan kormányzati politikának lehet hitele, amely valós helyzetértékelésen alapul. Az általános kormányzati prioritások leírása után, az egyes ágazatokhoz kapcsolódóan igyekszünk röviden vázolni a roma közösség jövedelmi, munkapiaci, iskolázottsági, helyzetének legfontosabb mutatóit, a megfogalmazott kormányzati célokat és a legfontosabb kormányzati intézkedéseket.

A tanulmány fő megállapítása, hogy a kormány megfordította a jóléti elosztás korábbi ciklusban kialakított trendjét, és az egyes transzfer jövedelmek rétegeloszlása is eltolódott a szegényebb rétegeknek, köztük a roma családoknak is kedvezve; ugyanakkor sem világos elosztási elvek megfogalmazására, sem pedig hathatós jövedelemkoncentrációra nem vállalkozott. A munkanélküli-ellátás rendszere változatlan maradt, miként az aktív munkaerő-piaci eszközrendszer is. A romákat célzó képzési és foglalkoztatási programok, illetve a piaci foglalkoztatásukat segítő támogatások csak kevés embert érnek el, hatékonyságuk pedig elégtelen. Az oktatási tárca integrációs, illetve szegregációellenes erőfeszítéseinek sikere nem kis részben a helyi oktatáspolitikai döntésektől függ.

---

# 1. Kormányzati célok és dilemmák\*

## 1.1 A romákkal kapcsolatos általános kormányzati prioritások

A kormány négy olyan prioritást határozott meg, amelyek a romákkal kapcsolatos politikájának irányát is megszabták: a *jóléti újraelosztás elveinek és gyakorlatának megváltoztatását*, *diszkriminációellenes jogalkotást*, *esélyegyenlőséget javító oktatáspolitikát*, valamint a *romatelepek felszámolását* és ezzel is összefüggésben a *szociális lakásépítés* ösztönzését ígérte. A négyféle célkitűzés elvben harmonikusan illeszkedik egymáshoz, ám az ágazati jellegű alkuk során többször is változtak a súlypontok.

1. **A jóléti fordulat** programja arra utalt, hogy a kormány a romák helyzetét komplex *társadalompolitikai* eszközrendszerrel kívánja javítani: az *össztársadalmi* jövedelmi különbségek mérséklését, vagy legalább a további növekedés megállítását és a legszegényebb csoportok helyzetének javítását tekinti fő társadalompolitikai céljának. A „társadalompolitikai megközelítés” azt feltételezi, hogy a magyarországi roma közösségek szociális és lakáshelyzete annyira rossz, munkapiaci kirekesztettsége olyan mértékű, hogy kizárólag emberi jogi, diszkriminációellenes eszközökkel, illetve jelentős erőforrások nélkül lehetetlen valódi változtatásokat elindítani. A gyakorlatban a kormány legsúlyosabb dilemmája az, hogy vajon a források bővítését vagy a jóléti jövedelemelosztás szerkezetének megváltoztatását tekintse céljának. A kormányra kétféle nyomás nehezedett. Egyrészt már a választási kampány során világossá vált, hogy a szavazatmaximalizálás és az igazságosabb jóléti jövedelemelosztás nehezen egyeztethető össze. Ugyanakkor a túlköltekezés és a túlzott jövedelemkiáramlás egyensúlyromboló hatása nyomán felerősödtek azok az érvek, amelyek nemcsak megszorító intézkedésekre, de határozott és elvi alapon vállalt, rászorultsági elvű jóléti politikára és drasztikus reformokra is ösztönözték a kormányt. Egyszerűbben fogalmazva, a forrásbővítésnek fiskális korlátai, míg az elosztás megváltoztatásának politikai kockázatai vannak.

Első másfél évében a Medgyessy-kormány addig lavírozott a kétféle elvárás között, ameddig a rendelkezésére álló források ezt megengedték. A kormány 2003 végén rákényszerült első népszerűtlen intézkedésére, a kedvezményes lakáshitelrendszer korlátozására. A miniszterelnöki nyilatkozatok megpendítették, hogy a megszorításokat nemcsak a kiadáscsökkentés, hanem az igazságos elosztás követelménye is indokolja, de a korábbi másfél év gyakorlata után nehéz meggyőzni a közvéleményt arról, hogy a döntéseket távlati koncepció, nem pedig a pillanatnyi kényszer motiválta.

2. A bizonytalan koncepciójú jóléti reformok óhatatlanul is azt a benyomást keltették, hogy a romapolitika **diszkrimináció-ellenes** megközelítése a politikailag kockázatos, és költséges társadalompolitikai megközelítés rovására, vagy legalábbis a határozott szegénység-ellenes jövedelem átcsoportosítást helyettesítendő érvényesül egyre erősebben. A diszkrimináció ellenes politika szükségképpen eltérő helyzetű csoportok

\* A költségvetési adatok összegyűjtésében nagy segítséget nyújtott Eörsi János, amit ezúton szeretnék megköszönni.

tok esélyegyenlőségi problémáinak „egyesítését” jelenti. A *Foglalkoztatási és Munkaügyi Minisztériumon* belül az Esélyegyenlőségi Főigazgatóság vált felelőssé a nők, a fogyatékosok és a romák esélyegyenlőségének tematikájáért. Elvont szinten persze jogosult lehet az esélyegyenlőség problematikájának egységes kezelése függetlenül az érintett csoportok speciális problémáitól. A munkapiacon azonban nyilvánvalóan teljesen eltérő a három „célcsoport” helyzete és szükséglete.

Néhány hónap elteltével az Esélyegyenlőségi Főigazgatóság megszűnt, mivel a főigazgató, *Lévai Katalin* tárca nélküli miniszteri kinevezést kapott. Az új miniszter reszortja, – a munkaügyi tárcánál korábban meghatározott három „célcsoport”, tehát a nők, a fogyatékosok és a romák esélyegyenlősége – változatlan maradt és a kormány 2003. tavaszától az egész romapolitikát a diszkrimináció-ellenes, esélyegyenlőségi problematika részének tekintette. Az esélyegyenlőségért felelős miniszter terjesztette elő az új középtávú programot, illetve intézkedési tervet és az egyes feladatok kormányzati felelőseként a szakminiszterek mellett rendre az esélyegyenlőségért felelős tárca nélküli minisztert jelölte meg. A diszkrimináció-ellenes politika dominanciája 2004 januárjától szervezetileg is érvényesült: megalakult az Esélyegyenlőségi Kormányhivatal és a Miniszterelnöki Hivatal keretében működő Romaügyi Hivatal – igazgatósággá lefokozva – az *Esélyegyenlőségi Kormányhivatalhoz* került. A hivatalt addig helyettes államiitkárként felügyelő *Berki Judit* ehhez nem kívánt asszisztálni és lemondott.

Az esélyegyenlőségi politika legnagyobb eredménye az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény megalkotása volt, jóllehet az elfogadott jogszabály több ponton eltér a miniszter eredeti elképzeléseitől. Az esélyegyenlőségi törvény magába olvasztotta az alig néhány hónappal korábban hatályba lépett, módosított közoktatási törvény diszkrimináció-ellenes részeit is. A jogszabály bírálói szerint a törvény legnagyobb hiányossága az, hogy a sértett nem közvetlenül, hanem egy később felállítandó hatóság által lefolytatott vizsgálat eredményétől függően fordulhat panaszával bírósághoz.

3. Az Oktatási Minisztérium **közoktatási integrációs** törekvéseit tükrözi a módosított közoktatási törvény, és az oktatásfinanszírozás szerkezete. A liberális vezetésű oktatási tárca jelentős anyagi forrásokkal támogatott integrációs politikája jórészt intakt maradt a kormányzati súlyponteltolódásoktól. A minisztérium másfajta dilemmával küzd: a törvényhozás már a kilencvenes évek elején az iskolafenntartók, döntően a települési önkormányzatok kezébe adta a gyakorlati oktatáspolitikai legfontosabb jogosítványait. A szaktárcának csak három közvetett eszköze maradt arra, hogy befolyása legyen a közoktatás folyamatára. Általános elveket rögzíthet a közoktatási törvényben a ciklusonként rendre esedékes törvénymódosítások során. Új irányt szabhat a központi tantervszabályozásnak. Végül oktatáspolitikai prioritásainak megfelelően alakíthatja a finanszírozás szerkezetét. A 2002-ben hivatalba lépett liberális oktatási miniszter elvből ellenezte a központi tantervszabályozást és megszüntette az előző ciklusban bevezetett kerettantervek kötelező jellegét. Ebből adódóan, a tárca a szankciókat is tartalmazó törvényi szabályozás, illetve a pénzügyi forrásokkal is támogatott programok révén kívánta megvalósítani integrációs céljait. Ugyanakkor az is nyilvánvalóvá vált, hogy a tárca eszközei korlátozottak, és kemény önkormányzati ellenállás esetén a minisztérium tehetetlen a helyi szegregációs törekvésekkel szemben.

---

4. Végezetül a negyedik prioritást, a **romatelepek felszámolásának** tervét a kormány egyre csak görgeti maga előtt. Az előző ciklusban, 2001 őszén a Cigányügyi Tárcaközi Bizottság elvetette a *Földművelési és Vidékfejlesztési Minisztérium* által kidolgozott telep felszámolási koncepciót, amely öt éve alatt 43 milliárd forint összköltséggel számolt. A bizottság nem csupán a tervezett projekt költségeit sokallotta, de annak szakmai tartalmát sem tartotta megalapozottnak. A tervezet ugyanis a települési önkormányzatokra kívánta bízni annak eldöntését, hogy az adott telepet lebontják, vagy pedig korszerűsítik. Az eredeti elképzelés szerint az önkormányzatok a telepen élő családokat – részben kormányzati támogatással – hozzásegítenék ahhoz, hogy saját lakást építsenek vagy vásároljanak, vagy pedig lehetőségeik függvényében bérlakásba költöztetnék őket. Ha a helyi politikusok a telepek korszerűsítése mellett döntenének, akkor fejlesztenék a helyi infrastruktúrát, csatornát, járdát építenének, vagy éppen felszámolnák a közeli hulladékátrolókat, természetesen megintcsak központi támogatásból. A CTB osztotta a koncepció kritikusainak aggodalmát, hogy a nagyszabású projektekre szánt milliárdok valójában a helyi területfejlesztési koncepciókat szolgálják majd, és az egész vállalkozás csak fokozná a romák térbeni elszigeteltségét.

A kormányváltást követően a feladat a *Földművelési és Vidékfejlesztési Minisztériumtól* a Miniszterelnöki Hivatalhoz került, de sem a 2003-as, sem pedig a 2004-es költségvetés nem irányoz elő számottevő forrásokat a telepek felszámolására, és új koncepció sem készült. A 2004-es költségvetési előirányzat mindössze 1 milliárd forintot szán erre a feladatra. Kormánydöntés született arról, hogy 10 milliárd forintnyi hitelt vesznek fel, amiből hároméves projektet finanszíroznak. De ez az összeg is jóval csekélyebb a korábbi kalkulációknál, és a hitelfelvétel lebonyolítása a ciklus végére tolja ki a projekt megkezdését. A Nemzeti Fejlesztési Terv (NFT) jelentős forrásokat biztosít ugyan a települések rehabilitációjára, de a koncepció nagyvárosokra összpontosít, és a kedvezményezettek köréből gyakorlatilag **kizárja a romatelepeket**.

## 1.2 A romapolitika szervezete és főszereplői

A kormány önálló, többpillérű romapolitikai szervezeti rendszer kialakítását tervezte, ezzel is jelezve, hogy nagy fontosságot tulajdonít a roma közösség helyzete javításának és felismerhető, majd számon kérhető romapolitika kialakítására törekszik. A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal visszakerült a Miniszterelnöki Hivatal fennhatósága alá, de a romaügyek részben elkerültek a hivataltól.

A koordináció csúcsszerveként hívták életre a miniszterelnök által vezetett *Romaügyi Tanácsot*; a ritkán ülésező tanács eddig csak protokolláris szervnek bizonyult. A kormány romapolitikájának megjelenítése, illetve az egyes tárcák közötti koordináció Teleki Lászlónak, a MEH államtitkárának a feladata lett; az államtitkár tényleges mozgásteret attól függött, hogy sikerül-e az egyes minisztériumokban befolyásos roma köztisztviselőket kinevezni. Az államtitkár elképzelése az volt, hogy a romaügy szempontjából fontos valamennyi tárcához (a munkaügyi, a kulturális, az oktatási, a földművelésügyi és vidékfejlesztési, a külügyi és az informatikai tárcához) miniszteri biztosi rangban roma köztisztviselőket rendelnek.



A kormányalakítást követő hónapokban csak az Oktatási Minisztériumban neveztek ki roma miniszteri biztost *Mohácsi Viktória* személyében, majd jó másfél évvel később a Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériumában kapott miniszteri biztosi kinevezést *Kállai Katalin*. Az *Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztériumban* nem neveztek ki roma miniszteri biztost arra hivatkozva, hogy *Hegyesiné Orsós Éva*, aki a Horn-kormány idején a *Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal* elnöke volt, helyettes államtitkárként ellátja majd ezt a feladatot. *Hegyesiné Orsós Éva* időközben lemondott posztjáról. A szintén stratégiai fontosságú *Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztériumban* úgy vélték, hogy a *Lévai Katalin* vezette *Esélyegyenlőségi Főigazgatóság* fölöslegessé teszi külön roma miniszteri biztos kinevezését. Az *Esélyegyenlőségi Főigazgatóság* munkája azonban néhány hónap elteltével okafogyottá vált, mivel *Lévai Katalin* tárca nélküli miniszteri megbízatást kapott, majd 2004 januárjától létrejött az Esélyegyenlőségi Kormányhivatal. A *Földművelési és Vidékfejlesztési Minisztériumban Osztóján Ágnes* csak romaügyi referensi megbízatást kapott komolyan vehető kompetencia és források nélkül. Időközben ő is lemondott. A *Gazdasági és Közlekedési Minisztériumban Lakatos Sándor*, az *Informatikai és Hírközlési Minisztériumban Zámbo Gyula*, a *Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztériumban Csonka János* kapott referensi, illetve tanácsadói megbízatást, ugyancsak komoly kompetencia nélkül.

Az első időszakban a kormány **romapolitikája „háromfejűnek”** látszott. *Horváth Aladár* – aki a kormányalakítást követő néhány hónapban a miniszterelnök befolyásos tanácsadója volt – határozottan a társadalmpolitikai megközelítést támogatta. A választások előtt Medgyessy Péter *Horváth Aladár*-ban látta a leendő kormány romapolitikájának első számú reprezentánsát, de az MSZP megakadályozta, hogy a radikálisnak tartott politikus befutó helyet kaphasson a párt országos listáján. A másik befolyásos politikus *Teleki László* államtitkár, míg a romapolitikát alakító harmadik személyiség *Mohácsi Viktória*, az Oktatási Minisztérium miniszteri biztosa, aki – persze a szakminiszter, Magyar Bálint támogatásával – 2002 őszén elindította az Oktatási Minisztérium szegregációellenes, illetve integrációs programját. *Horváth Aladár* a komplex, nem csak romákat érintő jóléti reformokat támogatta, és ez taktikai hátránynak bizonyult. A miniszterelnöki tanácsadó bukását mégsem a határozott jóléti fordulat elmaradása okozta, hanem az a tény, hogy elindult az Országos Cigány Önkormányzat (OCÖ) elnöki posztjáért, jóllehet korábban lesújtóan nyilatkozott az egész kisebbségi önkormányzati szisztémáról. Második nekifutásra, 2003 márciusában *Horváth Aladár*t az OCÖ elnökévé választották, ám három hónap múlva addigi szövetségesei megbuktatták.

A kormányalakítás után egy évvel folytatódott a **„háromfejű” romapolitika**, hangsúlyeltolódással és részben megváltozott szereplőkkel. Esélyegyenlőségért felelős tárca nélküli miniszterként *Lévai Katalin* az egész romapolitikát a diszkriminációellenes, esélyegyenlőségi problematika részének tekintette. A társadalmpolitikai-jóléti megközelítésnek nem maradt befolyásos roma támogatója. *Teleki László* pozíciója meggyengült; az államtitkár főként a romatelepek felszámolását karolta fel és a telep felszámolás többéves, rendkívül költséges programjának megindítását sürgette, kevés eredménnyel. Az Oktatási Minisztérium politikáját, illetve az ágazat költségvetését nem érintették a Miniszterelnöki Hivatalon belüli viták, így *Mohácsi Viktória* folytathatta közoktatási integrációs programját.

---

A jászladányi kisebbségi önkormányzat többség általi kisajátítása – amelyet a kisebbségi ombudsman a joggal való visszaélés kirívó példájának minősített – hozzájárult ahhoz, hogy a kormány elszánta magát a **kisebbségi törvény, illetve a kisebbségi önkormányzatok szabályozásának módosítására**. Igaz, a jogszabály megváltoztatásához kétharmados többség szükséges, így annak elfogadása, de kudarc esetén is megoszlik a felelősség a kormány és az ellenzék között. A törvényjavaslat szerint csak azok a polgárok vehetnének részt a kisebbségi önkormányzati választásokon, akik előzőleg regisztráltatták magukat. A javaslat részben az ál kisebbségi képviselőket, részben az úgynevezett „etnobizniszt” akarja kiszűrni, de mindenekelőtt hatékony garanciát szeretne biztosítani a jászladányihoz hasonló visszaélések ellen.

A regisztráció koncepciója **megosztotta, zavarba hozta**, illetve részben szavukon fogta a kisebbségi politikusok tekintélyes részét. Kisebb közösségek, például a szerbek képviselői attól tartanak, hogy a regisztráció révén nem lesznek képesek helyi és országos önkormányzatokat létrehozni. Mások, így a németek, a szlovákok, és nem utolsósorban a romák történelmi tapasztalataik alapján tartanak a regisztrációtól, amely súlyos adatvédelmi aggályokat is felvet. Az *Országos Cigány Önkormányzat* többsége támogatja a regisztrációt, de az elnök frakciójának ellenzéke éppen a regisztrációval szembeni averziókat igyekszik kihasználni és élesen elutasítja a regisztrációt. Végül többen is tartanak attól, hogy a regisztráció – kockázataival mellett – éppen a jászladányihoz hasonló, joggal való visszaélések ellen nem nyújt garanciát.

A törvényjavaslat ugyanakkor nem kísérel meg korrigálni az egész szisztéma közjogi és tartalmi ellentmondásait, nem definiálja a kulturális autonómia fogalmát, és nem próbál megbirkózni azzal a dilemmával, hogy vajon a romák szükségletei szempontjából mennyiben elégséges a kulturális autonómia.

A roma politikai szervezetek kötődése a politikai pártokhoz az elmúlt években erősödött. A rendkívül kiélezett 2002-es parlamenti választási küzdelemben mindkét politikai erő igyekezett maximalizálni roma szavazóinak számát. A polarizáció is hozzájárult ahhoz, hogy az Országos Cigány Önkormányzat szerepe az elmúlt időszakban számottevően megváltozott. Az OCÖ első két ciklusának „egypárti” kormányzását plurális szisztéma váltotta fel. Jóllehet a „győztes mindent visz” elvének érvényesülése 1995-ben és 1999-ben nemcsak a politikai manipuláció, de a választási rendszer eredménye is volt, mégis fontos fejlemény, hogy a 2003 márciusában létrejött OCÖ lényegesen hitelesebben képezi le a roma társadalom politizáló részének tényleges tagoltságát. A Fidesz egyértelműen kiállt szövetségese, a Lungo Drom mellett, míg a kormánypártok a Lungo Dromot leváltani szándékozó koalíciót támogatták. A koalíció győzelme után három hónappal Horváth Aladárt *Kolompár Orbán* váltotta fel az elnöki székben. Három hónap nyilvánvalóan nem lehetett elegendő Horváth Aladár elnöki teljesítményének megítéléséhez, és az újabb botrány aligha növelte az OCÖ amúgy sem magas presztízsét. Ugyanakkor Kolompár Orbánnak sikerült stabilizálnia saját és az OCÖ helyzetét.

## 2. Jóléti újraelosztás

### 2.1 Jövedelmek, jövedelmi különbségek

A jövedelmi különbségek növekedését az 1997-ben nekilendülő gazdasági növekedés nem állította meg, csak fékezte, sőt a 2003-as TÁRKI Monitor-vizsgálat szerint az **egyenlőtlenségek 2000 és 2003 között ismét növekedésnek indultak**<sup>2</sup> A fellendülés eltérő módon és eltérő ütemben érintette a különböző jövedelmi csoportok helyzetét.<sup>3</sup> A TÁRKI Monitor 2003-as vizsgálata azt mutatja, hogy a szegénységek száma 1995-1996-ban volt a legnagyobb, azt követően csökkent, majd tartósan stagnál. A KSH kutatói 1998-1999-re teszik a szegénység kiterjedtségének mélypontját<sup>4</sup>. Éles viták folynak a szegénység mértékének és mélységének mérésére szolgáló eszközök társadalompolitikai funkciójáról. A túlságosan enyhe szegénységi küszöb használatát többen azért kárhoztatják, mert összemossa a mélyszegénységben élőket az elszegényedő középrétegekkel, illetve a különféle diszkrimináció sújtotta csoportokat, igazolja a középrétegek támogatását és a források elvonását az igazán szegények támogatásától.<sup>5</sup> Más elemzők viszont azért bírálják a szigorú szegénységi küszöb használatát, mert az szerintük a probléma bagatellizálásához vezethet.<sup>6</sup>

Legalább ennyire lényegbe vágó a szegénység mélységéről folyó polémia. A TÁRKI évtizedes kutatási elemzéseinek visszatérő állítása, hogy a legszegényebb családok helyzete a rendszerváltást követően nem romlott – nekik már „nem volt hová hátrálniuk” –, illetve az éhezéssel járó abszolút elnyomorodást a szociális ellátórendszer megakadályozta. A TÁRKI adatai szerint a legutóbbi években a szegénység kiterjedtsége kismértékben nőtt, mélysége valamelyest csökkent.<sup>7</sup> Ezzel szemben mások, elsősorban Ferge Zsuzsa és munkatársai közvetett adatok alapján a szegények helyzetének romlásáról számolnak be.<sup>8</sup> Azt senki sem cáfolja, hogy a magyarországi romák jövedelmi helyzete a rendszerváltás óta folyamatosan romlik, miközben az össztársadalmi szegénység az elmúlt években talán valamelyest csökkent. Megintcsak a TÁRKI adataira támaszkodunk: azokat tekintve szegénynek, akiknek jövedelme kevesebb, mint a mediánjövedelem fele – **1991-ben a romák 31,9%-a volt szegény, 2001-ben már 61,5%-a**. Ha az átlagjövedelem felét tekintjük küszöbértéknek, akkor 1991-ben **a romák 48,9%**

<sup>2</sup> A legalsó és a legfelső népességtized ekvivalens átlagjövedelmeinek aránya 2000 és 2003 között 7,5-ről 8,4-re növekedett. TÁRKI Monitor jelentések 2003

<sup>3</sup> Míg a fellendülés harmadik évében, 1999-ben csak a felső jövedelmi tized helyzete javult, 2001-ben már valamennyi jövedelmi csoport helyzetét javította – az alsó decilis kivételével. Ld. erről: Mózer Péter: A társadalompolitika hatásai ; a jövedelmi egyenlőtlenségek és a szegénység alakulása. József Attila Kulturális és Szociális Alapítvány, Budapest, 2002

<sup>4</sup> Havasi Éva: Szegénység és társadalmi kirekesztettség a mai Magyarországon. Szociológiai Szemle, 2002. 4. szám

<sup>5</sup> Ladányi János szerint csak abban az esetben lehet a legszegényebb családokat hatékonyan segítő jóléti politikát megalapozni, ha a legszigorúbb küszöböt alkalmazva a családok 6,2%-kát – mintegy 700 ezer embert – illetve ezen belül a roma családok 37,2%-kát tekintjük szegénynek. Ld. erről: Milyen legyen az állam: gondoskodó, vagy esélyteremtő? Népszabadság 2004. február 7.

<sup>6</sup> Kemény István például következetesen a KSH létminimum adataira hivatkozva a társadalom mintegy 25-30%-kát tekinti szegénynek. Kemény István: Válság után, szegények, munkanélküliek, cigányok, versenyképtelenek. Esély, 2003/2. szám

<sup>7</sup> TÁRKI Monitor jelentések 2003

<sup>8</sup> Az elemzések szerint a szegények helyzete romlására utal például a segélyezettek számának csökkenése illetve a segélyezésre fordított összeg csökkenése 1998 után. Ld Gyorsjelentés a szegénységről 2002–2003, Szociális Szakmai Szövetség

**a, míg 2001-ben már 68%-a volt szegény. 1991-ben a romák 61,6%-a, míg 2002-ben már 75,1%-a tartozott a legalsó jövedelmi ötödhöz.**

A szegénységgel kapcsolatos viták eltérő, de többnyire rejtett szegénységkonceptiókat, illetve elosztási filozófiákat takarnak, így részben a romapolitikával kapcsolatos kormányzati dilemmákra is reflektálnak, főként arra, hogy társadalompolitikai vagy esélyegyenlőségi eszközrendszerrel, illetve forrásokkal lehetséges-e elősegíteni a romák integrációját. Nem véletlen, hogy a romák esélyegyenlőségét elősegítő kormányzati program tervezetei rendre alábecsülték a szegények arányát a romák körében<sup>9</sup>, és meglehetősen felületesen foglalkoztak a romák foglalkoztatási helyzetével.<sup>10</sup>

## 2.2 Kormányzati célkitűzés

Ellenzékben a szocialista politikusok azért bírálták a Fidesz jóléti politikai gyakorlatát, mert jelentősen átrendezte a látható és a láthatatlan – tehát adókedvezményekben realizálódó – transzfer jövedelmeket, méghozzá a tehetős középrétegek javára és a szegényrétegek rovására. Az igazságos elosztás elvére hivatkozva támadták a családi pótlék, a gyermekgondozási segély, illetve a rendszeres gyermekvédelmi támogatás<sup>11</sup> befagyasztását, a munkanélküli-ellátás megkurtítását<sup>12</sup>, illetve a magas jövedelműeknek kedvező, jövedelemarányos gyermekgondozási díj ismételt bevezetését, valamint az Orbán-kormány legnagyobb horderejű jóléti intézkedését, a szintén a magas jövedelmű családokat támogató családi adókedvezményt<sup>13</sup>.

Az MSZP szakpolitikusai egyenesen „**perverz újraelosztásról**” beszéltek, és bírálták a jobboldali kormány szegény- és cigányellenes retorikáját is. Kövér László a Bokros-csomag kapcsán már 1995. március 14-én megfogalmazta a pénzügyminiszterhez intézett kérdésében: „*Milyen családmódellet, illetve milyen életmódot folytató családokat fog majd az új rendszer támogatni. Szembenézett-e ön és a kormány azaz a várható veszéllyel, hogy a szociális támogatásból kirekesztettek, illetve a továbbra is támogatottak közötti szociális feszültség etnikai színezetet is kaphat?*” Fidesz-kormányzati pozícióban is addig nem hallható, szokatlan nyíltsággal nevezte meg elosztási elveinek kedvezményezettjeit és azokat a rétegeket is, amelyeket

<sup>9</sup> A tervezet bevezető része szerint a „romák 40%-ka szegénységben él” Előterjesztés a Kormány részére a romák társadalmi integrációját elősegítő középtávú kormányzati programról 2006-ig. Az előterjesztést az esélyegyenlőségért felelős tárca nélküli miniszter jegyezte.

<sup>10</sup> A tervezet prognóza szerint: „*A közhasznú-, közmunka- és közcélú programok szükséges mértékű fenntartásával, arányuk fokozatos csökkentésével a tartós foglalkoztatás arányának emelése az életminőségre jelentős hatással lesz.*” (Sic!) l.m.

<sup>11</sup> A gyermekvédelmi törvény által 1997-ben bevezetett rendszeres gyermekvédelmi támogatás normatív ellátás, amelyet a legszegényebb 600-800 ezer gyermek szülei kapnak. Az ellátást 2001-től kiegészítő családi pótlékká nevezték át, összegét 400 forinttal megemelték, majd befagyasztották. Tehát megszüntették az eredeti jogszabály által biztosított indexálás lehetőségét; korábban ugyanis az összeg a mindenkorin öregségi nyugdíj minimum 20%-ka volt.

<sup>12</sup> A korábban háromlemű munkanélküli ellátórendszer 2000-től kételeművé vált. A munkanélküli járadék folyósításának időtartama 12 hónapról 9 hónapra csökkent. A rendszer második eleme, a tartós munkanélküliek ellátását szolgáló, két évig folyósított jövedelempótló támogatás megszűnt. Az aktív korú nem foglalkoztatottak rendszeres szociális segélyének folyósítása a jogosultság megszerzésétől számítva egyéves időtartamra korlátozódott, azzal a megszorítással, hogy a munkanélküli 2-12 hónapig közcélú munkát köteles végezni. A jogalkotó tehát az önkormányzatokra bízta annak megszabását, hogy az ellátás mekkora hányadát kívánják pénzben folyósítani, és mekkora hányadát kívánják közcélú munkavégzéssel helyettesíteni. Ugyanakkor a segély társfinanszírozása a megszüntetett jövedelempótló ellátáshoz hasonlóan alakult át: a kifizetett segély összegének 75%-kát az önkormányzatok a szociális normatíván felül visszaigényelhetik

<sup>13</sup> A TÁRKI 2000-es adatai szerint a háztartások legszegényebb 35%-ka egyáltalán nem tudta igénybe venni az adókedvezményt.

szembeállított kegyeltjeivel. Csak két példa: pártelnökként Kövér László többször utalt arra, hogy elsősorban azt tartja problematikusnak, hogy a gyerekek jó része nem megfelelő családba születik. „Az ország nincs abban a helyzetben, hogy élet-erős emberek számára fizessünk különféle segélyeket, akik semmi hasznára nincsenek a társadalomnak” – nyilatkozta a miniszterelnök a munkanélküli-ellátó rendszer megcsonkítása kapcsán.<sup>14</sup>

Választási kampánya során az MSZP nem kevesebbet ígért, mint jóléti rendszerváltást, jóllehet a szlogen valódi tartalmát nem fedte fel. Jó oka volt erre. A kampány során a leendő miniszterelnök szegénységnyhító politikát hirdetett meg, ugyanakkor – a biztos bukást elkerülendő – afelől is megnyugtatta a választókat, hogy nem nyúl a „szerzett jogokhoz”, tehát a középrétegeknek kedvező családi ellátásokhoz, adókedvezményekhez, építéshitel-támogatásokhoz. Ez a kettősség rányomta a bélyegét a Medgyessy-kormány első két évének jóléti politikájára.

Saját korábbi kormányzati praxisukból a szocialistáknak egyetlen **igazodási pontjuk** lehetett a „jóléti rendszerváltás” által sugallt igazságosabb újraelosztás megvalósítására: a **Bokros-csomag** által vázolt és a kilencvenes évek derekán kisebb részben meg is valósított modell. A Bokros-csomaghoz tartozó ideális elosztási gyakorlat<sup>15</sup> a társadalom minden szegmensére kiterjesztett teljesítményelv és az öngondoskodás mellett, a maradékelvű, szigorúan rászorultsági alapon, célzottan és kímérten adagolt támogatásokból áll. Az újraelosztásnak egyetlen mércéje van, a minden területre kiterjesztett vertikális méltányosság. Az állam csak annak nyújthat támogatást, ellátást, kedvezményt, felsőoktatási tandíjmentességet stb., aki maga nem képes állni a költségeket. Ezekon kívül a reformterv a közalkalmazotti, köztisztviselői bértábla megszüntetését, a közszférában teljesítménybérezést és drasztikus létszámleépítést, az egészségügyben több-biztosítós versengő finanszírozást, a felsőoktatásban teljes, az oktatói bérköltség egészét fedező tandíjakat, a közigazgatásban az önkormányzatok drasztikus összevonását javasolja.

Ez a koncepció a jóléti állam elleni jobboldali neoliberális érveket vegyíti a liberális szocializmuskritika lényegi állításaival, és igyekszik levonni azokból saját gyakorlati következtetéseit. Az államszocializmus liberális bírálói evidenciának tekintették és tekintik, hogy a jóléti transferek, dotációk és kedvezmények a magasabb jövedelműeknek kedveznek, így minél nagyobb az újraelosztás aránya, annál nagyobb egyenlőtlenséget gerjeszt. Az első állításban sok igazság van. Az ártámogatásokból azok kasszíroznak többet, akik többet fogyasztanak. Az ingyenes köz- és felsőoktatás finanszírozásából azok profitálnak többet, akik az iskolarendszert tovább használják. Az adókedvezményeket azok tudják igénybe venni, akiknek elegendő a jövedelmük ehhez. Az építéshitel-támogatásokat azok tudják igénybe venni, akik eleve hitelképesek stb.

Ebből azonban nem következik feltétlenül a második állítás; **nem igaz, hogy minél nagyobb az újraelosztás, annál nagyobb egyenlőtlenségeket gerjeszt.** A jóléti transzfer jövedelmek visszavonása nagyban növelné a jövedelmi különbségeket, függetlenül attól, hogy a jóléti jövedelmek eloszlása mennyire igazságos. Csak egy példa: a Világbank 2000-ben készült jelentése szerint Magyarországon a rászorultsá-

<sup>14</sup> A miniszterelnök rádióinterjúja 2000. szeptember 6.

<sup>15</sup> Ld Bokros Lajos: 130 pont Élet és Irodalom 2003. karácsonyi szám

---

gi elven, jövedelemteszt alapján juttatott szociális segélyek „elszivárgási” rátája volt a legnagyobb,<sup>16</sup> míg az univerzális transzferek elszivárgása kisebb mérvű volt.

A „jóléti rendszerváltás” politikája adós maradt az egész jóléti politika „siker-kritériumainak” definiálásával. Nem ígérte meg, hogy megállítja, vagy idővel csökkenti a jövedelmi különbségeket. Nem határozta meg, hogy milyen mértékben tartja szükségesnek javítani a legszegényebb rétegek anyagi helyzetét, és ebben milyen szerepet szán a szociális jövedelmeknek, vagy a foglalkoztatás bővítésének. Nem vette programjába, hogy a segélyezési küszöböt valamilyen garantált minimális jövedelemhez köti.

A kormány csak **a kiadások növelése árán odázhatta el** a kegyetlen jóléti dilemma eldöntését. Az első másfél évében a kormánynak három jóléti prioritása volt:

- *A legszegényebb rétegeket elérő támogatások mérsékelt növelése*; a családi pótlék 20%-os emelése, a 13. havi családi pótlék bevezetése, és a jogosultság növelése. Kifejezetten a legszegényebb családokon segített a rendszeres gyermekvédelmi támogatás 9,1%-os emelése 2003-ban.
- *Az alsó középrétegek jövedelmi pozícióit javította az 50%-os közalkalmazotti béremelés és a diplomás-minimálbér bevezetése*, és persze az a tény, hogy a béremelést követően a kormány aligha állhat elő a közalkalmazotti létszám csökkentésének programjával.
- A harmadik elem talán a legfontosabb és a leginkább rejtett: *az adókedvezmények részleges átcsoportosítása*. A minimálbér adómentességének bevezetése ugyanis csökkenti az igénybe vehető családi adókedvezmény mértékét, méghozzá anélkül, hogy a kormány nyílt színvallásra kényszerülne. A családi adókedvezmények előirányzata 2003-ban mintegy 20 milliárd forinttal, tehát a korábbi év előirányzatának 74%-ára csökkent, a 2004-es előirányzat 4 milliárd forinttal nőtt. Az adókedvezmények átcsoportosításából az alacsonyabb jövedelmű, de fix munkajövedelemmel rendelkező rétegek profitálnak. **A kormány kissé meglazította az Orbán-kormány jóléti politikájának „méregfogát”, de kihúzni nem merte.**

A 2003-as év igazolni látszott a nagymérvű bérszivárgás, a belső fogyasztásra alapozott gazdasági növekedés veszélyeit. Az egyensúly helyreállítására már csak a megszorító intézkedések – így a lakáshitel-támogatások megkurtítása – lehetnek alkalmasak, de a valódi, szegényeket elérő transzferek növelésére már aligha van pénzügyi és politikai lehetőség.

### **2.3 Költségvetési kiadások és kormányzati intézkedések**

Hivatalba lépését követően a szocialista-liberális kormány első száznapos csomagjával kívánta gyakorlatba ültetni a *jóléti rendszerváltás* ígérteit; ennek 208,7 milliárd forintos többletköltség volt az ára, valamint a lakossági összjövedelem további 2,5%-os növekedése. A törvénymódosítás szöveges indoklása maga állapította meg, hogy a

<sup>16</sup> Tartós szegénység. Szociális védelem és a munkaerőpiac Világbank Európa és Közép Ázsia régió, 2000.

lakosság reáljövedelme ezáltal gyorsabban növekszik, mint a termelékenység, a fogyasztás növekedése meghaladja a GDP növekedését, és mindez veszélyezteti az ország versenyképességét és stabilitását. A 2003-as költségvetés – megintcsak a kormányzati előterjesztés megállapítása szerint – újra a versenyképességet gyengítő, a termelékenység növekedését meghaladó 6-7%-os reálbér-növekedéssel számolt, még hozzá 4-4,5%-os, utóbb megalapozatlannak bizonyult GDP-növekedésre alapozva a kalkulációkat.

A kiadás növekedése **a jóléti kiadások szerkezetének mérsékelt átrendezéssel** járt együtt; a középrétegeknek kedvező ellátásokhoz és kedvezményekhez – mindenekelőtt a családi adókedvezményekhez, a jövedelemarányos gyermekgondozási díjhoz – és az univerzális ellátásokhoz a kormány nem nyúlt. Ugyancsak nem változott az Orbán-kormány által megkurtított munkanélküli-ellátó rendszer. Végül 2003 végén a kormány rákényszerült első komolyabb megszorító intézkedésére, a lakáshitel-támogatási konstrukció megszigorítására. Mindazonáltal a jóléti kiadások szerkezete az előző négy évben kialakult arányokhoz képest módosult.

## 2.4 A jóléti kiadások szerkezete

A jóléti kiadások szerkezete mind az előző, mind pedig a jelenlegi ciklusban jelentősen átrendeződött, tükrözve a két kormány eltérő elosztási prioritásait.

Az előző kormányzati ciklus félidejében, 2000-ben még a családi pótlék volt a legrágább, két évvel később, a Fidesz-kormányzás végén már az önkormányzatok szabad és kötött felhasználású normatív támogatása mögött a második helyre csúszott, ami önmagában is jelzi az ellátás értékvesztésének mértékét. A kilencvenes évek eleje óta a *családi pótlék* értékének mintegy kétharmad részét elveszítette. A családi adókedvezmények összege már 2001-re „felzárkózott” a harmadik helyre. Előirányzata szerint a költségvetés több pénzről mondott le a kedvezmény révén, mint amennyi a *gyermekgondozási segély* és a *gyermekgondozási díj* együttes összege volt. A magas jövedelműeknek kedvező gyermekgondozási díj ismételt bevezetésével párhuzamosan a gyermekgondozási segélyre fordított összeg jelentősen csökkent.

2001 és 2002 között a családi pótlék előirányzata lényegében nem változott. Az összes jóléti kiadás és kedvezmény átlagos növekedésénél nagyobb mértékben növekedett a terhességi *gyermekágyi segély* és a gyermekgondozási segély előirányzata, de az utóbbi növekedése csak látszólagos. A gyermekgondozási segély előirányzata ugyanis 2000-ben drasztikusan, az előző évi teljesítési összeg 62%-ára csökkent, majd 2001-től ismételten jelentősen nőtt. A 2002. évi előirányzat az 1999. évi teljesítésnek csupán 85,6%-a. Drasztikusan nőtt a *családi adókedvezmények* előirányzata; a 2002. évi előirányzat a 2000. évi összeg 170%-a, az 1999. évi teljesítési összegnek pedig 229%-a. Számítások szerint 2001-ben a igénybe vehető teljes összeg 135 milliárd forint volt, ehhez képest a költségvetési előirányzat 82,2 milliárd forinttal számolt, tehát úgy kalkulált, hogy az igénybe vehető összegnek csak 61%-át fogják ténylegesen igénybe venni. Valójában 2001-ben 91,7 milliárd forintnyi családi adókedvezményt vettek igénybe, ami a teljes igénybe vehető összeg 68%-a.<sup>17</sup> Az önkormányzat-

<sup>17</sup> Ld. erről Ferge Zsuzsa: A költségvetés szíve. Beszélő, 2001. 2. szám

---

ok szabad és kötött felhasználású normatív támogatása az átlagoshoz hasonló mértékben emelkedett.

Az önkormányzatok által igénybe vehető központosított előirányzat – tehát a 2000 után fokozatosan megszűnt *munkanélküliek jövedelempótló támogatása*, az aktív korú nem foglalkoztatottak *rendszeres szociális segélye*, az *időskorúak járadéka*, és a *rendszeres gyermekvédelmi támogatás* (kiegészítő családi pótlék) normatíván felül visszaigényelhető hányada – 2000-ben 59,4 milliárd forint volt. A következő évben, 2001-ben ez az előirányzat már csak 52,9 milliárd forint, és a 2002-es büdzsé is csak 55,6 milliárd forintot irányzott elő. A 2001. és 2002. évi költségvetés már egy öszszegben tartalmazza ezt a tételt, de nyilvánvaló, hogy a nominálértékű csökkenés oka az, hogy a megszűnt, illetve kifutott munkanélküli-jövedelempótló támogatás szerepét nem vette át a rendszeres szociális segély, jöllehet az önkormányzatok számára a rendszeres szociális segély – a közvetlen társfinanszírozás arányának 75%-ra emelése miatt – semmivel nem kerül többre, mint a korábbi jövedelempótló ellátás finanszírozása. Ugyanakkor a *közcélú foglalkoztatás* előirányzata dinamikusan nőtt; 2000-ben 3,7 milliárd, 2001-ben 10,5 milliárd, 2002-ben pedig 14,5 milliárd forint volt.

A jóléti kiadásokon belül a legnagyobb, több mint 5%-os veszteséget a családi pótlék szenvedte el 2000 és 2002 között, míg a legnagyobb mértékben, 5-6%-kal a családi adókedvezmény növekedett. A legszegényebb családoknak jutó gyermekgondozási segély, illetve gyermeknevelési támogatás együttes összege 10-11% körül mozog, a másik legfontosabb szegényellátás, a rendszeres gyermekvédelmi támogatás (kiegészítő családi pótlék) is változatlanul a teljes jóléti büdzsé 8-9%-át viszi el, bár részesedése néhány tizeddel csökkent. Az önkormányzatok szabad és kötött felhasználású normatív támogatása lényegében tartja egyharmados részesedését az összes jóléti kiadásból.

**A szocialista-liberális kormány hivatalba lépését követően az inga az ellenkező irányba lendült.** A korábbi négy évben lényegében befagyasztott családi pótlék előirányzata 2002 és 2004 között mintegy 40%-kal növekedett. Emellett növekedett még a terhességi gyermekágyi segély előirányzata 83%-kal, az anyasági támogatás előirányzata 76%-kal, a gyermekgondozási segély előirányzata 39%-kal, és a gyermekgondozási díj előirányzata 29%-kal. Csökkent ugyanakkor az önkormányzatok szociális és gyermekjóléti feladatai ellátásához nyújtott szabad és kötött felhasználású normatív támogatás összege: a normatíva 2003-as előirányzata mintegy 10%-kal, 2004-es előirányzata mintegy 5%-kal kevesebb, mint a 2002-es előirányzat. A családi adókedvezmények előirányzatának csökkenése még nagyobb mérvű: a 2003-as előirányzat 25%-kal, a 2004-es előirányzat 20%-kal csökkent a 2002-es előirányzathoz képest.

A családi pótlék ismét a legdrágább ellátássá vált. Az összes jóléti kiadáson belül – beleértve a családi adókedvezményeket, de nem számítva ide a Munkaerő-piaci Alap terhére finanszírozott munkanélküli-ellátásokat – a családi pótlék viszi el a kiadások több mint harmadát.

Az önkormányzatoknak nyújtott normatív támogatások összege változatlanul a második legdrágább szociális kiadási tétel, de aránya az összes kiadás között mintegy 5%-kal csökkent két év alatt. Ugyanakkor a normatíva nagyobbik része szabad felhasználású, és az önkormányzatok zöme a szabad felhasználású szociális normatíva tetemes hányadát más célra költi.



A gyermekgondozási segély (gyes) és a gyermekgondozási díj (gyed) együttes összegének aránya kismértékben növekedett, és „felzárkózott” a családi adókedvezmény mellé a harmadik helyre. Ugyanakkor a magas jövedelműeknek kedvező, jövedelemarányos gyermekgondozási díj (gyed) előirányzata 2004-ben megegyezik a gyes előirányzatával, jóllehet az utóbbi ellátásban részesülők száma mintegy négyszerese a gyermekgondozási díjban részesülőkének.

A családi adókedvezmény súlya 5%-kal csökkent, döntően a minimálbér adómentessé tétele miatti kedvezményátcsoportosítás következtében.

### 1. tábla

**Központilag finanszírozott, gyermekes családoknak nyújtott támogatás, kiegészítő családi pótlék, illetve a családi adókedvezmény előirányzatainak változása (Mrd Ft).**

Ellátás	2000. évi előirányzat	2001. évi előirányzat	2002. évi előirányzat	2003. évi előirányzat	2004. évi előirányzat
Családi pótlék	133,8	135,0	135,0	176,0	187,9
Terhességi gyermekágyi segély	8,1	8,9	11,6	16,4	21,3
Anyasági támogatás	2,7	2,6	3,0	5,0	5,3
Gyermekgondozási díj	36,3	32,2	41,2	44,0	53,0
Gyermekgondozási segély	28,0	38,0	38,3	50,5	53,1
Gyermeknevelési támogatás	12,9	13,1	13,9	14,0	14,4
Összesen	221,8	229,8	243	305,9	335
Önkormányzatok szociális és gyermekjóléti feladatai ellátásához nyújtott szabad és kötött felhasználású normatív támogatás	134,9	143,0	158,5	143,3	151,8
Ebből rendszeres gyermekvédelmi támogatás - 2001-től kiegészítő családi pótlék	36,0	38,0	40,0	-	-
Összesen	356,7	372,8	401,5	449,2	486,8
Családi adókedvezmény	48,8	82,2	83,0	63,0	67,0
Összesen	405,5	455,0	484,5	512,2	553,8

*Forrás: Költségvetési törvények*

**2. tábla**

**Központilag finanszírozott, gyermekes családoknak nyújtott támogatás, kiegészítő családi pótlék, illetve a családi adókedvezmény előirányzatai a 2000. évi előirányzat arányában (2000 = 100%)**

Ellátás	2000. évi előirányzat (100%)	2001. évi előirányzat a 2000. évi előirányzat arányában (%)	2002. évi előirányzat a 2000. évi előirányzat arányában (%)	2003. évi előirányzat a 2000. évi előirányzat arányában (%)	2004. évi előirányzat a 2000. évi előirányzat arányában (%)
Családi pótlék	100	100,8	100,8	132	140
Terhességi gyermekágyi segély	100	109	143	202	263
Anyasági támogatás	100	96	111	185	196
Gyermekgondozási díj	100	88,7	113	121	146
Gyermekgondozási segély	100	135	137	180	190
Gyermeknevelési támogatás	100	101	108	108	116
Összesen	100	104	109	138	151
Önkormányzatok szociális és gyermekjóléti feladatai ellátásához nyújtott szabad és kötött felhasználású normatív támogatás	100	106	117	106	112
Ebből rendszeres gyermekvédelmi támogatás – 2001-től kiegészítő családi pótlék	100	105	111	-	-
Összesen	100	104	112	126	136
Családi adókedvezmény	100	168	170	129	137
Összesen	100	112	119	126	137

*Forrás: Költségvetési törvények*

**3. tábla**

**Az egyes ellátások és kedvezmények előirányzatának aránya az összes jóléti ellátás és kedvezmény előirányzatához viszonyítva 2000-ben, 2001-ben, 2002-ben, 2003-ban és 2004-ben**

Ellátás	Az ellátás aránya az összes 2000. évi jóléti előirányzathoz viszonyítva (%)	Az ellátás aránya az összes 2001. évi jóléti előirányzathoz viszonyítva (%)	Az ellátás aránya az összes 2002. évi jóléti előirányzathoz viszonyítva (%)	Az ellátás aránya az összes 2003. évi jóléti előirányzathoz viszonyítva (%)	Az ellátás aránya az összes 2004. évi jóléti előirányzathoz viszonyítva (%)
Családi pótlék	33,0	29,6	27,8	34,4	33,9
Terhességi gyermekágyi segély	2,0	2,0	2,4	3,2	3,8
Anyasági támogatás	0,6	0,5	0,6	0,9	0,9
Gyermekgondozási díj	9,0	7,0	8,5	8,6	9,5
Gyermekgondozási segély	7,0	8,3	8,0	9,9	9,5
Gyermeknevelési támogatás	3,0	2,8	2,8	2,8	2,6
Összesen	54,7	50,5	50,1	59,7	60,5
Önkormányzatok szociális és gyermekjóléti feladatai ellátásához nyújtott szabad és kötött felhasználású normatív támogatás	33,2	31,4	32,7	28,0	27,4
Ebből rendszeres gyermekvédelmi támogatás – 2001-től kiegészítő családi pótlék	8,8	8,3	8,2		
Összesen	87,9	81,9	82,8	87,7	87,9
Családi adókedvezmény	12,1	18,1	17,2	12,3	12,1
Összesen	100	100	100	100	100

*Forrás: Költségvetési törvények*

## 2.5 A jóléti jövedelmek rétegeloszlása

A jóléti jövedelmek rétegeloszlásáról a TÁRKI Monitor vizsgálatai tudósítanak. Ugyanakkor a 2003-as Monitor-jelentés leíró része ellentmond saját adatainak. A jelentés szerint az 1990-es évek óta a jövedelmek célzottsága folyamatosan növekedik, vagyis a támogatások egyre nagyobb hányada jut a legalsó jövedelmi ötödnek, és ez a tendencia 2000 és 2003 között sem változott. Ennek az állításnak a jelentés által közölt adatok is ellentmondanak: a jobboldali, illetve a baloldali kormány időszakában a **jóléti jövedelmek rétegeloszlása terén is hasonló „ingalengés” történt**, mint a jóléti kiadások szerkezetében.

A szociális ellátásokkal kapcsolatos viták egyik neuralgikus pontja, hogy vajon a családi pótlékot jövedelemteszt alapján, vagy pedig univerzális elven kell-e nyújtani. A vita tétjét nemcsak az ellátás irdatlan költségei, de eloszlása is jelzi: A kilencvenes évek elején, 1991 és 1993 között a felső jövedelmi ötöd nagyobb hányadát kapta a családi pótlék teljes összegének, mint az alsó jövedelmi ötöd – nem kétséges, hogy ez az arány nyomós érv volt a jövedelemteszt mellett érvelők számára. A családi pótlék eloszlása a Bokros-csomaggal változott meg, majd a Fidesz-kormány időszakában a felső jövedelmi ötöd részesedése soha nem látott arányúra, közel 20%-ra emelke-

dett, közben az alsó jövedelmi ötöd részesedése kisebb mértékben, 33%-ra csökkent. A baloldali kormány időszakában ismét változtak az arányok az alsó jövedelmi csoportok javára, igaz, a felső jövedelmi ötöd részesedése még 2003-ban is 14,2% volt; számszerűsítve 26,3 milliárd forint, ugyanannyi, mint két évvel korábban.

#### 4. tábla

##### **A családi pótlék kumulált megoszlása a háztartások ekvivalens jövedelmei alapján definiált jövedelmi ötödökben**

Év	Jövedelmi ötödök					Összesen
	1	2	3	4	5	
1996/1997	35,0	16,9	19,1	17,7	11,3	100
1999/2000	34,0	15,0	19,1	18,5	13,5	100
2000/2001	32,8	17,6	14,1	15,9	19,6	100
2003	35,6	20,0	16,9	13,3	14,2	100

*Forrás: TÁRKI Magyar Háztartás Monitor 1998–2003*

Az anyasági támogatások eloszlását a gyermekgondozási díj ismételt bevezetése, illetve a kétféle ellátás, tehát a gyes és a gyed finanszírozásának változása befolyásolta. Az alsó jövedelmi ötöd részesedése az ellátások együttes összegéből 1997 és 2001 között 6,6%-kal nőtt, míg a felső jövedelmi ötöd részesedése a gyermekgondozási díj ismételt bevezetését követő évben közel 6%-kal növekedett. A 2002-es kormányváltást követően ismét ellentétes trend érvényesült, jöllehet a gyermekgondozási díjhoz nem nyúlt a kormány.

#### 5. tábla

##### **Az anyasági támogatások kumulált megoszlása a háztartások ekvivalens jövedelmei alapján definiált jövedelmi ötödökben**

Év	Jövedelmi ötödök					Összesen
	1	2	3	4	5	
1996/1997	39,4	17,4	19,4	12,5	11,4	100
1999/2000	33,2	15,5	19,5	14,8	17,1	100
2000/2001	32,8	20,5	16,0	17,1	13,6	100
2003	37,2	20,2	16,6	13,3	12,8	100

*Forrás: TÁRKI Magyar Háztartás Monitor 1998–2003*

Az alsó jövedelmi ötöd részesedése a munkanélküli-járadékból 2000 és 2001 között, tehát az ellátás feltételeinek megszigorítása után, közel 14%-kal csökkent, majd 2001 és 2003 között 4,5%-kal növekedett.

**6. tábla****A munkanélküli-járadék kumulált megoszlása a háztartások ekvivalens jövedelmei alapján definiált jövedelmi ötödökben**

Év	Jövedelmi ötödök					Összesen
	1	2	3	4	5	
1996/1997	39,8	18,4	13,7	22,6	5,6	100
1999/2000	47,8	18,3	10,7	9,9	13,3	100
2000/2001	34,3	22,8	23,6	11,6	7,6	100
2003	38,8	23,8	13,8	13,0	10,6	100

Forrás: TÁRKI Magyar Háztartás Monitor 1998–2003

Egyedül a segélyek esetében érvényesül az a trend, hogy növekszik az alsó jövedelmi ötöd részesedése. A normatíva terhére finanszírozott segélyek többsége a legszegényebb csoportoknak jut, az alsó jövedelmi ötöd részesedése a segélyekből 1996 és 2001 között 36,2%-ról mintegy 50%-ra növekedett, és ez az arány 2003-ra sem változott számottevő mértékben. A segélyezés célzottsága tehát jelentősen javult, de ez egyúttal azt is jelenti, hogy nagymértékben **széttöredezett** a szociális jövedelmek eloszlása: a magas és közepes jövedelműek, a munkaviszonnal rendelkezők inkább adókedvezményekben, járadék típusú ellátásokban részesültek, a legszegényebb családok pedig segélyekben.

**7. tábla****A segélyek kumulált megoszlása a háztartások ekvivalens jövedelmei alapján definiált jövedelmi ötödökben**

Év	Jövedelmi ötödök					Összesen
	1	2	3	4	5	
1996/1997	36,2	24,2	14,5	14,7	10,4	100
1999/2000	52,8	14,9	15,8	6,7	9,8	100
2000/2001	49,8	22,5	9,8	15,6	2,3	100
2003	49,3	22,2	10,8	6,9	10,8	100

Forrás: TÁRKI Magyar Háztartás Monitor 1998–2003

**Összességében a Medgyessy-kormány megfordította a jóléti elosztás korábbi ciklusban kialakított trendjét, de sem világos elosztási elvek megfogalmazására, sem pedig hathatós jövedelemkoncentrációra nem vállalkozott.** A legszegényebb támogatott rétegek a tartós munkanélküliek, valamint az alanyi jogon járó gyermekgondozási segélyben, illetve rendszeres gyermekvédelmi támogatásban részesülők; természetesen a roma családokat is főként ezek az ellátások érintik. A munkanélküli-ellátáshoz a kormány nem nyúlt. A gyermekgondozási segély és a gyermekgondozási díj összevonása, a családi adókedvezmények megszüntetése éppúgy nem került szóba, mint a segélyezési küszöb átalakítása. A kormány felmutathatja, hogy igazságosabbá formálta az elosztási rendszert, de a jövedelmi különbségek tovább növekedtek, és a legszegényebb családok helyzete nem javult.

## 3. Foglalkoztatás

### 3.1 Foglalkoztatottság, munkanélküliség

A munkanélküliségi ráta tekintetében Magyarország helyzete viszonylag kedvező az európai országok között, ám ez az adat messzemenően félrevezető – a magyarországi *foglalkoztatottsági ráta az egyik legalacsonyabb Európában*: a májustól 25 tagú EU-államok körében csak a görög, az olasz és a lengyel foglalkoztatottsági ráta kedvezőtlenebb, mint a magyar.<sup>18</sup>

Magyarországon a foglalkoztatottsági krízis 1997-ben érte el mélypontját: a rendszerváltozást megelőző időszakhoz képest 26%-kal csökkent a foglalkoztatottak aránya.<sup>19</sup> A következő két évben a foglalkoztatottak száma mintegy 200 ezer fővel nőtt, a bővülés később kifulladt. 2002-ben a foglalkoztatottak száma átlagosan 3884 ezer fő volt, majd 2003-ban kismértékben emelkedett. Úgy tűnik tehát, hogy a számottevő gazdasági növekedés ellenére, **a foglalkoztatottak száma viszonylag alacsony szinten stabilizálódik**. Az *alacsony foglalkoztatottság a magyar társadalom egyik legsérülékenyebb pontja*. Tovább növekedtek a regionális különbségek: a legjobb munkapiaci helyzetű Közép-Magyarország és a legrosszabb helyzetű Észak-Magyarország munkanélküliségi rátája közötti távolság 2001-ben 4,2 százalékpont volt, 2002-ben már 4,9 százalékpont. A három legkedvezőtlenebb munkapiaci helyzetű régió az észak-magyarországi, a dél-dunántúli és az észak-alföldi régió volt – azok a régiók, ahol a legtöbb roma él.

**A romák munkapiaci helyzete** a rendszerváltozást követő néhány évben **katasztrófálisan alakult**, mind a korábbi foglalkoztatási helyzetükhöz, mind pedig a társadalom egészéhez viszonyítva. 1993-ban az aktív korú romák *közel fele volt regisztrált munkanélküli* – szemben az össznépeség 13%-os rátájával. A 15 és 59 év közötti *roma férfiak kevesebb mint harmada (mindössze 29%-a) dolgozott*, míg az össznépeségen belül az aktív korú férfiak 64%-a volt foglalkoztatott. A nők esetében a rés még nagyobb; *a roma nők 15%-ának volt állandó munkaviszonya*, míg az össznépeségen belül a nők 66%-a volt foglalkoztatott 1993-ban. (Összehasonlításként: az aktív korú roma férfiak 85%-a volt foglalkoztatott a rendszerváltozás előtti években.)

A tíz év múltán, 2003-ban megismételt vizsgálat tanulsága szerint a romák foglalkoztatási helyzete **alapvetően nem javult**.<sup>20</sup> 2003-ban a 15 és 74 év közötti *roma férfiak 28,1%-ának volt valamilyen munkajövedelem* az elsődleges megélhetési forrása, és 28,6%-ának volt valamilyen rendszeres munkája – ellentétben a teljes férfinépeség 56,5%-ával. *A roma nők 15,1%-ának volt elsődleges megélhetési forrása valamilyen munkajövedelem*, és 16,1%-ának volt valamilyen rendszeres munkája – ellentétben a teljes női népeség 43,7%-ával. Ráadásul a munkajövedelemmel rendelkező férfiak 7,4%-a döntően alkalmi munkákat végzett. **A romák kiszorulása a munkapiacról immár évtizedes múltra tekint vissza.**

<sup>18</sup> Munkaerőpiaci jellemzők 2002. évben. KSH Budapest 2003

<sup>19</sup> Nagy Gyula: Munkanélküliség a kilencvenes években. In.: Társadalmi riport, 2000. TÁRKI Budapest, 2000. (Az összehasonlítást nehezíti, hogy a TÁRKI más életkorú populációra vonatkozó adatokat közöl, mint a Központi Statisztikai Hivatal).

<sup>20</sup> Ld. Kemény István – Jankó Béla: A cigányok foglalkoztatásáról és jövedelmi viszonyairól 2003.

**8. tábla****A 15–74 éves cigány férfiak és nők százalékos megoszlása a megélhetés elsődleges forrása és státus szerint 2003-ban**

Megélhetési forrás/foglalkozási státus	Férfi	Nő	Összesen
Alkalmazott	17,8	11,7	14,6
Vállalkozó	2,9	1,4	2,1
Alkalmi munka	7,4	2,0	4,6
Tanuló	11,0	10,4	10,7
Gyes, gyed	2,6	30,6	17,0
Nyugdíjas	16,4	16,1	16,2
Munkanélküli-járadék	5,8	1,7	3,7
Más segély	16,3	11,6	13,9
Eltartott	12,1	11,5	11,8
Egyéb	7,8	3,0	5,3
Összesen	100,0	100,0	100,0

*Forrás: Kemény István–Janky Béla: A cigányok foglalkoztatottságáról és jövedelmi viszonyairól*

**3.2 Kormányzati célkitűzés**

A romák foglalkoztatásának bővítésével kapcsolatban a kormány csak általánosságokat fogalmazott meg, például azt, hogy nagyszabású és átfogó programot indít a romák foglalkoztatásának megkönnyítésére, illetve célzott programokkal segíti a munkaerőpiacon hátrányos helyzetű csoportokat.

**3.3 Költségvetési kiadások és kormányzati intézkedések**

A *Foglalkoztatási és Munkaügyi Minisztérium* 2002-ben lett ismét önálló tárca; létrejöttének feltétele az volt, hogy nem igényelhet többletköltséget az előző kormányzati struktúrához képest. Ez a helyzet rontotta a minisztérium alkupozióját, hiszen bizonytalanabb volt a bázis. Ugyancsak kompromisszum eredménye volt az Esélyegyenlőségi Főigazgatóság létrejötte: egyetlen szervezeti egység vált felelőssé a nők, a fogyatékosok és a romák esélyegyenlőségének tematikájáért. A főigazgatóság 2003-ban mindössze 79 millió 700 ezer forinttal gazdálkodhatott, majd néhány hónap múlva létrejött az esélyegyenlőségért felelős tárca nélküli miniszteri poszt, és a főigazgatót, Lévai Katalint miniszterre nevezték ki. Ezzel a szaktárca esélyegyenlőségi programja véget is ért, még mielőtt valójában megkezdődött volna. A minisztérium 2004-es költségvetésében már a feladat sem szerepel.

A minisztérium két PHARE-programja érintette, illetve érinti a romákat: a „Küzdelem a kirekesztődés ellen”, valamint a „Többszörösen hátrányos helyzetűek foglalkoztatásának javítása” címet viselő programoknak döntően romák a célcsoportjuk.

A tárca romákat is érintő előirányzatai látszólag a 2004-es költségvetés nagy vesztesei közé tartoznak. Harmadára csökkent a regionális átképző központok támogatása, és csaknem felére a közmunkaprogramokra tervezett összeg. Ugyanakkor a

Nemzeti Fejlesztési Terv több alintézkedése is jelentős forrásokat tartalmaz. A *Humán-erőforrás-fejlesztési* operatív program „*Társadalmi kirekesztés elleni küzdelem a munkaerőpiacra történő belépés segítségével*” prioritása 2004-ben összességében 5 milliárd 178 millió forintot tartalmaz, ebből 1 milliárd 294 millió 500 ezer forint a költségvetés által fedezendő rész.

### 9. tábla

#### **A Foglalkoztatási és Munkaügyi Minisztérium romákat is érintő fejezeti előirányzatai 2003–2004 (ezer Ft)???**

Jogcím	Előirányzat - 2003	Előirányzat - 2004
Regionális átképző központok	2.894.600	1.092.100
Többszörösen hátrányos helyzetűek foglalkoztatásának javítása	353.000 ebből 263.1 PHARE-támogatás 90.000 költségvetési forrás	-
Küzdelem a kirekesztődés ellen	2.575.000 ebből 1.225.000 PHARE-támogatás 1.350.000 költségvetési forrás	1.227.000
Közmunka	3.000.000	1.590.000
Esélyegyenlőségi program	79.700	-

*Forrás: Költségvetési törvények*

### 10. tábla

#### **Nemzeti Fejlesztési Terv – Humán-erőforrás-fejlesztési operatív program – „Társadalmi kirekesztés elleni küzdelem a munkaerőpiacra történő belépés segítségével” prioritás többéves kötelezettségvállalási keretösszege (ezer Ft)**

2004			2005			2006		
EU-forrás	Költségvetési forrás	Összesen	EU-forrás	Költségvetési forrás	Összesen	EU-forrás	Költségvetési forrás	Összesen
3.883.500	1.294.500	5.178.000	5.554.300	1.848.100	7.392.400	7.183.500	2.394.500	9.578.000

*Forrás: Költségvetési törvények*



**11. tábla****A Munkaerő-piaci Alap kiadási előirányzatai 2003-ban és 2004-ben (ezer Ft)**

Jogcím	Előirányzat - 2003	Előirányzat - 2004
Aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök: foglalkoztatási és képzési támogatások	47.980.300	45.904.500
Aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök: aktív foglalkoztatási eszközök és tartalék	2.360.000	-
Szakképzési célú kifizetések	18.231.000	18.225.600
Munkanélküli-ellátások	68.176.000	75.027.000
Jövedelemptülő támogatás	200.000	1????
Bérgarancia-kifizetések	1.700.000	3.600.000
Rehabilitációs célú kifizetések: munkahelyteremtő támogatások	2.926.000	3.041.000
Rehabilitációs célú kifizetések: megváltozott munkaképességű személyek foglalkoztatásának támogatása	16.900.000	31.613.500
Állami Foglalkoztatási Szolgálatnak átadott pénzeszközök	18.043.700	20.278.800
Állami Foglalkoztatási Szolgálat, fejlesztési program	1.250.000	1.250.000
Állami Foglalkoztatási Szolgálat PHARE-program társfinanszírozás	600.000	-
Állami Foglalkoztatási Szolgálat központosított kerete	206.000	250.000
Országos Munkabiztonsági és Munkavédelmi Felügyelőségnek átadott pénzeszköz	398.600	417.500
Átadás EU-társfinanszírozásra	-	5.567.400
Átadás tb-alapnak	-	1.000
Átadás közmunka céljára	-	1.600.000
Átadás területkiegyenlítésre	-	810.000
Non-profit szektorbeli munkavállalás támogatása	-	600.000

*Forrás: Költségvetési törvények*

### **3.4 A megyei munkaügyi központok roma foglalkoztatási és képzési programokkal kapcsolatos dilemmái**

A munka nélküli, munkát kereső romák számára a megyei munkaügyi központok által támogatott képzések, foglalkoztatási programok, elhelyezkedést támogató kedvezmények kínálják a leginkább kézzelfogható segítséget. A romaprogramokra vonatkozó összefoglalók tanulsága szerint a megyei munkaügyi központok gyakorlata és eszköztársa nem sokat változott a kormányváltás nyomán, és nem vált világosabbá, hogy vajon milyen célkitűzésekhez viszonyítva ítéltető meg a képzési és foglalkoztatási programok sikere.

A központok számára az jelenti a legnagyobb fejtörést, hogy miként lehet, illetve milyen esetekben szabad elkülöníteniük a roma munkanélkülieket a többségtől. A regisztrált munkanélküliek, illetve munkát keresők között természetesen nem szabad különbséget tenni etnikai alapon, mint ahogyan a pénzbeli ellátásban részesülők között sem. Az aktív munkapiaci ellátások egy részét is általános célcsoport számára nyújtják, vagy szervezik a központok, ugyanakkor a jelentések zöme közli a romák számát. A számok egy része becslésen alapul, de előfordul az is, hogy a munkaügyi központok kifejezetten romaprogramok keretébe ágyazzák a programokat; ennek két típusa van: az önkormányzatok kifejezetten roma civil szervezetek vagy CKÖ-k révén

---

szervezik meg a programokat, és a támogatásokat ezeknek az ágenseknek utalják, vagy pedig átfogó, kifejezetten romáknak szervezett képzési és foglalkoztatási programokhoz kötik az általános jellegű programokat is.

Az általános célcsoportú „színvak” és a kifejezetten romákat célzó „szintudatos” programok dilemmája jórészt álprobléma, vagy legfeljebb csak statisztikai jelentősége van. Főként azért, mert a munkaügyi központok sem a *munkapiaci diszkriminációra*, sem pedig a *romák valós, speciális foglalkoztatási jellemzőire* nem képesek reagálni, így a dilemmának nincs különösebb gyakorlati jelentősége.

A *munkapiaci diszkrimináció* kapcsán nagyon nagy a látencia; esetei nehezen tetten érhetők. A munkakeresés során a sértett fél kiszolgáltatott, bizonyításra nem képes, ráadásul sok esetben érdekelt abban, hogy lenyelje a sérelmet, mivel kedvezőtlenebb feltételekkel, de mégiscsak remélhet valamilyen állást, szerződést, vagy még inkább feketemunkát a diszkriminatív magatartást tanúsító munkaadótól. Hasonló helyzetben vannak azok, akik már alkalmazásban állnak és méltánytalan, diszkriminatív jogsérelmet szenvednek el; számukra ugyan nyitva a munkaügyi bírósági jogorvoslat lehetősége, de az esetek többségében a sértetteknek nyomósabb érdeke fűződik munkahelye megtartásához, mint igazsága kereséséhez. Paradox módon azok vannak a legkedvezőbb helyzetben, akiket elbocsátott munkaadójuk: nekik nincs mit veszíteniük, ha panaszukkal munkaügyi bírósághoz fordulnak.

A kisebbségi jogok állampolgári biztosa 1998-ban készült jelentésében foglalta össze a foglalkoztatási diszkriminációval kapcsolatos vizsgálatának eredményeit, illetve javaslatait. A vizsgálat a hatályos jogszabályokat és a Pest megyei gyakorlatot elemezte. A jelentés alapvetően a romák munkapiaci helyzetére koncentrál, és abból indul ki, hogy a tömeges munkanélküliség által sújtott romák számára az a döntő tényező, hogy milyen diszkriminatív munkaadói gyakorlat akadályozza a munkaviszony létesítését, és milyen jogorvoslati lehetőségeik vannak a sértetteknek.

A jelentés elmarasztalja a munkaügyi felügyelőségeket, mert álláspontjuk szerint foglalkoztatási diszkriminációs ügyekben szabálysértési eljárások a felügyelőségek kezdeményezésére, és nem a sértettek indítványára folytathatók le. Ez a jogszabályok önkényes értelmezése, mivel egyrészt a sértetteknek alanyi joguk van a jogorvoslat-hoz, másrészt a munkaügyi felügyelőségeknek hivatalból eleve kötelességük feljelentést tenni a tudomásukra jutott bűncselekmények vagy szabálysértések kapcsán. Az ombudsman álláspontja szerint a munkaviszony fennállása idején elkövetett munkaügyi diszkrimináció jogorvoslata alapvetően megoldott, de a munkaviszony létesítése kapcsán elkövetett diszkrimináció, tehát a munkaviszony-létesítés diszkriminatív megtagadásának jogorvoslata nem. A sértett legfeljebb a Ptk-ban rögzített, személyiségi jogainak megsértése miatt fordulhat bírósághoz és nem az Mtv-ben rögzített jogainak sérelme miatt; ez pedig az ombudsman álláspontja szerint nem elegendő. Döntő különbség, hogy az Mtv alapján lefolytatott eljárásban a bizonyítási teher a munkaadót terheli, míg a Ptk alapján lefolytatott eljárás folyamán a sértett köteles bizonyítani a diszkrimináció tényét, ami a gyakorlatban rendkívül nehéz. A munkaügyi központok gyakorlatával kapcsolatban az ombudsman utal arra, hogy vélelmezhető a diszkriminatív jogsértés abban az esetben, ha a munkaadó előzetesen nem jelzett szakmai kritériumok vagy szakmai gyakorlat hiányára hivatkozva utasítja el a kiközvetített jelölt alkalmazását, ugyanakkor senki nem veti össze hivatalból a munkaerőigényt és az el-

utasítási indokokat.<sup>21</sup> Azóta a helyzet annyiban változott, hogy megszületett a diszkriminációellenes jogszabály, de annak gyakorlati hatékonyságáról egyelőre nem lehetnek tapasztalatok.

A probléma érzékeltetésére érdemes röviden ismertetni egy tipikusnak mondható esetet. Egy roma lány 2000 áprilisában a megadott időpontban jelentkezett egy szálloda szobalányt kereső álláshirdetésére. „Egy cigányos kinézetű lány érdeklődik az állás iránt” – mondta az igazgatónak az ügyeletes recepciós telefonon. „Nem alkalmazunk cigányokat, ki nem állhatom őket” – hangzott az igazgató válasza. A recepciós letette a kagylót és elküldte a lányt azzal, hogy pillanatnyilag a szállodában nincs üres szobalányi állás. A lány azonban nem adta fel; a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Hivatalhoz fordult jogvédelemért. A hivatal ügyvédje pert indított a szálloda ellen. Az első fokon eljáró Fővárosi Munkaügyi Bíróság nem találta bizonyítottnak, hogy a lány valóban megjelent az álláshirdetésre, az ítéletet a Fővárosi Bíróság is helybenhagyta. A Legfelsőbb Bíróság azonban 2004 februárjában megsemmisítette az első fokú ítéletet és új eljárásra kötelezte a Fővárosi Munkaügyi Bíróságot.<sup>22</sup>

Több mint négy év telt el azóta, hogy a munkát kereső roma lányt elküldték a hotelből, és várhatóan újabb többéves pereskedésnek néz elébe. Aligha valószínű, hogy a roma mivoltuk miatt eltanácsolt munkakeresők többsége beláthatatlan küzdelmet vállalna, hogy bizonyítsa igazát.

*A romák munkapiaci helyzetének több olyan sajátossága van, amire a munkaügyi központok nem képesek reagálni. Az 1971-es felmérés szerint a roma családfők 44%-a ipari, építőipari vagy bányaiipari segédmunkás, 15%-a mezőgazdasági fizikai munkás, 10%-a ipari, építőipari betanított munkás, 11%-a pedig szakmunkás volt. A romák többsége azonban már a szocializmus időszakában is többféle megélhetési stratégiát követett:*

- *Főállású munkaviszonyt* főként a gyáripar, az építőipar, a bányák, valamint a mezőgazdasági állami gazdaságok és a termelőszövetkezetek kínáltak.
- *Idénymunkát* vagy napszámosmunkát az élelmiszeriparban, az erdészletben, illetve fafeldolgozásban, az építő- és az építőanyag-iparban, az építkezéseken, a kereskedelemben, és természetesen a mezőgazdaságban találtak.
- *Kiegészítő tevékenység* volt már a szocialista korszakban a böngészés (mezgerelés), csigázás, bodzaszedés, házaló ágynemű-felvásárlás és tollértékesítés, a libatolltépés, színesfémgűjtés és -értékesítés, a „szemetezés”, lomtalanítás stb.
- *Vállalkozásra* a szocialista korszak utolsó évtizedében már lehetőség nyílt, természetesen szigorú korlátok között. Az egykori ló- és disznókupecsek közül sokan például használtautó- és autóalkatrész-kereskedelemben fogtak, de sok roma család építette egzisztenciáját részben építőipari, fuvarozó, vagy éppen vendéglátó-ipari vállalkozásra.

A rendszerváltást követően a romák tömegesen veszítették el legfontosabb megélhetési forrásukat, korábbi főállású munkahelyeiket. Az idénymunka és a korábbi ki-

<sup>21</sup> A kisebbségi jogok országgyűlési biztosának megállapításai a foglalkoztatás területén tapasztalható hátrányos megkülönböztetésről, javaslatok, kezdeményezések a diszkrimináció feltárása, megelőzése és megszüntetése érdekében 1998.

<sup>22</sup> Roma Sajtóközpont

egészítő tevékenység a munkanélkülivé váló romák számára a szociális jövedelmek mellett fő megélhetési forrássá vált. A romák kis hányada számára a rendszerváltás, illetve a kilencvenes évek végén elindult konjunktúra új vállalkozási, megélhetési lehetőségeket adott. A vállalkozásokat azonban többnyire komoly alaptőke nélkül, mulékony konjunkturális haszonra alapozva, és sokszor a legalitás határán indították el. Korábban nem ismert megélhetési lehetőséget teremtett a kialakuló roma közelet: a több száz cigány kisebbségi önkormányzat, és a civil szervezetek újfajta politikusi/hivatalnoki pályákat nyitott meg. Végezetül, a magyarországi képzetlen olcsó munkaerőre alapozva számos nyugati cég telepített összeszerelő üzemet magyar városokba, és ezek egy része nem zárkózik el cigányok alkalmazásától.

A roma családok vagy közösségek számára a relatív siker záloga a különféle megélhetési formák és jövedelmek (beleértve a szociális jövedelmeket is), valamint a társadalombiztosítási jogviszony megfelelő kombinációja, a rugalmas váltások képessége. **Bukásra számíthat az, aki megpróbál egyetlen megélhetési forrásra támaszkodni**, mint ahogyan természetesen annak is a szegénység az osztályrésze, akinek eleve nincs is lehetősége többféle tevékenységgel próbálkozni. A romák többsége ugyanis nem rendelkezik olyan képzettséggel, amelynek révén alkalmazottként biztos megélhetésre számíthatna; nincs akkora alaptőkéje, hogy biztos megélhetést nyújtó vállalkozást építsen, és azt sem engedheti meg magának, hogy kizárólag illegális munkából próbáljon megélni.

### 3.5 A megyei munkaügyi hivatalok aktív foglalkoztatáspolitikai eszközszerkezere

A munkaügyi központok éppen erre a többelemű megélhetési stratégiára nem képesek megfelelően reagálni. A megyei munkaügyi hivatalok aktív foglalkoztatáspolitikai, képzési programjai értelemszerűen a teljes munkanélküli népesség számára kínálnak különféle kurzusokat és hosszabb-rövidebb ideig tartó munkalehetőséget. A romák részvételére vonatkozó számok az esetek többségében becsléseken alapulnak. Ennek ellenére nemcsak a programok tartalma, de nagyságrendje is figyelmet érdemel.

#### 12. tábla

#### *A megyei munkaügyi központok roma foglalkoztatási, képzési és aktív foglalkoztatáspolitikai programjai 2003-ban*

Program	Roma résztvevők (érintettek) száma	Kiadás (ezer Ft)
Képzések	3.120	470.000
Közhasznú foglalkoztatás	18.450	2.580.000
Vállalkozóvá válás, önfoglalkoztatóvá válás támogatása	35	23.000
Pályakezdők munkatapasztalat-szerzése	690	230.000
Bértámogatás, illetve járulékvállalás	2.250	262.000
Közmunkaprogramok	6.700	3.300.000
Munkába járás támogatása, munkahelymegőrzés támogatása	190	13.000
Komplex munkaerő-piaci program romák számára	3.200	1.178.000

*Forrás: Foglalkoztatási és Munkaügyi Minisztérium tájékoztatója a Cigányügyi Tárcaközi Bizottság részére*

**13. tábla**  
**Regionális munkaerő-fejlesztő és képző központok képzései 2003-ban**

Képzés	Roma résztvevők száma
Általános iskola befejezése	492
Parkgondozó szakképesítés	155
Mezőgazdasági szakképesítés	100
Élelmiszer-ipari szakképesítés	228
Ipari szakképesítés	171
Roma menedzser	55
Roma közösségfejlesztő	46
Roma foglalkoztatásszervező	46
Roma segéd egészségőr	9
Összesen	1302

*Forrás: Foglalkoztatási és Munkaügyi Minisztérium tájékoztatója a Cigányügyi Tárcaközi Bizottság részére*

A tárca adatai szerint a *közhasznú foglalkoztatás* 2003-ban mintegy **18 ezer** roma munkanélkülinek biztosított néhány hónapra munkát. Ez a szám persze jórészt becsléseken alapul; az önkormányzatok érdekeltek a romák arányának felülbecslésében, mivel a legtöbb munkaügyi központ a bérköltségeknek jóval nagyobb hányadát fedezi, ha a foglalkoztatottak romák. A közhasznú munkát az esetek zömében az önkormányzatok, néhány megyében kisebbségi önkormányzatok vagy civil szervezetek szervezik szakképzetlen tartós munkanélküliek számára. A közhasznú foglalkoztatás egyik célja az, hogy annak révén a munkanélküliek ismételten megszerezzék a munkanélküli-járadékra jogosító 200 napos munkaviszonyt. Ezért gyakori, hogy a rendelkezésre álló keretet megosztják. A közhasznú munka csak nagyon ritkán párosul bármilyen képzéssel. A közhasznú munka lehet vonzó és taszító a munkanélküliek számára. Vonzó azért, mert néhány hónapig a szociális jövedelmeknél magasabb munkajövedelmet biztosít, ugyanakkor a különféle segélyek feltételeként, kényszerből vállalt közhasznú munka adott esetben elvonhatja az időt a jobban fizető napszámos- vagy feketemunkától.

A *közmunkák* zömében szintén szakképzetlen munkaerőt foglalkoztatnak néhány hónapig; 2003-ban **6700** roma vett részt közmunkaprogramokban. A résztvevők többnyire csapadékvíz-elvezető hálózat építésén vagy karbantartásán, közterületek tisztántartásán, parkosításon, építkezésen, járdák és védművek karbantartásán, illetve az árvízvédelem elhárításán dolgoznak.

Az összefoglalók szerint 2003-ban **3120** roma munkanélküli képzését támogatták a munkaügyi hivatalok és további 1302 roma vett részt a Regionális munkaerő-fejlesztő és képző központok kurzusain. Tekintetbe véve a felnőttkorú munka nélküli és munkát kereső romák sok tízezres nagyságrendjét, a **képzésbe bevontak száma** még akkor is **nagyon csekély** lenne, ha a résztvevők zöme valódi tudás birtokában fejezné be a kurzusokat. Csakhogy a *képzések, tréningek* többsége **piacképtelen képzettséget kínál**.

- Ki nem mondva, de közhasznú vagy közmunkákra, illetve kommunális munkákra képeznek a kert- és parkápoló, a hulladékgyűjtő, a települési karbantartó és általános létesítményfenntartó tanfolyamok.
- Többnyire agrárprogramokhoz kapcsolódóan indítanak zöldség- és gyümölcs-termesztő, szántóföldi növénytermesztő, húsipari betanító tanfolyamokat.

- Piacképtelen képzések a kistelepüléseken élők számára szervezett gyékényszövő, szalma- és csuhéjfonó tanfolyamok.
- A helyi munkakinálat függvényében segíthetnek munkához jutni a gyorsétkeztési eladó, bolti eladó, sütőipari munkás, szakács, pincér, szociális gondozó, vasbetonszerelő, ács, nehéz- és könnyűgépszerelő, mezőgazdasági gépkezelő, varrómunkás, fakitermelő, szociális gondozó, személy- és vagyonőr tréningek.
- Önálló munkára is képesíthetnek az asztalos-, burkoló-, kőműves-, vízvezeték- és központifűtés-szerelő, hegesztőtanfolyamok.

*Bértámogatás, illetve járulékátvállalás* 2003-ban **mindössze 2250** roma foglalkoztatását vagy munkahelyének megtartását segítette. A gyorsan mobilizálható, olcsó és könnyedén kicserélhető munkaerőre épülő összeszerelő üzemek a kilencvenes évtized végén jelentek meg az országban. Bizonyos vállalatok kifejezetten tartós munkanélküliekre építettek foglalkoztatási stratégiájukat, tudatosan számítva foglalkoztatási támogatásokra, kedvezményekre. A támogatott cégek ugyanakkor abban érdekeltek, hogy néhány hónapos foglalkoztatás után megszabaduljanak munkásaiktól, és újak felvétele révén újabb támogatásokat kasszírozzanak. Nagyobb városokban kialakulhatott egyfajta „forgóajtó rendszer”, a hasonló érdekeltégű cégek egymásnak adták a munkásokat.

*A munkába járást segítő, illetve mobilitási támogatásban* csak elenyésző számú, **mindössze 190** roma foglalkoztatott részesült, ami arra utal, hogy eltűntek az ilyen támogatások hatékonyságához fűzött remények.

*A pályakezdők munkatapasztalat-szerzése* program résztvevőinek a száma is nagyon csekély, **mindössze 690** ember.

A munkaügyi hivatalok által képzett és alkalmazott *mentorok, roma menedzserek, asszisztensek* száma néhány száz. A segítők a megyei vagy területi munkaügyi ki- rendeltségeken dolgoznak, speciális, egyénre szabott programok keretében támogatják a munka nélküli klienseket, vagy komplex romaprogramokhoz kapcsolódva dolgoznak.

*A vállalkozóvá, önállóvá, önfoglalkoztatóvá válás* támogatását célzó munkaügyi programok gyakorlatilag teljesen irrelevánsak a roma munkanélküliek szempontjából; 2003-ban **35** roma munkanélküli kapott ilyen támogatást.

Elvben a *komplex munkapiaci programok* hivatottak arra, hogy megfelelő megoldásokat kínáljanak a romák speciális élethelyzetére. Komplex munkapiaci programokról abban az esetben beszélhetünk, ha a különféle tréningeket, felkészítő és szakképesítő képzéseket foglalkoztatási támogatásokkal kapcsolják össze, illetve segítőknek alkalmaznak és törekednek arra, hogy hálózatokat építsenek ki. A tárca adatai szerint 2003-ban **3200** roma munkanélküli vett részt a komplex programokban. Ezt a számot nagy fenntartással kell kezelni. A megyei munkaügyi központok jelentéseinek elemzése alapján nem egyetlen évben, hanem **2000–2003 között összesen volt 3200** résztvevője azoknak a programoknak, amelyek kisebb-nagyobb megszorításokkal megfelelnek a fenti kritériumoknak.

- *Baranya megyében a Pécsi Termelőiskola* összeköti a képzést és a foglalkoztatást. 2002-ben 20 roma munkanélkülit képzett ki pincér, szakács, kőműves, parkgondozó, motorfűrész-szerelő, fakitermelő, faipari gépmunkás szakmákra. A *Munka Pécs Baranyáért Tranzitfoglalkoztatási Kht.* 10 roma munkanélkülit tanított be és alkalmazott közterület-fenntartó és parkgondozó munkakörben. Az *Ormánsági Agrársuli* szakmunkásképző intézetek közreműködésével gyógy- és fűszernövény-termesztés és -feldolgozás tréninget szervezett 30 résztvevő számára. 2003-ban a „*Lépésről lépésre*” roma referens program keretében 10 főt alkalmaztak a helyi kirendeltségek. Az „*Útirány*” *termelőiskola – tranzitfoglalkoztatási program* keretében 16 romát sikerült munkába állítani A *Környezetvédelmi tranzitfoglalkoztatási munkaerőpiaci program* keretében 10 roma munkanélküli szerzett települési hulladékgyűjtő és -szállító szakmunkás bizonyítványt. Baranya megye gyakorlatának sajátossága, hogy a romákat célzó foglalkoztatáspolitikai programok tekintélyes részét civil szervezetek és kisebbségi önkormányzatok révén valósítják meg.
- *Bács-Kiskun megyében a „Cigány háló” a „Lehetőség”, a „Kész”, a „Válogató”, az „Élő Igények”, a „Parkgondozó”, a „Roma lehetőség”, a „Kiskunhalasi cigány munkaerő-piaci program” és a „Virágzó Mélykútért”* programok keretében több év alatt mintegy 170 roma munkanélkülit képeztek ki vagy tanítottak be szociális gondozó, kőműves, burkoló, zöldségcsomagoló szakmákra vagy munkakörök betöltésére, illetve munkához segítették őket.
- *Békés megyében a „Roma Start” és a „Roma Start Plusz”* program hároméves futamideje alatt csaknem 350 munkanélküli romát képeztek ki kert- és parkápoló, szántóföldi növénytermesztő, varrómunkás, gyorsétkeztetési eladó, vasbetonszerelő, asztalos, fakitermelő munkákra és juttatták őket munkához. A Roma Start program keretében ugyanakkor mintegy megkettőzték az általános munkaügyi támogatásokat: a programban részt vevők, akik magukat nyilvánosan romának vallották, illetve az őket foglalkoztatók külön bér- és járulék-, valamint mobilitási támogatásokat kaptak, vagy éppen külön, számukra szervezett közhasznú munkaprogramokban vehettek részt.
- *Borsod-Abaúj-Zemplén megyében az „Esélyteremtő roma foglalkoztatási program”* keretében 100 roma munkanélkülit juttattak OKJ-s képzettséghez és további 500 ember számára szerveztek különféle tréningeket. A képzési programokat követően a végzettek építőipari és mezőgazdasági munkákhoz jutottak.
- *Csongrád megyében az „EUROMA 1”, az „EU-ROMA 2003”, illetve az „EUROMA-NET”,* valamint a PHARE Equal program keretében baromfi-feldolgozó, bolti eladói könnyű- és nehézgépkezelői képzéseket tartottak összesen 52 munkanélkülinek.
- *Hajdú-Bihar megyében* szervezték meg a legjelentősebb komplex munkapiaci programot 2000 és 2002 között: az „*Esélyt 2000-től*” programnak 1478 résztvevője volt.
- *A dél-dunántúli, több megyére kiterjedő EUROMA program* keretében *Somogy megyében* 164 fiatalot vontak be a részben általános iskolai 7-8. osztályos képzéssel egybekötött könnyűgépkezelői, betanított parkgondozói, betanított mezőgazdasági kisművekezői és szociális segítői tanfolyamokra. 2003-ban 265 résztvevőt vontak be: felkészítő tréninggel egybekötött kisművekezői, számítógép-kezelői, illetve szociális segítői tréningekbe. *Tolna megyében* 2002-ben 37 fő vett részt könnyűgépkezelői, pék-, szakács-, pincér-, bolti eladói, kőműves- és hegesztőtanfolyamokon. A megyében összesen 64 fő helyezkedett el a program segítségével.

- Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében 2000–2002 között a „Hátrányos helyzetű rétegek hároméves reintegráló programjának” feltételei közé tartozott, hogy a romák minimális aránya 50% legyen. Végül mintegy 60 roma munkanélküli vett részt a programban.

Az éves jelentések által összesített komplex programok száma ennél lényegesen nagyobb, mivel a megyei munkaügyi hivatalok hajlamosak tágan értelmezni a komplex programok fogalmát.

- *Közhasznú munka mint komplex romaprogram:* Nógrád és Zala megyében a közhasznú foglalkoztatási programok egészét nevezik komplex programnak.
- *Pedellus vagy segítő pedagógusok képzése és alkalmazása mint komplex romaprogram:* Borsod-Abaúj-Zemplén és Heves megyében a kiképzett pedellusokat iskolák alkalmazzák többnyire közhasznú foglalkoztatottként, hogy közvetítsenek az iskola és a roma családok között. A közhasznú munkásként foglalkoztatott pedellusok a konfliktusokban értelemszerűen az iskolákhoz lojálisak. Nem véletlen, hogy a legtöbb roma pedellust Borsod-Abaúj-Zemplén megyében képezték ki, abban a megyében, ahol a roma tanulók legnagyobb hányadát irányítják kiegészítő iskolákba.
- *Roma „egészségőrök” képzése és foglalkoztatása mint komplex romaprogram:* Győr-Moson-Sopron és Komárom-Esztergom megyében a kiképzett és főként a közösségi házak által alkalmazott „egészségőrök” és „segéd egészségőrök” tényleges feladata a többség védelme a feltételezett fertőzésektől.
- *Megélhetési program mint komplex romaprogram:* Fejér megyében 20 résztvevővel szervezett mangalicaprogramot nevezik komplex programnak.

**Összességében, a megyei munkaügyi hivatalok és képzőközpontok programjai aligha képesek arra, hogy érdemben javítsanak a romák foglalkoztatási helyzetén.**

A képzési beiskolázások száma csekély, a kurzusok hatékonysága alacsony, a komplex programok csak kevés kis létszámú közösséget, és kevés roma munkanélkülit érnek el.

### **3.6 Az Országos Foglalkoztatási Közalapítvány és a Magyarországi Cigányokért Közalapítvány roma foglalkoztatási és megélhetési programjai**

Az Országos Foglalkoztatási Közalapítvány (OFA) kisebbségi önkormányzatokat és roma civil szervezeteket, illetve ezek mikro foglalkoztatási programjait támogatja. Az OFA 2003-ban 174 millió forintos költséggel összesen **311** ember időszakos foglalkoztatását segítette. A Magyarországi Cigányokért Közalapítvány (MACIKA) kéttípusú pályázati programmal segíti a romák foglalkoztatását, illetve megélhetését. A vállalkozói pályázatok nyertesei vissza nem térítendő támogatást vagy kamatmentes kölcsönt kapnak. A megélhetési programok esetében az alapítvány nem számol azzal, hogy a programok idővel hasznot hoznak, vagy akár csak önköltségessé válhatnak, tehát a megélhetési programra pályázók vissza nem térítendő támogatásra számíthatnak. 2002-ben az alapítvány 165 millió forintot fordított vállalkozásokat támogató, illetve megélhetési programokra.



**14. tábla****Az OFA által támogatott roma foglalkoztatási programok 2003-ban**

Támogatott szervezet	Összeg (ezer Ft)	Résztevők	Tevékenység
Hosszúpályi (Hajdú-Bihar megye): Cigány Vezetők Szakmai Egyesülete	6.066	17	Fóliaházas primőrúru termesztése
Sormás (Zala megye) CKÖ	3.942	9	Köztisztaság, közterület-gondozás, erdőgondozás
Hernádvécse (Borsod-Abaúj-Zemplén megye): Magyarországi Falusi Cigányok Mezőgazdasági Szövetsége	4.639	13	Szárazvirág-, koszorúalapok
Mátészalka (Szabolcs-Szatmár-Bereg megye): CKÖ	8.208	20	Köztisztaság, közterület-gondozás, erdőgondozás
Nagydorog (Tolna megye): CKÖ	4.639	10	Nyúltenyésztés
Nyíregyháza: CKÖ	8.208	20	Köztisztaság, közterület-gondozás, erdőgondozás
Szakoly (Szabolcs-Szatmár-Bereg megye): CKÖ	5.709	9	Betonelemek gyártása
Békés: (Békés megye)CKÖ	6,606	11	Zöldterület rendezés, csirketartás
Bátaszék (Tolna megye): Roma Kertbarátok Egyesülete	4.636	8	Gyümölcs-, paprikatermesztés
Kiskunmajsza (Bács-Kiskun megye): „A cigányság foglalkoztatásáért” Kht.	14.040	14	EURO-szabványú MÁV-raklap gyártása
Órkény (Pest megye): CKÖ	10.920	12	Parkterület- és erdőgondozás, földmunkavégzés, építési, felújítási segédmunkák
Lenti (Zala megye): CKÖ	12.480	14	Konyhakerti növények termesztése
Gyomaendrőd (Békés megye) A „Művelt Cigányifjúságért” Alapítvány	11.000	11	Gyermekruházat, varrodai termékek előállítása
Vanyarc (Nógrád megye): CKÖ	9.360	12	Napraforgó étolaj előállítása
Hajdúszovát (Hajdú-Bihar megye): Cigány Vezetők Egyesülete	10.901	14	Szarvasmarha-tenyésztés, tejtermelés
Összesen	174.007	311	

*Forrás: Az OFA, a Közmunkatanács, a regionális munkaerő-fejlesztő és képző központok és a megyei munkaügyi központok beszámolója a CTB számára 2003-ban*

**15. tábla****A MACIKA pályázatai 2002-ben**

Pályázat megnevezése	2002. évi terv (ezer Ft)
Vállalkozói pályázatok	80.000
Megélhetési, kertimág- és vetőburgonya pályázatok	85.000

*Forrás: MACIKA tájékoztató*

## 4. Közoktatás

### 4.1 Esélyegyenlőség, szegregáció, továbbtanulás

A tárca reform-konceptiója a PISA 2000 felmérés két megállapítására alapozta a változások szükségességét. A jelentés szerint **a magyar oktatási rendszer az európaiak közül a legkevesbé biztosít egyenlő esélyeket** az alacsonyabb iskolai végzettségű, és a szegényebb családokból származó gyermekeknek illetve a leginkább szelektív. Ugyanakkor néhány elit iskola kiemelkedő eredményei ellenére a magyar diákok olvasási, szövegértési és matematikai készségei kifejezetten gyengék, a korosztály idegen nyelv ismerete és informatikai jártassága szegényes, miközben a tantárgyi lobbik és a felsőoktatási követelmények egyre nagyobb óraszám- és lexikális terhelést zúdítanak a nebulókra.

A tanulói teljesítmények szempontjából az iskolarendszer szelektivitása azt jelenti, hogy a teljesítmények jobban szóródnak az iskolák között, mint az iskolákon belül. Míg az OECD országokban a tanulók olvasási, szövegértési teljesítmény különbségét 36%-ban magyarázzák az iskolák közötti különbségek, addig a magyar tanulók esetében ez az arány 71%. A másik véglet Svédország, ahol a tanulók olvasási, szövegértési különbségét 77%-ban az iskolákon belüli különbségek magyarázzák és csak 33%-ban az iskolák közötti különbségek. Magyarországon a jobb iskolákba járó alacsonyabb státuszú családokból jövő gyerekek teljesítménye is jobb, ugyanakkor a gyengébb iskolákba járó, magasabb státuszú családokból jövő gyerekek teljesítménye alacsonyabb annál, mint ami családi háttérük alapján várható lenne.<sup>23</sup> A korai iskolaválasztás tehát nagymértékben meghatározza a gyerekek esélyeit.

**A magyar közoktatásban kettős trend érvényesül: a kétirányú kegyetlen szelekció és a középiskolai expanzió.** A magasabb státuszú családok kiválasztják a számukra megfelelő iskolákat, a magasabb státuszú iskolák pedig kiválasztják a számukra kívánatos gyerekeket, vagy gyorsan kiszelektálják a nem kívánt tanulókat. Ugyanakkor a középiskolákba beiratkozott diákok aránya jelentősen megnőtt: a kilencvenes években a gimnáziumban továbbtanuló diákok aránya a 14 éves korosztályon belül 20%-ról 32%-ra, az érettségit adó szakközépiskolákba felvettek aránya pedig 27%-ról 39%-ra növekedett. Az érettségizettek aránya pedig a 18 éves korosztályon belül 36,9%-ról 53,6%-ra növekedett.<sup>24</sup>

A közoktatás általános trendjei érintették a roma diákokat is. A szabad iskolaválasztás illetve az iskolarendszer szelektivitása gyorsan növelte a „spontán” – tehát a nem cigány tanulók iskolai elvándorlása révén előállt szegregációt. Az Oktatáskutató Intézet néhány évvel ezelőtt átfogóan vizsgálata a problémát. A vizsgálat becslése szerint 2000-ben mintegy 770 homogén általános iskolai cigány osztály működött Magyarországon, 740 osztályban a roma tanulók aránya meghaladta a 75%-kot, 1230 osztályban pedig az 50%-kot. **Az összes általános iskolai tanuló 10%-kát kitevő cigány tanulók jó egy-**

<sup>23</sup> Országos Közoktatási Intézet: Jelentés a közoktatásról 2003

<sup>24</sup> Lannert Judit: Továbbhaladás a magyar iskolarendszerben. In.: Társadalmi Riport 2000 TÁRKI Budapest 2000

**harmada – a 93 ezer tanuló közül 32 ezer – olyan iskolai osztályba járt, ahol a roma nebulók többségben voltak.**<sup>25</sup> A spontán szegregáció mellett jelentős tényező a roma tanulók mesterséges elkülönítése: ennek legfontosabb eszköze a tömeges, indokolatlan gyógypedagógiai beiskolázás. **A gyógypedagógiai osztályokba, iskolákba járó tanulók több, mint 40%-ka roma; az összes roma tanuló 20-22%-kát gyógypedagógiai kiegészítő osztályokba íratják, ami minden korábnál magasabb arány.**

A középfokú expanzió ugyanakkor részben ellensúlyozta a szegregáció negatív következményeit. Az *Oktatáskutató Intézet* adatai szerint a gimnáziumba felvett roma tanulók aránya az általános iskolát elvégzett korosztályon belül 1993 és 1999 között 0,6%-ról 3,6%-ra; az érettségit adó szakközépiskolába felvettek aránya pedig 10%-ról 15,4%-ra emelkedett.<sup>26</sup> A továbbtanulás dinamizmusa még akkor is impozáns, ha középfokon a roma és nem roma tanulók közötti szakadék tovább szélesedett és nagyon jelentős a cigány tanulók lemorzsolódása.

**16. tábla**  
**A továbbtanulók aránya az éves végzők arányában**

Továbbtanulás	1996/1997		1998/1999	
	Nem roma (%)	Roma (%)	Nem roma (%)	Roma (%)
Nem tanul tovább	2,3	16,5	3,2	14,9
Szakiskola	4,4	8,6	3,2	9,4
Szakközépiskola	36,5	61,6	36,8	56,5
Gimnázium	18,3	3,7	18,4	3,6
Összesen	100	100	100	100

Forrás: *Oktatáskutató Intézet*

**17. tábla**  
**A roma és nem roma tanulók aránya a kiegészítő osztályokban**

Településtípus	Roma (%)	Nem roma (%)
Budapest	81,2	18,7
Megyeszékhely	92,1	7,8
Város	70,7	29,2
Község	90,5	9,4
Kisközség	95,5	4,4

Forrás: *Oktatáskutató Intézet, 2000*

## 4.2 Kormányzati célkitűzés

A Medgyessy kormány, illetve a *Magyar Bálint* miniszter vezette SZDSZ-es oktatási tárca volt az első, a rendszerváltást követő időszak oktatási kormányzatai közül, amelyik szembenézett a közoktatási folyamatok társadalmpolitikai hatásaival, vagy legalább néven nevezte a problémákat. **Az oktatási törvény 2003-as módosításának** egyik

<sup>25</sup> Havas Gábor–Kemény István–Liskó Ilona: *Cigány gyerekek az általános iskolában*. Oktatáskutató Intézet–Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 2002

<sup>26</sup> Havas Gábor–Kemény István–Liskó Ilona: *Cigány gyerekek az általános iskolában*. Oktatáskutató Intézet–Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 2002

fő indoka éppen az esélyegyenlőség növelése volt. Igaz, a minisztérium eszközei meglehetősen korlátozottak és a törvény új elemeinek várható hatásáról is megoszlanak a vélemények. A tanszabadságon, a teljesen szabad iskolaválasztáson, az önkormányzati kompetenciájú oktatásirányításon alapuló szisztéma lényegi elemein a tárca nem tudott, de nem is akart változtatni. Sőt, az előző ciklusban meghonosított központi tanterv-szabályozást, tehát a kerettantervek kötelező jellegét is megszüntette.

A módosított jogszabály a készség-centrikus oktatás jegyében csökkenti a kötelező óraszámot, hat évre nyújtja meg az alapozó szakaszt, megszabva, hogy az 5. és 6. évfolyamon az órák 25-40%-át az alsós tanítóknak kell tartaniuk. Ez a változás kétségkívül elmozdulás a 6+4+2-es iskolaszervezeti modell irányába, de politikai okok miatt ennek a törekvésnek a nyílt vállalása tabu, mint ahogyan tabu volt az 1994-1998-as kormányzati ciklusban is. Az MSZP ugyanis ragaszkodik a hagyományos 8+4-es modellhez, míg az SZDSZ az iskolaszervezeti reformot támogatja. Ebből adódóan a politikai diskurzus keretein belül nem lehet megvitatni a közoktatás-politika egyik legfontosabb kérdését, azt, hogy vajon az iskolaszervezeti változásnak milyen hatása van a szegény, roma vagy éppen falusi gyerekek esélyeire.

A jogszabály korlátozza a buktatást az első három évfolyamon, és előírja, hogy a kisiskolások teljesítményét tanítóknak szövegesen kell értékelniük. Az üzenet nyilvánvaló: a személyre szabott pedagógiai módszereket, a részképesség-zavarok korai felismerését és korrekcióját, a felzárkóztatást és az együtt-nevelést preferálja ahelyett, hogy az iskolák idejekorán ítélkezzenek a kisiskolások felett. Eltörli a kerettantervek kötelező jellegét, illetve alternatív tantervvariánsokat kínál azoknak az iskoláknak, amelyek nem képesek önálló tantervfejlesztésre. 2005-től életbe lépteti a kétszintű érettségít, amely főlegessé teszi a felsőoktatási felvételi vizsgát. A kétszintű érettségi tényleges hatása is kiszámíthatatlan. Kétségtelen, hogy előrehozza a pályaválasztást meghatározó döntést, ugyanakkor a külön felvételi vizsga megszüntetése gátat vethet annak a gyakorlatnak, hogy a felsőoktatási intézmények felvételi követelményeik révén diktálhatnak a középiskoláknak; jórészt ez az oka a kegyetlen teljesítménykényszernek és szelekciónak. Az iskolafenntartó önkormányzatoknak lehetőségük lesz arra, hogy a 8. és a 9. évfolyam közé beiktassanak egy intenzív nyelvi és informatikai előkészítő évfolyamot.

Az oktatási törvénybe határozott diszkriminációt tiltó passzusok kerültek, majd néhány hónappal a módosított közoktatási törvény hatályba lépését követően a jogszabályhely átkerült az esélyegyenlőségi törvénybe. **A minisztériumnak nincsenek közvetlen eszközei a diszkriminatív oktatási gyakorlat szankcionálására.**

### **4.3 Költségvetési kiadások és kormányzati intézkedések**

Az *Oktatási Minisztérium* az egyetlen tárca, amely roma ügyi miniszteri biztost nevezett ki és jelentős összegeket különített el a szegregációs folyamatok fékezését célzó intézkedésekre. A több forrást igyekezett koncentrálni a résztvevő települések illetve iskolák támogatására.

A minisztérium lehetőség szerint igyekezett kerülni, hogy új programjait és támogatásait nevesítve a roma tanulóknak címezze. Ehelyett két célcsoportot nevezett meg: a *hátrányos helyzetűeket* és a *sajátos nevelési igényű* tanulókat. A hátrányos helyzetű kategóriának objektív kritériumai vannak: azok a családok tartoznak ide, akinek iskolai

végzettségük legfeljebb csak 8 osztály és anyagi helyzetük folytán jogosultak a rendszeres gyermekvédelmi támogatásra. A sajátos nevelési igény a gyógypedagógiai beiskolázást szükségessé tevő enyhe, vagy közép súlyos értelmi fogyatékoságot jelenti.

A tárca a kétféle célcsoport háromféle iskolai helyzetén kíván változtatni. Az *integráció* az iskolák, tagiskolák, illetve az osztályok közötti szegregáció folyamatát szándékozik megfordítani. A *képesség-kibontakoztatás* célja a részképesség-zavaros, hiperaktív, vagy más, tanulási nehézségekkel küzdő, de értelmi fogyatékosnak nem minősített gyerekek iskolán belüli elkülönítését és csökkentett követelményrendszer szerinti oktatásának gyakorlatát szeretné megváltoztatni. Az „*Utolsó padból*” program, célja pedig az indokolatlanul gyógypedagógiai képzésbe irányított, ál-fogyatékos tanulók visszahelyezése a normál képzésbe.

A tárca a 2003/2004-es tanévtől két új **normatív támogatási konstrukciót** vezetett be: a *képesség-kibontakoztató* normatívát, illetve az *integrációs* normatívát. Az előbbi támogatás célja a belső felzárkóztatás, az integrációs normatíva pedig, amelyet felmenő rendszerben (az 1., 5., és a 9. évfolyamok tanulói után) lehet igényelni a szegregáció mértékét akarja csökkenteni iskolák, tagiskolák, osztályok között. Az integrációs programban résztvevő iskolafenntartók a különleges helyzetben lévő gyermekek és tanulók támogatása jogcímű normatív támogatás háromszorosát vehetik igénybe, ha két feltétel teljesítését vállalják: olyan felkészítő kurzusokat szerveznek az elkülönítetten oktatott tanulóknak, amely képessé teszi őket arra, hogy a következő évtől a normál osztályokban folytathassák tanulmányaikat. A másik feltétel, hogy évente legalább 10%-kal mérsékeljék a szegregációt. (A normatíva előírászata értelemszerűen nem szerepel a tárca fejezeti költségvetésében.)

A minisztérium 2003-ban nemzeti és etnikai kisebbségi feladatok támogatására 900,000 ezer forintot irányzott elő, ebből 750,000 ezer forintot szánt roma programokra. Az integrációs hálózatra 500,000 ezer forintot terveztek – ezt az előző évi tartalékból még 100,000 ezer forinttal megtoldották – ebből tervezték létrehozni az 50 integrációs bázisintézményt. A pályázati kiírás két követelményt állított a leendő bázisintézmények elé. Az egyik feltétel az volt, hogy a pályázó intézmény nem folytat és korábban sem folytatott szegregációs gyakorlatot. A másik követelmény szerint bázisintézmény címet elnyert iskolának legalább öt olyan, környékbeli iskolával fel kell vennie a kapcsolatot, amelyek integráció-ellenes programot indítanak.

Végezetül a harmadik forrás a *halmozottan hátrányos helyzetű, elsősorban roma fiatalok társadalmi integrációjának támogatása* nevű Phare projekt, amelynek célja roma közösségi házak létrehozása, romológiai képzés szervezése illetve pedagógiai programok kidolgozása. A Phare program teljes összege 2,4 Mrd forint, az önrész negyedét állta az Oktatási Minisztérium.

A gyógypedagógiai beiskolázás reformja a 2002-2003-as tanévben még csak szándék maradt. Az oktatásirányítók tartottak ugyanis attól, hogy az iskolarendszer egyszerűen nem bírná el, ha a szegregáció-ellenes programmal párhuzamosan további több tízezer tanulót próbálnának áthelyezni a normál tanrend szerint oktató osztályokba.

A minisztérium 2004-ben tovább kívánta bővíteni az integrációs hálózatot és belevágott a gyógypedagógiai beiskolázás reformjába. Az „*Utolsó padból*” projekt keretében

megkezdődött az összes első és második évfolyamon tanuló enyhe fokú értelmi fogyatékosnak minősített gyerek felülvizsgálata 2003 szeptemberében; a felülvizsgálatokat független szakértői bizottságok, vagy pedig másik megyék szakértői bizottságai végzik. Az álfogyatékos gyerekeket áthelyezik a normál tanrend szerint oktató osztályokba és ezt a folyamatot támogatja egy új normatíva. A konstrukció az alapnormatíván felül a gyógypedagógiai normatíva 70%-kát folyósítja a normál tagozatba visszahelyezett tanulók után két éven át az iskolafenntartónak. Ugyancsak a gyógypedagógiai beiskolázás reformját szolgálja a szakértői bizottságok által használt több évtizedes tesztek reformja; ezt a folyamatot az NFT 100 millió forint összegben támogatja.

A minisztérium jogszabályokban igyekszik korlátozni a szelekció két bevált módját: a magántanulóvá nyilvánítást és a tantárgyi felmentést.

A 2004-es költségvetés összesen 890,000 ezer forintot irányzott elő nemzetiségi és etnikai feladatok támogatására; az összeg kiegészült az Esélyt a Tanulásra Közalapítvány 150,000 ezer forintos támogatásával. Romákat érintő feladatok támogatására ezen belül 330,000 ezer forint jut. A fejezeti forrás csökkenést azonban ebben az esetben is ellensúlyozza a Nemzeti Fejlesztési Terv *Humán Erőforrás-fejlesztési Operatív Program Társadalmi kirekesztés elleni küzdelem a munkaerő-piacra történő belépés segítségével* prioritása *Hátrányos helyzetű tanulók esélyegyenlőségének biztosítása az oktatási rendszerben* alintézkedésre 2004-ben szánt összeg. Az NFT Humán Erőforrás Operatív Program (HEFOP) keretében kiírt első három pályázatot kimondottan a minisztérium törekvéseihez illeszkedik.

*A sajátos nevelési igényű tanulók integrált nevelésének támogatása intézményi együttműködés keretében* (HEFOP 2.1.2) két év alatt 600 millió forinttal támogatja az álfogyatékos gyerekek visszahelyezését; egy-egy pályázó 12-40 millió forint közötti összegre pályázhat, összességében tehát viszonylag kevés a lehetséges kedvezményezettek száma.

Lényegesen nagyobb összeggel, két év alatt 1800 millió forinttal támogatja a pályázó iskolákat a *hátrányos helyzetű tanulók integrációs felkészítésének támogatása intézményi együttműködés keretében* (HEFOP 2.1.3) pályázat, amelynek célja kifejezetten az intézmények közötti, szegregáció csökkentése. A résztvevő konzorciumok mindössze 12-15 millió forint közötti összegekre pályázhattak; a csekély összeg önmagában is kérdésessé teszi a felhasználás hatékonyságát. A kiírás ki nem mondott célja az volt, hogy közvetve a bázis intézményeket juttassa pótlólagos forrásokhoz, így a siker reményében pályázóknak mindenképpen be kellett vonniuk a konzorciumba valamelyik bázis intézményt, jöllehet a pályázati időszakban még csak azokban a régiókban volt bázis intézmény, ahol sok roma él. A kiírás lehetővé tette, hogy a pályázók – valódi, intézményközi integráció helyett - integrációs tapasztalatok adaptációjára építsék projektjeiket. Sok olyan konzorcium pályázott, amelyeket egymástól távol eső, egymással semmiféle kapcsolatban nem álló iskolák és még távolabbi bázis intézmények alkottak. **Biztosra vehető, hogy a legnagyobb összegű HEFOP pályázat hatékonysága nagyon alacsony lesz.**

A harmadik közoktatási pályázat célja a *modell értékű, tanoda típusú (extrakurrikuláris) tevékenységek támogatása hátrányos helyzetű tanulók iskolai sikeressége érdekében*. (HEFOP 2.1.4) A pályázat két év alatt mindössze 300 millió forinttal, egyenként 12-15 millió forinttal támogatja a tanodákat.

A tárca 2004-es beszámolója a program első tanévében szerint a képesség-kibontakoztató normatívát 24,117 tanuló után igényelték, míg az integrációs normatívát az iskolafenntartó önkormányzatok 8033 tanuló után igényelték integrációs normatívát. Eddig 45 integrációs bázisintézmény alakul főként azokban a régiókban, ahol sok roma él; sok iskolában tehát megfelelő fejlesztő háttér nélkül indult el a program.

### 18. tábla

*Az integrációs normatívát igénylő önkormányzatok és az integrációs program által érintett tanulók száma 2004-ben*

<b>Megye</b>	<b>Önkormányzatok száma</b>	<b>Érintett tanulók száma</b>	<b>Kapcsolat az Országok Oktatási Integrációs Hálózattal</b>
<b>Budapest</b>	5 budapesti kerület	694	Országos Oktatási Integrációs Hálózat által lefedett megye
<b>Baranya</b>	28	437	Országos Oktatási Integrációs Hálózat által lefedett megye
<b>Bács-Kiskun</b>	10	358	
<b>Békés</b>	5	106	
<b>Borsod-Abaúj-Zemplén</b>	56	1603	Országos Oktatási Integrációs Hálózat által lefedett megye
<b>Csongrád</b>	10	219	
<b>Fejér</b>	9	185	
<b>Győr-Moson-Sopron</b>	7	18	
<b>Hajdú-Bihar</b>	25	1017	Országos Oktatási Integrációs Hálózat által lefedett megye
<b>Heves</b>	13	291	Országos Oktatási Integrációs Hálózat által lefedett megye
<b>Komárom-Esztergom</b>	7	161	
<b>Nógrád</b>	16	196	Országos Oktatási Integrációs Hálózat által lefedett megye
<b>Pest</b>	14	161	Országos Oktatási Integrációs Hálózat által lefedett megye
<b>Somogy</b>	20	366	Országos Oktatási Integrációs Hálózat által lefedett megye
<b>Szabolcs-Szatmár-Bereg</b>	50	1407	Országos Oktatási Integrációs Hálózat által lefedett megye
<b>Jász-Nagykun-Szolnok</b>	13	517	Országos Oktatási Integrációs Hálózat által lefedett megye
<b>Tolna</b>	7	154	Országos Oktatási Integrációs Hálózat által lefedett megye
<b>Vas</b>	6	34	
<b>Veszprém</b>	6	30	
<b>Zala</b>	8	79	
<b>Összesen</b>	315	8033	

*Forrás: Oktatási Minisztérium*

**19. tábla**

**Az Oktatási Minisztérium romákat is érintő fejezeti előirányzatai 2003–2004 (ezer Ft)**

Jogcím	Előirányzat – 2003	Előirányzat – 2004
Nemzeti és etnikai kisebbségi feladatok támogatása	900.000 ebből 750.000 roma	-
Halmozottan hátrányos helyzetű, elsősorban roma fiatalok társadalmi integrációjának támogatása II. fázis (PHARE-projekt)	-	-
Etnikai és kisebbségi feladatok támogatása	-	330.000
Nemzetiségi feladatok támogatása	-	560.000
Esélyt a Tanulásra Közalapítvány támogatása	-	250.000

*Forrás: Költségvetési törvények*

**20. tábla**

**Az önkormányzatok közoktatási feladatainak ellátásához nyújtott egy főre eső állami normatív támogatás 2000-ben, 2001-ben, 2002-ben, 2003-ban és 2004-ben**

Jogcím	Előirányzat – 2000	Előirányzat – 2001	Előirányzat – 2002	Előirányzat – 2003	Előirányzat – 2004
Alapfokú nevelés, oktatás	104.000	120.300	135.300	1-4. osztály: 187.000 5-8 osztály: 194.000	193.000 202.000
Szakmai, elméleti oktatás, szakiskolai kifizető oktatás	-	120.300	130.300	190.000	-
Szakközépiskolai alapszabvány	115.000	-	-	-	-
Gimnáziumi és szakközépiskolai alapszabvány	126.000	-	-	-	-
Középfokú nevelés, oktatás	-	143.700	161.200	240.000	248.000
Elméleti szakképzés	104.300	-	-	-	197.000
Gyakorlati szakképzés	60.000	-	-	-	-
Iskolai szakképzés, szakmai gyakorlat	-	66.000	74.000	102.000	106.000
Gyógypedagógiai (konduktív pedagógiai) ellátás	220.000	250.000	300.300	430.000	444.000
Korai fejlesztés, gondozás	115.300	127.000	163.000	225.000	235.000
Fejlesztő felkészítés	155.200	174.300	218.000	302.000	314.000
Különleges helyzetben lévő gyermekek és tanulók támogatása	-	-	-	17.000	20.000
Zeneművészeti oktatás	60.000	65.000	69.000	100.000	105.000
Képző- és iparművészeti, színház- és táncművészeti oktatás	47.000	48.000	50.000	66.000	68.000
Kollégiumi externátusi nevelés	195.000	215.000	237.000	330.000	332.000
Fogyatékos tanulók kollégiumi ellátása	400.000	430.000	474.000	670.000	710.000
Fejlesztő és felzárkóztató oktatás	26.000	27.500	32.000	-	-
Napközi diákok normatívája	15.000	-	-	-	-
Általános iskolai napközis foglalkozás, a hátrányos helyzetű tanulók felkészülését segítő foglalkozások	-	15.000	17.000	20.000	22.000
Kisebbségi tannyelvű, kisebbségi két tannyelvű, illetve nem kisebbségi két tannyelvű oktatás	41.000	-	-	-	-
Hátrányos helyzetű tanulók felzárkóztató normatívája	15.000	-	-	-	-
Nemzeti és etnikai programot alkalmazó illetve cigány nyelvet oktató iskolák diákjai után járó normatívája	27.000	-	-	-	-
Nem magyar nyelven folyó nevelés és oktatás, valamint cigány kisebbségi oktatás	-	29.000	33.000	44.000	45.000
Óvodában, kollégiumban, iskolában szervezett intézményi étkeztetés	20.000	21.800	24.000	20.000	20.000



Óvodába, iskolába bejáró gyerekek, tanulók ellátása	14.000	14.000	14.000	22.500	Óvodába, általános iskolába bejáró tanulók után 25.000 Gimnáziumba, szakközépiskolába, szakiskolába bejáró tanulók után 9800
Intézményfenntartó társulás óvodájába, iskolájába járó gyerekek támogatása	20.000	20.000	20.000	33.900	36.400
Intézményfenntartó kistélepülések támogatása	1100 főnél kisebb települések 46.000	12.000	12.000	12.000	50.000
	3000 főnél kisebb települések 24.000				25.000
	3000 és 3500 közötti népeségű települések 12.000				12.500
Pedagógusi szakvizsga és továbbképzés	-	14.420	14.420	14.500	
Kulturális, egyéb szabadidős és egészségfejlesztési feladatok	-	-	-	-	300
Hozzájárulás érettségi és szakmai vizsgák lebonyolításához	-	-	-	-	10.000
Pedagógusok szakkönyv vásárlása		12.750	13.740	14.000	
Tanulók szakkönyv vásárlása		2.390	2.390	2.400	2.400
Kiegészítő támogatás tanulók szakkönyv vásárlásához rászorultsági alapon	-	-	-	5.600	-
Fővárosi és megyei közalapítványok szakmai tevékenysége	-	-	-	-	-
Pedagógiai szakszolgáltatások megszervezésének támogatása	-	-	-	635	-
Arany János tehetséggondozói program	-	200.000	225.000	-	-
Diáksport	-	1.200	1.200	1.200	-
Összesen		?	?	?	?

*Forrás: Költségvetési törvények*

#### 4.4 Az integrációs oktatáspolitikai esélyei és akadályai

Az Oktatási Minisztérium abban bíz, hogy a tárca eszközei hatékony lesz, 2008-ra nemcsak megállítják, de megfordítják a nem cigány tanulók iskolai elvándorlásának folyamatát. Ugyancsak 2008-ra teljes mértékben szeretné a minisztérium felszámolni a szakmai köznyelvben csak „C” osztályoknak nevezett iskolán belüli elkülönítést. Végül a tárca harmadára kívánja csökkenteni a gyógypedagógiai oktatásba beiskolázottak – jelenleg évi 3000-es – számát.<sup>27</sup>

**Az integrációs politika sikerét több tényező is akadályozhatja.** A roma gyerekek iskolai szegregációja nem elkülönült jelenség, hanem része, illetve következménye a teljesen szabad iskolaválasztást biztosító hazai iskolarendszer nagy mértékű szelektivitásának. A roma gyerekek integrációját segítő politika beleütközik az iskolarendszer „ere-

<sup>27</sup> Tájékoztató a Kormány részére a romák társadalmi integrációját elősegítő kormányzati programról és az azzal összefüggő intézkedésekről szóló 1021/2004 (III.18) Korm határozat 4.b) bekezdése alapján a 2003. évi végrehajtásról.

dendő” esély-egyenlőtlenségébe és szelektivitásába. **A szegregáció jelensége csupán csak része, illetve következménye** az iskolai esély-egyenlőtlenség összetett problematikájának és kétséges, hogy vajon önmagában, elkülönítve az esély-egyenlőségi problematika tágabb összefüggéseitől, lehetséges-e csökkenteni a mértékét.

Ebből következik a másik tényező: az iskolai esély-egyenlőséget meghatározó oktatáspolitikai döntéseket a fenntartók, jórészt a települési önkormányzatok hozzák meg saját oktatáspolitikai, és településfejlesztési érdekeinek megfelelően. A sikernek nem csak az a feltétele, hogy a szegény, roma, tanulási nehézségekkel küzdő gyerekeket vagy éppen fogyatékosnak minősített gyerekeket tanító iskolák belevágjanak a programokba, de az is, hogy a többi iskola is hajlandó legyen az együttműködésre, illetve a nem cigány szülők se büntessék a résztvevő iskolákat azzal, hogy onnan is elviszik gyerekeiket.

A központi integrációs oktatáspolitikai sikere attól függ, hogy a **helyi iskolafenntartók** mennyire képesek, hajlandóak vagy kénytelenek követni a tárcaszinten megfogalmazott célokat. A település önkormányzatok információs tekintetben is helyzeti előnyben vannak: jóllehet a minisztérium igyekezett a hátrányos helyzet kritériumait objektív mutatókkal meghatározni, az egyes iskolafenntartók által szolgáltatott adatok hitelességét a minisztériumból aligha lehet ellenőrizni. Az iskolák pedig tetszésük szerint közölhetik hátrányos helyzetű tanulók létszámát, majd pedig idővel a létszám változását. Még inkább követhetlenné teheti a tényleges szegregációs trendeket az iskolák összevonása, szétválása, a tagiskolák megszüntetése, a tanulócsoportok átszervezése.

Két példa segítségével igyekszünk vázolni a közoktatási integráció esélyeit és akadályait. Egyik példa sem általánosítható, még kevésbé végzetyszerű, de mindkettő tartalmaz olyan elemeket, amelyek érvénye túlmutat a két településen. Következetes önkormányzati ellenállás esetén a minisztérium képtelen érvényesíteni integráció elveit. Ennek példája a jászladányi botrány. Együttműködő önkormányzati magatartás esetén is vakvágányra futtathatják az eredeti politikai szándékot a helyi döntéshozók, ha fejlesztési vagy oktatáspolitikai érdekeik ezt diktálják: ezt példázza a második eset.

#### **4.4.1 A közoktatási szegregáció szakítópróbája: a jászladányi eset**

A kisebbségi ombudsman a 2002-es jászladányi kisebbségi önkormányzati választásokat – azt, hogy a többség egy éles konfliktus egyoldalú eldöntése érdekében **kisajátította, tehát felszámolta a roma kisebbség képviselőt** – joggal való visszaélésnek, illetve „állatorvosi ló” példatörténetnek nevezte. Igaz, ezek a kifejezések a kisebbségi választásokra vonatkoztak, de az is igaz, hogy az ügy bizonyította: a kulturális autonómia garanciáin át lehet gázolni, ha igazán nagy a tét. Jászladányban nagy volt: a roma tanulók teljes közoktatási elkülönítése.

A 6000 lakosú nagyközség közoktatási dilemmája tipikusnak mondható, a „megoldásnak” gondolt lépés, és az elszánt ragaszkodás az eredeti koncepcióhoz már nem. A település tehetősebb családjai csak abban az esetben álltak el attól, hogy más település iskolájába vigyék gyerekeiket, ha helyben „megfelelő”, alternatív általános iskola nyílik. A „megfelelőség” kritériuma azonban nem a színvonal vagy a felszereltség, esetleg az oktatási vagy idegen nyelvi kínálat, hanem a **romanélküliség** volt. Az ön-

kormányzat alapíthatott volna egy új iskolát vagy alkalmazhatta volna az iskolán belüli elkülönítés máshol bevált technikáit, de csak abban az esetben vélte garantálhatónak a romák távontartását, ha olyan alapítványi iskolát gründol, amely – a közép- és felsőoktatás számára megfizethető, de a romákat visszatartó mértékű – tandíjat szedhet. A falu elítje azt gondolta, hogy ezen áll vagy bukik a település jövője.

Az önkormányzat azonban részben saját korábbi döntésébe botlott. A kisebbségi önkormányzat egyetértési jogát arra alapozta, hogy a település korábban kiegészítő normatívákat igényelt, jóllehet azok fejében semmiféle programot nem nyújtott. A helyi cigány kisebbségi önkormányzat a kisebbségi ombudsman beavatkozásán túl ÁSZ-vizsgálatot kért a települési önkormányzat ellen, mivel a polgármester arra hivatkozva tagadta meg a CKÖ egyetértési jogának elismerését, hogy a viták keresztútjába került iskolában nem folyik kisebbségi oktatási program – miközben az önkormányzat itt is megkapja a kiegészítő normatívákat. A cigány kisebbségi önkormányzat példátlan bátorsággal és elszántsággal ragaszkodott álláspontjához, és a roma közösség is megértette, hogy jövőbeni sorsa szempontjából létfontosságú ügyről van szó.

A 2002 tavaszáig hivatalban lévő oktatási kormányzat tétlen szemlélőként figyelte a fejleményeket. A kormányváltást követően azonban az oktatási tárca új vezetése hamar felismerte, hogy a járszadányi ügy kimenetele a minisztérium integrációs, illetve szegregációellenes politikája hitelének záloga lehet. A minisztérium 2002 augusztusában megtagadta az OM-azonosító kiadását az alapítványi iskolának, hivatkozva mindenekelőtt a megyei közigazgatási hivatal korábbi döntésére, amely szükségesnek ítélte a kisebbségi önkormányzat egyetértését is. Az alapítvány bírósághoz fordult.

A tárca a 2002/2003-as tanév kezdetén még **bízhatóan abban, hogy a kulturális autonómia garanciája – ritka kivételként – ezúttal működőképesnek bizonyul**, és előbb vagy utóbb a település vezetése is meghajol a kisebbségi vétó előtt. Nem így történt. A 2002-es választásokon a többség saját embereit szavazta be a kisebbségi önkormányzatba; a politikai elit, illetve a többség által kisajátított kisebbségi önkormányzat tagja lett a polgármester felesége is. A kisebbségi önkormányzat korábbi elnöke, Kállai László nem került be a testületbe. Kállai megalapította a Járszádi Roma Polgárjogi Szervezetet, de azt sem az önkormányzat, sem pedig – mint később kiderült – az esélyegyenlőségért felelős tárca nélküli miniszter nem tekintette partnernek.<sup>28</sup>

A választások után úgy tűnt, hogy nincs akadálya az alapítványi iskola megnyitásának 2003 szeptemberében. Ezzel a tárca is tisztában volt. Hiába fogadta el a parlament 2003 nyarán a módosított közoktatási törvényt, a jogszabály – benne a szegregációt tiltó paragraffussal – csak szeptember 1-jén lépett hatályba, az alapítványi iskola pedig néhány nappal a törvény hatályba lépését megelőzően megkapta az OM-azonosítót, mivel nem volt jogi lehetőség annak megtagadására. A minisztérium stratégiát váltott; úgy vélte, hogy külső anyagi segítséggel a település roma tanulóit majd beírattják az alapítványi iskolába, méghozzá olyan arányban, hogy azzal a tényleges cél, a roma és nem roma gyerekek közoktatási elkülönítése lehetetlenné váljon. Nem

<sup>28</sup> A joggal való visszaélés példátlan esetére került ugyanis sor. A kisebbségi önkormányzati választásokon tudatosan, tervszerűen olyan – deklaráltan nem a roma kisebbséghez tartozó – személyek jelöltették magukat és szereztek képviselői mandátumot, akikkel a települési önkormányzat bármilyen kisebbségellenes döntése „egyeztethető”. A szomorú mérleg tehát az, hogy az ötfős képviselőtestületben négy nem roma képviselő – köztük a romákkal szembeni ellenérzéseiről elhíresült polgármester felesége – szerzett mandátumot, amelynek következtében a kisebbségi önkormányzat – bár papírfORMA szerint létezik és működik – funkciótlanná, tényleges érdekképviseleti szerepének a betöltésére alkalmatlanná vált.” (A nemzeti és etnikai jogok országgyűlési biztosának jelentése 2002)

---

így történt – a helyhatósági választásokhoz hasonlóan a történet ismét olyan fordulatot vett, amire a kormányzat nem számított.

Az Antal Mihály Alapítványi Iskola 2003 augusztusában **megtagadta** 101 roma gyerek felvételét arra hivatkozva, hogy a létszám már betelt; az iskola csak azoknak a szülőknek a jelentkezését fogadhatja el, akik már 2003 februárjában jelezték szándékukat – jöllehet az iskola csak augusztusban kapta meg az iskolakezdéshez szükséges OM-azonosítót. Később Tóth Ibolya igazgatónő további 19 roma gyerektől azzal az indokkal tagadta meg a felvételt kérelmező űrlapok kiadását, hogy az iskolának nincs kapacitása további tanulók felvételére. Noha az iskola 250 tanuló felvételére kapott engedélyt, és addig csak 209 tanuló iratkozott be. Így aztán szeptemberben sikerült a csaknem romák nélküli alapítványi iskolában megkezdeni a tanítást.

**Megtörtént a roma tanulók majdnem teljes közoktatási elkülönítése.** Az iskolaépületet megosztották az önkormányzati és az alapítványi iskola között; formálisan az alapítványi iskola 11 osztálytermet bérel az alapítványi iskola épületében. Ennek következtében az alapítványi iskola felső tagozatos tanulói kénytelenek egy másik, a központtól távol eső és rendkívül rossz állapotú épületbe járni. Az évnitőn a polgármester arra kérte a sajtót, hogy adjanak esélyt az alapítványi iskolának, hogy bebizonyíthassa, nem kívánja diszkriminálni a roma gyerekeket. Jó érzékkel ismerete fel, hogy a győzelem után az alapítványi iskola, illetve az önkormányzat helyzeti előnyben van, mert ettől kezdve a megbékélésre törekvő, konciliáns fél hálásabb szerepét játszhatja, míg ellenfelei óhatatlanul is a viszályt tovább élező, békétlen bajkeverő szerepébe kényszerülnek. Az önkormányzat egy „integrációs bizottságot” hívott életre Jászládányban, és „sajnálkozva vette tudomásul”, hogy Kállai László, illetve az általa életre hívott Jászsági Roma Polgárjogi Szervezet nem kíván abban részt venni.

Nem sokkal később Lévai Katalin esélyegyenlőségért felelős tárca nélküli miniszter Jászládányba látogatott, és szintén azt nyilatkozta, hogy esélyt kell adni az alapítványi iskolának. A tárca nélküli miniszter nyilatkozata kisebb feszültséget keltett a kormányon belül, mivel Magyar Bálint oktatási miniszter, aki elkötelezte magát korábbi intranszigenz álláspontja mellett, nem visszakoehatott presztízvesztés nélkül, de azt sem ismerhette be, hogy a tárca képtelen volt fundamentális oktatáspolitikai elveit érvényesíteni egy nagyközséggel szemben. Ugyanakkor a konfliktus további felvállalása is politikai kockázatot jelentett, és kétséges volt, hogy a miniszter vállal-e ilyen kockázatot egy helyi oktatási konfliktus miatt. A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal elnöke személyesen kérte fel Geskó Sándor konfliktuskezelő szakembert, hogy szakértőként vegyen részt a jászládányi „integrációs bizottság” munkájában, ezzel a kormány, sőt közvetve a Miniszterelnöki Hivatal is azt jelezte, hogy napirendre tér a Jászládányban történtek felett.

Az oktatási miniszternek már nem voltak további közvetlen eszközei, de nem adta fel. A kisebbségi ombudsmanhoz fordult, aki megállapította, **hogy az alapítványi iskolának nem lett volna szabad kiadni az OM-azonosítót**, mivel az iskolát alapvetően alkotmányellenes céllal hozták létre. Az ombudsmani véleménynek ugyan közvetlen közjogi hatása nincs, de azért negligálni sem lehet. A miniszter ugyancsak az ügy kivizsgálására kérte az Országos Közoktatási és Értékelési Központot (OKÉV). Az OKÉV vizsgálata többek között megállapította, hogy az iskolaépületet nem jogszerű-

en osztották meg az alapítványi és az önkormányzati intézmény között, és a településen ténylegesen oktatási szegregáció érvényesül. Ennek alapján a miniszter kérte a megyei közigazgatási hivatalt, hogy tekintse semmisnek az eddig meghozott önkormányzati döntéseket. A miniszter azt is kezdeményezte, hogy a parlament állítson fel egy albizottságot a közoktatási szegregáció kivizsgálására.

Kállai László, akinek gyermekét szintén nem vették fel az alapítványi iskolába, a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Közigazgatási Hivatalhoz fordult. A hivatal igazat adott neki, de az alapítványi iskola ennek ellenére ismételten megtagadta gyermekének felvételét. Kállai ekkor az ügyészséghez fordult. A Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Ügyészség az alapítványi iskola beiratkozási eljárását 2004 februárjában egészében **jogsértőnek nyilvánította**, és arra utasította az alapítvány kuratóriumát, hogy rendeljen el ismételt felvételi eljárást. A kuratórium meghatározatlan időpontra halasztva vette napirendjére az ügyet.

A 2002 tavaszáig hivatalban lévő Fidesz-kormány második oktatási minisztere, Pálincás József 2004 februárjában felszólalt egy rendezvényen, amelyet a Jászladányi Polgári Kör szervezett. A korábbi miniszter, aki akkor a Fidesz oktatási kabinetjének az elnöke volt, tehát álláspontja félhivatalos pártálláspontnak minősül, kijelentette, hogy a szülőknek joguk van olyan iskolát létrehozni, amely megfelel saját elvárásaiknak. Pálincás a Magyar Bálint vezette tárcát kárhoyztatta azért, mert az – szerinte – vizályt szított a jászladányi szülők között és „cigánykérdést” csinált az ügyből. Jóllehet miniszterként, 2001 októberében Pálincás még maga szólította fel a jászladányi önkormányzatot, hogy respektálja a cigány kisebbségi önkormányzat egyetértési jogát. Ezzel a nyilatkozatával elkötelezte pártját, hogy kormányzati pozícióban támogatni fogja az ehhez hasonló szegregációs technikákat.

Az Oktatási Minisztérium 2004 márciusában jogerősen pert veszített az alapítványi iskolával szemben. A Legfelsőbb Bíróság ugyanis formai indokra hivatkozva megsemmisítette a tárca 2002-es határozatát, amely megtagadta a 2002-es tanévkezdéshez szükséges OM-azonosító kiadását, így az iskolában csak egy évvel később kezdődhetett a tanítás. A formai ok az volt, hogy a határozatot a miniszter, nem pedig a közigazgatási államtitkár írta alá. Szüdi János a minisztérium közigazgatási államtitkára elismerte a formai hibát, ugyanakkor fenntartotta a tárca álláspontját az ügy érdemi részét illetően. Az alapítványi iskola elvben akár kártérítési pert is indíthat a minisztérium ellen.

A jászladányi iskolaügy 2004 nyarán tehát még nyitott. Az önkormányzat úgy érzi, hogy máris nyertesként került ki a konfliktusból, és joggal bízhat abban, hogy olyan precedenst teremtett, amit mások is követni fognak. A polgármester eddigi tapasztalatai alapján bízhat abban, hogy csak a minisztérium számít következetes ellenfélnek, és ha sikerül elhúzni az ügyet a kormányváltásig, akkor az végérvényesen befejeződik.

A jászladányi eset a liberális közoktatás egésze számára jelent kihívást. Azt a kérdést exponálja, hogy vajon a szabadelvű oktatáspolitiká alapelvei – a teljesen szabad iskolaválasztás, a tanszabadság, az önkormányzati kompetenciájú oktatásirányítás, illetve a központi tantervszabályozás – összeférnek-e a szabadelvű oktatáspolitiká más, fundamentális elveivel, az esélyegyenlőség, a diszkriminációmentesség, a szegregáció csökkentésének principiumaival. Kihívás a jászladányi ügy az önkormányzatiság – ugyancsak liberális fogantatású – szisztémája számára is. Azt példázza, hogy

---

egy község önkormányzatának önkényes, jogtípró, kisebbségeket legázoló gyakorlata sikeresen kijátszhatja a törvényeket, illetve a kormányzat politikai törekvéseit. Végezetül a jászladányi kisebbségi önkormányzat kisajátítása **sikerrel üzött csúfot a kisebbségi törvényből.**

#### 4.4.2 „Légies“ közoktatási integráció – Nyíregyháza

Nyíregyháza oktatáspolitikája összefügg városfejlesztési és lakásgazdálkodási koncepciójával. A döntési helyzet megértéséhez terítsük ki a város térképét. A város belterületén két cigány telep van: Nyíregyháza prosperáló „keleti kapujában” a Vásárosnamény felé vezető út mentén fekvő mintegy 500-700 fős *Orosi úti telep*, és a zárványszerűen elhelyezkedő *Huszár – régebbi nevén Guszev – telep*, ahol becslések szerint legalább 1500 ember él. Az önkormányzat határozott, de rejtett fejlesztési célja, hogy idővel felszámolja az Orosi úti telepet és az ott élő családokat a kibővített, és részben komfortosított Huszár telepre költöztesse. Természetesen a város belterületén máshol is élnek vagy éltek romák. A kiskörúton belüli belvárosi épületekben lakó roma bérlők zömét bontások, és cserék révén elköltözésre bírta az önkormányzat. A város három nagy lakótelepén élő roma családok egy része a növekvő rezsi-költségek miatt kényszerül arra, hogy olcsóbb lakásokba költözzön. A hetvenes évektől kezdve sok roma család költözött a várost övező, közigazgatásilag Nyíregyházához tartozó kiterjedt tanyabokrokban is.

##### 4.4.2.1 Roma telepek a város belterületén

Az Orosi úti cigánytelep a hatvanas években épült, amikor a város vezetése felszámolta Nyíregyháza két hagyományos putri telepét és a családok számára 89 komfort nélküli szoba-konyhás kislakást épített. A környék akkoriban ideálisnak tűnt egy átmenetinek szánt szükségtelep befogadására, mivel a vezetékes víz hiánya eleve gátat szabott a környező házak komfortosításának és a város vezetése nem számolt azzal, hogy a terület idővel Nyíregyháza prosperáló kelti kapujává válik. A terület egy merőben presztízs-döntésnek köszönhető felértékelődését. 1978 decemberében Orost a városhoz csatolták százezressé duzzasztva a nyírségi megyeszékhelyet. A hirtelen igazi belterületté vált Orosi út fontossága megnőtt, a környéken ipari üzemek telepedtek meg, a prosperáló területen éktelenkedő nyomortelep egyre zavaróbbá vált. A nyolcvanas években a telep házainak felét lebontották, a családokat pedig a Huszár telepre költöztették. Úgy tűnt, hogy csak idő kérdése a cigány lakások maradékának eltüntetésére, de a rendszerváltásig hátralévő néhány év kevésnek bizonyult ahhoz, hogy a környéket végleg „megtisztítsák” a romák által lakott szükségtelepektől.

Az Orosi úti nyomortelep léte az 1990-es évektől végképp **elviselhetetlenné vált a város számára**, mert az egyik legértékesebb terület beruházásait és hasznosítását akadályozza. A kilencvenes években egyre többen érveltek a telep lebontása mellett, de arról senkinek nem volt elképzelése, hogy hová lehetne költöztetni az Orosi úti nyomorlakásokban élő családokat. Miközben a környéken már régen kiépült az egykor hiányzó infrastruktúra, a szükségtelepekben nemhogy fürdőszoba, de még csak víz-

csap sincs; a családok az utcai közfolyóból vehetnek csak vizet. A szükségtelep lakói ahhoz túl sokat vannak, hogy a város bármely részén befogadják őket, ahhoz viszont túl kevesen, hogy az egyre ellenségesebb szomszédság elől egyfajta biztonságot adó gettó-létbe meneküljenek.

**A Huszár telep viszont félreeső helyen fekszik;** vasúti sínek, egy laktanya és egy ipari övezet zárja el a város többi részétől. Eredetileg pavilon-rendszerű lovassági laktanyának épült a XIX század végén A kétszintes épületekben tisztai lakások voltak, míg a telepet két oldalról a hosszanti tengelyre merőleges istállóépületek és legény-ségi szállások szegélyezték. A kormány 1957-ben a laktanyát a városi tanács kezelésébe adta, hogy elhelyezhessék a településen élő szovjet katonatiszteket, később pedig a város hivatalnok- és káder-elitjét. Két fázisban összesen 310 lakást alakítottak ki, ebből 229 szoba-konyhás, fürdőszobás lakást a volt istálló-épületekben. 1958-ban iskolát telepítettek az egykori laktanya törzépületébe, később óvoda létesült és megnyílt egy élelmiszerüzlet is

A hatvanas években elkezdődött az új lakótelepek építése a városban. A Huszár telep lakossága gyorsan kicserélődött, a tehetősebb családok a város más részein felhúzott lakótelepeken kaptak lakást, a kolónia pedig a hetvenes évektől egyre inkább a városba költöző romák otthonává vált, méghozzá nem csak spontán folyamat eredményeként. Nyíregyháza vezetői tudatosan törekedtek a megyeszékhely lakosságának felduzzasztására, de ugyanakkor aggasztotta őket a romák betelepülése. A dilemmát úgy kívánták feloldani, hogy a város lakásügyi hatósága tudatosan a lakáselosztás végső állomásának tekintette a Huszár telepet: itt kaptak lakást a hátralékosok és a részben a jövevény cigány családok. A telep státusza néhány év alatt gyökeresen megváltozott.

A Huszár telep rekonstrukciójának első koncepciója 1989-ben készült el. Az 1990-es években egyre markánsabban körvonalazódott a telep városszerkezeti funkciója, egyre többen fogalmazták meg, hogy **a Huszár telep léte, illetve fejlesztése nélkülözhetetlen** a városfejlesztés, a bérlakás-gazdálkodás, és az oktatáspolitikai szempontjából.

A városfejlesztési érdekek képviselői hajlandóak voltak megfizetni az Orosi úti telep fészámolásának árát: a Huszár telep bővítését. A *bérlakás-állományon* belül a Huszár telepi lakások relatív súlya megnőtt, mivel a 6920 nyíregyházi bérlakás jó háromnegyedét privatizálták. A privatizáció lezárultával a város háromféle bérlakás-csoporttal számolhat tartósan: a megmaradt panellakásokkal, a garzonházak és a nyugdíjsház lakásaival és a két cigány telep lakásaival. Az önkormányzat **szegmentált** bérlakás elosztási gyakorlatot folytat, a közgyűlés három, különböző névjegyzéket készít. A szakbizottság javaslatára áll össze az „alap” névjegyzék; a névjegyzékre kerülésnek elsősorban nem szociális kritériumai vannak, hanem az a döntő szempont, hogy a kiválasztott család rendelkezik-e állandó jövedelemmel és várhatóan képes lesz-e állni a számára kiutalt bérlakás lakbérére és rezsijére. A második típusú névjegyzék a nyugdíjsház leendő lakóit tartalmazza, míg a harmadik, az úgynevezett krízis névjegyzékre kerülők főként a két cigány telepen kaphatnak bérlakást. A város vezetői a telep felújítását, és az ottani bérlakások számának növelése a város három, panelházas lakónegyede szempontjából is előnyösnek gondolták, mivel a Huszár telepre szándékoztak kiszorítani azokat, akik nem tudják állni az a panellakások rezsijére. Az *oktatáspolitikai* szempontok összetettebbek, de komoly érdekek szólnak emellett, hogy a város más iskoláiból minél több roma tanulót irányítsanak a Huszár telepi – már most is homogén, roma – általános iskolába.

---

A telep felújítására 1998-ban nyílt lehetőség, amikor a Közmunkatanács először írt ki olyan közmunkapályázatot, amely leromlott telepek fejlesztését az ott élők munkájának bevonásával kívánta megvalósítani. A közmunkaprogram első fázisában kifestették a kétszintes lakótömbök lépcsőházait, lomtalanították a pincéket, az egykori istálló-épületek közötti szűk utcákban pedig járdát építettek. Az egész telepen kicserélték a vízvezetékeket, az egyszobás lakásokba vízmérő órákat szereltek fel. Pályázati forrásokból rendezték be a roma közösségi házat is.

Két évvel később elkészült a telep teljes rekonstrukciójának és bővítésének terve. A nagyszabású projekt keretében befejeznék a telep csatornázását, felújítanák a földszintes lakások tetőszerkezetét, és a lakásokat bekapcsolnák a távfűtő hálózatba. A kis lakásokat minimális hőmérsékletre fűtenék, mintegy szociális juttatásként, a családoknak természetben folyósított lakásfenntartási támogatás terhére. Ha a bérelő anyagilag bírja, akkor saját költségére növelheti lakásának hőmérsékletét. Az összkomfortossá tett nagy lakásokat a szokásos normál hőmérsékletre fűtenék. A lakásállomány bővítésére két lehetőség kínálkozik. Az egyik elképzelés szerint a Huszár telepen, vagy annak közvetlen közelében a város építési telkeket alakít ki, majd kiválasztja azokat a családokat, akik érdemesek arra, hogy szociálpolitikai kedvezménytel házakat építhessenek. A másik koncepció arra számít, hogy a Honvédelmi Minisztérium a haderőreform keretében rövidesen túl akar adni a telep szomszédságában lévő laktanyán, a város pedig könnyedén megszerezheti majd a lepusztult ingatlan együttest. A laktanya épületeit azután kormányzati pályázati forrásokból bérlakásokká lehet átépíteni.

Nyíregyházán tehát széleskörű politikai egyetértés alakult ki a Huszár telep fejlesztésének szükségességéről, **a tényleges városfejlesztési cél mindazonáltal rejtve maradt az érintettek, tehát a két cigánytelepen élő családok előtt.** A nyílt és rejtett célok kettőssége kétértelművé, őszintétlenné teszi a Huszár telepi fejlesztéseket. A két cigány telep egyesítése tabu: az érintettek hallani sem akarnak róla, mindkét telep lakói számára a másik jelenti a negatív igazodási pontot. Az Orosi úti roma családok mindig is átmenetinek tekintették helyzetüket és nem adták fel a reményt, hogy a város valamilyen formában – bérlakás kiutalás, építési, vagy lakásvásárlási támogatás, építési telek biztosítása révén – majd segít nekik abban, hogy elhagyhassák nyomorlakásaikat. De a jóval nagyobb, fenyegető hírű Huszár telepet semmiképpen sem tekintik megfelelő alternatívának, annak ellenére sem, hogy az ottani lakások jobbak. A Huszár telepen élők családok úgy vélik, hogy a több száz Orosi úti család beköltözése végzetes hatású lenne.

#### **4.4.2.2. Közoktatás, szegregáció, integráció**

Az iskolai esélyegyenlőtlenséggel kapcsolatban talán az egyik legnehezebben megválaszolható kérdés, hogy vajon az iskolarendszer szelektivitása mennyiben szándékolt folyamatok eredménye. Az általános iskolák státusza mindenekelőtt annak függvénye, hogy az adott intézmény milyen mértékben képes megválogatni tanulóit; bezárni kapuit a beiskolázási körzetében élő, de nemkívánatos gyerekek előtt illetve mennyire vonzó a máshol élő középosztálybeli családok szemében. Ha az „iskolahasználó” szülők ésszerű szempontokat mérlegelve döntenének, akkor a fenntartó



önkormányzat az elfogadott pedagógiai programok, és a finanszírozás révén szabályozni tudná a helyi oktatási kínálatot illetve a közoktatási szegregáció mértékét. Csak hogy **a roma tanulók aránya olyan mutató, amely minden józan szempontot,** - idegen nyelvi kínálatot, tantárgyi specializációt, pedagógiai programot, számítógépes vagy infrastrukturális felszereltséget, eredményességi, továbbtanulási mutatót, stb. – **elsöpör.** A szülők többsége úgy érzi, hogy gyerekeik esélyeit már a korai iskolaválasztás is döntően befolyásolja. A romák aránya pedig az egyik, ha nem a legfontosabb tényező, amely vonzóvá, vagy taszítóvá tesz egy iskolát. A nem cigány szülők akkor is elutasítják azt, hogy gyerekeik roma nebulókkal együtt tanuljanak, ha egyébként nem tartanak az együtt-tanulás konfliktusaitól; az iskolák „piaci” státuszát meghatározó külső értékítélet fontosabb az eseti tapasztalatoknál.

Az egyéni választókerületekben megválasztott önkormányzati képviselők többnyire készségesen képviselik a saját választókerületükben élő szülők „iskola-fogyasztói” magatartását, de a város vezetésének egésze előbb, vagy utóbb szembe-sül annak súlyos következményeivel. Nyíregyháza vezető politikusai felismerték, hogy a közoktatási folyamatok ellenőrzése kicsúszott a kezükből és egyre kevésbé képesek ésszerű beruházási, finanszírozási vagy oktatáspolitikai döntéseket hozni. Vázoljuk fel nagy vonalakban a nyíregyházi általános iskolai intézményrendszer kontúrjait.

#### 4.4.2.3. *Elit iskolák.*

Témánk szempontjából a nyíregyházi elit általános iskolákat három csoportra bonthatjuk. Vannak olyan iskolák, amelyek beiskolázási körzetében nem, vagy csak nagyon csekély számban élnek romák. Ilyenek a belvárosi iskolák, például a *Bem József Általános Iskola*. A középrétegek számára vonzó iskolák másik csoportja különféle taktikával sikeresen hárítja roma tanulók fölvételét. Ezek az iskolák már többnyire a rendszerváltás megelőzően megalapozták státuszukat. A *Móricz Zsigmond Általános Iskola* például annak köszönheti nimbuszát és azt, hogy diákjai között nemigen akadnak romák, hogy a nyolcvanas években testnevelés és matematika tagozatot indíthattott. Mostani igazgatója is sikeresen tartja zárva az iskola kapuját a nemkívánatosnak tartott gyerekek előtt, jóllehet az iskola beiskolázási körzete révén jócskán fogadhatna roma tanulókat a közeli Huszár telepről, vagy a várostól délre fekvő tanyabokrok-ból. Az iskola „ellen-párja” a közeli *Vécsey Károly Általános Iskola*, ahová növekvő számban járnak roma tanulók. Az Örökösöld lakótelepen is két szomszédos iskola van. Egyikük, a *Móra Ferenc Általános Iskola* akkor alapozta meg máig tartó kivételezett helyzetét, amikor közelében felépült a *Hunyadi Mátyás Általános Iskola*. Az új iskola felépülését követően a gyerekek egy részét oda irányították. Móra Ferenc iskola igazgatója, politikai kapcsolatai révén elérte, hogy a szétváláskor ő válogathasson a gyerekek között: az „eredendő” szelekció hatása a rendszerváltás követően teljese-dett be. Végül az elit iskolák harmadik csoportjába azokat az általános iskolákat so-roolhatjuk, amelyeknek nincs kötelező beiskolázási körzetük, illetve jogszerűen kivá-laszthatják leendő tanulóikat. Ilyen például a nemzetközi hírű kóruossal rendelkező *Kodály Zoltán Zeneiskola*, a nyíregyházi főiskola két gyakorlóiskolája, és természetesen ilyenek az egyházi iskolák.

---

#### 4.4.2.4. Ellenőrzött szelekció

A városban több olyan oktatási intézmény is van, amelyet meghatározott pedagógiai problémák kezelésére, illetve speciális helyzetű gyerekek fogadására hoztak létre. Ilyen a *Göllesz Viktor Speciális Általános és Szakiskola*, ahová a **fogyatékosnak minősített** tanulók járnak. Időközben az iskola kiegészült egy szakiskolával, amely igyekszik valamilyen továbbtanulási lehetőséget adni a „kisegítősöknek”. Az iskola tanulóinak, tehát a város „kisegítős” tanulóinak 40%-ka roma.

Ugyancsak az általános iskolák „tehermentesítésére” a különféle, értelmi fogyatékosnak nem tekintett, de **részképesség-zavaros** tanulók számára hozták létre a *Bencs László Általános Iskolát*. Az iskola funkciója időközben megváltozott: egyfajta „dop out” iskolává vált, amely befogadja azokat a 14-18 éves fiatalokat, akiket nem vettek föl máshová; akik kimaradtak, vagy akik fegyelmi áthelyezéssel kikerültek valamelyik másik szakiskolából, vagy középiskolából. Másrészt az iskola a város kötelező beiskolázású iskolája, tehát az a 30-40 tanuló, akik 16 éves korukig nem tudták elvégezni az általános iskolát, azok szakiskolai oktatás keretében felzárkóztató oktatásban vehetnek részt. Ez rövidített képzést jelent, tehát a tanulók pótolhatják a 7-8. osztályt és nem kell elvégezniük a 9-10. osztályt ahhoz, hogy megkezdhessék szakmai tanulmányaikat, hanem más az első évben pályorientációs, majd a második évben már szakmai képzést kaphatnak. Régebben volt úgynevezett nappali ifjúsági általános iskolai osztály, tehát egy olyan „háló” általános iskola, amely felfogta a többi általános iskolából kisselektáltakat. Csakhogy a demográfiai apály miatt ma már nagyon meggondolná egy általános iskola, hogy elküldjön egy tanulót.

A nyírszőlői általános iskolai kollégium is tudatos döntés eredményeként vált olyan tanulók iskolájává, akiket máshol nem szívesen láttak volna. A belvárostól jó 12 kilométerre északnyugatra fekvő Nyírszőlős eredetileg a szomszédos Kótaj külterülete volt. A hatvanas években a járási vezetők döntése nyomán, a tanyasi gyerekek számára épült fel az ottani kollégium. Miután a településrészt Nyíregyházához csatolták, a város ismét „iker-döntést” hozott: a belvárosi kollégiumot tehetséggondozó kollégiummá nevezték ki, míg a nyírszőlői kollégium feladata lett, hogy befogadja a magatartási problémákkal küzdő, és hiperaktív gyerekeket. Közben a várost körülvevő borkortanyákra egyre több cigány család költözött, így a kollégisták között is egyre több lett a roma nebuló. Ráadásul egy átmeneti otthon települt a kollégium mellé, Nyírszőlősön pedig öt lakásotthon létesült állami nevelt gyerekeknek. A 16 tanulócsoporthoz, 300 fős iskola tanulóinak ma mintegy 20%-ka roma, de arányuk az elsősök között növekszik. A végzősök kétharmada szakiskolában, egyharmada érettségit adó középiskolában folytatja tanulmányait. Közben Nyírszőlő szuburbanizációs fejlődése látványos; a kitelepült tehetős családok a belvárosi iskolákba hordják gyerekeiket.

#### 4.4.2.5. Homogén telepi roma iskola.

Láttuk, hogy a Guszev telep tudatos városfejlesztési illetve lakáselosztási döntés eredményeként jött létre, és ennek következménye volt az, hogy a telepi általános iskola homogén cigány iskolájává vált. A rendszerváltást megelőzően az akkori tanácsi vezetés megpróbálkozott azzal, hogy egyik osztály tanulóit „szétterítse”, de a gyerekek

befogadására kiszemelt iskolák ellenállása miatt elálltak ettől. A rendszerváltás után az önkormányzatnak meg kellett fontolnia, hogy vajon mi a célszerűbb: bezárni az iskolát, és a diákokat elhelyezni a környékbeli iskolákban, vagy pedig fenntartani a telepi iskolát nem törődve annak tetemes költségeivel. Az önkormányzat a telepi iskola fenntartása és fejlesztése mellett döntött. Felújították az egykori laktanya robosztus, nehezen és drágán kifűthető főépületét, bevezették a gázfűtést, és miután az emeleti részben felszámolták az ott lévő néhány lakást, mindkét tagozatot a nagyépületben helyezték el.

A nyolc tanulósoportos iskolának ma 104 tanulója van, a létszám évek óta stagnál. Az iskolának nagyon kezdetleges a számítógép parkja és - egyedüli iskolaként a városban - az egyetlen oktató idegen nyelv ma is az orosz. Mindez eleve behatárolja a gyerekek továbbtanulási lehetőségét, jóllehet a telepen működő Roma Községi Ház többféle tanfolyammal, így például angol nyelvtanfolyammal igyekszik pótolni az iskola hiányosságait. A végzetek mindegyike továbbtanul, igaz, többségük szakiskolákban és nagy köztük a lemorzsolódás. Évekkel ezelőtt a telepi óvodában illetve az iskolában a Soros Alapítvány támogatásával elindult egy **„Step by Step” pedagógiai program**, amelynek lényege a személyre szabott fejlesztés, a kreativitás és a rendszeres együttműködés a szülőkkel. A program többletköltségeihez a város azt követően is hozzájárul, hogy a Soros Alapítvány anyagi támogatása megszűnt. Az iskola szembement a hasonló helyzetű iskolák általános gyakorlatával; a mechanikus ismeret-átadás, a „frontális” sulykolás helyett személyközpontú pedagógiai módszerekkel kísérleteznek.

#### 4.4.2.6. Macskaegér-harc

**A közoktatási szegregáció** folyamata rendszerváltás, a szabad iskolaválasztás illetve az egyházi és magániskolák megnyitása után **felgyorsult**; a folyamatot a város vezetői **képtelenek ellenőrzésük alatt tartani**. A modell egyszerű: a roma gyerekek aránya az iskolákban egy bizonyos szint fölött már nem stabilizálódik, hanem dinamikusan nő. A nem roma szülők ugyanis gyorsan elviszik gyerekeiket másik, akár távolabbi iskolákba is; a demográfiai apály miatt a nem cigány gyerekek beíratása általában nem ütközik akadályba. A roma tanulók néhány év alatt többségbe kerülnek, míg ezzel párhuzamosan a gyereklétszám olyannyira lecsökken, hogy az már az iskola, vagy legalábbis a tagiskola létét veszélyezteti. Az önkormányzat végül felszámolja a pénzügyileg fenntarthatatlan iskolát, vagy tagiskolát és a tanulókat áthelyezi máshová. A demográfiai apály tehát akár a roma gyerekek integrációját is elősegíthetné, de a felszámolt intézményből a nebulókat olyan iskolába helyezik át, ahová már amúgy is sok cigány gyerek jár. A folyamat tehát előről kezdődik.

A *Váci Mihály Általános Iskola* központja a várostól délkeletre fekvő Rozsrétszőlőn van; az iskola három tanyasi tagiskolája közül a butykai már korábban megszűnt. A mindössze 28 tanulóval működő Mandabokor alsó tagozatos iskolájának felszámolását a szlovák kisebbségi önkormányzat megakadályozta tekintettel arra, hogy az iskolában nemzetiségi szlovák nyelvtanítás is van. A *Felsősimán* lévő tagiskolába már csak 23 gyerek tanul két összevont osztályban. Valamennyien romák. A tanulói létszám csökkenésének oka egyértelműen az, hogy a nem cigány családok Nyíregyhá-

za központjába írták gyerekeiket. A tagiskolát az önkormányzat szeptembertől megszünteti. A gyerekek többségét a Vécsey Károly Általános Iskola vette át; emlékszünk rá, ez az iskola, amelybe már amúgy is sok roma gyerek jár a déli tanyabokrokból illetve az Érkerti lakótelepről. Többen a nyírszőlősi kollégiumba mennek, illetve a városközpontnál közelebb fekvő szomszédos Kálmánháza iskolájába.

A városközponttól déli irányban, Debrecen felé autózva jutunk el *Kistelekiszőlőre*. Itt van a Móricz Zsigmond Általános Iskola helyi tagiskolája; emlékszünk rá, a Móricz Nyíregyháza egyik elit iskolája. Kistelekiszőlő az utóbbi években vonzó elővárosi területté vált és sokan költöztek ki ide a városból. A szuburbanizáció azonban az iskolán nem segített: a nyolcosztályos tagiskolába öt éve még 130 tanuló jár, ma már csak 77, mivel a roma nebulók aránya öt év alatt 25%-ról 60%-ra növekedett. Jóllehet két évvel ezelőtt 70 millió forintos beruházással egy vadonatúj, kétszintes épületet emeltek az alsós tanulók számára, az önkormányzat ebben az évben mégis úgy döntött, hogy felszámolja a felső tagozatot. Arról azonban **szó sem lehet, hogy a felsős tanulókat átvegye a tagiskola anyaintézménye**, az elegáns Móricz iskola, jóllehet a városközpont autóbusszal viszonylag könnyen megközelíthető. Nem úgy a szomszédos bokortanya Borbánya, amely térben ugyan közelebb van, mint a belváros, de mivel a két településrészt csak földút köti össze, a tanulóknak szeptembertől jó három-négy kilométernyi gyaloglásra kell felkészülniük. Az új iskolaépületben 44 alsós gyerek marad – csaknem mindnyájan romák – és szinte biztos, hogy az alsó tagozat évei is meg vannak számlálva.

Az Örökösöld lakótelepén a nyolcvanas években felépült Hunyadi Mátyás Általános Iskola sorsa már akkor megpecsételődött, amikor a szomszédos Bem József iskola megválaszthatta az ott maradó tanulókat. Az örökösöldi lakótelep közelében van ugyanis Nyíregyháza egyik belső cigány telepe, az Orosi úti telep és az ottani gyerekek egy része a Hunyadi jár. A szegregáció és ezzel együtt tanuló létszám csökkenésének folyamata a rendszerváltást követően felgyorsult és a 2003-2004-es tanévben az iskola már nem indított első osztályt, mivel mindössze 13 roma tanuló jelentkezett.

Az Orosi út másik oldalán, a Malomkert lakótelepen van a Benczúr Gyula Általános Iskola. A 419 tanuló 20%-ka roma, de az első osztályba beiratkozott gyerekek körében a romák aránya már 45%. Az elmúlt öt évben az első osztályba beiskolázott gyerekek száma 68-ról 48-ra csökkent, ugyanakkor az elsősök között a roma tanulók aránya 11%-ról 45%-ra nőtt. Az iskola rutinos, sokat tapasztalt vezetői jól tudják, hogy a folyamat hová vezet. Ha a Hunyadi iskola sorvadása folytatódik az még inkább felgyorsítja a Benczúr iskola „elcigányosodását”. A jól felszerelt Benczúr iskola vezetői frusztráltak, nem erre készültek néhány évvel ezelőtt. Az iskolában harmadiktól emelt szintű matematika-számítástechnika oktatás folyik külön csoportokban és a középfokú beiskolázási mutatók alapján a Benczúr a város egyik legerősebb iskolája. Az elmúlt években az „elcigányosodás” ellenére a végzős tanulók 36-45%-ka gimnáziumban – sokan a legelőkelőbb gimnáziumokban – folytatták tanulmányaikat. Sőt az iskola vezetői akkurátusa statisztikai mutatókkal igyekeznek bizonyítani, hogy az innen továbbkerülő gyerekek eredményei is kedvezőbbek, mint a városi átlag. Ez sem képes megállítani a folyamatot. Az iskola kétségbeesetten igyekszik **belső szelekcióval** fékezni az intézmény egészének lecsúszását: a rész-képesség-zavaros gyerekeket külön osztályokban, csökkentett tananyag szerint oktatják. Beiratkozáskor a szülők elől igyekeznek eltitkolni a roma gyerekek arányát,

de legkésőbb az évnytőn kiderül az igazság: öt-hat szülő ilyenkor évről évre azonnal elviszi a gyereket. Szeptemberben valószínűleg az elsősök körében átbillen a mérleg és többségbe kerülnek a cigány tanulók.

#### **4.4.2.7. „Körüllakók“ – az integrációs program résztvevői és esélyei**

A nyíregyházi oktatáspolitikusok 2003-ban eldöntötték, hogy a város részt vesz az Oktatási Minisztérium integrációs, illetve szegregáció-ellenes programjába, ugyanakkor nem kívántak nagyobb konfliktust gerjeszteni. Az integrációs programnak nem célja a roma vagy hátrányos helyzetű tanulók „szétterítése” az intézmények között: nem része a programnak sem a Huszár telepi homogén cigány iskola, sem valamelyik elit intézmény – még a két „elcigányosodott” és felszámolt tagiskola tanulóinak átvételét is meg tudta akadályozni a két anyaiskola. A programban résztvevő intézmények, pedagógusok és tanulók a nyíregyházi iskolarendszerben a „körüllakók” – átmeneti helyzetben vannak és az integrációs programot kényszernek érzik. Ugyanakkor abban reménykednek, hogy a program révén elkerülhetik megszűnésüket.

Az öt „integrációs” iskola egyike magától értetődően a Nyírszőlősi Általános Iskola és Diákotthon, amelynek vezetői különösebb megrendülés nélkül fogadták el a programot. Az itt tanító pedagógusok évek óta hozzászórtak ahhoz, hogy tanulók között sok a szegény, tanyasi, állami nevelt, illetve nem kis részben roma tanuló. A Hunyadi Mátyás Általános Iskola, a Benczúr Gyula Általános Iskola és a Vécsey Károly Általános Iskola igazgatói attól tartanak, hogy a program hivatalosan is bélyeget üt a homlokukra és még inkább taszítóvá válnak a többség számára. Ugyanettől tart az ötödik résztvevő iskola, a Kertvárosi Általános Iskola, ahová a Vajdabokorból, illetve kisebb részben a közeli Huszár telepről járnak tanulók.

Az integrációs program jóval kevésbé ambiciózus célt tűz maga elé, mint a minisztériumban kidolgozott eredeti koncepció. Az együtt-nevelés azt jelenti, hogy a résztvevő iskolák nem kísérleteznek belső szelekcióval, integrálják a részképesség-zavaros gyerekeket és tehetséggondozó foglalkozásokat indítanak. Persze van olyan iskola, ahol a részképesség-zavaros gyerekek integrációja már eddig is gyakorlat volt. A nyírszőlősi iskolában többféle teszttel szűrik ki a részképesség-zavaros gyerekeket, akikkel aztán külön fejlesztő csoportokban, külön órakeretben, egyéni terv szerint foglalkoznak. Közben azonban a gyerekek társaikkal együtt tanulnak a normál osztályokban. Egészen más például a Benczúr Gyula Iskola gyakorlata; a részképesség-zavaros gyerekek itt elkülönült, kis létszámú osztályokba kerülnek – és többnyire ott is fejezik be általános iskolai tanulmányaikat. A kis létszámú osztályokat FIMOTA (fizikai, mozgás és tanulási nehézségekkel küzdő tanulók) osztályoknak nevezték el bevallottan azért, hogy a szülők ne lássák át azonnal a speciális képzés igazi célját.

#### **4.4.2.8. A reménybeli fejlesztés: a két cigány telep egyesítése**

Az integrációs programban résztvevő öt iskola közül kettőnek, a Hunyadi Mátyás és a Benczúr Gyula iskoláknak ugyanaz az érdeke, mint a városfejlesztési és a lakásgazdálkodási érdekcsoportoknak: az Orosi úti telep felszámolása, az ottani családok el-

---

költöztetése a kibővített Huszár telepre és a gyerekek beíratása a Huszár telepi iskolába. Ha az Orosi úti telep megszűnne, akkor mindkét iskola **megszabadulna a beiskolázási körzetében élő roma gyerekek zömétől**, és feléledne a remény hogy a két iskolát ismételten vonzóvá lehet tenni a középrétegek számára.

A város nem tett le a két telep egyesítésének tervéről, jóllehet az Orosi úti családok elhelyezése jóval nehezebb feladat, mint azt néhány évvel ezelőtt hitték. Mindenesetre elkezdődött a Huszár telepi lakásállomány fejlesztése: 2004 júniusában elkészült az első kilenc lakásos, földszintes bérház és a tervek szerint újabb házak is épülnek a telepen. A Huszár telep közelében az önkormányzat építési telkeket parcelláz szociálpolitikai kedvezménnyel történő lakásépítés számára. Első körben tíz telepi családnak ígértek telket. A bérlakás-állomány gyors és nagymérvű bővítését a szomszédos laktanya átvétele és az ottani lakások bérlakássá alakítása biztosíthatná. Úgy tűnik, erre a közeljövőben reális esély van.

Ha sikerül a telepet felszámolni – márpedig ez változatlanul elsődleges fejlesztési prioritása a városnak – akkor az Orosi úti tanulók zöme a Huszár telepi iskolába fog átiratkozni, vagy esetleg a Kertvárosi iskolába, vagy a Vécsey Károly iskolába. **Az integrációs program célkitűzése papíron megvalósul, – hiszen legalább két iskolában csökken majd a roma tanulók aránya – miközben a város egészében éppenséggel nem csökken, de növekszik majd a roma gyerekek szegregációja, szűkül a „roma iskolák” köre.**

Az integrációs program hozadéka lehet, hogy a részképesség-zavaros, hiperaktív, magatartási vagy tanulási nehézségekkel küzdő kisiskolásokat nem különítik el, nem irányítják őket gyógypedagógiai iskolába, nem szerveznek számukra külön tanulócsoporthot, hanem igyekeznek őket az integrált tanítás mellett felzárkóztatni. Általában is csökkenhet a gyógypedagógiai beiskolázás, annak azonban kisebb a valószínűsége, hogy túlságosan sok, korábban értelmi fogyatékosnak minősített nebulót visszahelyeznének a normál iskolákba. Arra viszont semmilyen esély sincs, hogy megállítsák az intézményközi szegregációs trendet.

A város vezetői **alkut kínálnak** a romáknak: amennyiben elfogadják a nekik szánt társadalmi helyet, akkor az önkormányzat partner abban, hogy megszerezze a helyzetük komfortosításához szükséges kormányzati forrásokat, legyen szó romateleprekonstrukcióról, oktatási programokról, vagy közoktatási integrációs programról.

## 5. Egyéb tárcák, illetve költségvetési fejezetek romákat is érintő nem normatív előirányzatai 2003-ban és 2004-ben

**A helyi kisebbségi önkormányzatok** működési támogatása nem sok mérlegelést hagy a költségtervező számára. A kisebbségi önkormányzati rendszer talán legsúlyosabb diszfunkciója a **működési finanszírozásuk megoldatlansága**. Klasszikus báziselv érvényesül: a kormányzati pénzügyesek legszívesebben egyetlen fillért sem költenének a kisebbségi önkormányzatok működési költségeire, arra hivatkozva, hogy a települési önkormányzatok kötelesek fedezni a szükséges kiadásokat, de politikai okokból ezt nem tehetik meg. Ugyanakkor a szisztéma **kiszolgáltatja** a kisebbségi önkormányzatokat a települési önkormányzatoknak és akadályozza, hogy élhessenek szűkre szabott jogaikkal. A civil szervezetek kis összegű közvetlen támogatása évek óta változatlan. A kisebbségi önkormányzatok létrehozása, illetve a személyi jövedelemadó 1%-ának felajánlását lehetővé tévő jogszabály óta a közvetlen támogatás jelentősége amúgy is csökkent.

### 21. tábla

#### Belügyminisztérium 2003–2004 (ezer Ft)

Jogcím	Előirányzat - 2003	Előirányzat - 2004
Helyi kisebbségi önkormányzatok működésének általános támogatása	1.263.500	1.317.300

*Forrás: Költségvetési törvények*

### 22. tábla

#### Országgyűlés 2003–2004 (ezer Ft)

Jogcím	Előirányzat - 2003	Előirányzat - 2004
Nemzeti és etnikai kisebbségi szervezetek támogatása	110.000	110.000

*Forrás: Költségvetési törvények*

Az *Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium* 2004-es költségvetésének egyetlen, a költségvetési törvényben nevesített, összevont tétele utal a tárca romákkal kapcsolatos közvetlen feladataira. A kiemelt egészség- és szociálpolitikai feladatok előirányzatába ugyanis 2003-ban „beolvadt” a szociális válságkezelő, illetve az aktív szociálpolitikai eszközök – 2002-ben összesen 744 millió 600 ezer forintos – tétele. Az összevont kiadási tétel előirányzata 2004-ben drasztikusan csökkent, ráadásul úgy, hogy újabb kiadási tétel, a szociális kistérségi felzárkóztatás „olvadt bele” az összevont kiadási tételbe. Értelemszerűen ebből nem állapítható meg, hogy a romákat elérő támogatási előirányzat csökkent-e vagy sem.

### 23. tábla

#### Egészségügyi Szociális és Családügyi Minisztérium 2003–2004 (ezer Ft)

Jogcím	Előirányzat - 2003	Előirányzat - 2004
Kiemelt egészség- és szociálpolitikai feladatok	7.890.200	4.629.000
Szociális kistérségi felzárkóztatás	200	

*Forrás: Költségvetési törvények*

A *Miniszterelnöki Hivatal* költségvetésében több elem keveredik. A PHARE-programok kiadásait értelemszerűen nem éves szintű fiskális megfontolások alakítják. A báziselv miatt nem könnyű a kormányzati hivatalok költségvetését racionalizálni. A *Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal* költségvetésének csökkenését politikai súlyának csökkenése magyarázza. 2004 januárjában létrejött az *Esélyegyenlőségi Kormányhivatal*, amely két másik témakör mellett „bekebelezte” a romaügyi központi koordinálását, és igazgatósággá lefokozva magába olvasztotta a korábbi *Romaügyi Hivatal*t. Ráadásul az új kormányhivatalhoz kapcsolódva 2004-ben – a tárca egyéb hasonló célú kiadásához képest – hatalmas, 3 milliárd 740 millió 700 ezer forint kiadással elkezdődött a köztársasági esélyegyenlőségi program. Ez így összességében már egy miniatűr minisztérium létrehozásának tűnik, erősítve a kormány romapolitikájának megváltozását: társadalmpolitikai probléma helyett döntően diszkriminációellenes kontextusban kíván foglalkozni a romák helyzetével.

A két közalapítvány kiadási előirányzata 2003-ban nőtt; a *Magyarországi Cigányokért Közalapítvány* kiadásait főként a megemelt ösztöndíj-támogatás növelte. 2004-ben a Magyarországi Cigányokért Közalapítvány kiadásai nem változtak, a *Nemzeti és Etnikai Kisebbségekért Közalapítvány* előirányzata csökkent. Összességében jelentősen csökken a roma, illetve kisebbségi koordinációs és intervenciók keret, valamint a konfliktuskezelő és jogvédő alap kiadásai. Ugyancsak jelentősen csökken a roma kulturális alap előirányzata.

#### 24. tábla

##### *Miniszterelnöki Hivatal 2003–2004 (ezer Ft)*

Jogcím	Előirányzat – 2003	Előirányzat – 2004
Romák integrációját elősegítő intézményi fejlesztési programok	175.000 kiadás 175.000 bevétel 104.000 támogatás 71.000	38.000
Diszkriminációellenes programok – PHARE	708.000 kiadás: 708.000 bevétel: 483.000 támogatás: 225.500	40.000
Romák társadalmi integrációjának előmozdítására	47.000	38.000
Roma koordinációs és intervenciók alap	68.500	68.500
Konfliktuskezelő és jogvédő alap	26.500	20.500
Roma kulturális alap	173.000	134.100
MACIKA	1.135.000	1.135.000
MNEKK alapítvány	663.000	500.000
Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal	491.200	344.000
OCÖ	214.900	214.900
Kisebbségi intézmények átvétele és fenntartása	440.000	440.000
Kisebbségi koordinációs és intervenciók keret	127.300	55.500
Esélyegyenlőségi Kormányhivatal	-	818.700
Világbanki segély romaügyi intézményfejlesztésre	-	14.500
Köztársasági esélyegyenlőségi program	-	3.740.700

*Forrás: Költségvetési törvények*



A kisebbségi kulturális támogatás előirányzata 2004-ben az előző két év összegének harmadára csökkent. Az *Országos Cigány Információs és Módszertani Központ* intézményi támogatását a báziselv jellemzi, de a támogatás előirányzata 2004-ben így is csökkent.

**25. tábla****Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériuma 2003–2004 (ezer Ft)**

Jogcím	Előirányzat - 2003	Előirányzat - 2004
Kisebbségi kulturális feladatok támogatása	120.000	40.000
Országos Cigány Információs és Módszertani Központ	35.000	33.200

*Forrás: Költségvetési törvények*

---

## 6. Összegzés

Nagyszabású társadalompolitikai célt csak, több cikluson átívelő, összehangolt kormányzati intézkedések révén lehet megvalósítani, márpedig a roma közösségek felzárkóztatása roppant nagy feladat. A több cikluson átívelő programhoz pártközi egyetértésre lenne szükség és ennek hiányát nem lehet számon kérni a kormányon. Ugyan csak nincs lehetősége a kormánynak ahhoz, hogy saját elképzelései szerint módosítsa a kétharmados többséget igénylő kisebbségi törvényt, vagy az önkormányzati törvényt. Az MSZP-SZDSZ kormány eddigi romapolitikai teljesítményét értékelve a koncepciót és a koherenciát érdemes számon kérni.

Elvben a középtávú intézkedéscsomag lenne hivatott megfogalmazni a távlatos romapolitikai koncepciót, de a tárcákhoz rendelt – többletforrásokat nem tartalmazó – feladatokat összesítő dokumentum tényleges stratégia meghatározására nem alkalmas.<sup>29</sup> A korábbi gyakorlathoz hasonlóan ugyanis az újrafogalmazott intézkedéscsomag sem ad eligazítást a lényegi kérdésekben. Nem különíti el a romák hátrányainak szociális és etnikai dimenzióit. **Nincs koncepciója** arról, hogy a romák hátrányait mennyiben lehet **társadalompolitikai eszközökkel** és mennyiben lehet **diszkrimináció-ellenes eszközökkel** csökkenteni. A distinkció hiánya szinte kommunikálhatatlanná teszi a romapolitikát, mivel azt a hamis látszatot kelti, hogy a „célcsoport” pótlólagos támogatásban részesül, ahelyett, hogy rámutatna: a romák ugyanannak ugyanannak az oktatási, egészségügyi, jóléti, aktív munkaerő-politikai rendszereknek a részesei; ugyanannak a társadalomnak a tagjai, mint bárki más, legfeljebb vannak speciális szükségleteik és problémáik is.

Csak összehangolt kormányzati koncepció fogalmazhatna meg világos és számon kérhető célokat, ennek hiányában viszont az egyes minisztériumok romákat is célzó intézkedései összehangolatlanok. Eddig csak az Oktatási Minisztérium fogalmazott meg konkrét romapolitikai célokat és tett komoly lépéseket azok megvalósítására. Nem véletlen, hogy a tárca 2004-es beszámolójának szerkezete is elüt a többi minisztériumétól: a fejezeti kiadások önkényes csoportosítása helyett az Oktatási Minisztérium számszerűen meghatározott célokról, konkrét eszközrendszerrel és azokhoz rendelt forrásokról számol be.<sup>30</sup>

Kétséges azonban a tárcaszintű stratégia eredményessége. A közoktatási és a települési szegregáció szorosan összefügg egymással; a roma tanulók közoktatási integrációját célzó programok is kudarcba fulladhatnak, ha közben a kormányzat nem kezdi el a telepek felszámolását, és nem teremt elérhető lakás kínálatot azoknak a rétegeknek, amelyek a lakáspiacon esélytelenek. A roma családok zöme számára a jóléti fordulat programja tartalmatlan szlogen marad csak, ha a kormány nem tisztázza a szociális újraelosztás átalakításának célját, és nem indít hatékony foglalkoztatási és képzési programokat a munkaerő-piacról tartósan kiszorult rétegek számára. Az egyre bővülő EU források sem generálhatnak hatékony projekteket, ha a pótlólagos ös-

<sup>29</sup> A Kormány 1021/2004 (III.18.) határozata a romák társadalmi integrációját elősegítő kormányzati programról és az azzal összefüggő intézkedésekről

<sup>30</sup> Tájékoztató a Kormány részére a romák társadalmi integrációját elősegítő kormányzati programról és az azzal összefüggő intézkedésekről szóló 1021/2004 (III.18.) Korm. határozat 4.b) bekezdése alapján a 2003. évi végrehajtásról.

szegek felhasználása mechanikusan illeszkedik a korábbi kiadási szerkezetéhez. Végül a kormány diszkrimináció-ellenes erőfeszítései sem hozhatják meg a kívánt eredményt, tehát a nyílt vagy rejtett munkaerő-piaci, lakáspiaci, közigazgatási, közoktatási, hátrányos megkülönböztetés erőteljes visszaszorítását, ha elmarad a társadalompolitikai cselekvés.

A sikerre csak koherens kormányzati politika adhat reményt.

---