

## Az egyenlőséget megerősítő intézkedések (affirmative action)

5/37  
Az Egyesült Államokban „A faji és vallási megkülönböztetések elleni intézkedések közel kétszáz éves történetében is új megközelítést jelent az „Affirmative action” program, amely Johnson elnök 1965-ös, 11246 számú elnöki rendeletében jelent meg.” (Kozma B.- Koncz K.)<sup>1</sup> A rendelet az oktatás, a foglalkoztatás a lakáshoz jutás és az üzleti lehetőségek terén – azaz egyszerre négy, alapvetően fontos kérdésben – ígért konkrét támogatást a kisebbségeknek. A kormány rendelkezésére álló legfőbb eszköz: az általa finanszírozott programokban, s a közbeszerzésekben a kisebbségek kötelező bevonását előíró kvótákat szabott meg.

**A foglalkoztatás-politikai** programok végrehajtása érdekében önálló szervezet jött létre (Egyenlő Foglalkoztatási Esélyek a Szövetségi Programokban Iroda).<sup>2</sup> Az első program a szövetségi kormány által finanszírozott *építkezéseknél* írt elő kötelezettséget a kisebbségek foglalkoztatására, majd a program kiterjedt a kormányoknak beszállítókra, a kormányzati alapokból részesülőkre, illetve az állami értékpapírt kibocsátó pénzintézetekre.

Már 1964-ben előírták a kisebbségek arányos foglalkoztatásának kötelezettségét a szövetségi kormány minden szervezetében, később a 15 főnél többet foglalkoztató munkaadóknál is.

1978-ban a közhivatalok számára hasonló kötelezettséget írtak elő, s a közszférában széleskörű oktatási programok segítették a kisebbségekhez tartozók előbbre jutását, a legmagasabb posztokra is. (A legismertebb példa a hadsereg lett – ahol a tábornoki kar egy része valamely kisebbségi csoport tagja.)

Johnsont követően a megerősítő intézkedések folytatása, illetve kiterjesztése mellett foglalt állás Nixon és Clinton elnök is. Az évek során az alkalmazott módszerek finomodtak, enyhítették, majd elhagyták a kötelező kvótákat, de a hátrányos helyzetű csoportok támogatása továbbra is napirenden maradt, csakúgy, mint a törekvéseket elősegíteni hivatott adminisztratív előírások (pl. a cégeknél az akciókért felelős, kijelölt igazgató személyi felelőssége és felelősségre vonásának lehetősége).

A foglalkoztatás nézőpontjából az alkalmazásba vétellel azonos fontosságú az *önálló egzisztenciák*, s a kisebbségek által alapított

(többnyire kis létszámú) vállalkozások létrejötte, életképessé válásának elősegítése. Ennek egyik útja részvételük biztosítása a közbeszerzési programokban. A törvény előírta, hogy a nagyobb megrendelések meghatározott hányadát a kisvállalkozásoknak kell kapniuk, ezen belül a kisebbségek vállalkozásainak a többiekkel egyenlő esélyekkel kell rendelkezniük. Esély-egyenlőségüket speciális (mikro) hitelekkel, a hitelek állami garanciájával, tréningekkel, tanácsadással igyekezett a kormányzat megteremteni.<sup>3</sup>

Nincs friss adatunk arról, hogy az ismertett intézkedések mennyivel növelték a kisebbségi csoportokhoz tartozó foglalkoztatottak létszámát. (Kozma B. [Előterjesztés..4.oldal.] 1993-as adatokat idéz: a magánszektorban 11%-ról 24%-ra, a szövetségi kormányzatban 19,7 %-ról 19%-ra nőtt arányuk.)

A pontos, számszerű eredmények – bár kifejezik a pozitív változásokat – talán számunkra most nem is annyira fontosak, mint maga a folyamat, amely (számos egyéb tényező együttes hatására) tulajdonképpen erőteljesen befolyásolta az amerikai közgondolkodást és ténylegesen az egyenlőség esélyeit teszi vitathatatlan értéké a társadalomban.<sup>4</sup> (Jellemző, hogy a nagy cégek álláshirdetéseik külön is hangsúlyozzák: a cég „equal opportunity employer”.)

## **b.) Az egyenlő esélyeket érvényesítő foglalkoztatás-politikát segítő egyéb folyamatok**

-- Az Egyesült Államokban a foglalkoztathatóság (employability) igazi esélyeit az oktatási rendszer meghatározó erejű és mértékű változásai segítették elő.

Mint köztudott, az Egyesült Államokban szinte teljes körűvé vált a középfokú, sőt mára a felsőfokú oktatás is. A második világháborúból hazatért, bármely etnikumhoz tartozóknak biztosított ingyenes felsőfokú (college) oktatás erjesztő hatására tulajdonképpen általánossá vált a felsőfokú továbbtanulás. Bár a tömegesedés és a színvonal problémájával még változatlanul küzdenek, kétségtelen, hogy a kisebbségi népcsoportokhoz tartozó fiatalok tömegei is képzetekben, új ismeretek befogadására alkalmasabban jelennek meg a munkaerőpiacon. A nagyobb műveltséggel együttjáró társadalmi és gazdasági hatásokat aligha lehet túlbecsülni – nem véletlen, hogy az Egyesült Államok vált a világ vezető gazdasági hatalmává.

<sup>3</sup> Kozma B: Előterjesztés... 4-6 oldal.

<sup>4</sup> Ma már nincs TV-csatorna, amely – akárcsak nézettségi okokból is – mellőzhetné a különböző etnikumokhoz tartozó bemondókat, szereplőket mindennapos műsoraiban. Ez egyébként már a nyugat-európai országok többségére is igaz.

A kisebbségek tanulását ösztönző feltételekről egyelőre pontatlanok az ismereteink – ezek azonban a szakértők bevonásával valószínűleg könnyen pótolhatók. A szélesebb ismeretektől függetlenül annyi ma is megállapítható: a kisebbségi etnikai csoportok előtt megnyílt tanulási lehetőségek az egyenlő esélyek legfontosabb biztosítékai.

--A foglalkoztatást terhelő adók csökkentése, adóhitelek nyújtása. Az Egyesült Államok adórendszerének áttekintése speciális ismereteket igényel – az erre alkalmas szakértő bekapcsolására mint jeleztük, most nem volt módunk. Két fontos körülmény azonban eléggé ismert.

1. Az etnikai kisebbségek alkalmazását számos területen speciális adókedvezmények ösztönözték. (Kozma B. az Előterjesztésben idézett példája szerint (6.old.) a hátrányos helyzetű – és zömmel a feketék és más etnikai kisebbségek által lakott – régiókban teremtett új munkahelyeken a beruházók a szövetségi államtól visszaigényelhetik az alkalmazottak munkabérének első, 6000 dollárnyi hányadát; valamint a kisebbségekhez tartozó munkavállalók képzésére – átképzésére fordított tanfolyam költségek felét.)

Más forrásokból tudjuk, hogy létezett (létezik?) egy sikeres, kifejezetten foglalkoztatási célú adójogszabály, a Targeted Jobs Tax Credit (TJTC), mely a foglalkoztatás – bizonyos „célcsoportokhoz” tartozó munkavállalókkal való - bővítése esetén a bér 50%-át az első évben, 25%-át a második évben utólagos adójóváírásként visszaadja a vállalkozásnak a bérszínvonal bizonyos nagyságáig.<sup>5</sup> Az adókedvezményeket szükséges lenne módszeresen áttekinteni:

2. Az Egyesült Államokban – ahol a legtöbb európai ország gyakorlatától eltérően liberálisabb a foglalkoztatási feltételek szabályozása<sup>6</sup> - az Európában atipikusnak (nem hagyományosnak) tekintett foglalkozások sokféle formája létezik. Az adórendszer ezeket igyekszik a foglalkoztatás körülményeinek figyelembevételével terhelni – ez elősegíti a hagyományosnál rövidebb idejű, s az attól eltérő feltételek között végzett alkalmazásokat, s nem utolsó sorban azok regisztrálását is. (Az Egyesült Államok gyakorlatának részletes megismerése ugyancsak alapvető fontosságú lenne.)

---

<sup>5</sup> Lásd: Bishop, J.H – Montgomery, M: Does he Targeted Jobs Tax Credit Create Jobs at Subsidized Firm? Industrial Relations Vol. 32. No.3. (Fall, 1993.)

<sup>6</sup> Az amerikai elemzők visszatérően bírálják az agyonszabályozottnak tekintett – és éppen ezzel a foglalkoztatás növelését akadályozó – európai gyakorlatot. A fő bírálók közé tartozik G.S.Becker Nobel díjas, a chicagói egyetem professzora. Szerinte Európában a béreket túlságosan sok juttatás terheli (mint a hosszú szabadságidő, sokféle fizetett távollét), az elbocsátások költsége magas, s mindezt tetézik a bérekre kivetett súlyos adók.

A „foglalkoztatás” szabályrendszeréhez szorosan hozzátartozik a „munkanélküliség” szabályrendszere. Az Európai Unió országaiban szinte ahány ország, annyiféle – szigorúbb vagy megengedőbb – rendszer létezik, az uralkodó értékrend, politikai- ideológiai elkötelezettség, a tradíciók és más tényezők függvényében. Kétségtelen, hogy néhány országban, ahol akár élethosszig (nyugdíj-jogosultságig) is igénybe vehető a megélhetést garantáló munkanélküli járulék (pl. Németország) ott a munkanélküliséget keretező szabályrendszer a foglalkoztatás növelése (a munkakeresés) ellen hat. (Magyarországon nem ez a helyzet, s különösen nem a romák esetében.) Mindenesetre az USA (bizonyos vonatkozásokban kifejezetten szigorú) munkanélküli juttatási rendszereinek áttekintése ugyancsak szükséges.

### c.) Lényeges eltérések az adaptáció feltételrendszerében

A következőkben nem az Egyesült Államok és Magyarország gazdasági-társadalmi fejlettségéből következő jelentős különbségekről kívánunk említést tenni – bár ezek kétségkívül visszahatnak a választható megoldásokra is.

Amit hangsúlyozni kívánunk, csupán annyi, az Egyesült Államokban a kisebbségekhez tartozók helyzetének jobbítása érdekében tett sokféle intézkedés **követendő, de nem másolható minta.**

**Ami egyértelműen követendő: az állam tudatos intézkedései az esélyek egyenlőbbé tétele érdekében, a hátrányosabb helyzetben lévőknek nyújtott preferenciákkal, s fáradhatatlan kormányzati erőfeszítések annak érdekében, hogy azokat a közgondolkodás is nélkülözhetetlennek tekintse és széleskörűen támogassa.**

A megoldások keresésekor azonban többféle körülményre szükséges ügyelni. A teljesség igénye nélkül utalunk néhányra:

--A kisebbségeknek nyújtott előnyök **nem stigmatizálhatnak.** Az Egyesült Államok etnikailag sokszínű népességében a hátrányos helyzetű kisebbségek közé többféle népcsoport tagjai sorolódnak (a feketék, az indiánok, a latin-amerikai bevándorlók, a hispanók, az ázsiai származásúak, sőt bizonyos vonatkozásokban – nemzetiségtől függetlenül – a nők és a megváltozott munkaképességűek is.

Magyarországon a tulajdonképpen egyetlen etnikai csoport tagjai, a romák tekinthetők a társadalmilag kirekesztett, etnikai hovatartozásuk miatt folyamatosan hátrányokat elszenvedő, s ezért különleges támogatásra szoruló kisebbségnek. Annak érdekében, hogy a nekik nyújtandó speciális segítség ne rekessze ki őket még inkább a társadalomból, ne szítsa fel még jobban a

társadalomban kétségkívül meglévő ellenérzéseket, célszerű lenne más, hátrányos helyzetű csoportokra is kiterjeszteni a hazai „megerősítő akciókat”. Talán a megváltozott munkaképességűek (foglalkoztatási) helyzetének javítása érdekében hozott intézkedéseket (azok értelemszerűen alkalmazható részét) kellene a romákra is kiterjeszteni, vagy a támogatandó csoportok közé bevonnani a most már a szociális ellátás keretei közé került, korábban jövedelem-pótló támogatásra jogosult tartósan munkanélkülieket, stb.

Mindenesetre nem „roma foglalkoztatási programot” kellene meghirdetni (még ha a romák lennének is az első számú célcsoport) hanem sokkal szélesebben: „a hátrányos munkaerő-piaci helyzetűeket” kiemelten támogató programot

--Magyarországon számos (ha úgy tetszik, technikai, valójában fejlettség-beli) feltétele hiányzik az Egyesült Államokban alkalmazott gyakorlatnak. Ott például a közbeszerzésből, vagy az államilag finanszírozott munkákból azért lehet meghatározni – és ha kell, számonkérni, szankcionálni – a kisebbségekhez tartozók arányát, mert a programokhoz korszerű számítástechnikai nyilvántartások tartoznak, amelyekből minden lényeges információ bármikor megállapítható. Ez azonban csak részben a magasan fejlett számítástechnika kérdése – az sem mellékes – hanem a **másság nyilvántartásának** elfogadott gyakorlata (Az USA-ban pl. minden felsőfoku intézet közreadja a hallgatók faji összetételének százalékos megoszlását – az összetétel egyuttal mindenfajta támogatás alapja is.)

Magyarországon egyelőre sem a személyiség-jogok értelmezése, sem az érintettek érzékenysége nem teszi lehetővé a másság nyilvántartását. (Ezért pl. nem lehet tudni a munkanélküliek között a romák arányát sem.)

A – bármilyen – támogató program sikerességének egyik alapfeltétele Magyarországon is a számonkérhetőség; azaz a programoknak figyelemmel kell lenniük a nyilvántartás – számon kérés adott technikai lehetőségeire is. Ennek azonban nélkülözhetetlen feltétele az érintettek számbavehetősége.

Hasonlóan: Magyarországon - az adott fejlettségi szinten – valószínűleg rendkívüli erőfeszítéseket kívánna a tanulási feltételeket jelentősen javító iskola-busz szolgáltatás létrehozása.

Vagy: Magyarországon a bankrendszer egyelőre elzárkózik a kisebbségek(garanciával is alátámasztott) hitelezésétől; s a különösen a romákat sújtó pénztelenség illuzórikussá teszi banki hitelezésüket, vagy a hitelközösségek létrejöttét. Itt is a saját adottságainknak megfelelő

megoldásokat kell találni – az érdekeltekkel folytatott konzultációk segítségével.<sup>7</sup>

### **Összefoglalva:**

Csak üdvözölni lehet minden kezdeményezést, ami Magyarországon a hátrányos helyzetű kisebbségek, köztük első helyen a romák társadalmi-gazdasági beilleszkedését, foglalkoztatottságát, boldogulását segítené elő. Megjegyezzük, hogy az Európai Unió foglalkoztatás-növelési programjában, ami 2010-re a foglalkoztatottság 70%-ra növelését tűzte célul, megközelítve az Egyesült Államok foglalkoztatási szintjét, az egyik „pillér” az egyenlő esélyek érvényesítése.

Magyarország foglalkoztatási szintje (1999-ben a 15-64 éves népességben 56%) egyenlőre jelentősen elmaradt az EU átlagától (1999-ben 61%). Az EU-hoz felzárkózáshoz a foglalkoztatás általános növelése szükséges. Ehhez - a jelenlegi szabályokhoz képest – sok és mélyreható változás szükséges. Az egyik elem – nem egyszerűen foglalkoztatás-politikai, hanem az emberi jogok, az egyenlő esélyek biztosítása miatt – a magyarországi romák számára a tényleges beilleszkedési esélyek megteremtése.

Budapest, 2000. december 19.

Laky Teréz  
OMKMK Kutatási Részleg

Mellékletek:

---

<sup>7</sup> A roma népesség helyzetét évek óta elkötelezett kutatók vizsgálják, akik számos tanulmányban hívták fel a figyelmet a teendőkre. Legutóbb Kertesi Gábor ismertetett egy átfogó programot az MTA Munkatudományi Bizottsága 2000 novemberében Szirákon tartott tanácskozásán. A lehetséges állami programok kidolgozását célszerű lenne a cigányság helyzetét jól ismerő kutatókra, s a cigány szervezetek képviselőire bízni.