

# AZ ETNIKAI KISEBBSÉGEK FOGLALKOZTATÁSÁT SEGÍTŐ INTÉZKEDÉSEK

(Tanulságok az USA tapasztalatai alapján)

Előző áttekintésünkben röviden bemutatottuk az Egyesült Államok kisebbségeket támogató akcióinak főbb vonásait.<sup>1</sup>

Ezúttal elsőként a foglalkoztatást ösztönző programok jellemzőit foglaljuk össze.

Ismét előre kell bocsátanunk, hogy csupán a ma Magyarországon (alkalmanként az interneten) hozzáférhető információkra támaszkodhattunk; s bár néhány témában (mint a jelenleg érvényes adókedvezmények) sikerült frissebb és részletesebb információkhoz jutni, távolról sem biztos, hogy valamennyi ismeretünk naprakészen pontos. Ugyanakkor jól érzékelhető, hogy a részlet-szabályozásokon túl, azok folyamatos változtatásai közepette az USA kisebbségeket támogató politikájának fő elvei mindeddig stabilnak bizonyultak.

Áttekintésünk második részében a hazai teendők néhány irányát vázoljuk fel, annak tudatában, hogy az átfogó programról az érintettek képviselőitől a kormányzati szervekig széles társadalmi bázison kell és lehet csak egységre jutni.

## I. Az USA foglalkoztatást támogató programjainak néhány jellemzője

1. **A célok:** A társadalmi egyenlőséget biztosítani hivatott, a társadalom valamennyi tagját mindenfajta diszkriminációtól megvédeni kívánó feltételek egyike a munkához, kereső foglalkozáshoz segítése mindazoknak, akik a munkaerőpiacon hátrányos helyzetük miatt erre rászorulnak.

Az ezt szolgáló különféle programok közös elve: az érintettek a lehető legnagyobb mértékben legyenek a munkaerőpiac résztvevői.

2. A különösen segítségre szorulóknak **célcsoportja** a tartósan a társadalom periferiáján élő, s helyzetüknél fogva a szociális (jóléti) ellátás(ok)ra jogosult, alacsony jövedelmű családok tagjai; különösen a munkanélküli ellátásból kikerülő és tartósan elhelyezkedni képtelen munkanélküliek; a vietnami háborúban részt vett veteránok; a megváltozott (csökkent) munkaképességűek; a gyermeküket egyedül nevelők; az idősebbek; a nők, a hátrányos helyzetű – képzetlen – fiatalok, stb.

A célcsoportok időről időre változnak, szűkülnek vagy bővülnek (A bővítés rendszerint a jóléti ellátó programok szűkülésének

---

<sup>1</sup> A feketék (és más kisebbségi csoportok) foglalkoztatása érdekében tett kormányzati intézkedések az USA-ban, OMKMK, 2000, dec.

következménye. Például a rászoruló családok időleges segítése (Temporary Assistance for Needy Families = TANF) elnevezésű program időtartamának jelentős korlátozása után e családok tagjai többféle foglalkoztatási programcélcsoportjává váltak.) A programok esetenként csak kijelölt földrajzi körzetekben élöket érintenek (empowerment zones).

A változó célcsoportok megjelölése ma már sehol sem tartalmaz **etnikai** azonosítót – a közös jellemző: az alacsony keresetűek munkaerő-piaca (The Low-wage Labor Market). Lényegében ide sorolódnak mindazok, akik képzetlenségük és más hátrányos munkaerő-piaci adottságaik következtében legfeljebb alacsony keresetű munkahelyre számíthatnak.

3. Az egyszerre létező, sokféle program leginkább talán **két fő kategóriába** sorolható:

- az egyén munkaerő piaci esélyeit javító és
- az új munkahelyek létrejöttét támogató programok

**Az egyén helyzetét** hivatottak segíteni a szakmai-oktatási programok, amelyek a tantermi képzés mellett módot adnak arra is, hogy bizonyos munkáltatóknál, a munkavégzés során (on-the-job) történjenek.

Az egyén tájékozódását, munkahely-keresését, közvetítését szolgálják a Munkaerő-fejlesztési Törvény (Workforce Investment Act = WIA) szerint alapszolgáltatásként nyújtandó hatósági közreműködés.

**Az új munkahelyek** ösztönzésének fő formája az **adó-kedvezmény** (tax-credit- amit a következőkben részletesebben is ismertetünk). A másik fő formát a **közmunka** programok (Public Service Employment programs = PSE) jelentették, amikor a kormányzat teljesen vagy részlegesen fedezte a közintézményeknél vagy a non-profit szférában a többnyire meghatározott idejű foglalkoztatást. (Az 1930-as válság idején életre hívott, az évtizedek során hol létező, hol nem működő, sokszorosán módosított program a 70-es évek végén megszűnt – helyét különböző tréning- és munkatapasztalat szerző programok vették át.<sup>2</sup>

A rendelkezésünkre álló forrásokból úgy tűnik, hogy a hátrányos helyzetű munkavállalók számára a munkahely-teremtés fő módja ma az Egyesült Államokban a munkáltatók adókedvezményekkel ösztönzése. A gyakorlat egyébként több évtizedes múltra tekint vissza.

- 1978-1994-ben a Targeted Jobs Tax Credit (TJTC)
- 1994-1997-ben a Work Opportunity Tax Credit (WOTC)
- 1997-től a Welfare-to-Work Tax Credit (WWTC)

---

<sup>2</sup> B.S. Barnow: The Low-Wage Labor Market: Challenges and Opportunities for Economic Self-Sufficiency: Job Creation for Low-Wage Workers

szolgált ennek egyik legfőbb eszközéül. Az évek során – a gondosan és folyamatosan elvégzett értékelések hatására – módosult mind a kedvezményel foglalkoztatottak köre, mind az igénybe vehető kedvezmény; a cél azonban – a segítség nélkül valószínűleg munkát nem találók elhelyezkedésének támogatása – mindmáig változatlan.

A következőkben röviden összegezzük a munkáltatókat ösztönző formák működéséről szerzett tapasztalatokat, s a változtatások főbb jellemzőit.

## **1. TJTC.**

Az 1979-94 között alkalmazott forma már egy korábbi forma helyébe lépett: a krónikus munkanélküliek célcsoportja helyett olyan szélesebb társadalmi csoportok munkába állítását volt hivatott elősegíteni, akikre általában magas munkanélküliségi ráta volt jellemző, például a hátrányos helyzetű 18-22 éves fiatalok és a szociális ellátásra szoruló (Welfare recipients), a csökkent munkaképességűek, vagy a vietnami veteránok, stb. Ha a munkáltatók a segítségre szoruló társadalmi csoportból alkalmaztak valakit, legalább 90 napig, vagy 120 óráig, az alkalmazás első évében az első 6,000 USD fizetés 40%-át (dolgozónként maximum 2,400 USD-t) kedvezményt kaptak adójukból.

A több mint 15 éves gyakorlat eredményéről megoszlottak a vélemények.

Egyes kutatók (Tannery, 1998)<sup>3</sup> kimutatta, hogy a program sokkal többet nyújtott a munka-alkalomnál, a munkáltatókat arra készítette, hogy megnöveljék az alkalmazás időtartamát a leghátrányosabb helyzetű csoportok tagjai számára. Ez egyúttal növelte alkalmazhatóságukat, módot adott munkatapasztalat szerzésére, elsősorban azoknak, akik a fellendülő gazdaságban is a legnehezebben találnának munkát.

A kormányzati elemzések sokkal kritikusabbak. Egyebek között megállapították: a kedvezményt igénybevevő munkáltatók a dolgozók 70%-át a kedvezmény nélkül is alkalmazták volna, ráadásul az alkalmazás adott módja stigmatizálta az így foglalkoztatottakat.

## **2. WOTC**

A TJCT helyébe 1996 október 1-én a WOTC lépett. Az adó-kedvezmény az első 6000 USD fizetés után 35%-ra csökkent (a maximum összeg 2.100 USD dolgozónként) és a minimális alkalmazás időszaka 190 napra vagy 400 órára nőtt.

A célcsoportok csak kissé módosultak. A kiegészítő társadalom-biztosítási ellátásra jogosultakat (SSI) és az általánosan segélyezetteket (General Assistance) kizárták a résztvevők köréből, de kiterjesztették az élelmiszer-jegyben részesülők meghatározott köreire. A minimális foglalkoztatási

<sup>3</sup> F.J. Tannery: Targeted Jobs Tax Credits and Labour Market Experience, Univ.of Pittsburgh, June, 1998, Employment Policies Institute

időszakot 9 hónapra növelték. Továbbá: az érintett fiataloknak a kijelölt (depressziós) zónákban kellett élniük.

### 3. WWTC

A WOTC-t felváltó program a tartósan szociálisan ellátottakat sorolta a program kedvezményezettjei közé. A költségvetési hivatal számításai szerint az adókedvezmények 1998 és 2002 között 287 millió dollárt jelentenek az érintett cégeknek (az adminisztrációs költségeket nem számítva).

A munkáltatók az első 10 ezer dollár fizetés után, amelyet a szociális ellátásra jogosultaknak fizetnek ki munkabéreként, az első két évi alkalmazás esetén a bérek 50%-át igényelhetik, azaz egy dolgozó után évenként 5000 dollárt. Bizonyos esetekben a fizetésekbe beleértendő a munkáltató által biztosított oktatás költsége, egészségügyi hozzájárulás és az ellátatlan családtagok után fizetett hozzájárulás is.

A célcsoport magában foglalja **a.)** olyan családok tagjait, akik korábban legalább 18 hónapig szociális ellátásra (AFDC) voltak jogosultak; **b.)** olyan családok tagjait, akik 18 hónapig családi támogatásban részesültek, **c.)** olyan családok tagjait, akik már nem jogosultak családtámogatásra, a központi vagy az állami időkorlát következtében, amennyiben két éven belül veszítették azt el.

A szakértők egy része nem reméli, hogy a WWTC program sikeresebb lesz a korábbiaknál. Nem hiszik, hogy a program új munka-alkalmakat kínál a régtől szociális ellátásra szorulóknak. Bizonytalannak tekintik, hogy az újabb adókedvezmények a korábbinál erősebb ösztönzést adnak-e a munkáltatóknak a tartósan szociális ellátásra szorulóknak foglalkoztatása esetén.

„Történetileg – írja az egyik elemzés – a támogatott állások rész-idős, alacsony fizetésű, alacsony képzettségű, rövid idejű alkalmazások, amelyek lényegileg nem növelik az alkalmazottak életszínvonalát vagy hosszú távú foglalkoztatását. Így tehát kérdéses, hogy az alkalmazási adó-hitel hatékony felhasználása-e az adófizetők dollárjainak.”

Ehelyett azt ajánlja: sokkal hatékonyabb lenne, ha általános, széleskörű adókedvezmények ösztönöznék a gazdasági növekedést, élénkítenék a munkahelyteremtést. A sikertelen kormányzati programok kiterjesztése nem megoldás a „*jóléti ellátásból – munkába*” kihívására.<sup>4</sup>

A kormányzati segítő programokat tulajdonképpen fennállásuk óta értékelő-bíráló vélemények dacára a kormányok mindeddig kitarítottak a munkaerőpiac hátrányos helyzetű szereplőinek foglalkoztatását ösztönző programok mellett. A programokat – mint az adókedvezmények esetében is láttuk – folyamatosan módosítják, hatékonyságuk növelése reményében.

<sup>4</sup> S.Elbogdady: The Welfare-to-Work Tax Credit

Az eredményesség egyik szempontja a (dollárban mért) ráfordítások költsége és a jóléti kiadásokban elért megtakarítás. Kétségtelen, hogy az így készült mérleg negatív – a társadalom többet költött a nehezen foglalkoztatható emberek munkába állítására, mint amennyit a passzív ellátásukon megtakarított. A fiskális mérlegelés azonban csak az egyik lehetséges mód. Lehet, hogy az átlag amerikai polgárnak nem jelent sokat, hogy Európa számára az USA 70%-nál magasabb foglalkoztatási szintje, s 4% körüli munkanélkülisége az elérendő példa – Európából nézve azonban irigylésre méltó eredmény. Mint ahogy az a közvetlen költség/haszon számítással nem mérhető, a társadalom és a gazdaság egészét átható változás is, amit az USA a század utolsó 30-40 évében elért a legkülönbözőbb – egyebek között az etnikai hovatartozás miatti – diszkriminációk felszámolásában.

## **II. Sürgető teendők Magyarországon**

Már e tanulmány előző részében is utaltunk rá, hogy bár Magyarországon a roma népesség az első számú célcsoport, nem (stigmatizáló) roma foglalkoztatási programot, hanem a hátrányos munkaerő-piaci helyzetű embereket segítő akciókat célszerű elindítani. A következőkben mégis a romák foglalkoztatási esélyeinek sürgető feladatairól szólnak: a romákat itt úgy tekintjük, mint a segítségre szoruló első számú célcsoportját.

A paradox helyzet az, hogy Magyarországon formálisan legalább egy tucat, a hátrányos munkaerő-piaci helyzetűek, köztük a romák felzárkóztatását szolgáló program létezik – a romák esetében azonban úgyszólván hatástalanul.

Gere Ilona tanulmánya (lásd mellékelten) részletesen ismerteti e programokat és a romák körében alig kimutatható eredményeiket.

Mint Gere elemzéseiből is kitűnik: Magyarországon tulajdonképpen már 1991-től, a Foglalkoztatási Törvény megszületésétől a teljes esélyegyenlőséget biztosítják mind a rászoruló egyének munkaerő-piaci helyzetét javítani hivatott, mind pedig az új munkahelyek létrejöttét támogató programok. A romák helyzete azonban olymértékben különbözik más hátrányos helyzetű csoportokétól, hogy diszkrimináció nélkül is (bár az is bőven van) kizáródnak, kiszorulnak a részvételből.

- a.) A munkaerő-piaci helyzet javítását elsősorban a széleskörű (1992 óta évi 60-90 ezer főre kiterjedő) munkaerő-piaci képzési programok szolgálják. A romák azonban nagyrészt be se kerülnek az ilyen programokba, mert – mint Gere megállapítja – többségük nem rendelkezik azzal az alapképzettséggel, amit a tanfolyamok megkívánnak. Ez elég gyorsan nyilvánvalóvá vált, s ezért ún. speciális rétegprogramok is indultak, jórészt

óvatosan, „kísérleti jelleggel”, és mindeddig roppant szerény eredményekkel.

Például: a 16. életévüket betöltött, alacsony iskolai végzettségű – azaz az általános iskola nyolc osztályát sem elvégzett – munkanélküli fiataloknak kíván segíteni az Országos Foglalkoztatási Közalapítvány (OFA) *Újrakezdési Programja*. A felzárkóztató képzést, munkaerő-piaci felkészítést, munkatapasztalatot nyújtó foglalkoztatást kínáló program 13 projektjében 1999-ben összesen 320 fő vett részt – a tapasztalatok szerint nagyobb részt nem cigányok.<sup>5</sup>

Vagy: a Szociális és Családügyi Minisztérium 1998-ban „Roma közösségfejlesztő asszisztens” képzést kezdeményezett a középiskolát végzett, regisztrált munkanélküli romák számára, akik vállalták, hogy a képzést követően – a helyi önkormányzatok által biztosított főfoglalkozású munkahelyen – a roma közösségek problémáival foglalkoznak. Gere adatai szerint az ország leginkább érintett három megyéjében, az érintett több száz község számára összesen 51 asszisztent képeztek ki, de közülük sem sikerült mindenkit elhelyezni az egyébként közhasznú foglalkoztatásként szervezett állásba.<sup>6</sup>

Vagy: a Magyar Népfőiskolai Társaság kezdeményezésére – dán és szlovén partnerek együttműködésével – 1999-ben program indult „*Alapképzés felnőtteknek: visszaút a társadalomba*” elnevezéssel. A három megyében a Phare-Lien támogatásával elindult program célja analfabetizmus felszámolása révén a cigányság társadalmi-gazdasági integrációjának elősegítése. Az egyik érintett megyében (Borsod) 12 roma munkanélküli végezte el az általános iskolát.<sup>7</sup>

Természetesen a néhány, vagy néhány tucat érintett személy munkaerő-piaci helyzetének javítása is eredmény, és nem lehet lemondani a civil szervezetek még oly kis kört érintő további közreműködéséről sem – mégis nyilvánvaló, hogy ami eddig történt, az csupán látszat-cselekvés. A többszázezer roma munkaerő-piaci helyzetének javítása az eddigieknél jóval hatékonyabb akciókat kíván.

Ugyanez vonatkozik a munkahely-teremtésre, a támogatott munkahelyeken hátrányos helyzetűek alkalmazására.

b.) Magyarországon a különböző foglalkoztatási programok hatására (közmunka, közhasznú munka, bértámogatás, vállalkozóvá válás stb.) évente több mint 200 ezer (zömmel regisztrált munkanélküli) válik

<sup>5</sup> Szakmai Beszámoló az Országos Foglalkoztatási Közalapítvány 1999. évi munkájáról.

<sup>6</sup> A nagyon jószándéku, de szinte minden kikötése miatt eleve erősen korlátozott hatókörű és eredményű programra jellemző, hogy Borsod-Abaúj-Zemplén megyében – ahol magas a munkanélküliség és nagyarányú a cigány lakosság – a pályázat meghirdetésekor a 120-nál több települési és kisebbségi önkormányzat közül mindössze 18 reagált a felhívásra és összesen 26 olyan személyt találtak, aki elvileg alkalmas lett volna a programban való részvételre, majd összesen 10 főt sikerült a tanfolyamon részvételre megnyerni. A tanfolyamot 9-en végezték el, de aztán nem mindegyikük kapott munkát. Gere, i.m. 10. old.

<sup>7</sup> Gere i.m. 11.old.

rövidebb-hosszabb időre foglalkoztatottá. Az éves átlagra átszámított részvétel 1999-ben 90,6 ezer főt jelentett.<sup>8</sup> Azaz – a Munkaerő-piaci Alapból nyújtott támogatásokon felüli, további forrásokkal (pl. a Gazdasági Minisztériumnak az AFC-ből a munkahelyeket is teremtő beruházásokhoz nyújtott támogatása, a közmunkák költségvetési fedezete, az OFA pályázata, stb.) mintegy százezer fő foglalkoztatását elsődlegesen nem a gazdaság igénye, hanem a társadalmi szolidaritás követelménye teszi szükségessé és lehetővé. Nyilvánvaló, hogy az eddigi, relatíve alacsony foglalkoztatási szint mellett (a nemzetközileg számított 15-64 éves népességből 1999-ben az EU-ban 62%, Magyarországon 56% volt a foglalkoztatottak aránya) Magyarország nem mondhat le olyan munkáltatók ösztönzéséről, akik az egyébként nehezen elhelyezhető, vagy a gazdaságban nem igényelt munkavállalóknak teremtenek munkalehetőséget. A romák számára azonban itt sem teremtődtek jó esélyek. Leginkább a helyi önkormányzatok által szervezett, néhány hetes vagy hónapos közhasznú kommunális munkához jutottak hozzá (ez a szociálisan segélyezetté számára meghatározott időtartamra kötelező is); legtöbbjük számára ez jelentette az év során a „foglalkoztatást” és a „munkajövedelmet”.

b.1. A munkaerőpiacról kiszorult, vagy oda belépni sem tudó emberek számára a legtöbb munkalehetőséget a közhasznú és a közmunka programok kínálták (1999-ben a csaknem 250 ezer embernek nyújtott támogatott foglalkoztatási lehetőség mintegy felét ezek a programok biztosították). A néhány hetes, vagy néhány hónapos közhasznú foglalkoztatás költségét 70, illetve 90%-ban a Munkaerő-piaci Alap fedezte. A 90%-os támogatást több megyében kizárólag a cigány munkanélküliek foglalkoztatása esetén biztosították. Mértékadó nyilvántartások hiányában nem állapítható meg, hogy a romák mekkora hányadának nyújtott ez a forma legalább időlegesen munkalehetőséget. Gere I. tanulmánya jó és rossz példákat egyaránt sorol. A rossz példák egyike Borsod megye, ahol – a cigányság magas számaránya ellenére – 1999-ben mindössze száz fő vett részt a közhasznú munkákban – illetve kapott támogatást a vállalkozóvá váláshoz. A jó példák közé tartozik Bács-Kiskun, ahol nemcsak a legalacsonyabb szintű kommunális tevékenységet végeztetik a romákkal (pl. árok-takarítás), hanem ahol 5 településen 25 fő roma szociális segítő foglalkoztattak közhasznú munkásként. (Gere, *i.m.* 11-12 old.)

b.2. A központi költségvetésből fedezett, 8700 főt átlagosan 4,5 hónapig foglalkoztató közmunka-programokban – Gere számításai

---

<sup>8</sup> A munkaerő-piac keresletét és kínálatát alakító folyamatok, 2000, 47. old.

szerint – 1997-1998-ban mintegy 40%-os volt a romák becsült aránya.

- b.3. A közhasznú és közmunkán kívül a legtöbb támogatott munkahely bértámogatásoknak (pontosabban a foglalkoztatást terhelő adók és járulékok teljes vagy részleges elengedésének) köszönheti létét. Minthogy a munkáltatók általában legalább egy éves foglalkoztatást vállalnak, az így foglalkoztatottak éves átlaglétszáma (1999-ben 31 ezer fő) magasabb, mint a nagyszámú, de rövidebb ideig foglalkoztatott közhasznú munkásoké (29 ezer fő). A bértámogatás jellemzően a munkáltatók által kiválasztott, fiatal szakmunkások munkatapasztalatot szerző foglalkoztatási formája. Gere megállapítása szerint elenyésző a bértámogatással foglalkoztatott cigány munkanélküli. S minthogy itt a munkáltató választja ki a támogatással foglalkoztatott alkalmazottját (a tapasztalatok szerint többnyire előzetes információk alapján) a munkaügyi szervezetnél gyakran előre ki is kötik, hogy „cigányt ne közvetítsenek”.
- b.4. A Gazdasági Minisztérium – az Aktív Foglalkoztatási Célelőirányzat (AFC) keretéből – pályázat alapján – támogatást nyújthat a munkahelyet (is) teremtő beruházásokhoz. (1999-ben az erre szánt 1,5 milliárdos keretből mintegy 2400 munkahely létesítéséhez nyújtottak támogatást.) A vállalt létszám nagyságrendjén túl a pályázatok nem tartalmazznak semmilyen kikötést a jövőbeni létszám összetételére (tartósan munkanélküliek, megváltozott munkaképességűek, romák, stb.)
- b.5. A vállalkozóvá (önfoglalkoztatóvá) váláshoz nyújtott támogatás korábban sem tartozott a népszerű programok közé. A 90-es évek elején – amikor százezrek váltak önállóvá – a segítséget igénylők létszáma csak 1993-ban haladta meg a 10 ezer főt; majd folyamatos csökkenés után 1998-ban és 1999-ben a 4300 fős szinten stabilizálódott. Ezen belül elenyésző a roma vállalkozók száma – cáfolva egyúttal azt a korábban gyakran hangoztatott elképzelést, hogy az ősi cigánymesterségek újjáélesztése segítheti a cigány népesség önálló egzisztencia-teremtését. Kétségtelen, hogy vannak mesterségek és tevékenységek, amelyekben a cigányok tradicionálisan ügyesek (a szeg-kovácsoktól a virágkereskedőkig) a legtöbb tradicionális szakmájukat azonban túlhaladták a fogyasztási szokások (a vályogvetéstől, a teknővájástól a szegkovácsságig, ló kereskedésig stb.) Az új, ma piacképes termékek köre beszűkült (kosárfonás) nincsenek új ötletek, hiányoznak az új termékek előállításához, az új tevékenységek végzéséhez nélkülözhetetlen ismeretek (és ha kellene, a tőke).



A fenti vázlatosan bemutatott programok annyit feltehetően jeleznek: a 90-es évek kezdetétől, a foglalkoztatás drámai csökkenése óta valamennyi kormány a konkrét programok sokaságát indította el a munkaerő-piacról kiszorultak foglalkoztatása érdekében. Az egyik célcsoport – kimondva vagy kimondatlanul – a roma népesség volt. A konkrét programok többnyire szélesebb, átfogóbb, a cigányság egész helyzetét javítani kívánó törekvésekbe is ágyazódtak. (A kormány 1993-ban elfogadta a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló LXXVII. Törvényt, amelynek végrehajtására évről évre cselekvési programok készültek. 1994-ben a szocialista kormányprogram külön hangsúlyozta a cigány etnikumok kiemelt segítségének szükségességét. 1997-ben középtávú intézkedés-csomag született a cigányság élethelyzetének javítására. (1093/1997 (VII.29.) Kormányhatározat) 1999-ben lépett életbe az új kormány által módosított középtávú program (*Középtávú intézkedéscsomag a cigányság életkörülményeinek és társadalmi helyzetének javítására*, 1047/1999 (V.5.) Korm.hat.), aminek alapján több megye a helyi sajátosságokat figyelembevevő, hosszú távú információs, foglalkoztatási és képzési feladat-tervet dolgozott ki.<sup>9</sup>

A kormányok jó szándéka tehát elvitathatatlan. Kétségtelen, hogy a programokkal bizonyított segítő szándék, s a rájuk fordított (zömében a munkáltatók és a munkavállalók járulék-befizetéseiből fedezett) milliárdok hozzájárultak néhány, hátrányos munkaerő-piaci helyzetű réteg (elsősorban a pályakezdő fiatalok) esélyeinek javításához, különösen az évtized végén, a gazdaság talpra állításának időszakában.<sup>10</sup> A programok ugyanakkor – mint a mindennapos tapasztalatokkal összhangban a fenti, vázlatos áttekintés is tanúsítja – szinte teljesen hatástalanok maradtak a romák esetében.

Az eredménytelenség számos oka közül – amelyek jó részére a szakértők és a kutatók már régebben is felhívták a figyelmet – itt csak néhányat emelünk ki.

**a.)** Talán az első számú probléma az, hogy eddig egyetlen kormány sem vállalta az egyértelmű, elkötelezett kiállást a romák teljes értékű társadalmi felzárkóztatása mellett. (Sőt, más kisebbségek mellett sem – lásd a nemzetiségek

<sup>9</sup> Gere, i.m. 6-8 old.

<sup>10</sup> Az OMKMK 1994 óta külön kiadványban értékeli a programok számszerű eredményeit. Az 1998-ról szóló elemzés megállapította, hogy e programok nélkül az akkor számított 9,5%-os munkanélküliségi ráta 13,4%-ot ért volna el, minthogy a programokban részvétel időtartama alatt a munkanélküliek vagy foglalkoztatottak, vagy pedig – a képzés idején – inaktívaknak minősülnek. (*A foglalkoztatás-politikai eszközök működése 1998-ban, Munkaerő-piaci információk, 1999/5. OMKMK. A tanulmányt Sziklai Éva készítette.*)

parlamenti képviselőtét halogató, újabb ciklusokra áttoló döntéseket.)

A romák melletti következetes és határozott kiállás, a romák minden vonatkozásban vállalat képviselőte azonban jellemzően a pártok népszerűségi politikájának rendelődik alá, azaz annak a – valószínűleg jogos – feltételezésnek, hogy a társadalom nagy rétegei által lenézett, megvetett romák melletti amerikai stílusú kemény és a hatalom eszközeivel is kikényszerített egyenlőség-elvek elfogadtatása ártana a pártok népszerűségének, rontaná választási esélyeiket.

Ennek a magatartásnak tudható be, hogy bár gyakoriak az egyenlő jogok melletti deklarációk, s előfordulnak a kirívó diszkriminációkat elítélő bírósági ítéletek, stb. a közvélemény jelentős része úgyszólván változatlanul cigány-ellenes, elutasító, kirekesztő.

A lakosság széles köreinek kisebbség-ellenességével (főként a feketék iránti ellenséges magatartásával) az USA politikai erőinek is meg kellett küzdeniük, elsőként saját pártjaikban. A pártokon belül elért szemléletváltozás tette képessé a kormányokat arra, hogy akár a törvény szigorát is alkalmazza, következetes kisebbségi politikát érvényesítsenek. Magyarországon a minden számottevő párton belül elérendő, a „cigánykérdés” felszámolásának sürgető szükségességét elfogadó politikai konszenzus nélkül továbbra sem várható érdemleges előrelépés.<sup>11</sup>

- b.) Magyarországon – mint erről már szó volt – az emberi jogok értelmezése megtiltja – egyebek között – az állampolgárok etnikai hovatartozásának megjelölését. E sok szempontból ideális állampolgári jogfelfogás azonban megnehezíti – hazai terminológiával, a pozitív diszkriminációt. A gyakorlatban 1999-ben a kormány túl is lépett a jogszabályon, a már idézett, *Középtávú intézkedéscsomag a cigányság életkörülményeinek és társadalmi helyzetének javítására*. c. kormányhatározat megalkotásával. Ebben egyebek között kimondta: az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközeinek alkalmazása során a cigány etnikumhoz tartozókat *előnyös megkülönböztetésben kell részesíteni*; és számos konkrét akciót jelölt meg a romák munkaerő-piaci hátrányának csökkentésére. A pozitív diszkriminációnak azonban szükséges lesz megteremteni a szélesebb, alkotmányos háttérét is – még ha ez látszólag

<sup>11</sup> Bár a probléma valamennyi etnikai kisebbséget érinti, itt, kiélezett volta miatt csak a roma-kérdésről szólnunk.

csupán formai kelléke is a további, jogszabályokkal alátámasztott lépéseknek, ellenőrizhetőségüknek és szankcionálhatóságuknak.

- c.) Az eddigi programok gyengéi.<sup>12</sup> Túl azon, hogy a jogalkotás általában hajlamos a túlszabályozásra, a visszaélések megakadályozását kivédeni hivatott aprólékos részletek gondos kimunkálására, a munkaerő-piaci programok alapproblémája – az itt tárgyalt nézőpontból – az, hogy néhány szerény kivételtől eltekintve, nem volt képes értékelni a romák sajátos adottságait, lehetőségeit.<sup>13</sup>

Azaz: a roma foglalkoztatási programokat az eddigiektől eltérő alapozással szükséges indítani. Bizonyos, hogy a következő években még nagy szerepe lesz a közhasznú és közmunka programoknak, amelyek – ha időlegesen is – de legalább néhány hétre, néhány hónapra az érintetteknek munkát kínálnak. A valóságos munkaerő-piacra belépés azonban megyénként, kistérségenként is differenciált, s az eddigi szemlélet módtól sok vonatkozásban különböző programokat igényel.

Itt csak példaként sorolunk fel lehetséges megoldásokat; a pontosan kidolgozott programokat szakértőknek (az érintettektől a kutatókig) kellene kidolgozniuk.

Például:

Az első lépés valószínűleg legalább az általános iskolai végzettség megszerzése. (A regisztrált munkanélküliek több mint 40%-a csak 8 általános vagy annál kevesebb iskolai végzettségű volt 1999-ben, a romák aránya – ha egyáltalán regisztráltatták magukat – feltehetően ennél jóval magasabb.) El kell érni, hogy a romák tanuljanak – e nélkül nincs esélyük a mai munkaerő-piacon. Ahhoz, hogy hajlandóak legyenek tanulni, valószínűleg legalább kétféle ösztönzésre lenne szükségük; mégpedig a közvetlenül, illetve a közvetve elérhető haszonra. A közvetlen haszon lehetne a tanulás premizálása. A sikerrel befejezett iskolaéveket (megyei, városi, társadalmi szervezetek által megállapított és nyújtott) ösztöndíjak

<sup>12</sup> Itt most nem szólunk a felzárkóztatást szolgáló általánosabb programokról, mint pl. a szociális lakásépítés, az óvodától a felsőfokú oktatásig átfogó tanulási programok, a közintézményekben is a közhivatalokban a romák erőteljesebb képviselése, stb. – csupán a foglalkoztatást közvetlenül érintő kérdésekről lesz szó.

<sup>13</sup> Már idéztük Gere tanulmányából azt a megállapítást, hogy a munkaerő-piaci képzésekben a tartósan munkanélküli romák azért nem tudtak részt venni, mert nem rendelkeztek azzal alapképzettséggel sem, amit a tanfolyamok igényeltek. A tanulmány – egy Borsod megyei vizsgálat alapján – még sarkítottabb megállapítást tesz: sok roma elmondta, hogy „nem szeretnek (soha nem is szerettek) és nem is tudnak már tanulni”. (Gere, i.m. 10. old.)

jutalmazhatnák. A sikeres vizsgák egyúttal belépést jelentenének a fiatalok számára vonzó pályákra (gépkocsi-vezetés, rendőr, közigazgatás, szociális gondozó, kereskedő stb.) ahol ösztöndíjasként tanulhatnának tovább. A kiemelt ösztöndíjak, foglalkoztatási szerződések valószínűleg ösztönöznék a tovább-tanulást.

Az ösztönzés nyilvánvalóan pénzbe kerül, de – hogy egy közkeletű és pragmatikus összevetést idézzünk – az sem olcsó, ha a kereseti lehetőségek nélkül maradók a társadalom gondoskodására szorulnak, vagy, rosszabb esetben, bűnözőkké válva a társadalom tagjait károsítják meg és a börtönöket kell a társadalomnak fenntartania.

Az ösztönzés másik módja lehet ma a romák foglalkoztatásának premizálása. 1999-ben – mint idéztük – mintegy 31 ezer, főleg munkatapasztalatot szerző fiatalot foglalkoztattak bértámogatással a munkáltatók. A romák foglalkoztatásától elzárkózást valószínűleg csökkentené, ha a munkáltatók az adókedvezményeken túl kifejezetten prémiumot kapnának a romák foglalkoztatásáért a Munkaerőpiaci Alapból. (Lehet, hogy az ilyen premizálást a romák által legsűrűbben lakott megyékre kellene korlátozni).

Más oldalról: a kormányzat használhatja törvényes kényszerítő eszközeit is. Például az önkormányzatok számára előírás lehet a közhasznú munkások között a romák meghatározott létszámarányának előírása; a munkaügyi szervezetben a bejelentett munkaerő-igényekre kiközvetítendő romák arányának meghatározása (esetleg a kvótán felüli elhelyezések premizálása); a képzési-átképzési programokban a romák meghatározott számú (arányú) részvételének biztosítása; a munkahelyteremtő beruházások esetén a romák foglalkoztatásának előírása, stb.

Ismételjük: a fentiek csak illusztrálni kívánták azt az eddigi gyakorlattól eltérő módokat, ahogyan a roma népesség foglalkoztatását-társadalmi felzárkóztatását kezelni kellene. A tovább-lépés két kulcskérdése azonban – függetlenül a konkrét akciók szabályozásától:

- a kormányzat eltökéltsége a magyarországi roma-kérdés megoldására;
- az eddigeknél sokkalta több pénzt a roma népesség élethelyzetének, társadalmi integrációjának költségeként.

Mint a dolgozat első részében hangsúlyoztuk: az Egyesült Államok kisebbségeket támogató akciói követendő, de nem másolható minták. Szerencsére sok roma-szakértőnk, egy-egy témakörben felkészült, elkötelezett kutatónk van, akik a hazai gazdasági-társadalmi helyzet ismeretében hasznos tanácsokat tudnak nyújtani a foglalkoztatási esélyek javítását is magában foglaló, s az eddigieknél átütőbb sikerű programokhoz.

Budapest, 2001. január 29.

Laky Teréz  
OMKMK Kutatási Részleg

Melléklet: Dr. Gere Ilona  
A roma népesség munkaerő-piaci integrációja