

MŰHELY

Molnár Emilia–Kai A. Schafft

A HELYI ROMA/CIGÁNY KISEBBSÉGI ÖNKORMÁNYZATOK TEVÉKENYSÉGE ÉS CÉLJAI MAGYARORSZÁGON 2000–2001-BEN*

A kisebbségi törvény¹ 1993-ban történt elfogadása után, 1994-ben alakultak meg az első kisebbségi önkormányzatok. Ez az új intézmény a magyarországi kisebbségek, így a romák számára is korábban nem létező lehetőséget teremtett a politikai szerepvállalásra, a sajátos kisebbségi érdekek megfogalmazására és érvényesítésére.

Bár a kisebbségi önkormányzati rendszer mind a tizenhárom Magyarországon elismert kisebbség számára új érdekérvényesítési terep, a jelen írás alapjául szolgáló kutatásunkban kizárólag a roma/cigány kisebbségi önkormányzatokat vizsgáltuk. A roma kisebbség – az ország legnagyobb etnikai kisebbsége – évszázados, erőszakos asszimilációs kampányokkal tarkított társadalmi kirekesztettsége, jelenleg is hátrányos gazdasági helyzete, és az előítéletes társadalmi gyakorlatok miatt megkülönböztetett figyelmet érdemel. Véleményünk szerint a „romakérdés” a mai magyar társadalom egyik legégetőbb problémája, ezért azt gondoljuk, mind a romák, mind a nem romák számára megkerülhetetlen kérdés, hogy ez az új, a kisebbségek érdekeit képviselni hivatott intézmény képes-e hozzásegíteni a romákat ahhoz, hogy kulturális gyökereik feladása nélkül, különbözőségük szabadon felvállalt megtartásával válhassanak egyenlő esélyű és egyenlő méltóságú tagjaivá a társadalomnak. Ez különösen annak a körülménynek a fényében fontos kérdés, hogy a kisebbségi önkormányzatok megalakítását lehetővé tevő törvény éppen akkor született, amikor a romák életkörülményeinek a szocialista rendszer „cigánypolitikájának”² eredményeként megindult lassú javulását a gazdaság strukturális átalakulásának köszönhető erőteljes társadalmi marginalizálódás váltotta fel.

* A kutatás a Jurzykowski Foundation és a Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem Szociológia és Szociálpolitika Tanszékének támogatásával készült. A szerzők köszönettel tartoznak Szalai Júliának és Ladányi Jánosnak a kéziratához fűzött hasznos megjegyzéseikért.

¹ Az 1993. évi LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól. A továbbiakban kisebbségi törvényként hivatkozunk rá.

² A Kádár-rendszernek kifejezett cigánypolitikája persze nem volt. Az államszocializmus cigányokat megcélzó intézkedéseit viszont sokáig meghatározta az MSZMP KB Politikai Bizottságának 1961-es határozata, amelyre a későbbi cigányokkal kapcsolatos határozatok és állásfoglalások sorra visszautalnak (Mezey 1986). A '61-es határozat nyomán indult meg a cigánytelepek felszámolása, a cigányok beáramlása a munkaerő-szükségletét más forrásból már kielégíteni nem tudó nehéz- és építőiparba, valamint ekkor fogalmazódott meg az iskolázottság növelésének szükségessége is. A hatvanas-hetvenes években hozott intézkedések a cigányok asszimilálását, a kor szóhasználatával „beilleszkedését” célozták.

Milyen társadalmi funkciót tölthet be ilyen körülmények között ez az intézmény? Integráló, azaz a romákat a politikai, gazdasági, szociális és kulturális intézményekbe, illetve a társadalmi folyamatok fő áramába bevonó hatása van-e, vagy ezzel éppen ellenkezőleg inkább a szegregációs, a romák elkülönítését, vagy elkülönülését fokozó folyamatokat erősíti? Ezek a romák társadalmi, politikai helyzetével foglalkozók számára megkerülhetetlen kérdések. Ennek ellenére néhány rendkívül érdekes tanulmányon kívül alig született cigány kisebbségi önkormányzatokkal foglalkozó empirikus vizsgálat. Országos vizsgálat volt Kai Schafft 1998-as postai kérdőíves vizsgálata, amely a roma kisebbségi önkormányzatok eltérő sikerességének okait tárta fel, valamint az Akadémia Kisebbségkutató Műhelyének és a Regionális Kutatások Központjának a nem csak a cigány, hanem valamennyi kisebbségi önkormányzatra kiterjedő átfogó kutatása (Schafft–Brown 2000, Csefkó–Pálné 1999). Rátkai Árpád (2000) öt nagyváros és két budapesti kerület összesen 46 kisebbségi önkormányzat választásának elemzését végezte el. Eredményeivel legitimációs problémákra hívta fel a figyelmet. Robert Koulisch (2001) pedig 2000-ben öt településre kiterjedő, (roma) lakossági kérdőíves felvételből és a helyi közintézmények képviselőivel készült interjúkból álló vizsgálatot vezetett: a roma közösségek elvárásait vizsgálta. Ezenkívül esettanulmányok készültek a Szociológiai Kutatóintézet égisze alatt is (Vági 2000, Tóth 2000, Burka–Vida–Wizner 2002). Martin Kovats (1999) pedig az Országos Cigány Kisebbségi Önkormányzat tevékenységét tette vizsgálat tárgyává.

Az első helyi kisebbségi önkormányzati választásokkor, 1994 és 1995-ben tizenkét magyarországi kisebbség összesen 817 helyi kisebbségi önkormányzata alakult meg. Ebből 477 volt cigány kisebbségi önkormányzat. A következő önkormányzati választásokkor, 1998-ban már összesen 1363 kisebbségi önkormányzat alakult meg, ami több mint másfélszeres növekedést jelent. A megalakult cigány kisebbségi önkormányzatok száma ekkor már 771 volt. A legutóbbi, 2002-es választások után 1841 kisebbségi önkormányzat, közülük 1004 cigány kisebbségi önkormányzat alakult meg az országban. Ez a növekedés akkor is figyelemre méltó, ha elfogadjuk azokat a kritikákat, melyek ennek az intézménynek a gyengeségét, kiszolgáltatottságát, vagy fölöslegességét hangsúlyozzák. Mivel magyarázható ez a számbeli növekedés? Mi készíti arra a különböző települések kisebbségi közösségeit, esetünkben a cigány közösségeket, hogy létrehozzák saját önkormányzatukat? Miként befolyásolják a helyi társadalmi, politikai tényezők a roma kisebbségi önkormányzat formációját? Miben látják a kisebbségi önkormányzati rendszerrel érintkező aktorok, csoportok az intézmény feladatát, és mire használják azt? Milyen mértékű a roma kisebbségi önkormányzatok beágyazottsága a helyi roma közösségbe, illetve az intézményi környezetbe? Egyáltalán kik is a helyi roma vezetők, és mit csinálnak? Van-e valamilyen kimutatható különbség a már 1994-95-ben megalakult kisebbségi önkormányzatok és a csak pár éve működők között? Hogyan jellemezhető a kisebbségi vezetők politikai mobilitása? Ezek voltak főbb kérdéseink, amikor nekifogtunk egy országos kérdőíves vizsgálatból és esettanulmányok készítéséből álló kutatásunknak.

2000 és 2002 között a helyi kisebbségi önkormányzatokról végzett kutatásunk során gyűjtött adatok közül a jelen írásunkban csak azokat elemezzük, melyek a kisebbségi önkormányzatok tevékenységére, céljaira vonatkoznak. Azt szeretnénk bemutatni, hogy a helyi roma vezetők milyen tartalommal töltik meg, mire használják ezt az új in-

tézményt. Bemutatjuk, hogy a kisebbségi törvény szándéka szerint elsősorban kulturális tevékenységeknek teret adó kisebbségi önkormányzatok alapvetően szociális problémák megoldásán fáradoznak, ami az adott feltételek között nem is olyan meglepő. Végül rávilágítunk arra is, hogy az etnikai és a szociális problémák ilyen összemérésének milyen negatív hatása lehet a romák integrációs folyamatára.

A kutatás módszeréről

A kisebbségi önkormányzatok vizsgálatához kvantitatív és kvalitatív módszereket egyaránt használtunk. Ez egyrészt egy országos (postai) kérdőíves felmérésből, másrészt interjúk és esettanulmányok készítéséből tevődött össze. Kutatásunk során csak helyi szintű kisebbségi önkormányzatokkal foglalkoztunk. Megállapításaink is csak ezekre vonatkoznak.

A hatoldalas kérdőív 65 kérdést tartalmaz, ezek nagy része – 41 kérdés –, 5 fokozatú Likert-skálán méri, hogy a válaszadók milyen mértékben értenek egyet többek között a helyi kisebbségi önkormányzat szerepére és funkciójára, a kisebbségi és a települési önkormányzat viszonyára, a helyi és az országos kisebbségi önkormányzat viszonyára, a település roma és nem roma közösségeinek kapcsolatára, illetve a helyi roma közösség sajátosságaira vonatkozó állításokkal. Ezen kívül a kérdőív tartalmaz még 16 feleletválasztós és 8 nyitott kérdést. Ez utóbbiak egyebek mellett arra kérdeznak rá, hogy mely problémák foglalkoztatják leginkább a település roma közösségét, mit tart a válaszadó a kisebbségi önkormányzat által elért legfontosabb eredménynek. A kérdőív egy korábbi, az 1998 tavaszán végzett országos kérdőíves felmérés részleges megismétlése (Schafft–Brown 2000).

A kérdőíveket 2000 novemberében küldtük ki arra a 738 településre, ahol a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal korábban rendelkezésünkre bocsátott adatai alapján cigány kisebbségi önkormányzatok működtek. A kérdőívhez csatolt kísérőlevelünkben a kisebbségi önkormányzat elnökét kértük meg a válaszadásra. 551 településről kaptuk vissza a kérdőívet. Tíz településről pedig jelezték, hogy ott a cigány kisebbségi önkormányzat már megszűnt. Így közel 76 százalékos válaszadási arányt értünk el. Megvizsgáltuk területi és szociodemográfiai szempontból a válaszoló és nem válaszoló kisebbségi önkormányzatokat. Fejér és Győr-Moson-Sopron megyében, illetve a fővárosban tért el a válaszadási arány jelentősebb mértékben. (Fejér megyéből 14 településből 7, Győr-Moson-Sopron megyéből 14 településből 8, Budapest 23 kerületéből 9 küldte vissza a kérdőívet.) A nagyobb lélekszámú települések kisebbségi önkormányzatai valamivel kevésbé, a kisebb, ezer fő alatti lélekszámú települések valamivel inkább voltak hajlandóak a válaszadásra, azonban lényeges eltérések nem mutatkoztak. A visszaküldött kérdőívek összességében jól reprezentálják a magyarországi roma kisebbségi önkormányzatokat.

A kérdőívet négy településen előzetesen teszteltük, melynek során többször is módosítottuk a kérdések megfogalmazását, sorrendjét, hogy a kitöltés során minél kevesebb értelmezési probléma merüljön föl és, hogy minimalizáljuk az esetleges félreértések számát. Ennek ellenére több esetben is jelezték, illetve a kérdőívek feldolgozása során tapasztaltuk, hogy a „feladat” a válaszadók egy részének nehéz volt.

A kérdőíves vizsgálatot egy interjúkból, esettanulmányokból álló, jelenleg is zajló, kvalitatív vizsgálat egészíti ki, melynek során a kiválasztott települések kisebbségi és helyi önkormányzatának képviselőit, a roma közösség véleményformálóit és egyéb, a helyi politikai, társadalmi életben meghatározó szereplőket keresünk fel. Eddig közel húsz településen jártunk és készítettünk interjút a roma kisebbségi önkormányzat képviselőivel.

Társadalmi és törvényi háttér

Behatárolt mozgástér

A roma kisebbségi önkormányzatok tevékenységét, céljait bemutató elemzésünk előtt szükségesnek tartjuk felvázolni azt a mozgásteret, amiben a kutatásunk tárgyát képező intézmények működnek. Ezt a mozgásteret vizsgálhatjuk egyrészt a jogrendszer felől. Ebben az esetben azt nézzük, hogy maga a kisebbségi törvény miben látja a kisebbségi önkormányzatok feladatát, célját, illetve, hogy e cél elérése érdekében milyen eszközöket ad az intézmény kezébe. Másrészt a mozgásteret vizsgálhatjuk a társadalmi feltételek felől is, amikor azt nézzük, hogy a roma közösség társadalmi sajátosságai, a kisebbség–többség viszonyának alapvonásai milyen feladatokat implikálnának egy kisebbségi intézmény számára. Ideális esetben a jogszabályok reflektálnak a társadalmi sajátosságokra (már amennyire a jogszabályok reflektálni tudnak állandóan változó, dinamikus dolgokra) és az egyik, illetve másik szempontból meghatározott mozgástér határai nagyjából egybeesnek. Ugyanakkor az is elképzelhető, hogy a jogszabályok nyújtotta lehetőségeknek csak egy szűkített körével tud élni az érintett közösség. Ebben az esetben akár az is feltételezhető lett volna a kisebbségi törvény megszületésekor, (ahogyan azt az akkori politikai vezetés feltételezte is³), hogy a romák képzetlenségük és a közéletben való járatlanságuk miatt nem, vagy csak nagyon kis számban hoznak létre helyi kisebbségi önkormányzatokat. A törvényi és társadalmi feltételek által meghatározott mozgásterek egymáshoz való viszonyulásának egy harmadik változata az, amikor a kisebbségi törvény az adott kisebbség egy sor problémájára nem reflektál, viszont a törvény által életre hívott kisebbségi önkormányzati rendszer (egyéb intézmények hiánya, vagy gyengesége miatt) ennek ellenére a kisebbségi közösség elvárásaihoz igazítja tevékenységét. Véleményünk szerint ez utóbbi érvényesül a roma kisebbségi önkormányzatok esetében.

Az alábbiakban bemutatjuk, hogy *a kisebbségi törvény a kisebbségi önkormányzatokat a kulturális autonómia megvalósításának terepének tekinti, míg a roma népesség, marginalizáltságából következően egyfajta szociális szerep betöltését „követeli meg” az intézménytől.* Empirikus adataink elemzése, pedig arra ad majd választ, hogy mit tesz a kisebbségi önkormányzat ebben a helyzetben, amikor a jogszabályok által behatárolt mozgástér határai nem esnek egybe a társadalmi sajátosságok által meghatározott mozgástér határaival.

³ Orsós Évának, a NEKH 1995 és 1998 közötti elnökének szóbeli közlése alapján. (Az interjú 2000 novemberében készült.)

Társadalmi feltételek

A cigányok túlnyomó többsége korábban is iskolai végzettsége, szociális, gazdasági, jövedelmi helyzete tekintetében a népesség leghátrányosabb helyzetű csoportjához tartozott. Ugyanakkor a hetvenes évek elejétől, nem utolsósorban a foglalkoztatottság emelkedésével, a telepfelszámolási program beindulásával, számottevő életszínvonalbeli javulás indult meg körükben. Ennek ára etnikai önazonosságuk hátrahagyása volt. Ez ugyan kényszerű identitás-elhagyás volt, mégis sokuk – különösen a magyar anyanyelvű, hagyományaikhoz kevésbé kötődő romungrok – internalizálta a „beilleszkedés” programját, és életstratégiájukat valóban az asszimilációs törekvések határozták meg. Kijönni a telepről, beköltözni a parasztok közé, úgy élni, ahogy a parasztok, a gyerekekkel elvégeztetni az (általános) iskolát, stb.: ezek tartoztak főbb céljaik közé. Azonban ez az asszimilációs folyamat – ahogyan a 20. század asszimilációs folyamatainak többsége – nem járhatott sikerrel.⁴ Nem csak „kényszer” jellege miatt, ami egyben az etnikai másság szociálpolitikává transzformálódását is jelentette (Szalai 2000), és nem csak amiatt, mert a többségi környezet azért mindig is számon tartotta, hogy „ki a cigány”, legfeljebb némi differenciálásra volt hajlandó (a „rendes cigányok”, vagy a „mi cigányaink” esetében), de azért sem, mert ezt a több generációt igénylő folyamatot teljesen megszakította a rendszerváltás. Ekkor a romák tömegesen veszítették el megélhetésüket biztosító munkájukat, és konvertálható tudásuk, felhalmozott tőkájük, illetve a piacgazdaság keretein belül jól hasznosítható kapcsolatrendszerük nem lévén, rövid időn belül (újra) marginalizált helyzetben találták magukat.

A romák munkaerőpiaci pozíciója gyengébb, mint a nem romáké, amit az alacsony iskolázottság, a területi egyenlőtlenségek, és a velük szembeni diszkrimináció magyaráz (Kertesi 1994). Az alacsony foglalkoztatási esélyekhez a nem romákénál lényegesen rosszabb jövedelmi helyzet társul, és az iskolázottság, mint a legfontosabb kitörési terep sem mutat jobb képet. Bár az általános iskola elvégzésében a hetvenes évek elejéhez viszonyítva a kilencvenes évekre jelentős javulás történt, a cigányok és nem cigányok közötti iskolázottsági olló lényegében változatlan marad. Mindeközben – a legújabb kutatások szerint – a rendszerváltást követő években a cigány gyermekek egyre erőteljesebb iskolai elkülönítése mutatható ki (Kertesi 1995; Havas 2000; Havas–Kemény–Liskó 2001). Az elkülönítési folyamatok területi formái is megfigyelhetők: egyes helyeken továbbra is erőteljes a lakóhelyi szegregáció, illetve több évtizedes folyamat eredményeként bizonyos régiók aprófalvainak lakosságát mára már szinte kizárólag romák alkotják (Ladányi–Szelényi 1998, Havas 2001). Bár az el-

⁴ Bauman (1997), aki annak okait keresve, hogy miért vallott az asszimiláció, mint a kisebbségi kérdések kezelésének politikája kudarcot a nyugati társadalmakban azt állítja, hogy azok az asszimilációs programban eleve meglévő ellentmondásokra vezethetők vissza. Véleménye szerint 1) az akkulturáció egyenetlenül megy végbe, az asszimilációban előrehaladottakat visszafogják a hátramaradott csoportok. A többségi társadalom a befogadás – be nem fogadás kérdésénél mindig a közösség asszimilációra legkevésbé hajlandó csoportjára mutogat, így a közösséggel való szakítás nem vezet ki a zsákutcából. 2) Az uralkodó kultúrát „csak” felvett, abba nem beleszületett asszimilánsok továbbra is gyanúsak maradnak a magát az eredetmítosszal meghatározó többség számára. 3) Az asszimiláció a történelem során soha nem jelentette azt, hogy az uralkodó nemzet teljesen, feltételek nélkül befogadja az eredeti kulturális közösségükkel szakítókat. Ezek elhagyják ugyan eredeti közösségüket, de ezzel nem a többségi társadalomba, hanem egy, az eredetihez hasonlóan marginalizált és idegen közösségbe, az „asszimilánsok közösségébe” kerülnek. Úgy látjuk, ezek az ellentmondások a magyarországi romák kényszerasszimilációjában is megtalálhatók.

múlt évtizedben kétségtelenül lezajlott, illetve jelenleg is folyamatban van e népességben belül egyfajta strukturális differenciálódás, mára a romák egy jelentős része mindennapi megélhetési gondokkal küzd. Becslések szerint háromnegyedük tartozik a szegény népesség közé. A szociális problémákhoz, pedig még emberi méltóságuk folyamatos megsértése is társul, amely nem egyszer szembetűnő etnikai diszkriminációt eredményez.

Szociális problémák és diszkrimináció – ez az a két problémahalmaz, amivel a roma közösséghez tartozók túlnyomó részének minden nap szembe kell néznie. Maguk a kérdőívre válaszoló kisebbségi önkormányzati vezetők is a szegénységet, a munkanélküliséget, a lakhatást, az iskoláztatást, valamint a diszkriminációt említették leggyakrabban, mint helyi közösségüket leginkább foglalkoztató problémát. Látni kell azonban, hogy e problémák nagy része nem vezethető vissza valamilyen etnikus sajátosságra, azok nem etnikai, hanem szociális problémák. Sőt, a társadalmi hátrányok sok esetben a másságot nehezen viselő többség kirekesztető gyakorlatainak következményei. Ezen gyakorlatok felszámolása, illetve partneri viszony kialakításával történő felcserélése egyik elsődleges célja kellene, hogy legyen egy kisebbségi törvénynek.

A kisebbségi törvény

A kisebbségi törvény mind az egyéni, mind a közösségi kisebbségi jogokat elismeri. Azokat nem a többség adományának, és nem is a kisebbség kiváltságának tekinti, forrásuk „az egyén szabadságának és a társadalmi békének a tisztelete alapján a másság joga”⁵.

Az igazán szépen hangzó megállapítások ellenére, a kisebbségi törvényt már eddig is számos kritika érte. Ez részben annak köszönhető, hogy megszületésében ugyan a hazai kisebbségek küzdelme is szerepet játszott, mégis inkább az Európai Unió kegyeit kereső és a határokon túl élő nagy számú magyarság sorsáért felelősséget érző politika volt az, ami életre hívta.⁶ Ennek megfelelően a törvényszöveg nem kifejezetten a hazai kisebbségek, és legkevésbé a romák igényeikre szabott. Míg a legszélesebb szabályozási gyakorlatot a kisebbségek oktatása, nyelvének, kultúrájának ápolása körében alakít ki, és alapvetően a kulturális autonómia védelmét tartja szem előtt, nem hoz létre olyan konkrét intézményesített gyakorlatokat, amelyek biztosítanák a kisebbség számára a tényleges politikai emancipációt, a jogot arra, hogy partnerként, egyenrangú félként vehessenek részt a többség és a kisebbség együttélési normáinak kialakításában. Szalai (2000: 565) felhívja a figyelmet arra, hogy a törvény nem foglalkozik a cigányság vélhetően legfontosabb szükségletével: az emberi méltóság és önbecsülés védelmével.

⁵ Idézet a kisebbségi törvény bevezetőjéből.

⁶ Hogy mennyire nem a hazai kisebbségek érdekeit tartották szem előtt a törvényhozók jól mutatja, hogy a törvényt a parlamenti pártok konszenzusával, de a kisebbségi érdekeket megjelenítő Kisebbségi Kerekasztal tiltakozásának ellenére fogadták el. „Ebbe a vitába belejátszott az is, hogy a politikusok és a politikai pártok közül sokan olyan szabályozást szerettek volna, amely azon túl, hogy a hazai kisebbségeknek egy megnyugtató helyzetet eredményez, a határon túli magyarság számára is mintát ad.” – mondta a törvény előkészítését kísérő vitákról Fodor Gábor, egy 1993 őszi rendezett konferencián (Egyed-Tokaji 1994).

A törvény az egyéni kisebbségi jogok felsorolásánál biztosítja az identitás szabad megválasztását, továbbá elismeri a kettős, vagy többes kötődést is. A gyakorlatban viszont éppen a romák esetében érvényesül legkevésbé a szabad identitásválasztás elve. Rasszjegyek, cigánynak vélt nevek, a lakóhely, vagy életmód alapján a többségi társadalom cigánynak minősít (és a hozzájuk való viszonyukat eszerint alakítja) olyan személyeket is, akik az adott szituációban nem romaként határozzák meg magukat. A külső minősítésnek az önmeghatározással szembeni dominanciáját példázza az, ahogyan az iskolák a kisebbségi fejkvóta igényléséhez az érintett szülők etnikai önbesorolását teljesen figyelmen kívül hagyva maguk döntenek el, számolják össze azokat a gyermekeket, akiket a tanárok cigánynak vélnék. A „cigánynak minősítésből” pedig a „cigányként kezelés következik”, ami az esetek jelentős részében hátrányos megkülönböztetést jelent. És bár a törvény 9.§-a kimondja, hogy „a kisebbséghez tartozó személynek joga van a politikai és kulturális esélyegyenlőségre, melyet az állam hatékony intézkedésekkel elősegíteni köteles”, valójában egyáltalán nincs hatékony jogi korlátja a romákkal szembeni diszkriminációnak. Ezt igazolják a kisebbségi ombudsman jelentései az oktatás, illetve a foglalkoztatás területén jelentkező diszkriminációról (Kaltenbach 1998a, 1998b).

A kisebbségi törvény a kulturális esélyegyenlőség biztosításának céljából meghatározza, hogy a kisebbséghez tartozó személyeknek, illetve a kisebbségi közösségeknek joguk van anyanyelvük, történelmük, kultúrájuk, hagyományaik megismeréséhez, ápolásához, gyarapításához, továbbadásához, valamint részt venni az anyanyelvű oktatásban, művelődésben, továbbá elvet minden olyan törekvést, amely asszimilációra kényszerítene. A politikai esélyegyenlőség, illetve a kisebbségi érdekérvényesítés biztosítása érdekében megteremti a kisebbségek országos és helyi szintű önkormányzatainak létrehozásának lehetőségét, valamint kimondja, hogy a kisebbségeknek joguk van az országgyűlési képviselőre. (Ez utóbbi megvalósításához szükséges külön törvényt az Országgyűlés máig nem alkotott meg.)

A kisebbségi önkormányzatok választási gyakorlata azonban komoly legitimációs problémát vet fel. Az ugyanis lehetővé teszi, hogy a kisebbségi jelöltekre minden magyar állampolgár szavazzon, így a kisebbség képviselőit a többség választhatja meg. Az országos kisebbségi önkormányzat úgynevezett kislistás rendszerrel történő megválasztása, pedig nem biztosítja az arányos képviselő lehetőségét (különösen a romák esetében).

A törvény a kisebbségi önkormányzatok intézményének is elsősorban kulturális szerepet szán. Tevékenységét a hagyományörzés, a nyelv- és kultúraápolás köré szervezi: „... a kisebbségi önkormányzatok létrehozását, tevékenységét és az ezáltal megvalósuló *kulturális autonómiát* az Országgyűlés a kisebbségek sajátos jogérvényesítése egyik legfontosabb alapfeltételének tekinti” [kiemelés a *Szerzőktől*]. Bár közjogi státusz illeti meg, ennek betöltéséhez nem áll rendelkezésükre a megfelelő eszközrendszer, és a valódi önkormányzatiság feltételei is hiányoznak (például korlátozott az önálló gazdálkodás lehetősége). Jogosítványaik alig biztosítanak számukra nagyobb mozgásteret, mint egy hagyományörző egyesület jogosítványai (például tájékoztatást kérhetnek vagy javaslatot tehetnek). Annyiban van nagyobb beleszólásuk a helyi döntéshozatalba, hogy a települési önkormányzat csak a kisebbségi önkormányzat egyetértésével alkothat meg olyan rendeletet, amely a kisebbségi közösséget is érintő helyi közoktatásra, helyi médiára, a hagyományápolásra és kultúrára, valamint a kollektív nyelvhasználatra vonatkozik. Továbbá a kisebbségi önkormányzat egyetértése szükséges a kisebbségi intézmények vezetőinek kinevezéséhez is.

Kulturális küldetés versus szociális lobby

A kisebbségi önkormányzatoknak a törvény szellemének (és betűjének) értelmében kulturális küldetést kellene megvalósítaniuk, miközben a roma kisebbséget alapvető megélhetési problémák nyomasztják. Egy szűk értelmiségi csoportot leszámítva a romákat egyáltalán nem foglalkoztatja, hogy lesz-e múzeumuk, színházuk, állíthatnak-e műemlékeket és hogy gyermekeiket az iskolában tanítják-e romani vagy beás nyelvre. Ennél lényegesen fontosabb kérdés, hogy hogyan juthatnának biztos megélhetést nyújtó munkához, miként biztosíthatnák legalább gyermekeik számára a jobb jövőt, vagy hogy hogyan javíthatnának nyomorúságos lakáskörülményeiken.

Nem mellékesen annak a 3348 képviselőnek a túlnyomó többségét is ezek a problémák nyomasztják, akik a kisebbségi önkormányzatokban tevékenykednek. Az elnökök iskolázottságára, foglalkoztatottságára vonatkozó adatok legalábbis erre engednek következtetni. Válaszadóink valamivel több, mint felének például a legmagasabb iskolai végzettsége pusztán a nyolc általános. A Havas és Kemény (1995) kutatási mintában azok aránya, akik a nyolc általános osztályt nem végezték el 42,2%; a nyolc osztályt végzettké 45,5%; a szakmunkásképzőt, vagy szakiskolát elvégzettek aránya 10,4%; a szakközépiskolai, vagy gimnáziumi végzettséggel rendelkezők aránya 1,5%; a főiskolai, vagy egyetemi végzettséggel rendelkezők aránya pedig 0,2%. A megfelelő arányok a kisebbségi önkormányzati vezetők mintájában: 1,3%; 52,1%; 32,3%; 12,8% illetve 1,5%. Látható, hogy a roma vezetőket jellemző számok jobb képet mutatnak, mint a roma népesség egészére vonatkozóak, azonban még így is elmaradnak az össznépszerűség hasonló jellemzőitől. A válaszadó kisebbségi vezetők 34%-a a képviselősen kívül semmilyen más (sem legális, sem fekete, sem alkalmi jellegű, vagy köz-) munkával nem rendelkezik. Ez egyben azt is jelenti, hogy a képviselőség sokuk számára a megélhetésük egyik forrása. Ez még akkor is így van, ha a szűkre szabott támogatások miatt sok helyen nem tudnak a képviselők tiszteletdíjat fizetni maguknak, vagy morális okokból elvetik ennek lehetőségét. A képviselőséggel járó minimális összegű anyagi haszon reménye (ez azokon a helyeken, ahol egyáltalán van tiszteletdíj többnyire öt- és huszonötezer forint között van), kétségtelenül egy azok között a motivációs tényezők között, amelyek a képviselőjelöltség vállalása mögött meghúzódnak.

A roma kisebbségi önkormányzatok nagy része – követve e népesség földrajzi megoszlását – az ország hátrányos helyzetű régióiban található. Borsod megyében 121, Szabolcsban 86, Baranyában 62, Heves megyében 53 a számuk. 76 százalékuk faluban működik, és csak 24 százalékuk található városban. A roma kisebbségi önkormányzatok fele (49%-a) kétezer főnél kisebb, sőt valamivel több mint negyede (26%-a) ezer főnél kisebb lélekszámú településen található. A kisebbségi önkormányzatok földrajzi, illetve a településtípus szerinti megoszlása szintén sejteti, hogy a szóban forgó közösségeket milyen problémák foglalkoztatják.

Kérdésünk ezután: ha, mint láttuk, a törvény szelleme alapján behatárolt mozgástér és a társadalmi feltételek által behatárolt mozgástér nem fedi egymást, akkor hogyan reagál erre a roma közösség, illetve a kisebbségi önkormányzat? Betölthet-e egyáltalán kulturális szerepet a roma kisebbségi önkormányzat intézménye akkor, amikor a roma közösség által megfogalmazott légégetőbb problémák a szociális, gazdasági, iskolázottsági hátrányok? Amikor a közösség tagjaiból megválasztott vezetőik maguk is osztoznak az általuk képviselni hivatottak hátrányos társadalmi helyzetében, és szen-

vedőalanyaik e kisebbséget lépten-nyomon súlytó előítéletességnek? Mekkora esélye van annak, hogy kulturális tartalommal telítődik meg a kisebbségi önkormányzat tevékenysége olyan körülmények között, amikor a szociálpolitikai intézményrendszer rendszerváltást követő átalakításának, és az utóbbi években a szociálpolitikai támogatásoknak a közép- és alacsony jómérvűek javára történő átcsoportosításának eredményeként jelentősen visszaszorult a sokgyermekesek, illetve a legelesettebbek állami támogatása?

Azt gondoljuk, hogy az adott feltételek mellett nehezen elképzelhető az, hogy a cigány kisebbségi önkormányzatok valamiféle kulturális küldetés köré szervezik tevékenységüket, sokkal inkább a szóban forgó közösséget leginkább foglalkoztató szociális problémák felé fordulnak, és az egyébként más célokra létrehozható intézményt e problémák kezelésére használják. Ezt igazolják kutatásunk eredményei is.

A kisebbségi önkormányzatok tevékenysége a kutatási eredmények tükrében

Tevékenységszerkezet

Bár a kisebbségi törvény a kisebbségi önkormányzati rendszer elsődleges céljaként a kisebbségi érdekek érvényesítése mellett, a kulturális autonómia biztosításában jelöli meg, csupán körvonalazza azoknak a tevékenységeknek a körét, amelyeket a kisebbségi önkormányzatok folytathatnak.

„27.§

(4) A helyi kisebbségi önkormányzat saját hatáskörében – a rendelkezésére álló források keretei között – intézményt alapíthat és tarthat fenn, különösen: a) a helyi közoktatás; b) a helyi írott és elektronikus média; c) a hagyományápolás; d) a közművelődés területén.

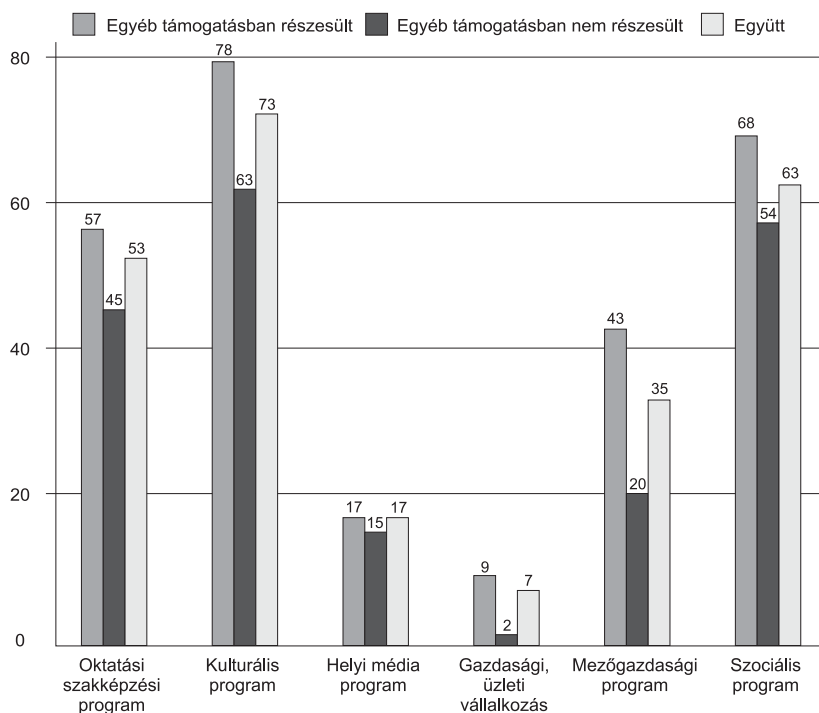
(5) A rendelkezésre álló források keretei között jogosult: vállalatot, más gazdasági célú szervezetet alapítani, működtetni, pályázatot kiírni, ösztöndíjakat alapítani.”

Ahhoz hogy megtudjuk, hogy a kisebbségi önkormányzatok ezek közül az érezhetően nem a romák igényeire szabott jogosítványok közül melyekkel élnek, illetve mire is használják fel azokat a gyakorlatban kérdőívünkben felsoroltunk hat különböző programtípust: oktatási és szakképzési, kulturális, helyi média program, gazdasági, vagy üzleti vállalkozás, illetve mezőgazdasági és szociális program, melyek a két utóbbi kivételével a törvényben megfogalmazott lehetőségeket kívánták jelölni, és azt kértük a kisebbségi önkormányzati elnököktől, jelezzék, a felsorolt programok közül melyek szervezésében vett részt kisebbségi önkormányzatok.

A roma kisebbségi önkormányzatok leggyakrabban kulturális, szociális és oktatási programok szervezését vállalták fel. Közel háromnegyedük szervezett kulturális programot, közel kétharmaduk szociális programot és az önkormányzatok valamivel több, mint fele vett részt oktatási programok szervezésében. Azoknak a kisebbségi önkormányzatoknak a tevékenysége, amelyek az állami támogatáson kívül (ennek összege 2001-ben minden kisebbségi önkormányzat esetében egységesen 628 ezer forint) semmilyen más pénzeszközzel nem rendelkeznek, szintén ezekre a programokra koncentrálnak. Annak ellenére tesznek így, hogy az állami támogatás nem a programok finanszírozását, hanem a működési költségekhez való hozzájárulást célozza.

1. ábra

A különböző programokat szervező roma/cigány kisebbségi önkormányzatok aránya aszerint, hogy az állami támogatáson kívül részesültek-e egyéb támogatásban



A programok tartalma, a tevékenység célja

A kisebbségi önkormányzatok tevékenység szerkezetének áttekintése után a nyitott kérdésekre adott válaszok, illetve a terepmunka során szerzett tapasztalatok alapján érdemes alaposabban szemügyre venni, hogy a felsorolt főbb programok a gyakorlatban milyen tevékenységeket takarnak. Ki fog derülni ugyanis, hogy a kulturálisnak vagy éppenséggel oktatásnak feltüntetett programok jelentős része nem a nyelv-, illetve a hagyományápolást, nem a kultúra megőrzését és továbbadását szolgálják, hanem a szociális problémák enyhítését célozzák.

A *kulturális programok* leggyakrabban a következőket jelentik: helyi, vagy megyei Roma Nap, Cigánybál, roma zenei és táncegyüttesek felléptetése, hagyományőrző együttes megalakítása, támogatása, vetélkedők, például *Ki-mit-tud?*, cigány vers- és prózamondó verseny, sportversenyek (ez szinte kizárólag labdarúgás), Mikulás-napi, karácsonyi ünnepség megszervezése, de ide tartozik a búcsújárás is. Az események egy része tisztán a helyi cigányság (illetve ott, ahol több cigány csoport is van, esetenként csak az egyik cigány csoport), mint közösség megerősítését szolgálja, az együvé

tartozás megélésének lehetőségét teremti meg úgy, hogy eközben a cigányság felvállalhatóvá, sőt értékévé válik. Ilyen például a cigánybál. A programok egy másik csoportja a fent leírt funkció betöltésén túl, kimondottan a másság megjelenítését szolgálja, és ezzel egy időben a helyi kisebbségi és többségi társadalom közeledését, a romák elismerését kívánja előmozdítani. Ezek a rendezvények (például a Roma Nap) meg kívánják mutatni a „magyaroknak”, hogy milyen cigány módon énekelni, táncolni vagy éppen milyen cigány módon főzni. A kulturális programok harmadik csoportját képezik azok az események, amelyek mellett, hogy erősítik a közösséget, egyfajta rejtett segélyezést jelentenek. Ilyen a Mikulás ünnepség, vagy a Karácsony, amikor a gyerekeknek, nagycsaládosoknak, öregeknek, tehát a hagyományosan a közösségi támogatásra szorulóknak adnak ajándécsomagot, ami nem egyszer különböző tartós élelmiszereket tartalmaz. Az ajándék, különösen a nagycsaládosoknak, öregeknek adott ajándék, tehát nem pusztán az örömszerzést, hanem a nyilvánvaló megélhetési problémák enyhítését szolgálja. Így nem csoda, hogy ezeket a rendezvényeket még a legszegényebb, csak az állami támogatásból gazdálkodó kisebbségi önkormányzatok is igyekeznek megszervezni.

A kisebbségek művelődési és oktatási öngazgatási jogát elismerve a törvény biztosítja a kisebbségi önkormányzatoknak a helyi közoktatás megszervezésében való részvételét, nemzetiségi iskolák, óvodák működtetését, illetve a kisebbségi oktatás helyi önkormányzattal együtt történő megszervezését. Az alacsony iskolai végzettségük miatt a munkahelyekről kiszorult romáknak azonban nem elsősorban nemzetiségi iskolákra, hanem olyan oktatásra van szükségük, amely a nem roma gyermekekhez hasonlóan minden negatív megkülönböztetés nélkül az ő gyermekeik számára is biztosítja minimum a középfokú iskolai végzettség megszerzését, illetve a piacképes, korszerű szaktudást, hogy legalább a jövő generációjának jobb élete lehessen. Ez a szemlélet tükröződik a kisebbségi önkormányzatok *oktatási, szakképzési programjaiban*. Azaz az oktatási programok nem „nemzetiségi oktatási” programok, hanem „esélyteremtő” vagy még inkább „hátránycsökkentő” programok. A kisebbségi önkormányzatok tudatosan törekednek arra, hogy lehetőségeikhez képest ösztönözzék a gyermekek tanulását, továbbtanulását és határozottan elleneznek minden olyan törekvést, amely akár a roma gyerekek „speciális fejlesztésének” szükségességére, akár kulturális másságára hivatkozva hoz létre elkülönített cigány osztályokat. A törvény lehetőséget ad ösztöndíjak alapítására, amivel nagyon sok kisebbségi önkormányzat él is. A legfontosabb eredményeik felsorolásakor többnyire megemlítik, hogy közösségükben jelenleg hány továbbtanuló roma gyermek van.

Nem szorosan vett oktatási program, de a kisebbségi önkormányzatok oktatással kapcsolatos tevékenységének nem egyszer részeként említik az iskolakezdési-, vagy tankönyvtámogatást, ami gyakorlatilag segély. Ezt van, ahol minden cigány tanulónak adják, máshol csak a szegény cigány tanulónak, és olyan is van, ahol minden rászorulóknak minősített tanuló kap támogatást. A tanulók rászorultságát vagy a kisebbségi önkormányzat, vagy maga az iskola állapítja meg. Az iskolakezdési-, vagy tankönyvtámogatás minden formája rejt magában konfliktuslehetőséget, ami többség–kisebbség közötti, a kisebbségi csoporton belüli, illetve a különböző szegény csoportok közötti konfliktus formájában nyilvánulhat meg. Az ilyen tankönyvtámogatás (a kulturális programoknál említett karácsonyi élelmiszercsomag-osztáshoz hasonlóan) a szociális problémák enyhítésére tett erőfeszítés, ami nem a kisebbségi, hanem a helyi önkormányzatnak lenne a feladata.

A roma kisebbségi önkormányzatok éppen a gyermekek esélyegyenlőtlenségének felszámolására tett erőfeszítéseik részeként feladatuknak tartják az iskolákkal való kapcsolattartást is. Ez a törekvésük vagy az iskola elzárkózásába ütközik, vagy ha nem, akkor a kisebbségi önkormányzat és az iskola „együtműködése” esetenként nagyon furcsa helyzetet eredményez. Az iskola saját kudarcait a kisebbségi önkormányzatokon keresztül akarja megoldani, a kisebbségi képviselők, pedig felhatalmazva érzik magukat arra, hogy az iskolában problémásnak tekintett gyermekeket „megregulázzák”. Így könnyen válhat a többség elvárások közvetítésének eszközévé a kisebbségi önkormányzat, ahelyett, hogy partnerként venne részt az általa képviselni hivatottakat érintő kérdések megvitatásában.

A közösséget érintő legsúlyosabb problémaként a szegénység mellett a munkanélküliséget említették meg a leggyakrabban a válaszadók. A munkanélküliségnek valamiféle enyhítésére tett kísérlet a szakképzési programok szervezése, melyeket a roma kisebbségi önkormányzatok gyakran más intézményekkel együtműködve indítanak. Az autóvezetői tanfolyamtól kezdve a láncfűrész-kezelői tanfolyamon át a szabás-varrásoktatásig, sokféle szakképzést adó program tartozik ezek közé, a reményeik szerint a tartósan munkanélküli romák munkához jutási esélyeit növelő programok közé.

Természetesen vannak olyan oktatási programok is, amelyek valamiféle nemzetiségi oktatást jelentenek: például cigány nyelvtanfolyamok, fakultatív formában történő cigány népismereti oktatás az iskolában, de nem ezek, hanem az alapvetően a szociális hátrányokat felszámolni igyekvő programok a meghatározóak az oktatásnak tekintett programok között (is).

A roma kisebbségi önkormányzatok 63 százaléka számolt be arról, hogy részt vett *szociális program* szervezésében. Ugyanakkor az alapvetően a kultúrára koncentráló kisebbségi törvényben ennek lehetősége sehol sem szerepel. A szociális gondok enyhítése ugyanis egy településen nem is lehet a kisebbségi önkormányzat feladata, azaz a települési önkormányzatnak kell (kellene) foglalkoznia. A roma kisebbségi önkormányzatok elnökei azonban, közösségük elvárásának megfelelően, az általuk vezetett szervezet legfontosabb céljának a szociális gondok enyhítését, a romák társadalmi felemelkedését tartják. A kultúra ápolása fontos ugyan, de szerepe csak másodlagos.

A 1. táblázatból kiolvasható, hogy míg a válaszadók 92 százaléka értett egyet azzal az állítással, hogy a kisebbségi önkormányzat legfőbb célja a romák társadalmi felemelkedésének elősegítése, addig azzal – a törvény szellemének megfelelő – kijelentéssel, hogy a kisebbségi önkormányzat legfőbb célja a roma kultúra és identitás ápolása csak 77 százalékuk értett egyet.

1. táblázat**A roma/cigány kisebbségi önkormányzat (CKÖ) legfőbb céljáról**

	A CKÖ legfőbb célja elősegíteni a romák társadalmi felemelkedését		A CKÖ legfőbb célja a roma kultúra és identitás ápolása	
	CKÖ-k száma	%	CKÖ-k száma	%
Egyáltalán nem jellemző	10	2	13	2
Nem nagyon jellemző	7	1	30	6
Kissé jellemző	29	5	78	15
Jellemző	127	24	156	29
Teljesen jellemző	365	68	260	48
Összesen	538	100	537	100

A szociális programok nagyon sokfajta tevékenységet jelenthetnek kezdve azzal, hogy ellátnak olyan segélyezési feladatokat, amelyeket a települési önkormányzat törvénytelenül átruház rájuk, a rászorulóknak élelmiszer-támogatásán, a ruhaosztáson keresztül egészen a „temetési segélyek” nyújtásáig. Olyan gyakorlattal is találkoztunk, hogy a kisebbségi önkormányzat kiváltotta a sokgyermekes szegény családok gyógyszereit, mert a települési önkormányzathoz gyógyszer-támogatásra benyújtott kérvények elbírálására heteket kellett volna várni. Fontos látni, hogy ahogy azt már említettük, az oktatási és kulturális programok egy része is valójában „szociális program” abban az értelemben, hogy valamilyen szempontból rászorulóknak nyújt akár pénzbeli, akár természetbeni segítséget. Egy válaszadó például így sorolja fel a kisebbségi önkormányzat legfőbb tevékenységeit:

„Szociálisan rászorulóknak támogatása, iskolakezdéshez (1. osztály) tanszervásárlás, étkezési térítési díj támogatása (óvoda). Elutazó tanulók bérlet-térítése. Ingyenes földterület és vetőmag biztosítása a könnyebb megélhetés érdekében. Szükség anyagi helyzet miatt, ezen támogatások egyre csökkennek (pl. karácsonyi szaloncukor).”

A kisebbségi önkormányzatok igyekeznek szót kapni a „nagy” önkormányzat segélyezésében, abban hogy kik és milyen feltételekkel kapjanak segítséget, vagy éppen abban, hogy kiket vegyen fel az önkormányzat közhasznú munkára, kik vehessenek részt erdőtisztításban, azaz helyi szociális lobbyként tevékenykednek. Van olyan település, ahol a segélykérelmek elbírálásánál előnyt élveznek azok, akiknek a kérvényén szerepel a kisebbségi önkormányzat ajánlása, illetve pecsétje. Ha egy kisebbségi önkormányzati képviselő egyben tagja a település képviselőtestületének is, akkor majdnem minden esetben az önkormányzat szociális bizottságában van bizottsági tagsága. Ahol nincsenek bizottságok ott is aktívan részt vesz a segélyezési döntéshozatalban. A segélyezés feladatát, vagy a segélyezési döntéshozatalban való részvételt a kisebbségi önkormányzatok maguk is szorgalmazzák, és többnyire boldogan fogadják a települési önkormányzat erre vonatkozó felkéréseit. Viszont találkoztunk olyan roma vezetői megnyilatkozással is, amely az ezzel járó veszélyekre, illetve arra hivatkozva, hogy ez

a települési önkormányzat feladata, határozottan ellenezte az ilyen ötletet. (A segélyezési feladatok átvállalásának veszélyeiről később még lesz szó.)

A kisebbségi önkormányzatok helyi szociális lobbyként való fellépését jól mutatja az is, hogy sokszor nem pusztán a szegény cigányok, de a szegény nem cigányok ügyét is képviselik (például megírják a kérvényeiket, elhívják őket az általuk szervezett ruhaosztásra). A kisebbségi önkormányzatok több mint háromnegyede (77%) szervez olyan programokat, melyekkel romákat és nem romákat egyaránt támogatnak és pusztán 8 százaléka mondta, hogy ez a településükön nem jellemző.

2. táblázat

A kisebbségi önkormányzat olyan programokat is kezdeményez, amelyek romákat és nem romákat egyaránt segítenek

	CKÖ-k száma	%
Egyáltalán nem jellemző	15	3
Nem nagyon jellemző	30	5
Kissé jellemző	79	15
Jellemző	176	33
Teljesen jellemző	233	44
Összesen	533	100

A kultúraápolásnak a helyi roma közösségek szociális gondjainak enyhítését célzó törekvésekkel szembeni háttérbeszorulását jól tükrözi a következő (kérdőíves) idézet:

„A Sz. i Kisebbségi Önkormányzat szívvel lélekkel változtatna a cigányság élethelyzetén, de az országban pénzügyi dolgokban hiányban szenvednek a kisebbségi önkormányzatok, épphogy működésre elegendő az állami támogatás. ... Sok cigány bánja, hogy megalakult a kisebbségi önkormányzat, a képviselők is szociálisan hátrányban vannak, mert többségük munkanélküli. A képviselőknek az lenne jó, ha képviselőségük eleve munkahelynek lenne tekintve. A helyi CKÖ szerint az lenne a változás, ha a kormány nagyobb támogatásokat nyújtana a kisebbségi önkormányzatoknak, hogy vállalkozásból lehetne a cigányságot segíteni. Továbbá közös hatósági, közigazgatási, gyámügyi, lakásügyi közös irányítást látnánk változásnak. A kultúra is fontos a cigányságnak, de sok települési képviselő szerint ebből nem lehet megélni, hogy a cigány táncol-muzsikál, mert úgy jár, mint a tücsök: nyáron muzsikált, télen meg megfagyott.”

Az, hogy a roma vezetők által nem kifejezetten szociális programokként meghatározott tevékenységek is számos megélhetést segítő elemet tartalmaznak a kisebbségi önkormányzat törvény által körvonalazott kultúraközpontú funkciójának gyakorlatban megjelenő transzformálódását tükrözi, azt, ahogyan a roma kisebbségi önkormányzatok többsége a roma közösségeknek a társadalmi marginalizáltságából táplálkozó elvárásai szerinti szociális tartalommal tölti meg tevékenységét.

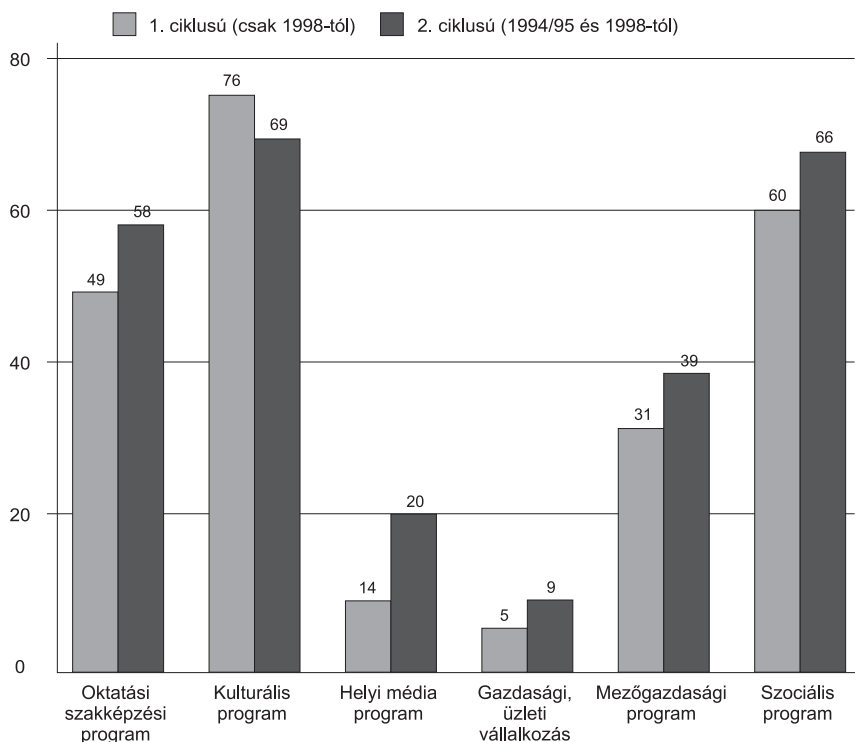
Időbeni változások

Kíváncsiak voltunk arra, hogy vajon felfedezhető-e lényeges különbség a régebb óta működő (2. ciklusú) illetve a csak pár éve, 1998-ban megalakult (1. ciklusú) kisebbségi önkormányzatok tevékenysége között. Vajon ugyanazokra a tevékenységekre koncentrálnak, aktívabbak, sikeresebbek az előbbi típusba sorolható kisebbségi önkormányzatok? Azt feltételeztük, hogy a már második ciklusuk közepén tartó kisebbségi önkormányzatok, ha tagjaik nem is feltétlenül azonosak az előző ciklus kisebbségi önkormányzatának tagjaival, otthonosabban mozognak a roma érdekképviselet szerepében, jobban kiismerik magukat a helyi politikai viszonyokban, tisztábban látják lehetőségeiket (és korlátaikat), mint korábbi tapasztalatokkal nem rendelkező társaik.

A 2. ábrában összehasonlítottuk az 1. ciklusú (először 1998-ban megalakult) és a 2. ciklusú (1998-ban és a korábbi választási ciklusban is megalakult) kisebbségi önkormányzatok tevékenységét a már korábban bemutatott hat különböző területen: oktatási és szakképzési, kulturális, helyi média programok, gazdasági, üzleti vállalkozások, mezőgazdasági és szociális programok.

2. ábra

Az 1. ciklusú és 2. ciklusú roma kisebbségi önkormányzatok tevékenységének összehasonlítása. A különböző programokat szervező roma kisebbségi önkormányzatok aránya



Azt találtuk, hogy a 2. ciklusú kisebbségi önkormányzatok aktívabbak. Egyedül a kulturális programok szervezésének gyakorisága alacsonyabb valamivel az ő esetükben, bár ez sem szignifikáns. Szignifikáns különbség mutatható ki azonban a helyi média programok, oktatási és szakképzési programok valamint a mezőgazdasági programok esetében. Ez összességében arra enged következtetni, hogy létezik valamiféle pozitív kapcsolat a működésben eltöltött idő és a kisebbségi önkormányzat aktivitása között, azaz feltételezhető, hogy egyfajta tanulási folyamatnak köszönhetően a már régebb óta működő kisebbségi önkormányzatok hatékonyabban tudják elérni maguk elé tűzött céljaikat. Tevékenységük nagy részét ugyanakkor továbbra is a kultúra mellett a szociális gondok köré szervezik.

Felmerülhet a kérdés, hogy a tapasztalt különbség nem annak tudható-e be, hogy maguk között a szóban forgó települések között van egyfajta strukturális különbség, és valójában ez már eleve meghatározta annak a lehetőségét is, hogy hol alakultak meg kisebbségi önkormányzatok rögtön az első lehetséges alkalommal. A TÁRKI 1997-es települési adatait is felhasználva egy lényeges különbség mutatható ki azok között a települések között, ahol már 1994-ben megalakult a roma kisebbségi önkormányzat és azok között, ahol erre csak négy évvel később került sor. Az előbbieket nagyobb méretű, infrastrukturális ellátottság szempontjából kedvezőbb helyzetű települések, mint az utóbbiak. A tanulási folyamaton kívül tehát ez a különbség is hozzájárulhat a tapasztalt aktivitásbeli különbséghez. Van még egy tényező, ami tovább árnyalja a fenti képet. Ez pedig romáknak a helyi közéletbe, esetenként a döntéshozatalba való bevonásának hagyománya (például cigány tanácsstag, cigány klub, cigány népfőiskola, aktív helyi CIKOBÍ cigány tagokkal), ami korábban alapvetően asszimilációs célokat szolgált. Ugyan erre vonatkozóan nincsenek adataink, a roma vezetőkkel készített interjúk alapján úgy látjuk, ezeknek a korábbi intézményeknek a megléte is szerepet játszott abban, hogy mely helyeken alakult meg már az első ciklusban is a kisebbségi önkormányzat.

A típusok

Megvizsgáltuk, hogy vajon vannak-e olyan kisebbségi önkormányzatok, amelyek a romák hátrányos társadalmi helyzete ellenére képesek kizárólag kulturális tevékenységet folytatni, és ténylegesen a roma kulturális autonómia intézményévé válni. Először tevékenységük orientációja alapján a roma kisebbségi önkormányzatok három típusát határoztuk meg.

A *kultúraorientált* kisebbségi önkormányzatok kizárólag kulturális, oktatási és szakképzési, valamint média programok szervezésében vettek részt. A *szociális és gazdálkodói orientáltsággal* jellemezhetőek kizárólag szociális programok, gazdasági vagy üzleti vállalkozások, illetve mezőgazdasági programok szervezését vállalták fel. Míg a vegyes orientáltságú kisebbségi önkormányzatok tevékenységében mind kulturális, mind szociális, gazdálkodási jellegű programok szerepelnek.

3. táblázat

A roma kisebbségi önkormányzatok megoszlása tevékenységük orientációja szerint

A CKÖ tevékenységének orientációja	CKÖ-k száma	%
Kultúra-orientáltság	119	23
Szociális és gazdálkodói orientáltság	54	11
Vegyese orientáltság	337	66
Összesen	510	100

A 3. táblázatból látható, a roma kisebbségi önkormányzatok több mint háromnegyede valamilyen módon elérte, hogy abba az irányba formálja a tevékenységét, amilyen irányba az adott körülmények között a roma közösség elvárásai ezt megkövetelik, még ha ezeknek az elvárásoknak a kisebbségi önkormányzatok általában nem is felelnek meg. Sőt, azt látjuk, hogy egy tizedük kizárólag szociális és gazdálkodói jellegű tevékenységet folytat.

Azoknak a kisebbségi önkormányzatoknak az aránya, amelyek a törvény szellemének megfelelően kizárólag kulturális tevékenységet folytatnak pusztán 23 százalék. (Az előzőekből azonban tudjuk, hogy ez a „kizárólagosan kulturális tevékenység” azért bőven tartalmaz szociális elemeket is.) Ráadásul a kultúraorientáltság sem azt jelenti, hogy ezek a kisebbségi önkormányzatok, a más (nem roma) kisebbségi önkormányzatokhoz hasonlóan valóban csak kulturális tevékenységet kívánnak folytatni, és az identitásörzésben látják céljukat. Ugyanis az ebbe a típusba tartozó kisebbségi önkormányzatok 90 százaléka is egyetért azzal a kijelentéssel, hogy a kisebbségi önkormányzat legfőbb célja, a romák társadalmi felemelkedésének előmozdítása és közel kétharmaduk (72 százalékuk) törekszik arra, hogy olyan programokat szervezzen, ami roma és nem roma szegényeket egyaránt támogat. Tevékenységükben igen, de céljaikban aligha különböznek társaiktól.

A szociális lobby veszélyei

Azzal, hogy a roma kisebbségi önkormányzatok, közösségük legégetőbb problémáira reagálva helyi szociális feladatokat látnak el, vagy szociális lobbyként lépnek fel valójában maguk is tevékenyen részt vesznek abban a folyamatban, melynek eredményeként alapvetően szociális kérdések jelennek meg etnikai kérdésként, illetve konfliktusok keletkeznek a szegény csoportok („a cigányok” és a „szegény magyarok”) között. Az a törekvés, hogy a kisebbségi önkormányzatok nem cigányoknak is segíteni igyekeznek ez utóbbi veszélynek a felismerését jelzi, de tovább erősíti a szociális problémák etnicizálódását. *A cigány kisebbségi önkormányzat nem a kulturális másság elismerésének és a kulturális másságból adódó sajátos érdekek érvényesítésének funkcióját tölti így be, hanem a „cigány” és „szegény” kategóriák egymásnak való megfeleltetésével a romák olyan reprezentációját erősíti, amely már csak a*

marginalizáltság miatt is másodrendű állampolgárként jeleníti meg az ehhez a kisebbségi csoporthoz tartozókat, pontosabban azokat, akiket a többség ehhez a csoporthoz tartozóknak vél. A „cigány” egyenlő „szegény” képlet pedig már önmagában is gátja lehet a romák sikeres integrációjának.

Szalai Júlia (2000: 548) írja, hogy „*a romák esetében a politikai befolyás intézményes biztosításának legfőbb mozgatója és tétje a közösség «szociális» és «kisebbségi» meghatározottságainak különválasztása, ami a kisebbség öndefiníciójának és mások által való elfogadásának alapfeltétele*”. Mi úgy véljük, a helyi roma vezetők nem ismerik fel, az adott feltételek mellett nem is ismerhetik fel, ennek a különválasztásnak a *létfontosságát*.

A kisebbségi önkormányzat tevékenysége (gyakran a helyi többségi társadalom legnagyobb öröme) szegregációs, vagy önszegregációs folyamatokat is elindíthat. Ez történik akkor, ha például a kisebbségi önkormányzatnak „sikerül elérnie”, hogy a települési önkormányzat támogatásával a cigánytelep mellé egészségügyi központ építsenek fel, vagy hogy a cigány kisgyermeknek szervezzenek óvodapótló játszótérházat. Bár a kisebbségi vezetők, akiket alapvetően a közösségükért érzett felelősség és jóindulat vezérli, úgy érzik, kiharcoltak valamit a romák érdekében, valójában ezzel a többségi közösségnek tettek „jó szolgálatot”: végre nem kell egy váróban szoronganiuk a „büdös cigányokkal” és nem kell gyerekeiket egy óvodába járatni a „neveletlen telepiekkel”. A többségnek tett „jó szolgálatok” példái még hosszan sorolhatóak. Közös vonásuk, hogy mindegyik esetben a kisebbségi önkormányzat a többség érdekeinek képviselőjévé válik sokszor anélkül, hogy ezt maguk a roma vezetők felismernék. Paradox módon a szegregáció ilyen erősödése eredendően integrációs szándékkal indult programokból születik: ezekkel a roma közösség tagjainak mobilitási és tág értelemben vett életésélyeit kívánják növelni (így, a fenti példáknál maradva: egészségügyi állapotának javulását, a gyermekek iskolai sikerességének növelését célozzák). Valójában azonban a cigányoknak létesített egészségügyi központ vagy játszótérház párhuzamos intézmények kialakítását, a romák szegregációját jelenti. Látni kell azonban, hogy a települési szinten megjelenő párhuzamos intézmények létrehozását nem valamifajta közös cigány öntudatra épülő tudatos elkülönülés motiválja.

A segélykijárási szükségszerűen hierarchizált viszonyt hoz létre a segélyt osztó települési önkormányzat és a segélyekért lobbizó kisebbségi önkormányzat között, ami felveti a kérdést, hogy lehet-e így egyáltalán hatékonyan képviselni a leggyakrabban éppen a polgármesteri hivattal, az önkormányzattal szemben, vagy az önkormányzat rendeletei kapcsán megfogalmazódó kisebbségi érdekeket. Ráadásul láttuk, maguknak a kisebbségi vezetőknek a társadalmi helyzete is olyan, hogy nem túl nehéz őket személyesen is a polgármesteri hivattól függő helyzetbe hozni. Sokszor elég annyi, ha közmunkát ajánlanak fel nekik. (Erre számos példát találtunk. Volt olyan hely is, ahol a cigány közmunkásokat felügyelő brigádvezetői pozíciót kapta meg a kisebbségi önkormányzat vezetője.)

Végezetül egyáltalán nem elhanyagolható az a tény, hogy a kisebbségi önkormányzatnak a helyi segélyezésben, a szociális problémák megoldásában való részvétele eleve kudarcra van ítélve, hiszen ilyen tevékenységre sem jogköre, sem forrása nincs. *A roma lakosság az eredménytelenséget látva pedig meglehetősen elégedetlen és csalódott.* Még ha egy-egy program érinti is őket vagy gyermeküket, összességében „a kisebbségi” tevékenységéről azt gondolják, hogy az semmit sem változtat sorsukon. Úgy érzik, a kisebbségi önkormányzat intézménye számukra semmilyen haszonnal nem jár, legfeljebb a „tűzhöz közel ülőknek” van személyes hasznuk belőle.

Eszköztelenül a diszkriminációval szemben

Azt gondoljuk, hogy a kisebbségi önkormányzat, mint a kisebbségi érdekek képviselője, egyik intézménye fontos, de nem kizárólagos szerepet tölthet be a kisebbségi létből származó hátrányok csökkentésében, felszámolásában, a kisebbséghez tartozó egyének önbecsülésének védelmében, társadalmi, politikai és kulturális esélyegyenlőségének előmozdításában. Ez persze egyáltalán nem pusztán kisebbségi kérdés, hanem a többség és kisebbség közös ügye.

Az interjúk során valamennyi roma vezető említést tett a településükön, környezetükben tapasztalható hátrányos megkülönböztetés különböző megnyilvánulásairól, és a kérdőívekben is fel-felbukkan a diszkrimináció problémája. Sőt, a hátrányos megkülönböztetéssel szembeni fellépés célként is megfogalmazódik.

„Legfontosabb dolog, hogy a gyerekeink ne legyenek szállkák a tanárok szemében, hogy barna a bőrük. Ne legyen cigány osztály... Ne azért tegyék a gyerekeinknek kisebbségi osztályba, hogy több pénzt emeljen föl az Államtól.” (Idézet egy kérdőívből.)

„A szerepemről annyit szeretnék írni, amennyit ér. 1999-ben volt a faluban 3 esetben skinhead támadás, amelyről a polgármester úgy tett, mintha semmi sem történt volna, pedig 6 súlyos sérültje volt az éjszakai támadásoknak. Családok bujdosnak éjszakánként a kukoricában, amiről a polgármesternek tudomása volt, és mégsem tett semmit ellene.” (Idézet egy kérdőívől.)

Ugyanakkor, ahogy az az utóbbi idézetből kiderül, a kisebbségi önkormányzatoknak valójában nem sok esélyük van arra, hogy valódi érdekérvényesítő szereplőként eredményeket érjenek el a megkülönböztetésekkel szemben. A diszkrimináció ellen a kisebbségi önkormányzatoknak eszköztelenül és gyakran a települési önkormányzat közreműködése nélkül, sőt esetenként éppen a hivatal ellenében kellene fellépniük. A szociális feladatok átruházásával, vagy a „nagy” önkormányzat pénzügyi támogatása révén függő helyzetbe hozott kisebbségi önkormányzatok teljesen képtelenek erre. A helyi önkormányzatokat a nem minden esetben érvényesülő morális követelményeken kívül szinte semmi sem kötelezi arra, hogy erőfeszítéseket tegyenek a településükön rejtett vagy nyílt formában jelentkező diszkriminációval szemben. Esetenként még érdekelték is a megkülönböztetés fenntartásában, különösen akkor, ha ez a település többségi lakóinak az elvárása a megválasztott képviselőkkel szemben. Ugyanezt láttuk a fent említett (ön)szegregációs törekvések támogatásánál is. Ha megpróbál fellépni a kisebbségi önkormányzat a helyi szinten jelentkező diszkriminációval (például a romákat megkülönböztető segélyezéssel), vagy a szegregációs törekvésekkel (homogén cigány osztályok kialakításával) szemben, akkor általában nem partnert, hanem ellenséget talál a települési önkormányzatban, amely a kialakult vitákban többnyire a település gazdasági érdekeire, vagy a többségi lakosság elvárásaira hivatkozik. Az ilyen konfrontációból pedig ritkán jönnek ki nyertesek a romák.

Következtetések

A roma kisebbségi önkormányzatok elnökeinek kiküldött kérdőívek és az eddig elkészített interjúk tapasztalatai alapján elmondhatjuk, hogy a roma kisebbségi önkormányzatok a törvényben megfogalmazott identitásmegőrző, kultúraápoló feladattól

eltérően alapvetően a romák szociális problémáinak enyhítését, megélhetési feltételeinek javítását, a fiatal generációk iskolázottságának elősegítését tekintik feladatuknak. A helyi roma vezetők szerepfelfogását elsősorban a romák többségének rendszerváltást követő marginalizálódása alakítja, és csak másodsorban befolyásolja azt a roma identitás elfogadtatására irányuló törekvés. Ebből következően a kisebbségi önkormányzatok gyakran szociális lobbyként lépnek fel és a romák mellett szegény nem romák érdekeit is képviselni igyekeznek. Ezzel azonban megerősítik a települési szinteken jelentkező szociális és etnikai problémák összemosását, tevékenységük a helyi társadalom dezintegrációjának és a romák (ön)szegregációjának veszélyét rejti magában.

Ugyanakkor a cigány kisebbségi önkormányzatoknak a „kulturális küldetés” és a „szociális lobby” közötti választását már eleve az a törvényi és társadalmi feltételrendszer is determinálja, amely közepette ez az intézmény létrejött és működik. A korszerű esélyteremtő szociálpolitikát nem helyettesítheti a kisebbségi önkormányzati rendszer. Addig, amíg a szociálpolitika átsiklik a társadalom legelesettebb tagjainak problémái felett, amíg ezek az emberek ki vannak szolgáltatva a települési önkormányzat saját hatáskörében kialakított segélyezési gyakorlatának, a roma kisebbségi önkormányzatok szükségszerűen közösségük szociális problémáinak enyhítésén fognak munkálkodni.

A romákkal szembeni hátrányos megkülönböztetés elleni fellépés szükségességét ugyan gyakran felismerik a kisebbségi önkormányzatok, de érdemben ritkán tudnak tenni bármit is az ilyen ügyekben. Erre nem alkalmas ez az intézményrendszer. Véleményünk szerint ez a tény tovább gyarapítja azoknak az érveknek a sorát, amelyek egy antidiszkriminációs törvény megalkotásának szükségességét indokolják.

Irodalom

1993. évi LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól.

Bauman, Zygmund (1997): *Modernség és ambivalencia*. In Fieschmidt Margit (szerk.): *Multikulturalizmus*. Budapest: Osiris Kiadó, Láthatatlan Kollégium, 47–59.

Burka Viktória–Vida Judith–Wizner Balázs (2002): Szalakóta – a roma érdekképviselő sorsa egy északkelet-magyarországi faluban. *Holmi*, 7: 891–905.

Egyed Albert–Tokaji Nagy Erzsébet szerk. (1994): *Kisebbségek és önkormányzat*. Budapest: Minoritás Alapítvány.

Csefkó Ferenc–Pálné Kovács Ilona szerk. (1999): *Kisebbségi önkormányzatok Magyarországon*. Budapest: Osiris – MTA Kisebbségkutató Műhely – MTA Regionális Kutatások Központja.

Havas Gábor–Kemény István (1995): A magyarországi romákról. *Szociológiai Szemle*, (3): 3–20.

Havas Gábor (2000): Kitörési pont: az iskola. *Beszélő*, 2000. November: 50–65.

Havas Gábor (2001): A kistelepülések és a romák. In Glac–Kemény (szerk.): *A cigányok Magyarországon*. Budapest: Magyar Tudományos Akadémia, 163–203.

Havas Gábor–Kemény István–Liskó Ilona (2001): Cigány gyerekek az általános iskolában. *Research Paper*. Budapest: Oktatáskutató Intézet.

- Ladányi János–Szelényi Iván (1998): Adalékok a csenyétei cigányság történetéhez. In Kereszty Zsuzsa–Pólya Zoltán (szerk.): *Csenyete antológia*. Csenyete–Budapest–Szombathely: Bár könyvek, 9–22.
- Dr. Kaltenbach Jenő (1998a): Jelentés a kisebbségek oktatásának átfogó vizsgálatáról. In: A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosának tájékoztatója az 1997-es évről. <http://www.obh.hu/neh/hu/>
- Dr. Kaltenbach Jenő (1998b): A foglalkoztatás területén tapasztalható hátrányos megkülönböztetés vizsgálata. In: Beszámoló a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosának tevékenységéről. <http://www.obh.hu/neh/hu/>
- Kertesi Gábor (1994): Cigányok a munkaerőpiacon. *Közgazdasági Szemle*, 41 (11): 991–1023.
- Kertesi Gábor (1995): Cigány gyerekek az iskolában, cigány felnőttek a munkaerőpiacon. *Közgazdasági Szemle*, 42 (1): 30–65.
- Koulish, Robert E. (2001): What Roma Want Survey: Roma Civic Attitudes in Hungary. *Research Paper*.
- Kovats Martin (1999): Az első Országos Cigány Kisebbségi Önkormányzat tevékenysége. *Regio*, 10 (1): 36–61.
- Mezey Barna szerk. (1986): *A magyarországi cigánykérdés dokumentumokban 1422–1985*. Budapest: Kossuth.
- Orsós Évával készített interjú. 2000 november.
- Rátkai Árpád (2000): A kisebbségi önkormányzatok legitimációhiánya. *Regio*, 11 (3): 113–132.
- Schafft, Kai A. –Brown, David L. (2000). Social Capital and Grassroots Development: The Case of Roma Self-Governance in Hungary. *Social Problems*, 47 (2): 201–219.
- Szalai Júlia (2000): Az elismerés politikája és a cigánykérdés. In Horváth Ágota–Landau Edit–Szalai Júlia (szerk.): *Cigánynak születni*. Budapest: Aktív Társadalom Alapítvány – Új Mandátum, 531–571.
- Tóth Marcell (2000): A felszabadult falu: Zalakomár. In Horváth Ágota–Landau Edit–Szalai Júlia (szerk.): *Cigánynak születni*. Budapest: Aktív Társadalom Alapítvány – Új Mandátum, 593–616.
- Vági Péter (2000): Cigányok Szekszárdon. In Horváth Ágota–Landau Edit–Szalai Júlia (szerk.): *Cigánynak születni*. Budapest: Aktív Társadalom Alapítvány – Új Mandátum, 573–592.