

*CSOBA JUDIT*

# FOGLALKOZTATÁSPOLITIKA



**DEBRECENI EGYETEM SZOCIOLÓGIA ÉS SZOCIÁLPOLITIKA TANSZÉK**



A kiadvány az Európai Unió társfinanszírozásával készült.

Készült a Nemzeti Fejlesztési Terv Humán erőforrás-fejlesztési Operatív Programja keretében.

További információ: [www.magyarorszag.hu/tema](http://www.magyarorszag.hu/tema) · infovonal: 06 80 204 514

**CSOBA JUDIT:**  
**FOGLALKOZTATÁSPOLITIKA**

•

**(OKTATÁSI SEGÉDANYAG)**

•

**Lektorálta:**  
**Dr. Krémer Balázs**

•

**Megjelent a HEFOP 3.3.1.-P-2004-10-0001/1.0 EMIR számú**  
**pályázata keretén belül**

•

**Grafikai terv, tördelés:**  
**Nagy Sándor Zoltán**  
**grafika Nagy Bt.**

•

**DEBRECEN, 2006**

Tartalomjegyzék

Bevezető.....	5
I. Teljes foglalkoztatás, vagy a munkaparadigma válsága	
1. A munkaparadigma válsága.....	8
2. A teljes foglalkoztatás alternatívái.....	16
3. Fordizmus? Gatesizmus? .....	19
II. Alternatívák a foglalkoztatási válság kezelésére Európában és Magyarországon	
1. Munkaerő-piaci programok a munkanélküliség leküzdése érdekében.....	28
2. Az Európai Szociális Alap programjai 1994 és 1999 között.....	30
3. A foglalkoztatási programok és a támogató szolgáltatások megjelenése Magyarországon.....	43
4. Segély helyett köz(hasznú)munka.....	45
5. Közmunkások Magyarországon – A közmunkások leíró statisztikája.....	47
6. "Félutas programok.." .....	53
III. A foglalkoztatáspolitikai lokális szereplői	
1. Az önkormányzatok feladat-vállalása a lokális foglalkoztatási programok szervezésében.....	63
2. "Esély, vagy utópia" A lokális munkaerő-piaci politika lehetőségei.....	69
3. Foglalkoztatási célú non-profit szervezetek.....	84
4. "Civilek, vagy önkormányzat?" Dilemmák a jóléti szereplők feladatvállalásával kapcsolatban.....	86
IV. A foglalkoztatáspolitikai néhány célcsoportja	
1. A szegmentált munkapiac kialakulása.....	92
2. A felzárkóztatás sikeres modellje.....	94
3. Integráció és diszkrimináció a munka világában.....	101
V. Új utak a foglalkoztatás világában	
1. Szociális gazdaság = szolidáris gazdaság?.....	128
2. Egy újabb mítosz, vagy reális alternatíva .....	136
3. Sikeres foglalkoztatáspolitikai modellek az Európai Unióban.....	144
Felhasznált irodalom.....	152

## BEVEZETŐ

*“ A mai munka társadalma csak egy epizódja volt az emberiség történetének ”*

*(Krafcik)*

*“ Természetesen egyetlen társadalom sem képes semeddig sem élni, ha nem rendelkezik valamiféle gazdasággal, de a mi korunk előtt nem létezett még elvben sem olyan társadalom, amelyet piacok irányítottak volna. ”*

*(Polányi)*

A munka társadalmának válsága, s a válságból kivezető lehetséges utak keresése napjaink Gordiusz csomójaként tartja fogva a gazdaság- és társadalompolitika szakértőit, de a mindennapok közügyek iránt érdeklődő gondolkodóit is. A társadalom polarizálódása, a jövedelemviszonyok átalakulása, a gazdasági folyamatok változása sorra kérdőjelezi meg a társadalom és a gazdaság működésére vonatkozó eddigi elveinket és gyakorlatunkat. Van, aki egyenesen a civilizáció válságáról beszél (Spengler, Polányi). Az átfogó válság háttérben természetesen számos okot említene a szerzők. Szólnak a hatalmi, egyensúlyi rendszer megbomlásáról, az önszabályozó piac válságáról, a liberális állam működésképtelenségéről, a társadalmi kohézió széteséséről. Ezek között az okok között előkelő helyen szerepel a társadalmi javakhoz való hozzájutás rendszerének az összeomlása, a munkaparadigma válsága. A válság tünetei sokszínűek. Egyfelől a munka és teljesítmény szerinti elosztás elvének fokozatos háttérbe szorulását tapasztaljuk, a tulajdon, a származás, az állampolgári hovatartozás, valamint számos egyéb elv és gyakorlat mögött. Másfelől a munka szerinti elosztás képtelenségét tapasztaljuk a mind nagyobb mértékű munkanélküliség miatt is. A munkából való kirekesztődés tehát a társadalomból való kirekesztődéssel jár együtt, annak minden negatív következményével mind a kirekesztökre, mind a kirekesztettek nézve. A jövedelemhiány ugyanis nem pusztán a vásárlóerő hiányával, a belső piac szűkülésével, a magas teljesítményű, képzett, kultúrált fogyasztó és termelő hiányával jár együtt, de magával hozza pl. a biztonságsszükséglet alacsony szintű kielégülését mindkét fél esetében, a politikai bizonytalanságot az anyagilag független széles társadalmi bázist képező polgárság összezsugorodásával.

E kedvezőtlen tendenciákkal szemben fogalmazódik meg és válik mind erőteljesebb követeléssé a teljes foglalkoztatás újjászervezésének igénye, amely - hívei szerint - fenntarthatóvá tenné az eddigi elosztási elveket (munka, teljesítmény), s stabilizálná a gazdaságot és a társadalmat.

Más nézetek szerint a munka, mint a társadalom legfőbb rendezőelvének válsága új társadalomelméletek születését sürgeti napjainkban. Az új paradigma születése azonban közel sem olyan problémamentes, mint ahogyan azt a sürgető kényszer miatt feltételeznénk. Számos kétely fogalmazódik meg a válság okával, mértékével, s a kivezető utakkal kapcsolatban is. Az okokra vonatkozóan mutatkozik a legnagyobb egyetértés a szakértők között. A globalizációt, a szektorváltást, a technikai modernizációt emlegetik, mint a munkaerőpiac egyensúlyzavarainak a legfőbb okait. A válság mértékével, kiterjedtségével kapcsolatban már inkább megoszlanak a vélemények. Vannak, akik csupán lokális válságról szólnak (lokális alatt értve a nyugati civilizációk országait), s a Távol-Kelet dinamikus fejlődő gazdaságára utalva igazolják állításukat. Mások általános válságról, a munka paradigma alapjainak megingásáról szólnak, globális méretekben.

A legnagyobb vita azonban - függetlenül attól, hogy lokális, vagy globális kiterjedésűnek tekintjük a válságot - mégis arra vonatkozóan alakult ki, hogy milyen lehetőségek mutatkoznak a válságból való kilábalásra. Ebben a vonatkozásban a felvetett és megválaszolatlan kérdések sora végtelen. Léteznek-e a globális szintű kihívásokra globális válaszok? Van-e a munka társadalmának alternatívája? Ha a globális válasz várat magára, milyen átmeneti megoldások lehetségesek? Ha a globális szinten nincs átfogó megoldás, a lokális szintre mind nagyobb teher és felelősség hárul. A lokális társadalom meg tud-e felelni ezeknek az elvárásoknak? Milyen lokális szereplők, milyen mozgástérben tudnak választ adni a globális foglalkoztatási

válságokra? Milyen modellek és kísérletek vannak itthon és a nyugat-európai országokban a foglalkoztatás bővítése érdekében? Tekinthető-e párbeszédnek, és a hosszú távú megoldások keresésének a lokális kísérletek sora, vagy csupán túlélési gyakorlat?

Tanulmánykötetünkben többek között erre keressük a választ. Elsőként a munka társadalom válsága, és az ezzel kapcsolatos globális kérdésfelvetés kerül előtérbe. Miért van válságban, milyen elemei vannak a válságnak? A munka paradigma tévesztése hogyan jelentkezik, s milyen hatással van a társadalom szerkezetére, működésére? A továbbiakban azt vizsgáljuk, hogy ha nincs totális válság, vagy a válság csupán átmeneti, akkor a teljes foglalkoztatás visszafordítható-e? Mikor, milyen jellemzőkkel, s milyen törekvések vannak erre? Megvalósítható-e a teljes foglalkoztatás a XXI. század gyakorlatában, vagy a teljes foglalkoztatás csupán utópia.

Ha elfogadjuk a teljes foglalkoztatással kapcsolatos kételyeket, s figyelembe vesszük azt, hogy a társadalom többsége nem hisz benne, mert tapasztalata szerint túl kevés a munka, túl sok a társadalmi probléma, s túl kevés a társadalom tagjai között a szolidaritás, akkor megoldási módokat kell keresni. Az egyik ilyen lehetőség a foglalkoztatás fogalmának átértelmezése, s új foglalkoztatási formák általánossá tétele. A fordizmus és a gatesizmus összevetése során arra teszünk kísérletet, hogy bemutassuk, milyen előnyökkel, s hátrányokkal járnak az egyes foglalkoztatási modellek, hogyan oldják meg a munkán kívül rekedtek munkaerő-piaci integrációját anélkül, hogy a kettészakadt társadalom valódi egységét megteremtenék, a polarizálódott, vagy többszegmensű munka világában harmóniát teremtenének.

A globális alternatívákkal szemben számos lokális válasz is megfogalmazódik. Az Európai Unió foglalkoztatáspolitikájának középpontjában a komplex programok állnak, amelyek a munkaerő többszörös hátrányának a leküzdését, s hatékony integrációját hivatottak segíteni. A foglalkoztatás kiszélesítésének hátterében az Európai Strukturális Alapokat látjuk, melyek épp a társadalmi-, gazdasági kettészakadás csökkentését, vagy megállítását, a kohéziót állítják a középpontba. Az Alapok között is kiemelt szerepet tölt be az Európai Szociális Alap, amely kifejezetten a foglalkoztatáspolitikai programokat támogatja. Milyen modelleket állít, milyen célcsoportokat vállal fel Európában és itthon a közösségi forrásokkal támogatott programok sora? Kiket, illetve mit támogat, kit helyez előtérbe, hogyan működik a másodlagos munkaerő-piac és a tranzit foglalkoztatási programok? Kik a lokális foglalkoztatási programok szereplői, mennyire felkészültek a feladatok megoldására, milyen mozgástér van e programok szervezésére, milyen a szemlélet a programok szervezése során, s adottak-e a feltételek, akárcsak átmenetileg is a foglalkoztatás bővítésére, a sikeres programok szervezésére? Mennyire sikerült a hagyományos közfoglalkoztatás mellett, vagy azzal szemben kiépíteni Magyarországon a komplex programok rendszerét? Milyen előnyök és hátrányok tapasztalhatók a komplex programok "félutas kísérletei" során? A második fejezet ezeket a kérdéseket járja körül, s vizsgálja a jelenleg ismert foglalkoztatási alternatívákat.

A jóléti pluralizmus szereplői közül melyik milyen szerepet tölt be a foglalkoztatási válság kezelésében? Ki a felelős a munkanélküliek munkaerő-piaci, ill. társadalmi integrációjáért? A lokális szereplők közül is kiemelten kettőnek a szerepvállalása kerül előtérbe napjainkban. Az önkormányzatok és a harmadik szektorhoz kötött civil szervezetek együttműködése, felkészültsége, a feladatra vonatkozó elképzelése alapvetően meghatározza a peremhelyzetű társadalmi csoportok esélyeit. A harmadik fejezet ezért a foglalkoztatáspolitikai lokális szereplőit elemzi.

A munkaerő-piac hátrányos helyzetű szereplőiről már számos kutatás, tanulmány készült. Most két célcsoportot veszünk nagytérbe, s a hátrányok oka mellett a kivezető utak esélyit is mérlegeljük. A fiatalokról, pályakezdekről és a romákról írunk. Ők lennének a foglalkoztatáspolitikai szempontjából a legkiemeltebb helyzetben lévő, ugyanakkor talán a legkisebb aktivitást mutató szereplők? Ezt vizsgálja a IV. fejezet néhány tanulmánya.

Végül egy régi-új fogalom, a szociális gazdaság kerül előtérbe, mint a jelenleg leginkább elfogadott lehetséges alternatíva az európai foglalkoztatási problémák megoldására. Vizsgáljuk tehát a szociális gazdaságot is, a lehetőségeit és a korlátait, s próbáljuk az olvasó figyelmét arra irányítani, hogy a lehetőségek kibontása, a foglalkoztatási problémák megoldása a napjainkban szokásos keretek között nem értelmezhető, a foglalkoztatás válsága meg nem oldható. Új szemlélet, új keretek, új összefüggések kellenek, hogy a foglalkoztatáspolitikai sikeres legyen, mint az utolsó fejezetben vizsgált országokban. Nem hagyjuk tehát az olvasót válasz nélkül, ha a siker titkát kérdezi. Igaz nem egy, mindenre érvényes általános receptünk van a

sikeres foglalkoztatási programokra vonatkozóan, hanem lassan egy egész szakácskönyvre való. Így mindenki gondolkodhat, válogathat, vitatkozhat, lelkesedhet kedve szerint a felsorakoztatott modellek mellett, vagy azok ellen.

A foglalkoztatáspolitikai kérdéskörében írott tanulmányok az utóbbi öt évben születtek. Némelyik első alkalommal kerül az olvasó elé, mások többé-kevésbé ismertek, de aktualitásukat, ill. a probléma megoldatlanságát tekintve, nem idejét múltak. A tanulmányok természetesen nem vállalkoznak valamennyi kérdés megválaszolására, hiszen még mindig több a kérdés, mint a válasz a foglalkoztatáspolitikai világában. De bízom benne, hogy éppen ezekkel a megválaszolatlan kérdésekkel, vagy a csupán félig kifejtett válaszokkal sikerül az olvasót megnyerni az együttgondolkodásra, a további alternatívák felvetésére.

*Debrecen, 2006. október 2.*

*Csoba Judit*

***I.***

***TELJES FOGLALKOZTATÁS,  
VAGY A MUNKAPARADIGMA VÁLSÁGA***

## 1. A MUNKAPARADIGMA VÁLSÁGA

### 1.1 AZ ELSŐDLEGES MUNKAERŐPIAC VÁLSÁGA

A 20. század modern államai - USA kivételével - a kapitalizmus és a foglalkoztatás társadalmaként definiálják önmagukat (Polányi 1997), bár annak rizikóival és bizonytalanságaival nem tudnak megküzdeni. Napjaink társadalmának alaptéziseihez tartozik, hogy **az individuum a létfeltételeit alapvetően a munka révén kell, hogy biztosítsa a maga számára.** Az alaptétel általános érvényű, függetlenül attól, hogy ennek az utóbbi időben egyre szélesebb társadalmi rétegek nem tudnak eleget tenni. Az esély a munkára, még a keresőképes korúak körében sem egyenletesen oszlik meg. Vannak nyertesek és vesztesek, és vannak olyanok is, akik a munka piacára be sem jutnak, vagy onnan idő előtt kirekesztődtek. (Bon3 2000. 109.old)

A munkaerőpiacról való kirekesztődés a kilencvenes évek elejére vált széleskörűvé. A foglalkoztatási ráta az Európai Unióban már a hetvenes évek közepe óta fokozatosan alatta maradt az USA és Japán mutatóinak, de a kilencvenes évek közepére olyan mértékűvé nyílt az olló a három modell rátái között, hogy egyre gyakrabban merült fel az igény: vizsgálni kell a különbség okát, s lépéseket kell tenni a ráták közötti távolság csökkentésére. A nemzetközi statisztikák tükrében különösen kedvezőtlennek tűnő Európai modell fokozatosan megkérdőjeleződött. A modell lényege a hagyományos foglalkoztatási forma széleskörű alkalmazása, s a társadalmi szolidaritás hangsúlyozása. Ennek eredményeként általánosan elterjedt volt a 8 órás, teljes idejű, magas bérű, s magas bérköltségű foglalkoztatás, amely egy széles alapon nyugvó társadalombiztosítás költségeit is magában foglalta. A magas bérszínvonal mögött a munkavállalók magas teljesítménye, s a szakszervezetek jó érdekképviselő tevékenysége állt, mely a munkavállalók 60-80%-os szervezethez vezethető vissza. (Laky 2004.29.old.) Az európai foglalkoztatási modell a XX. század második felének domináns szektorával, a szolgáltatással kapcsolatban is hasonló elképzeléseket fogalmazott meg, s egy szűk körű, magas színvonalú, de magas költségű szolgáltatási szektort alakított ki. Így az iparból és a mezőgazdaságból kikerülők számára a meglehetősen szűk bemenetet kínáló szolgáltatás mellett fokozatosan szélesedett a munkanélküliség. A szolgáltatás, mint lehetséges megoldás a foglalkoztatás problémáira számos alkalommal állt a politikai retorika középpontjában, ennek ellenére nem volt képes az Európában kialakult formájában széles tömegek foglalkoztatására. *A szolgáltatás* így olyan "mitikus ágazat" maradt, melyet mindig, mint megoldás emlegetnek, de *jelen formájában nem válthatja be a hozzá fűzött reményeket.* (Beck, 1996)

A drága és szűk körű európai szolgáltatási modell mellett az amerikai szolgáltatási modell már a hetvenes években váltott, s egy széles körű, alacsonyán képzett munkavállalói réteget foglalkoztató, alacsony teljesítményű, de alacsony bérű szolgáltatási modellt hozott létre. Ezt a modellt ugyan számos kritika érte, hiszen ennek keretében született a "mini job"-ok világa (sokféle tevékenység párhuzamosan, minimális díjazásért cserébe), mégis hatékonyabban kezelte a foglalkoztatás problémáját, hiszen nagy tömegeket integrált, még ha alacsony szinten is a munka világába.

*A teljes foglalkoztatás európai modellje* tehát *válságba került*, s a kutatók egyre élesebb kritikákat fogalmaztak meg a régi modellel szemben.

"... a munka és teljesítményethoz a munkaképes korúak közel fele számára egy hazugság, a munka révén való identitás lehetetlenség lett, mert a gazdasági rendszernek nincs szüksége, vagy nem rendszeresen van szüksége a munkaerejére" (A. Gorz 1991.24.old.)

"...Egyenlőre nehéz elfogadni, és elképzelhetetlen kimondani, hogy az emberek nagy részének léte fölöslegessé vált, és nem azért, mert a halál előbb-utóbb eléri őket, hanem azért, mert pusztán létük nem alkalmazkodik az uralkodó logikához, mert már nem hoz hasznot, sőt épp ellenkezőleg, sokba kerül, túl sokba." (Forrester 1998. 34.old.)

Egyre inkább beigazolódni látszik, hogy a munkatársadalom ígérete - "mindenki jövője biztosított a munka által, vagy a munkajövedelemmel, vagy a kereső tevékenységre alapozott szociális ellátással"- Európában nem teljesíthető. Beck már nem is a munkamegosztásról, hanem a "a munkanélküliség elosztásáról", s annak módjáról beszélt, mintegy utalva arra, a teljes foglalkoztatás illúziójával végérvényesen le kell számolni. (Beck 1996)



A társadalom mind gyakrabban konfrontálódik a teljes foglalkoztatásra vonatkozó nem teljesített ígéretekkal. Nő a társadalmi, gazdasági feszültség és távolság az egyes társadalmi csoportok között. A gazdasági rendszer pedig minél átláthatatlanabb az állampolgárok számára, annál erősebben kapaszkodnak abba a fixa ideába: aki akar, tud is dolgozni. ***Kialakulnak és megszilárdulnak azok a társadalmi paradoxonok, amelyek akadályozzák a megoldás megtalálását*** erre az új, eddig ismeretlen helyzetre. A munkanélküliek verbális kirekesztése általánossá vált. Mivel nem tudunk új megoldási módokat javasolni, vagy az esetlegesen felbukkanó javaslatok nem egyeztethetők össze a világra vonatkozó nézeteinkkel, úgy teszünk, mintha mindenkinek lenne elég munka. A retorika sem állt át még részben sem az esetleges új foglalkoztatási formákra, hanem még mindig a régi feltételekkel érvel. "Aki akar, az tud dolgozni." "A politikusok sokat beszélnek a munkanélküliségről, de úgy tesznek, mintha a meglévő munkaerő-piaci eszközökkel minden probléma megoldható volna...Évek óta keressük azt a sikeres munkaerő-piaci politikát, amely nem csupán sikeresnek tűnik, hanem valóban az is" (Trube 2000. 6. old.)

Nem akarjuk észrevenni, hogy a munka világának átalakulásával a szociális biztonság feltételeinek átalakulása is szükségszerűvé válik. Mások tehetetlenségét emlegetjük, miközben magunk sem birkózunk meg a feladattal. A "nem akar dolgozni" retorika pedig csökkenti a jóléti állam felelősségét, minimalizálja a jóléti juttatásokat, csökkenti a vásárlóerőt, erősíti a szegénységet, s drasztikus mértékben korlátozza a társadalmi szolidaritás működését. (Bon3 2000. 132.old.)

"Vajon az a munkaerő-piaci politika, mely egyoldalúan arra koncentrál, hogy az első munkaerő-piacra visszailleszen megfelelő válasz-e a világszerte szűkülő keresőtevékenységre" - teszi fel a kérdést nem minden él nélkül Trube, majd megállapítja: "A munkaerő-piaci intézményrendszerre nehezedő nyomás, hogy hatékonyan közvetítsen az elsődleges munkaerőpiacon nagyobb, mint az a nyomás, hogy úgy foglalkozzon emberekkel, hogy azok valóban eredményesen közvetíthetők legyenek" (Trube 2000. 6.old.)

Az új körülményekhez való alkalmazkodás gondolata nem megy át a politikai, szakmapolitikai gondolkodásba. Változatlanul a közvetítésre koncentrálnak a hivatalos intézményrendszerek, mintha megfelelő mennyiségű munkahely állna rendelkezésre, pusztán a munkát kereső nem látná ezeket. Pedig számukra is ismert a statisztika, mely szerint 100 álláskeresőre 4-10 állás jut, de az alkalmazkodás az új helyzethez, az új típusú gondolkodás, a közvetítés helyett a képessé tevés, a keresletbővítés, a komplex rendszerek támogatása, az aktív munkaerő-piaci eszközök új generációjának megismerése és alkalmazása még várat magára.

Az elsődleges munkaerőpiac válságára vonatkozó nézetek, a válság kezelésére irányuló elképzelések megváltozásáig, egyáltalán addig, hogy az elsődleges munkaerőpiacon kialakuló folyamatokat politikusok és szakértők valóban válságként fogadják el, s valós cselekvési alternatívákban, megoldási módokban gondolkodjanak úgy tűnik még sokat kell várni. De addig is a munkanélkülinek, a munkavállalónak magának kell megoldania a mindennapi lét szorító problémáit.

"A munkanélkülieknek arra kell törekedni, hogy saját munkaerejük vállalkozói legyenek, akik amilyen jól csak lehet, próbálják meg magukat eladni. A tradicionális szolidaritás elvét felejtsek el és a társadalmi integrációjukat és státuszukat mindenekelőtt piaci problémaként fogják fel. Ezek a "munkaerő-vállalkozók" már nem futhatnak be klasszikus munkaerő-piaci karriert. Több szakmát kell tudniuk, kulcsképeségeiket kell fejleszteniük." (Bon3 2000. 136.old.)

A munkanélküliek meglehetősen magukra maradnak a munkaerő-piaci válság kezelésében.

Pedig "...a kollektíve felmerült problémát kollektíven kell megoldani. Nem lehet privatizálni!" (Trube 2000.13.old.) A válsághelyzetre kollektív megoldást pedig akkor lehet találni, ha tisztában vagyunk a válság természetével, a válsághoz vezető folyamat hátterével, gazdasági, társadalmi, politikai összefüggéseivel.

## ***1.2. TECHNIKAI MODERNIZÁCIÓ, GLOBALIZÁCIÓ, SEKTORVÁLTÁS***

A munkanélküliség általánossá válásának hátterében alapvetően három okot említene a kutatók. A három ok közötti arányt nehéz lenne megbecsülni, különösen akkor, amikor tudjuk, hogy az egyes tényezőknek egymást erősítő hatásai is vannak.

A **technikai modernizáció** kezdetei mondhatnánk az emberrel egyidősek, hiszen a folyamatos újítások

következtében nőtt a termelékenység, s kialakultak új és új termelési ágak, amelyek mind hatékonyabban elégítették ki a népesség szükségleteit. A technikai újítások történetében még azt is megfigyelhetjük, hogy a technikai modernizáció egyfajta ciklikusságot mutat. Az évekig csupán lokálisan alkalmazott eljárások hirtelen, lökészerűen terjednek el, s idézik elő az új és új technikai és gazdasági forradalmat (vaseke- mezőgazdasági forradalom, gőz felfedezése ipari forradalom, számítógép- informatikai forradalom). A hetvenes-nyolcvanas években széleskörűvé vált technikai újítások hasonló módon hatottak a gazdaság és a társadalom fejlődésére: az energetika és elektronika fejlődése, az automatizálás általánossá válása átmenetileg sok-sok munkavállaló kiszorítását idézte elő. A "gépeket-gépekkel" filozófia a széleskörűen alkalmazott humánerőforrás fölöslegességére hívja fel a figyelmet. A technikai modernizáció ráadásul nem csupán a termelő szektorban, hanem a szolgáltatásban is számos munkahely kiváltását teszi lehetővé. "Az egymással kapcsolatban lévő piaci erők növelik a társadalmi és környezeti szempontból pusztító technikáktól valós függésünket, és feláldozzák fizikai, társadalmi, környezeti és szellemi egészségünket a tőkés társaságok oltárán. A pénzszerzés parancsától hajtva a rendszer az embereket a gazdaságtalanság forrásaiként kezeli és rendszerint igen gyorsan megszabadul tőlük." (Korten 1996.15.old.)

A **globalizáció** kialakulásának feltétele a technológia modernizáció általános elterjedése. A technikai háttér nélkül ugyanis nem lehetne létrehozni világméretű rendszereket. A rendszerek egyszerre jelentenek információs, kulturális termelési, kereskedelmi és szolgáltatási hálózatokat. A világméretűvé szélesedett termelésben nyilvánvalóvá válik, hogy a termékek előállítására ott kerül sor, ahol az a legolcsóbban valósítható meg. Ebben a tekintetben az utóbbi 10 évben a távol-keleti piacok törtek előre, veszélyeztetve ezzel az európai termelést, s a termelésben résztvevő munkavállalók státusát. A termelő vállalatok kivonulása az európai piacokról már a nyolcvanas években elkezdődött, de igazán komoly mértéket a kilencvenes évek közepén öltött. Az anyaországból kiköltöző cégek a feleslegessé váló munkaerőt a jóléti rendszerekre bízzák. "Mivel a tőke és a pénz mobilis lett, a veszteséget a munkaerőpiacnak kell lenyelnie... E rendszer legmélyén egy illúzió dolgozik: közgazdászok a és menedzserek meg vannak róla győződve, hogy a mai kapitalizmus a jelenleg foglalkoztatottak 20%-val tudna igazán működni - a többire nincs szükség. Ez a munka nélküli társadalom utópiája" (Almási 1998. 139.old.) A munkaigényes tevékenységek tehát főként Kínában, Indiában kerülnek megvalósításra, s folyamatosan számolják fel az európai üzemeket, munkahelyeket a tulajdonosok. A globalizáció nem csupán a termelés kivonulása miatt veszélyezteti az európai munkaerőpiacot, hanem a külföldön előállított olcsó termékek árudömpingjével is. Ez a beáramló nagytömegű termék a megmaradó hazai termelés számára jelent elviselhetetlen konkurenciát, s vezet további munkahelyvesztéshez, vagy a reálbérek folyamatos csökkentéséhez, aminek egyenes következménye a belső vásárlóerő további szűkülése.

A harmadik alapvető problémaként a **szektorváltás** jelentkezik a foglalkoztatási válság hátterében. Az természetes már napjaink gazdaságában, hogy autókat, elektronikai berendezéseket gyártanak automata gépsorok, emberi kéz érintése nélkül. A gépesítés általánossá válását az alkalmazott gépek számos előnye is szorgalmazza: jellemző rájuk a precízebb, olcsóbb munkavégzés, nincs szakszervezet, nem szervezkedik a munkaadója ellen, nem megy szabadságra, nincsenek szociális igényei, bérfejlesztési törekvései, nem megy szülni, táppénzre, képzési szabadságra, jól tűri a monotóniát, hogy csak a legfontosabb különbségeket említsük. (Forrester 1998) Ezek az előnyök természetesen nem csupán a termelésben, hanem a szolgáltatási szektorban is megjelennek, tovább csökkentve a humánerőforrás által foglalt munkahelyek számát. Az elektronikus információs rendszer, az elektronikus pénztárca, az elektronikus jegypénztár, az elektronikus áruház, mind-mind a gépek, berendezések kínálta maximális előnyök kiaknázásáról szól az ember érdekében - a munkavállalóval szemben, aki átmenetileg - vagy talán nem is olyan átmeneti időre fölöslegessé válik nem csupán a termelésben, hanem a szolgáltatásban is.

A szektorváltás természetes velejárója volt az eddigi gazdasági fejlődésnek. Magyarországon a mezőgazdaság modernizációja a hatvanas években a szektorban foglalkoztatottak iparba vonulását eredményezte. Az iparba való betagozódás természetesen nem ment minden probléma nélkül, hiszen a termelészövetkezetekből az 1967-1973 közötti modernizációs hullámban kimaradó nőket a vidéki iparfejlesztés csak fokozatosan volt képes befogadni. Az így kialakuló foglalkoztatási válsághelyzet enyhítésére léptetik életbe a máig létező, s Európában csaknem páratlan gyermekekkel kapcsolatos támogatásokat, közülük is elsőként 1967-ben a Gyest. A gyermekekkel otthon maradó, s alapellátásban részesülő nők (közel 300 ezer fő) távolmaradása a munkaerőpiactól már akkor is jelentős mértékben tehermentesítette a munkaerőpiacot. Az ipari szektor túltelítődése a technikai modernizáció és a globalizáció már akkor tapasztalható jelei miatt a

nyolcvanas évek közepén jelentkeznek. Az iparból ekkor a nyugat-európai társadalmakban a szolgáltatásba lépnek át tömegesen a munkavállalók, s teszik átmenetileg hatékonyra a még megmaradó ipari termelést. Magyarországon a szektorváltás, a szolgáltatási szektorba való átlépés nehézségekbe ütközött a nyolcvanas évek közepén. A szocializmus utolsó szakaszában a szolgáltatások számára szükséges vásárlóerő csak korlátozottan volt jelen, s ennek megfelelően az ott keletkezett státusok száma is véges volt. A munkaerőpiac tehermentesítése érdekében ismét a nőket igyekeztek otthonmaradásra bírni, s 1984-ben bevezették a Gyed-et, amellyel három évre kitolták a gyerekenkénti távollét idejét a munkavállalási korú nőknél.

A szektorváltásnak azonban itthon is és Európa más országaiban is szükségszerűen be kellett következni. A szolgáltatást, mint harmadik szektort tekintik a XXI. század alapvető szektorának. A szektorral kapcsolatban azonban számos kétely is megfogalmazódik. Egyfelől nyilvánvalóan jelentkezik a technikai modernizáció a szektorban. Az informatikai eszközök széleskörű elterjedése leszűkíti az alkalmazottak körét. Másfelől a munkavállalók körének szűkülésével, a munkavállalók többségének csökkenő reálbérszínvonalával párhuzamosan szűkül a szolgáltatások iránti kereslet. Bár a személyre szóló szolgáltatások köre napjainkban még bővülőben van, egy sor szolgáltatási terület zsugorodik, legalábbis ami az alkalmazottak számát illet. Ide sorolhatnánk a pénzügyi tevékenységeket, a szállítás, hírközlés világát. Joggal merül tehát a kérdés: ha a harmadik szektor, vagyis a szolgáltatás is "tútelitődik", vagyis fölöslegessé váló humán erőforrás kapacitásától meg kíván válni, létezik-e negyedik szektor, ahova a harmadik szektorból kikerülő, s munkát vállalni szándékozók továbbléphetnek? Gyakran említik így az információ és tudásipart, amely képes lenne ezt a helyet betölteni. Valóban létezik a negyedik szektor? Vagy a "tudásipar" csupán része az előzőeknek, s az első három szektorban a munka világából kiszorulóknak számára ez nem jelent valódi megoldást? Képes-e esetleg ez a negyedik szektor ilyen mértékben humán erőforrást felvenni, alkalmazni, vagy ez a várakozás egy, a ma oly népszerű mítoszok közül, s nincs valódi negyedik szektor, nincs valódi alternatíva a munkából kiszorulóknak számára? E kérdés kapcsán még igen megoszlanak a szakértői vélemények.

### 1.3. A MUNKAPARADIGMA TÉRVESZTÉSE

A munkavégzés napjaink társadalmában nem csupán a munka értéke, öröme szerint fontos. Jelentőségét növeli, hogy a társadalmi javakban való részesedés feltétele a munkában való részesedés. Ha a társadalom által nyújtott biztonsági rendszereket vesszük sorra, csaknem kizárólag olyan elemekkel találkozunk, amelyek háttérében korábbi munkateljesítmény áll. A nagy ellátórendszerek közül a társadalombiztosítás (nyugdíj, betegség, balesetbiztosítás), a munkanélküli ellátás (munkanélküli járadék), de a gyermekekkel kapcsolatos ellátások jó része is (gyed, hosszú ideig a gyed) a korábban végzett munkateljesítmény alapján működik. Az egységes társadalmi alapjövedelem gondolata, amely munka nélkül a lét jogán, vagy állampolgárság jogán biztosít a társadalom tagjainak egzisztenciális alapot, igen nehezen kerül be a gondolkodásba a javak elosztására vonatkozó elképzelések körében.

A munka általánossá válását, a javak munka mentén való osztását a teljes foglalkoztatás általánossá válásával, a bér munka általános kiterjedésével sikerült megszilárdítani a XIX. század végén. Igaz a teljes foglalkoztatás csak a második világháborút követően az ötvenes, hatvanas években vált teljes körűvé, s tette univerzális elvárássá a fizetett bér munka végzését. Ez vezet el oda, hogy **a munka mítosszá merevedik...** A kapitalizmus és a szocializmus még a legkeményebb hidegháború idején is rokon egyben: mélyreható ideológiai azonosság a munka ideologizálása" (Trube 2000. 120. old.)

A berlini fal ledőlését követően a Közép-és Kelet Európai államok, majd India és Kína világpiaci csatlakozása után a 90-es évekre már 3 milliárd emberrel több tartozott a nyílt világpiaci rendszerhez, mint annak előtte. A pénz, az információ, a javak és szolgáltatások már ebben a kibővült térben áramolhattak szabadon. Ez vezet el a már a 80-as évek eleje óta kibontakozó folyamathoz, a **munka fogalmának fokozatos átalakulásához, értéktartalmának kicserélődéséhez, átértelmezéséhez.** A problémafelvetés Ralf Dahrendorf ("Im Entschwinden der Arbeitsgesellschaft" 1980) és Andre Gorz ("Abschied vom Proletariat" 1980) nevéhez fűződik. Egy évvel később Jürgen Habermas megjelenteti a "Kommunikatív cselekvésméletem" (1981) című művét, melyben egy szemléletváltásra hívja fel a figyelmet: a társadalmi viszonyt képező tényezők közül a munka előtt emeli ki a kommunikációs struktúrákat. Claus Offe 1982-ben a német szociológusok 21. konferenciáján 1982-ben Bambergben felveti a kérdést, hogy a munka még mindig a szociológusok kulcsfogalma-e, s felhívja a figyelmet a megkülönböztetés lehetőségeire és szükségességeire a munka, a termelés és

a jövedelem, foglalkozás között. Jelzi, hogy a fogalmi megkülönböztetésre azért van szükség, mert a munka társadalmából fokozatosan elvész a munka. (Offe 1984, Beck 1986, Gorz 1983)

A munkaparadigma válsága azonban még ennél is korábbi időre vezethető vissza. Hannah Arendt ugyanis már az 1958-ban kiadott könyvében ("La Condition de l'homme moderne") utal arra, hogy **a munka, mint központi paradigma a modern társadalmakban megkérdőjeleződik**. "A munka hirtelen, látványosan felívelő karrierje, mely a legalacsonyabb sorból, a legmegvetettebb helyzetből díszhelyre repíti, hogy a legtöbbre értékelt emberi tevékenység váljék belőle, akkor kezdődött, amikor Locke a munkában fedezte föl minden tulajdon forrását. Diadalmenete folytatódott, amikor Adam Smith határozottan leszögezte, hogy minden gazdagság forrása a munka. Csúcspontjához Marx rendszerében ért el, ahol a munka minden termelőtevékenység forrásává, s ráadásul az ember emberi lényegének kifejeződésévé válik." (Arendt 1983 114-115. old.) Arendt felveti, hogy ez nem minden munkaformára igaz. A rutinszerűen végzett, az előállított eszközökre koncentráló, a végtermék mennyiségi mutatóit szem előtt tartó monoton ismétlődő tevékenység nem biztos, hogy az emberi lényeg kifejeződése. Ezt a tevékenységet már az antik korban "Animal laborans"-ként (dolgozó állat) illetve Arisztotelész, szemben a munkavégzés más formájával, amelyben a gondolkodás, a közösség érdekében végzett tevékenység állt a munka fogalom középpontjában, mely nem végtermék, hanem folyamatorientált. Ez az "Animal rational" (a gondolkodó állat) által végzett tevékenység Arisztotelész szerint a szabad emberek kiváltsága, míg az előző tevékenységet a rabszolgák végzik. A bér munka tehát, amely tárgyiasult végtermékre koncentrál, rutinszerű tevékenységekből épül fel, s az emberi lényeg, a gondolkodás minimális elemeit használja, gépiesített mozgásai inkább hasonlítanak ösztönszerű, mint racionális tevékenységhez, s ráadásul nem a köz érdekében végzett munkafolyamat, hanem egyéni érdekeket szolgál. Inkább hasonlítható a rabszolgamunkához, mint a szabad ember önként vállalt tevékenységéhez. (Arendt 1999. 102. old.) Ezt a tevékenységet lehet a legkönnyebben gépekkel, automata berendezésekkel helyettesíteni, hiszen nem szükséges hozzá a racionális elme problémamegoldó működése. Ha tehát a munkát leszűkítjük a bér munka fogalmára, azzal jelentősen korlátozzuk a munkavállalók között felosztható munkavagyont.

Arendt felvetése azért is érdemel figyelmet, mert a munkaparadigma megkérdőjelezésével azóta foglalkozik intenzívebben a szakértői közvélemény, mióta a munkavagyon csökkeni látszott, s irreálisnak tűnt, hogy e csökkenő munkavagyonból minden kereső korú megfelelő módon részesedhet, s "az ember emberi lényegének kifejeződésévé" válhat. A munkavagyon szűkülésével párhuzamosan további problémák merültek fel, melyek a paradigmaváltást sürgették. A legfontosabbak ezek közül:

- A demokrácia alapja a munka, a közös termelő tevékenységben való részvétel. A politikai szabadság záloga a munka révén biztosított jövedelem. (Beck 1997. 24. old.). A munka fogalmának változása, a normál munkafeltételek átalakulása, a növekvő munkanélküliség nem csupán szociális, hanem politikai kérdésként merül fel. **Hogyan biztosítható a megváltozott feltételek között az anyagi függetlenség, a demokrácia alapja?**

- Másfelől nyilvánvalóvá vált, hogy a teljes foglalkoztatás a szociális integráció és a politikai reguláció eszköze. Ha sokan kiszorulnak a termelő tevékenységből, **mi lesz a legfőbb társadalmi összetartó erő, mi lesz, ami belső szabályozóként működik a társadalmakban?**

- Felmerül továbbá, hogy tradicionálisan a munka "produktív tevékenységet jelent", míg a modern társadalomban bér munkát. A bér munka társadalmának kritikáját a nyolcvanas évektől egyre több szerző fogalmazza meg. Castel arra hívja fel a figyelmet, hogy a bér munkának "... nincs értékelhető kapcsolata a gazdagsággal.. Mindig a gazdagok dolgoznak a legkevésbé, ha egyáltalán dolgoznak. A munka éppen ellenkezőleg, a szegények, a kisemberek osztályrésze, akik kénytelenek valamilyen mesterséget űzni vagy földet művelni. Azok számára, akiknek nincsen semmijük, egyszerre gazdasági kényszer és erkölcsi kötelesség; a bűnök melegágyául szolgáló tétlenség ellenszere, orvossága." (Castel, 1998. 154-155. old.) **A bér munka ezek szerint egyáltalán nem az "emberi lényeg kifejeződése", csupán egy egyszerű fegyverező eszköz.** Forrester kritikája a bér munkával kapcsolatban még ennél is erősebb. "Az új, lassan kirajzolódó világ, a kibernetika, az automatizálás, a forradalmi technológiák jele alatt kialakuló világ, amelyben a hatalom gyakorlói ezentúl szép lassan visszahúzódnak egy légmentesen elzárt ezoterikus övezetbe... És persze nincs semmi valóságos kapcsolat a munka világával, fel sem használja, és ha nagy ritkán mégis kénytelen érintkezni vele, akkor idegesítő, patetikus, gondolj és nyomora által vezérelt parazitának tartja, amely makacsul, minden áron létezni akar. Pedig oly kevésbé hasznos. Annyira nem ellenálló, oly igen jámbor. Túlságosan lemondó és ártalmatlan, zárvány egy olyan társadalomban, amelyben a szerepe már megszűnt.... De hát miért is venne ez a kaszt



tudomást az öntudatlan tömegről, mely makacsul ragaszkodik konkrét, szilárd, körülhatárolható övezetek elfoglalásához, hogy szögeket verjen be, csavarokat húzzon, gépeket mozgasson ide-oda, osztályozhassa a dolgokat.... mit is kezdenének ezekkel a költséges ‘alkalmazottakkal’, akik tagjai a társadalombiztosításnak, de a gépekhez képest igen megbízhatatlanok és ellentmondásosak. A gépek bezzeg kemények és hidegek, fogalmuk nincs szociális támogatásról, ezért aztán jól kezelhetők, mindennek tetejébe gazdaságosak is, nem gyötrik őket zavaros érzelmek, veszélyes vágyak és indulatok.. Valahogy rá kellene ébreszteni őket arra, hogy már munkahely sem jut nekik.” (Forrester 1998. 31-33. old.)

A munka társadalmának be nem tartott ígéretei a fentiekén túl még hosszan sorolhatók:

- a keresőtevékenység, mint a felnőtt szerep alapja
- a szociális integráció alapja
- a anyagi létbiztonság alapja
- az élet értelme
- a hétköznapi szervezője, strukturálója
- a státusz és a szerep kijelölője a társadalomban
- a képzés és a nevelés orientálója

- jövőorientáló, életformáló, tervező erő alapvetően megkérdőjeleződik. A munkaparadigma válsága nyilvánvaló. Domináns szerepének megkérdőjelezéséhez a fentiekén túl még az is hozzájárul, hogy a társadalomtörténeti kutatások igazolták, az ipari kapitalizmus előtt a munka nem töltött be a maihoz hasonló (vagy napjainkban elvárt) átfogó társadalmi integráló szerepet. Az elképzelhetetlenül erős munkakultúrára szocializálódott társadalmunkban nehéz elfogadni a gondolatot, hogy a XVIII. századig egy szabad embernek a munka nemkívánatos nyűg volt. Maga a munka fogalom is a legtöbb nyelvben a rab illetve a szolga szóból származik ( rabota –orosz, arba- germán). (Trube-Witig-Koppe 2000. 122-124.old.)

A preindusztriális társadalmakban a társadalmi identitást nem kizárólagosan a munka határozta meg. Az egyén több szálon kapcsolódott a társadalomhoz. T. Parsons késői elméletei között kidolgozott “cseremodell” is erre utal. A gazdasági eszközök (a munka, a pénz), a politikai célok (a hatalomban, a lokális közösségekben való részvétel) az értékek ( pl. az egyház, a vallás, mint értékteremtő) az integráció (a normák, a csoport specifikus szolidaritás) szoros összefüggését, a létszférák kölcsönös egymásrataltságát hangoztatja. Felhívja a figyelmet arra, hogy ha az “...integratív rendszer kudarcot vall és egyre inkább elutasítja a szimbolikus befolyást, akkor a megtapasztalt szolidaritás alapja annyira összeszűkül, hogy a befolyásolás képessége kizárólag családi és vér szerinti kapcsolatok függvénye lehet. Ezzel a befolyásolás területén is létrejön a **közvetlen termékcseré** rendszere, ami szinte lehetetlenné teszi szélesebb körű társulások kialakulását.” (J.C.Alexander 1996. 98.)

A nyugati társadalmakban a többi identitást kijelölő intézmény értékét veszítette. Az egyház szerepének gyengülése, a lokális közösségek felbomlása, a család válsága (lásd magas válási arányszámokat és az együttélési formák megváltozását!) mind ezt igazolja. Míg korábban egy személy társadalmi státusát egyszerre határozta meg a lokális közösségekben betöltött szerepe, az egyházi életben vállalt feladata, a családi életben a közösség kontrollja alatt kialakított szerepkészlete és a sikeres gazdálkodói, üzletemberi mivolta, napjainkra ez a sokdimenziójú mérce leszűkül. Csak a munka és annak terméke az, ami megmaradt, mint a legfőbb értékmérő, az egyén helyének, szerepének, jelentőségének mértéke a társadalomban. (Krafeld 2000. 23.) Így ha valaki a munkáját elveszíti, identitásának utolsó kapaszkodóját veszíti el. A munkával szemben nincsenek, nem alakultak ki alternatív identitás-dimenziók. Fel kell figyelnünk ismét arra, hogy itt nem az általában véve végzett munkáról van szó, hanem a jövedelemszerző, pénzt termelő munkáról, tehát többnyire bér munkáról. Jóllehet a nem fizetett tevékenysége az embereknek - házimunka, gyermeknevelés, idősgondozás, betegápolás, közösségi tevékenység- az időfelhasználást illetően legalább annyit tesz ki a társadalomban, mint a fizetett munka, mégsem soroljuk a munka kategóriába. Napjaink társadalmában ugyanis csak azt fogadja el munkaként, amiért honorárium jár. Csak ezek társadalmilag igazán elismert tevékenységek. (Bon3 2000. 328. old.)

Éppen ezért követel mindenki új munkahelyeket, de senki nem hozza szóba alternatívaként a “multidimenzionális identitás” lehetőségét, a társadalmi javak – nem csupán végzett munka mentén történő - igazságosabb megosztását. (Ribolits 1997. 13.old.)

Mivel a **“multidimenzionális identitás” újratemtése az értékrendszer, a társadalmi javakban való részesedés teljes rendszerének megváltoztatását jelentené, s a változás többnyire a jelenlegi hatalmi pozícióban lévő csoportok érdekeivel ellentétes irányú változás lenne**, sok politikus nem tesz mást, mint ma is teljes foglalkoztatást ígér. A boldog békeidők visszajövetelét, az információs társadalomból az ipari társadalomba, a bémunka társadalmába való visszatérést, mint lehetséges és egyedüli jövőképet vetíti elénk. (Blanpain 1999. 47.old.)

A bémunka társadalmának azonban a történelmi órája lejárt. A törekvés azonban, hogy a bémunka társadalmával szemben új alternatívát dolgozzanak ki, egyelőre csupán “...egy kísérlet volt és maradt arra, hogy a modern civilizációnak új fejlődési perspektívát nyisson az ipari társadalom termelése és fogyasztásán túl, s ezzel a demokráciát egy új fejlődési szakaszba juttassa.” (Kurz-Scherf 1998. 19.old.)

A munka és a munka révén szerzett anyagi és társadalmi státusz úgy tűnik a XXI. század első felének egyedüli identitásdimenziója marad még akkor is, ha ennek eredményeként széles tömegek körében általános identitásválság alakul ki, vagy az elv következetes alkalmazása a társadalom kettészakadásához, alternatív identitás-dimenziók kialakulásához (társadalom alatti társadalom) vezet.

Ha a társadalom egyelőre nem is, de a munkaerőpiac már mindenképpen kettévált.

Debrecen, 2006.

#### Irodalom

ALEXANDER J.C.: Szociológiaelmélet Balassa Kiadó, Budapest. 1996

ALMÁSI M.: Üveggyökök Az ezredvég globális játszmái Helikon Kiadó Budapest 1998.

ARENDT H.: La Condition de l'homme moderne, Párizs, Calmann-Lévy, 1983. 114-115. old.)

AREND H.: Vita activa Pieper Zürich 1999..

BAUER B.-SZABÓ A.: Ifjúság 2004 Gyorsjelentés Mobilitás Kiadó Budapest 2005.

BÁNLAKY P.: Falusi cigányok 1998- Élethelyzetek, előítéletek, a “többiekhez” való viszony, Budapest, 1999. Kézirat

BECK U. Kapitalismus ohne Arbeit Der Spiegel 1996/20.

BECK U. Was ist Globalisierung? Frankfurt am Main 1997.

BECK. U.(szerk.): Die Zukunft von Arbeit und Demokratie Suhrkamp Frankfurt am Main 2000

BENCsik I.: A Magyarországon élő cigánylakosság társadalmi beilleszkedése az 1970-es évektől napjainkig. Tudományos Szocializmus Füzetek, ELTE Budapest, 1988.

BLANPAIN R.: Social Dialogue-economic interdependence and labor law. Reports the 6 th european congress for labour law social security. 1999. szeptember 13-17 Warsó, International Society for Labour Law and Social Security Polish Section Warsó 1999. 39-120.

CASTEL R.: A szociális kérdés alakváltozásai Kávé Kiadó Budapest, 1998.

DAHRENDORF R.: Im Entschwinden der Arbeitsgesellschaft 1980

FORRESTER V.: Gazdasági horror Kossuth Kiadó, Budapest 1998.

GORZ A.: Abschied vom Proletariat, Reinbeck b. Hamburg 1980

GORZ A.: Und jetzt wohin? Zur Zukunft der Linken in Berlin, Berlin 1991

GORZ A.: Wege in Paradies, Berlin 1983

GYEKICZKY T.: Emberi erőforrások és modernizációs stratégiák T-Twins Kiadó, Budapest. 1994.

HABERMAS J.: Kommunikatív cselekvéselmélet 1981

HAVAS G.-KEMÉNYI I.: A magyarországi romákról Szociológiai Szemle 1996/3 3-20. old. Kemény I.-Havas G.-Kertesi G.: Beszámoló a magyarországi roma (cigány) népesség helyzetével foglalkozó 1993 októbertől és 1994 februárja között végzett kutatásról (kézirat). Budapest: MTA Szociológiai Intézete, 1994.

KEMÉNYI I. (szerk.): A magyarországi romák. Változó világ 31. kötet 1. kiadás. Győr: Press Publica Útmutató Kiadó. 2000.

KEMÉNYI I.: A magyarországi cigánylakosság Valóság 1974/1

KERTESI G.: Cigánygyerekek az általános iskolában, cigány felnőttek a munkaerőpiacon. Közgazdasági Szemle 1995/1 30-65.

LAKY T.: Magyarországi munkaerőpiac Bp.2004. 29.old

POLÁNYI K. : Az archaikus társadalom és gazdasági szemlélet. Budapest, Gondolat 1976

POLÁNYI K. : A nagy átalakulás Mészáros Gábor Kiadása , Budapest 1997

BON3. W. : Was wird aus der Erwerbsgesellschaft? I.n. Szerk. Beck.U. : Die Zukunft von Arbeit und Demokratie, Shurkamp 2000 327-416. old.

BON3. W. –LUDWIG -MAYERHOFER.W. : Arbeitsmarkt. I.n.: Szerk. Almendinger J.-Ludwig-Mayerhofer W.: Soziologie des Sozialstaats Juventa München 2000. 109-144. old.

KORTEN D.C.: Tőkés társaságok világalma Kapu Kiadó, Budapest, 1996

KRAFELD. F.J. : Die überflüssige Jugend der Arbeitsgesellschaft. Leske+Budrich, Opladen 2000

KÖMŰVES, Á: Az iskolarendszerből való lemorzsolódás trendjének alakulása, javaslatok a megelőzésre, különös tekintettel a tanulási nehézségekkel küzdő fiatalok megsegítésére Kézirat, 2001

LAKI L.:Munkaerő-piaci helyzet, gazdasági aktivitás, foglalkoztatottak, földbirtoklás és vállalkozás. I.n.: Szabó-Bauer-Laki (szerk.) Ifjúság 2000 Tanulmányok I. Nemzeti Ifjúságkutató Intézet Budapest2002. 61-116.old.

LAKY T. (szerk.) A magyarországi munkaerőpiac 2004, Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest 2004.

LÓRÁNT KÁROLY: Tíz év túlzott áldozataiból tanulunk végre? Üzleti 7, 2000. VII.3

INGRID-KURZ-SCHERF: Ende der Arbeitsgesellschaft In: Zukunft ohne Arbeit? Hrsgs. Thomas Geisen Frankfurt IKO 1998

OFFE, C.:Arbeitsgesellschaft Frankfurt am Main 1984

RIBA I.: Cigánysoron. (Romaügy és a választások). HVG – XXIV. évf. 2. szám, 2002. március 16., p. 7.

SZEGŐ L.: Cigányok honnét jöttek merre tartanak ? Kozmosz Könyvek 1983

TRUBE A. –WITIG-KOPPE.H. (szerk.) Effekthascherei oder Wie effektiv ist die Arbeitsmarktpolitik? LIT Verlag Münster-Hamburg-London 2000.

## 2. A TELJES FOGLALKOZTATÁS ALTERNATÍVÁI

A munka mint a társadalom legfőbb rendezőelvének válsága új társadalomelméletek születését sürgeti napjainkban. A munka- és jövedelemviszonyok átalakulása, változása sorra kérdőjelezi meg a társadalom működésére vonatkozó eddigi elveinket és gyakorlatunkat. A munka és teljesítmény szerinti elosztás elve fokozatosan háttérbe szorul a tulajdon, a származás, az állampolgári hovatartozás, valamint számos egyéb elv és gyakorlat mögött. Ugyanakkor a Durkheim óta legfőbb társadalmi szervezőerőnek tekintett munkamegosztásból mind nagyobb tömegek szorulnak ki, vagy csak kis mértékben részesedhetnek a "munkavagyonból", s mivel más tőkeformájuk nincs, a társadalomhoz való tartozásuk és a létfenntartásuk kérdőjeleződik meg.

E kedvezőtlen tendenciákkal szemben fogalmazódik meg és válik mind erőteljesebb követeléssé a teljes foglalkoztatás újjászervezésének igénye, amely - hívei szerint - fenntarthatóvá tenné az eddigi elosztási elveket (munka, teljesítmény).

Georg Vobruba, a lipcsei egyetem szociológiai professzora nem kis feladatra vállalkozott *A teljes foglalkoztatás alternatívái* című könyvének megírásakor. Az egyre népszerűbbé váló teljes foglalkoztatás elvével szemben olyan gyakorlati megoldásokat keresett, amelyek jobban igazodnak a valósághoz, s nem a teljes foglalkoztatás mítoszát kívánják mint egyetlen lehetségesnek tekintett alternatívát tovább népszerűsíteni. A munkaerő-piaci problémák elemzéséhez új szemlélettel közeledő írás felvetései, megállapításai azért is érdemelnek különös figyelmet, mert a teljes foglalkoztatás mint cél nem csupán néhány bal- és jobboldali politikai választási kampányának programelemeként tűnt fel az utóbbi egy-két évben, hanem az Európa Tanács 2000. március 23–24-én tartott rendkívüli lisszaboni ülésének konkrét célkitűzéseként is bekerült a köztudatba. Ott hirdették meg ugyanis Európa-szerte a 2010-ig beteljesülő teljes foglalkoztatást.

A szerzőt a munka társadalmának változásával kapcsolatban már jó évtizede számos kérdés foglalkoztatja. Milyen kockázatuk van a most kialakuló munka- és jövedelemviszonyoknak a társadalom többségének esetében? Milyen hatással lesz ez az átalakulás a bértől függő társadalombiztosítási és jóléti ellátórendszerre? Milyen lehetőségei és főként korlátai vannak az államilag irányított foglalkoztatáspolitikának? Milyen társadalmi és elosztási viszonyok következnek a teljes foglalkoztatás társadalmi után? A szerzőnek a nyolcvanas-kilencvenes években megjelent könyvei főként ezeket a kérdéseket járják körül (*Arbeit und Essen*, 1989, *Strukturwandel der Sozialpolitik. Lohnarbeitszentrierte Sozialpolitik und Soziale Grundsicherung*, 1990, *Jenseits der sozialen Fragen. Modernisierung und Transformation von Gesellschaftssystemen*, 1991).

Georg Vobruba kérdései és ténymegállapításai két oldalról is támadják a teljes foglalkoztatás mind általánosabbá váló mítoszát. Egyfelől megállapítja, hogy az európai társadalmakban levő munka sem mennyiségileg nem elégséges, sem minőségileg nem kielégítő. Másfelől felveti, hogy már ma is túl sok a munkahely azoknak a számához képest, akik a jelenlegi teljesítményelvárások szerint tudnak vagy akarnak dolgozni. Megítélése szerint tehát mind a kereslet, mind a kínálat oldalán súlyos nehézségekbe ütközik a teljes foglalkoztatásnak mint programnak a meghirdetése.

Vobruba szerint a teljes foglalkoztatás a XX. század közepén történeti és földrajzi különlegesség volt, egyszeri és megismételhetetlen. S hiába tehermentesül a demográfiai hullámvölgy miatt 2040 körül az európai munkaerőpiac, a teljes foglalkoztatás régi álma akkor sem teljesülhet be. A teljes foglalkoztatás ugyanis sokkal többet jelent, mint a munkaerő kereslet és kínálat mennyiségi szempontokkal mért egyensúlyát. Gazdasági, társadalmi és politikai tényezők olyan együttállását feltételezi, amelyre a történelem során ritkán akad példa. Szükség van hozzá például a pénz általános elterjedésére, amely a szerző szerint történeti különlegesség, ugyanis az emberiség történetének legnagyobb részében a lét feltételeit saját munkával vagy naturáliákkal teremtték meg a társadalom tagjai. A pénzjövedelem az újkor kezdetéig marginális szerepet játszott. A domináns szerepkörbe való átmenetet, a munka- és jövedelemviszonyok átalakulásának folyamatát a szerző három fő szakaszra bontja (14. old.).

Az első szakasz a lassú eltolódás a természetbeli jövedelmek felől a pénzbeli jövedelmek felé. Ez a folyamat az iparosítás kezdetétől a XX. század közepéig tartott. A viszonylag rövid második szakaszban a társadalmi juttatások szorosan a bértől függően és a fizetésekhez kötődnek. Ez a második világháború utáni teljes



foglalkoztatás időszakára tehető. A harmadik - időben hosszan elhúzódó - szakasz jellemzője, hogy a társadalom többsége különböző, egymást kiegészítő jövedelemforrásokból (income mix) fedezi létszükségeit. Vobruba szerint napjainkban a második és a harmadik szakasz határán élünk, az átmenet korában. Ez a folyamat a politika eszközeivel irányítható és befolyásolható, de nem tartható fel. Mindazok tehát, akik teljes foglalkoztatást ígérnek - írja a szerző -, nem lehetnek eredményesek sem a politikában, sem a szakmában. Éppen ellenkezőleg: hátráltatják azt a tanulási és innovációs folyamatot, amelyre az új szakaszba való átmenet korában szükség van, s egyirányú szemléletükkel korlátozzák a politikailag lehetséges cselekvési változatok, jövőképek kialakulását (15. old.).

A három fázis elméletét Vobruba történeti példákkal illusztrálja, s megállapítja, hogy a társadalmi rendszertől függetlenül - mindegy, hogy kapitalista vagy szocialista berendezkedésű volt-e - a fázisváltás és az átmenet feltétel nélkül következett be.

A lassan formálódó, a XXI. századba dominánssá váló vegyes jövedelmű gazdaság kialakításában ráadásul a volt szocialista országoknak némi előnyük is van a fejlett piacgazdaságokkal szemben - állítja Vobruba. A szocialista gazdaságban ugyanis a pénz korlátozott feladatot látott el, a naturáliákkal való ellátás és a csereüzletek viszont, legálisan vagy illegálisan, a jövedelem részei voltak. Tehát mindig a jövedelmek sokféle formája fedezte egyszerre a létszükségeket. Ha elfogadjuk a szerző érvelését, akkor a volt szocialista országok alacsony jövedelmű tagjainak túlélési stratégiái jelennek meg a harmadik fázis követendő munka- és jövedelemszerzési modelljeként. Mindezek után nem véletlen, hogy Vobruba megjegyzi: a jóléti kapitalista társadalom tagjai nehezebben tudnak majd átállni erre a modellre, s kevesebb tapasztalatuk lesz a vegyes jövedelmű gazdaság létrehozásakor (29. old.).

A szerző részletesen vizsgálja, hogy ki akar tulajdonképpen teljes foglalkoztatást. Sorra veszi a lehetséges gazdasági szereplőket és szociális partnereket, s kiderül, hogy ugyancsak szűk a teljes foglalkoztatást támogatók bázisa. Már a könyv bevezető gondolataiban felhívja a figyelmet arra, hogy "a »teljes foglalkoztatás« a társadalomban sokkal inkább partikuláris érdek, mint általános cél, így a működőképes teljes foglalkoztatás megvalósulását nem csupán koordinációs problémák, hanem érdekkonfliktusok is hátráltatják" (12. old.).

Az érdekkülönbségek elemzését a tőketulajdonosokkal kezdi. Megítélése szerint ők szeretnék legkevésbé a teljes foglalkoztatást, mert ez esetben nőne a munkaerő ára, elszabadulna az infláció, emelkednének a jegybanki kamatok, s veszteségeket szenvednének a tőzsdéken. A vállalkozók sem szorgalmaznák a teljes foglalkoztatást, mert a növekvő inflációval nőnének a hitelkamatok is, márpedig a vállalkozások fejlesztéséhez olcsó hitelekre van szükség. A teljes foglalkoztatással munkaerőhiány alakulna ki, ez bérnövekedésre vezetne, s ezzel párhuzamosan csökkenne a munkafegyelem. A szakszervezetek sem köteleződnének el feltétel nélkül a teljes foglalkoztatás mellett, mert az a meglevő jövedelmek további aprózódására vezetne. Sőt, maguk a szociális segélyezettek sem szavaznának egyértelműen a teljes foglalkoztatásra, mert az azzal járó inflációnövekedéssel az árak is emelkednének, s ezt pontosan tudják előre. Azt viszont nem tudják biztosan megmondani, hogy a teljes foglalkoztatás során jut-e nekik munka, s megéri-e majd dolgozni. A szerző konklúziója az, hogy a teljes foglalkoztatás főként a politikusok érdeke és a politikai retorika eszköze. A munkanélküliség csökkentésére irányuló "politikai gyakorlat során azonban valamennyi megoldási kísérlet elakad" (52. old.).

A teljes foglalkoztatás ígérete - a fentiekén túl - azért is hamis, mert nem a hagyományos értelemben vett, a régi normák szerint szerveződő teljes foglalkoztatásra utal. Ma már nem lehet mindenkinek napi nyolcórás bér munkát ígérni. A bér munka ugyanis több szempontból is súlyos krízist él át. Komplex válságának fogalmát "a bér munka kettős krízise" definícióval maga a szerző vezette be 1989-ben írott *Arbeit und Essen* című könyvében. Ez a már említett gondolat - "a munka mennyiségileg nem elegendő, s minőségét tekintve nem kielégítő" (71. old.) - arra utal, hogy a bér munka a mennyiségi hiányon túl sem az egészségügyi, sem a szociális, sem a környezeti szempontokat figyelembe véve nem tekinthető megfelelőnek. Akkor pedig ki kell lépni belőle. Sokan és sokféle formában megfogalmazták már (Marxtól Hannah Arendtig), hogy számos előnye van annak, ha a munkavállalók kiszállnak az elidegenedett bér munkaviszonyból, s jobb munka és életforma megteremtéséért fáradoznak. A kérdés csupán az: hogyan osztható meg az idő a függő munka és egyéb társadalmilag hasznos tevékenységek között? Hogyan alakítható ki az a kettős gazdaság, amelyet az utóbbi évek elméleti írásai oly sokszor vetítettek előre mint lehetséges jövőképet, s amelyben a bér munka mellett mindenki

végez egyéb, a társadalom számára hasznos tevékenységet? Sokan úgy vélik, ez csak abban az esetben lenne megvalósítható, ha a munkavállalóknak és az állampolgároknak garantált alapjövedelem állna rendelkezésükre. Az erről szóló vitában viszont - hívja fel a szerző az olvasó figyelmét - az a három alapkérdés, amely a rendszer lényegét alkotná, mindmáig tisztázatlan: "1. Hogyan definiáljuk a jogosultak körét? 2. Mennyi legyen a garantált jövedelem összege? 3. Hány százalékig kell a keresőtevékenységet az alapjövedelembe beszámítani?" (76. old.)

A munkától független alapjövedelem eszméje a nyolcvanas évek nagy divatja volt. Akkoriban - írja Vobruba - a technikai fejlődéstől várták, hogy olyan jövedelmet termeljen, amely könnyen elosztható. A nyolcvanas évek végén azonban változtak az elméletek, s a munka nélküli alapjövedelem helyett a kilencvenes években a keresőtevékenységgel kombinált alapjövedelem gondolata került előtérbe (kettős gazdaság). Az elmélet képviselői ettől várják, hogy a gyenge teljesítőképességűek újra integrálódnak a munkaerőpiacra, s ettől remélik, hogy a szegénység szegregációs hatása visszaszorul. E kombinált elosztási elvnek is voltak és vannak azonban veszélyei. Egyfelől egyre szélesedik a rosszul fizetett munkavállalók köre, s a társadalom széles köreiben csökken az életszínvonal, másfelől a bértől való kiesés a két jövedelem együttjárása folytán kettős jövedelemvesztést okozhat. Mindezek következtében egyre többen kerülnek a "szegénységi csapdá"-ba, azaz társadalmilag kirekesztődnek. E súlyos következmények miatt a szerző leszámol a kettős gazdaság és a társadalmi alapjövedelem modelljével, s más utakat keres az új típusú munkaszervezéshez és jövedelem megosztáshoz. Az új modell keresésekor tér vissza a három fázis elméletéhez és annak kifejtéséhez, hogyan is nézne ki a harmadik fázis, a XXI. század "vegyes jövedelemre" épülő munka- és jövedelemrendszere.

Vobruba új típusúnak tekinti modelljét a régebbi vegyes jövedelmű gazdaságokkal szemben abban a tekintetben, hogy ez teljes mértékben a pénzre épül, s nincs benne szerepük a naturáliáknak. A pénz kizárólagosságát azzal magyarázza: a modern kori társadalom urbanizáltsága nem teszi lehetővé, hogy a naturáliák nagyobb mértékben vállaljanak szerepet a gazdaságban. Az elmélet logikai vonala itt némi törést szenved, hiszen a szerző előzőleg a tradicionális vegyes gazdaság egyik sajátos vonásának tekintette azt, hogy az önellátás is szerepet kap benne, s ezt az elemet a modern vegyes gazdaságokból sem zárhatjuk ki. Itt pedig nem jelenik meg a pénz. A vegyes gazdaság elemeit továbbgondolva - épp a Vobruba által említett szocialista gazdaság tapasztalatára építve - meg kell említeni a szolgáltatások cseréjét is a vegyes gazdaságokban, ahol formálisan szintén nincs szerepe a pénznek, jöllehet a csereértékeket a partnerek - nem is mindig pénzhez, hanem inkább teljesítményértékhez kötve - számon tartják. A vegyes jövedelmű gazdaság mindezeket figyelembe véve még a nagymértékben urbanizált társadalmakban sem épül kizárólagosan a pénzforgalomra. Úgy tetszik, a szerző mindezeket nem veszi kellő mértékig figyelembe, hiszen az új rendszert bemutató fejezet alcímében is csak a bérjövedelmet, a szociális juttatásokat és a tőkenyereségeket említi a vegyes jövedelmű gazdaság alappilléreként (122. old.).

A könyv utolsó fejezeteiben kibontakozó új típusú vegyes jövedelmű gazdaságban a saját munka kap mind nagyobb helyet a jövedelemszerkezetben, miközben a szociális ellátórendszernek az alapjövedelem garantálásában játszott szerepe fokozatosan visszaszorul.

Milyen következményei lesznek a vegyes jövedelmű gazdaságok elterjedésének? - teszi fel az olvasóval együtt a kérdést a szerző, hiszen a régebbi modellek negatív következményeinek részletes bemutatása után célszerű lenne ez esetben is elemezni a közvetlen és a közvetett hatásokat. Előnye a modellnek, hogy a szociálpolitikai ellátások fokozatosan leválnak a munkáról, így a munkából kiszorulók, a munkaképtelenek nem szenvednek kettős hátrányt. Ugyanakkor azt is látni kell, hogy a szociálpolitika piaci tényezővé válik, előtérbe kerülnek a magánbiztosítási rendszerek. Előnye az is, hogy mind szélesebb réteg számára nyílik lehetőség arra, hogy képességei szerint tagozódjon be a munka világába, s nincs kötelezően előírva a nyolc óra és a képességeken felüli teljesítmény. Hátránya ugyanakkor, hogy elmosódnak a határok a munka és a munkanélküliség között, a hivatalos munkanélküli-statisztikák elveszítik jelentőségüket. Nagy veszély, hogy nem minden munkanélküli tud több forrásból jövedelmet szerezni, hiszen nem mindenki képes azonos mértékben bekapcsolódni a vegyes jövedelmet ígérő munkapiacra. Pedig az új elméletet érvényesítve könnyen lemondunk majd arról, hogy segítsünk "a gyengébb versenyzők"-nek. Kivonulunk majd például a munkanélküli-ellátásból, s a piacra bízuk őket.

Az új vegyes jövedelmű gazdaságban a normál munkaviszony privilégium lesz. De mi lesz a többséggel, amely az "income mix"-ből él majd? - teszi fel a kérdést végül a szerző. A demográfiai változások ugyanis a

legtöbb számítás szerint nem oldják meg a foglalkoztatás gondjait, s az új foglalkoztatási normákat tekintve 2020-ban egyedül Németországban még mindig hárommillió olyan munkanélküli lesz, aki rugalmas foglalkoztatási formák között sem lesz képes feladatot vállalni a munkaerőpiacon. Gyengülnek a szakszervezetek is. A sokféleség a munkaidőben és a foglalkoztatási formákban érdekdifferenciálódásra vezet, amelyet új szerveződési formáknak kell követniük.

Hogy a vegyes jövedelmű gazdaság milyen alternatívája lesz a teljes foglalkoztatás újból meghirdetett, ám a felsorolt tények miatt soha be nem teljesülő rendszerének? A szerző a jövő megítélését attól teszi függővé, hogy a munka és a jövedelemszerzés feltételei az új viszonyok között hogyan alakulnak. Ha nem sikerül az intézményes érdekközvetítés új formáit kialakítani, s a foglalkoztatási feltételeket a többség érdekeinek megfelelően szervezni, a teljes foglalkoztatás annak ellenére megszűnik, hogy még nagy szükség lenne rá. Ha viszont sikerül új társadalmi szerződéseket kötni az érdekkonszenzusok mentén, akkor a teljes foglalkoztatás megszűnik, mert a hagyományos értelemben már nem lesz rá szükség. (Georg Vobruba: *Alternativen zur Vollbeschäftigung. Die Transformation von Arbeit und Einkommen. Suhrkamp, Frankfurt am Main, 2000.*) Valóság 2001/9 110-115 old.

Valóság 2001/9 110-115 old.

### **3. FORDIZMUS? GATESIZMUS?**

#### **A TIPIKUSAN ATÍPIKUS FOGLALKOZTATÁSI FORMÁK TERJEDÉSE**

##### **3.1 A FORDIZMUS**

A globalizáció, a technikai modernizáció és a demográfiai változások hatására folyamatosan szűkülő munkaerőpiac vesztesei számára az utóbbi időben egyre gyakrabban rajzolják fel lehetséges jövőként a teljes foglalkoztatást. Az Európai Unió Lisszaboni Csúcsértekezlete 2000 márciusában 2010-re tűzte ki elérendő célként a tagállamokon belül a teljes foglalkoztatás. A teljes foglalkoztatás ígérését felvállaló és képviselő ideológusokkal és politikusokkal szemben ugyanakkor számos közgazdász, szociológus, társadalomfilozófus vallja: a teljes foglalkoztatás ígérete nem reális. Van-e esély ennek az ellentmondásnak a feloldására? Lehetséges-e, hogy mindkét vélemény egyszerre igaz?

A probléma megoldásához közelebb kerülünk, ha megvizsgáljuk, milyen munkára, milyen foglalkoztatásra gondolnak az eltérő vélemények képviselői. A fogalmak jelentéstartalmának pontos meghatározására annál inkább szükség van, mert hiányzik a munkának egy minden időre érvényes általános definíciója, s nézeteként és koronként változik a jelentése, tartalma. Míg pl. Luthernél, sőt Kantnál is a munka a túlélésért folytatott harc, s egy része az Isten által ránk mért szenvedésnek, addig Kálvin szerint a munka az élet célja, melynek eredménye az Istent örvendezteti. (Giarini-Liedke 1999. 32. old.) S míg a XIX. században a munkát alapvetően a kizsákmányolás eszközeként emlegetik (Marx 1967), addig a XX. században a munka az önmegvalósulás eszköze, a társadalmi integráció feltétele (Castel 1998).

A munka fogalmának újradefiniálása a XXI. században azért is szükségszerű, mert, ahogyan Blaipain fogalmaz: "katapultáltunk az ipari társadalomból" és az informatika és hálózatok társadalmába, a "network society"-be érkeztünk (Blanpain 1999. 43. old.) Van-e különbség a munka, illetve a normális munka fogalma között az ipari társadalomban és a "network society-ben"?

A "normális" munka XXI. századi fogalmának meghatározására azért is célszerű sort keríteni, mert a munkavállalók jelentős része nem fér bele a XIX. században megalkotott, s a XX. században domináns bér munka fogalmi kereteibe. A határozatlan idejű munkaszerződések száma csökkenőben van valamennyi EU tagállamban, s a foglalkoztatási formák átalakulóban vannak. A munkanélküliség és a "normal munka" különbsége - a tradicionális, vagyis itt XX. századi, munkafogalom feloldása esetén - fokozatosan elenyészővé válik. A "normál munkát" terhelő szociális kiadások súlya - melyről igyekeznek a munkaadók szabadulni - a fogalom köréből kiszorulókat számát és arányát növeli. Akik bent maradnak, azok többségénél a munkaidő hosszát, a munka minőségét, és/vagy a reáljövedelmének értékállóságát rontja. Ez a folyamat nem csupán a teljes foglalkoztatás esélyeit csökkenti, hanem egy "munka központú" társadalom működését veszélyezteti.

A hétköznapi ember számára a munka a XX. században egyet jelentett a jövedelemszerző tevékenységgel, többnyire a bér munkával. A munkához való sajátos viszonyulást - ahol a munkavégzés középpontjában a bér munkás viszony áll- gyakran nevezik "fordizmusnak". A fordizmus egy olyan gazdasági-társadalmi formáció keretein belül jelenhetett meg, amely a nagy gazdasági világválság következtében a harmincas évek Amerikájában alakult ki, s Európában a második világháborút követően indult hódító útjára. A munka fogalma így Európában is, attól függetlenül, hogy szocialista, vagy kapitalista irányú fejlődési utat járt be az ország, leszűkült a bér munkára. Ez a munkavégzési forma a XX. század közepétől különösen a közép-kelet-európai szocialista országokban vált kizárólagossá, ahol a jövedelemszerzésnek bér munkán kívüli formái csak elenyésző mértékben voltak jelen. Bár a XX. sz. második felében volt egy igen érdekes különbség a kapitalista és a szocialista fordizmus között - ez utóbbiban "az anyagi motivációt az erkölcsi tényezők voltak hivatottak helyettesíteni" (Csepeli 2001.40.old.) - a lényege mindkét formában azonos volt.

Ennek a gazdasági-társadalmi működési rendnek a nevét Henry Ford nem szándékosan kölcsönözte - hiszen az említett korszakot csak a kilencvenes évek közepe óta emlegetik mind gyakrabban fordizmusként-, mégis joggal vették kölcsön a jelenség kifejezésére nevét, s azt, amit e név szimbolizál. Henry Ford ugyanis az 1903 és 1926 közötti rövid ciklusban elérte, hogy egy 8 alkalmazottból álló jelentéktelen kis gyárból egy 88 vállalatból álló konszernt alakítson ki, melynek 600 000 alkalmazottja volt, s évi 2 millió autót gyártott. (Hirsch J./Roth R. 1986) Ezt a hihetetlen fejlődést a termelés és munkaszervezés egy meghatározott módjával sikerült elérni. Ennek lényege a tömegtermelés, a futószalag, és a tayloriánus munkafelfogás. A tudományos munkaszervezés atyja főként arra hívta fel a figyelmet, hogy a dolgozó ember racionális lény, akit gazdasági szükségletei révén lehet motiválni. A hatékonyság és a termelékenység titka abban van, hogy a dolgozó meghatározott módszer szerint végezze munkáját, s bérezése a munkavégzés minőségétől függjön. Az 1910-1914 között kibontakozó munkairányítási módszer a FORD Motor Company-ban a legtekélyesebb példája a technológia által meghatározott munkamegosztásnak. A munkavégzők 55%-a speciálisan betanított munkás, 15%-a tanulatlan takarító, anyagmozgató, 15%-a szakmunkás, akiknek bére akár a napi 5 dollárt is elérte, ez mai árakon számítva akár 140 dollár is lehet. (Castel 1998, Sennet 2000. 49.old.) A példa másfelől azt is jelzi, hogy az alacsony szakképzettségű, nehéz fizikai munkát végző munkavállalók kora volt ez, mely egyfelől az autó-, acél-, és egyéb nehézipari ágazatokban, másfelől az alacsony technikai színvonalon termelő könnyűipari ágazatokban biztosított korlátlan mennyiségű munkahelyet, elfogadható javadalmazással.

A fordizmus azonban nem csupán termelési modell, hanem a szociális szabályozás egy módja, és egy fogyasztási norma megfogalmazója is. A kollektív szerződés, a szakszervezetiség egy bizonyos fajtája, mint a konfliktusok és antagonizmusok szervezett megoldási mechanizmusa éppúgy hozzátartozik, mint a jóléti állam fejlődése, mint a gazdasági növekedés és recesszió kezelője, valamint a szükségletek és társadalmi követelések kereteinek kijelölője. Franklin Rooseveltt "New Deal"-je intézményesítette a szervezettségnek ezt a módozatát, nem csupán gazdasági, de társadalmi és politikai összefüggésekben egyaránt. (Trembly 1995)

Annak ellenére, hogy a fordizmus korlátai már a hetvenes években Európában is megmutatkoztak (különösen az 1973-as gazdasági válságot követően), virágkorát mégis az 1950-1980 közötti időszakra datálják és a következő alapvonásokkal jellemezzük: tayloriánus munkaszervezet, a munka termelékenységének fokozatos növekedése, a nemzeti össztermék növekedésének töretlensége, a fogyasztási javak tömegtermelése, s a tömegfogyasztás látványos növelésével az árutermelés végtelennek látszó bővülése. Ezek az optimista, s a növekedés végtelenségének hitében gyökerező alapvonások végigkísérik az egész korszakot, s a munkajogi definíciókban a normál munkafeltételek megfogalmazását is befolyásolják. A "normális munka" a fordizmus idején a következő alapvonásokkal rendelkezett:

1. Mindenki, aki akart/tudott dolgozni dolgozhatott, még akkor is, ha ez a munka "taylori" volt, hiszen a háborút követő gazdasági növekedés a **teljes foglalkoztatás** lehetőségét hozta magával

2. A normál munka hosszú ideig érvényes standardjaihoz tartozott a **munkavállalói státus, a teljes idő** (napi 8 órá) **foglalkoztatás** és a **határozatlan idejű munkaszerződés** is. A munkavállaló és a munkáltató határozatlan időre köti a munkaszerződést. Fontos a *vállalathoz való hűség, a munkatársak kiszámíthatósága, a termelés biztonsága*. Jelentős szerepe van e vonatkozásban a *vállalaton belül szerzett tapasztalatoknak*. A termékszerkezet, a technológia ebben a korszakban viszonylag lassan változik, és az emberi erőforrásba beépülő évek során *megszerzett tudás és tapasztalat jól használható*.



3. Az elfogadható fizetés általános volt, mely a jóléti állam szabályozásának köszönhetően **kiegyenlített jövedelemelosztási** szerkezetet tartott fenn. Ez biztosította a kielégítő fogyasztást is.

4. A harmadik jellemző, a **jövedelem** színvonala mellett a **biztonsága**, hosszú távú tervezhetősége, **kiszámíthatósága**. Vagyis, ha a munkavállaló évek óta becsületesen dolgozott az adott cégnél, jövedelme nemcsak hogy stabil, hanem kiszámítható mértékben, lineárisan növekedett.

5. A tipikus foglalkoztatási modellnek elidegeníthetetlen eleme, hogy a határozatlan idejű szerződéshez mindig **kötelező biztosítási mechanizmus** tartozik. A kötelező biztosítási rendszer gyökerei a bismarcki biztosítási rendszerhez vezetnek vissza, mely az 1890-es években került kidolgozásra, s a XX. sz. első felében vált általánossá Európában. A kötelező biztosítási elem az európai foglalkoztatási modellnek egy elidegeníthetetlen része. Amint ez az általános biztosítási elv megszűnik, megszűnik az európai lét egyik legfőbb paradigmája, *a szolidaritásra épülő társadalom és az ezen nyugvó társadalmi kohézió*.

6. További jellemzője a fordii foglalkoztatási modellnek a **lineáris karrierpálya**. A munkavállaló a foglalkozási hierarchia alsó lépcsőfokairól indul a szakmai életút során inasként, tanoncként kezd, majd fokozatosan jut fentebb az évek és a tapasztalás növekedésével magasabb kategóriákba, hogy osztályvezetőként, művezetőként stb. lépjen nyugdíjba. A lineáris karrierpálya az életút egyes állomásain megszerezhető jövedelemhez is kapcsolódik: nyugdíj előtt a legmagasabb foglalkoztatási és bérkategóriából lép ki a dolgozó, s ez - a bismarcki modellben - az elérhető legmagasabb színvonalú, stabil nyugdíjat jelenti. A jövedelem mellett természetesen a **presztízsszempontok is** szerepet játszanak. Az életpálya végén mindig valahova előre megy az ember: ez egyfajta tartást, önbecsülést, belső harmóniát ad, konkrét célokat, járható utakat, belátható és bejárható jövőképet jelöl ki, mellyel társadalmi megbecsülés jár.

### 3.2. A NORMALITÁS MEGKÉRDŐJELEZŐDÉSE:

A "normális" munkafeltételek összefoglaló jellemzői tehát a teljeskörűség: mely jól segíti a normaképződést, a rendszeresség: mely biztosítja a norma fenntartást, a jövedelmek kiegyenlítetttsége: mely egy rendszert hosszú távon legitimál és a linearitás: mely pozitív viszonyulást, azonosulást garantál.

A nyolcvanas évek közepéig ilyen feltételek között dolgozott Európában az aktív korú férfiak 80-84%-a és a nők 30-40%-a. A fordii foglalkoztatási normák között működő "egykeresős családmodell" a nyugat-európai országokban, a magasabb életszínvonal mellett, hosszabb ideig fenntartható volt, mint a közép-kelet-európai szocialista államokban, ahol a nyomott bérszínvonal miatt már a hetvenes évek végére általánossá vált a nők "teljes foglalkoztatásával" a kétkeresős családmodell. Ez utóbbi országokban a nők magasabb arányú foglalkoztatása is a fordii foglalkoztatási keretek között történik.

A nyolcvanas évek közepétől a "normalitás kritériumai" a munkavégzés során lassan átalakulnak, a munkaszervezeti formák új vonásokat mutatnak. A foglalkoztatási formák fejlődésére vonatkozó adatfelvételek Nyugat-Európában az 1988 és 1998 közötti időszakban azt mutatják, mennyire "tradicionálisan normál", fordii értelemben, még a munka Európában.

Az eltelt tíz év alatt jelentősen csökkent a mediterrán országokban az önálló vállalkozók és segítő családtagjaik száma és aránya (Görögországban és Spanyolországban kb. 6%-kal, Portugáliában 2,7%-kal). Ugyanakkor megnőtt a részmunkaidőben foglalkoztatottak (Portugáliában 6,5%-ról 11,1%-ra) illetve a határozott idejű szerződéses viszonyban foglalkoztatottak aránya (Spanyolország 15,8%-ról 25,3%-ra).

Luxemburg, Dánia és Németország az utolsó az országok sorában, ahol az alkalmazásban állók aránya még mindig magas értékeket mutat. Míg a többi országban az alkalmazotti körből való kikerülés és önállósá válás lassan, de statisztikai eszközökkel jól regisztrálható módon emelkedik, ezekben az országokban a vizsgált időszakban csökken az önálló és segítő családtagok aránya. Helyette rohamosan nő a részmunkaidős alkalmazás mértéke (Németország 13,2%-ról 20%-ra, Luxemburg 6,6%-ról 9,4%-ra).

A határozott idejű munkaszerződések terén Spanyolország (25,3%), Franciaország (17%), Finnország (15,1%), és Portugália (12,4%) van az elsők között az 1988-1998 közötti ciklusban, az utolsó helyeken Luxemburg (2,4), Írország (6,1%), Olaszország (6,1%) és az Egyesült Királyság (6,1%) osztozik.

A normál, vagyis "fordi" értelemben vett foglalkoztatás tehát a vizsgált 10 év alatt (1988 -1998) 9 országban esett vissza jelentősen. A legjelentősebb mértékbe Hollandiában, Belgiumban, Franciaországban és Németországban, főként a nyugati tartományokban. Két helyen emelkedett csupán a "normál" foglalkoztatás néhány százalékkal: Görögország (ahol a családi gazdaságok felbomlása és a családtagok bér munkába való betagozódása áll a háttérben) és Dániában, ahol a 67%-os női részmunkaidős arány csökkentése volt a cél

1998-ban a 15 EU tagállamból még 11-ben a foglalkoztatottaknak több mint 50%-a még az úgynevezett normál foglalkoztatási viszonyok között dolgozott. Igaz Svédországban ez az arány már csak 53,3%, az Egyesült Királyságban 56,5% és az *Európai Unióban mindösszesen 55.4%* volt, s 10 év alatt 4,5%-kal csökkent. Négy országban - Hollandia (38,4), Görögország (43,2), Spanyolország (43,6) és Portugália (48,3) - már 1998-ban 50% alatti volt a normál alkalmazás aránya. (Hoffmann-Walwei 2000. 2.old.)

A normalitás kritériumaként tételezzük általában, hogy a "normális" jelenség számosságában, arányában a többséget képviselje. A munkavállalási formákat vizsgálva a fordin foglalkoztatási keretek között dolgozó munkavállalók lassan kisebbségbe szorulnak. Fenn tarthatjuk-e ilyen feltételek mellett a fordin foglalkoztatási kritériumokat a "normális munka", a "normális foglalkoztatás" kritériumaként, vagy alapvető változásra, paradigmaváltásra van szükség a XXI. század "normális munkájának" megfogalmazásakor? A válasz megfogalmazása előtt célszerű vizsgálni, hogy mi befolyásolja a munka világának átalakulását. Csupán átmeneti anomiairól van szó, mely éppen ebben a vizsgált évtizedben teljesedett ki, vagy egy hosszú távú változás kezdetéről, mely alapjaiban kérdőjelezi meg az elmúlt közel 100 esztendő normalitás fogalmát a munkára vonatkozóan.

A klasszikus termelési és jövedelemszerzési formákat, melyeket az elmúlt évszázad (XX. sz.) során normálisnak tartottunk, s sokan ma is egyedül érvényes társadalmi integrációs feltételként kérnek számon, a társadalom egy jelentős rétegének az életében hiába keressük. A normál munkavállalásként, jövedelemszerzésként számon tartott bér munkás viszony jelentős mértékben összeszűkült. Felszámolásának, háttérbe szorulásának okait, a bér munkához kötődő munkaparadigmának a válságát a szakértők három alapvető okra vezetik vissza: a piacgazdaság globalizációja, a demográfiai változások munkaerőpiacra kifejtett hatása, és az információtechnológia elterjedése valamennyi gazdasági és nem gazdasági ágazatban.

Ezek a változások nem átmenetinek tételezhetők, hatásuk hosszú távra mutat, s a fordin foglalkoztatási paradigma feltételeit alapjaiban kérdőjelezi meg. A tayloriánus munkaszervezettel a munka termelékenysége nem növelhető a végtelenségig, a tömegfogyasztás piaca nem korlátlan, s ennek következtében a nemzeti össztermék növekedésének töretlensége nem, vagy nem oly módon garantálható, hogy az automatikusan munkahelybővülést is jelentsen. A gazdaság szektorális szerkezetváltásának iránya és üteme (különös tekintettel a szolgáltatás térhódítására, s annak széles körben elterjedt rugalmas foglalkoztatási formáira), a speciális foglalkozási és munkaviszonyban álló csoportok nagyarányú megjelenése, s a mindezt lehetővé tevő jogszabályi háttér változása, a béreket terhelő szociális kiadások körül zajló viták és módosítások azt jelzik, hogy az alkalmazkodás az új környezeti kihívásokhoz folyamatosan feszíti szét a korábbi "normalitások" kereteit. Új normák születnek anélkül, hogy ezt a fogalmi rendszerek, vagy szemléleti keretek szempontjából definiálták volna. Ez jelentős mértékben hozzájárul a társadalmi "kettőslátáshoz" is. Két norma, két fogalmi tartalom van jelen egyszerre a munkára vonatkozóan: egy a fordin kategóriák szerint és egy új tartalmú, mely alapvetően tagadja a fordin munkaviszony kereteit és az új körülményekhez alkalmazkodik.

A környezeti változások következtében tehát a normál munkavégzés keretei fellazultak, a tipikus munkavégzési formák helyére az atipikus formák kerültek. A rugalmas és a korábbi normákkal kevésbé határok közé szorított foglalkoztatást (atipikus foglalkoztatást) a szakértők némi félelemmel, de ugyanakkor nagy várakozással fogadták. Úgy vélték, ennek segítségével a munkanélküliség hatékonyan csökkenthető, s a korábbinál jóval több munkavállaló vehet részt a munkában, vagy vezethető vissza a munka világába. Az atipikus foglalkoztatási formák jelenlétét sokan azonban csak átmenetinek tételezték, s a gazdasági hullámvölgyek indukálta foglalkoztatási problémák átmeneti kezelésére szánták. Az időközben általánossá váló atipikus munkavégzés, azonban lassan kitölti a XXI. század tipikus munkájának fogalmát, s a gazdasági hullámhegyek idején sem változik vissza tipikus, vagy fordin értelemben vett normál foglalkoztatássá.

Az atipikus foglalkoztatással azonban jogilag kevesebb biztonság és garancia jár együtt, s ez felveti a kérdést: a szociális biztonság hogyan köthető össze ezzel a rugalmas munkapiaccal. A normalitás vizsgálatakor ugyanis figyelembe kell venni, hogy a számok önmagukban kevesek egy modell hatékonyságának,

működőképességének megfogalmazására. A foglalkoztatás és a munka új minőségének körülírásakor vizsgálni kell a szociális-, és biztosítási rendszerek milyenségét, a munkajogi szabályozást és védelmet, mely Európában többnyire még nemzeti keretek között érvényesül.

### 3.3. A GATESIZMUS

Henry Ford - tudtán kívül – adta nevét egy termelési és fogyasztási formához, amely a XX. századi kapitalizmus szimbólumává vált. Bill Gates készségesen vállalta, hogy az informatika és az új kommunikációs technológiák XXI. századának Henry Ford-ja legyen. Vajon neve éppúgy szinonimájává válhat-e a termelés és fogyasztás új formájának, a kapitalizmusban lezajló új fejlődés jellegzetességének - teszi fel a kérdést G. Tremblay, a Montreali Egyetem professzora. (Tremblay 1995)

A Bill Gates neve után szabadon "gatesizmusnak" nevezett új korszak azonban számos alapvető változást hoz a munka világában.

A fordii kötelező növekedéshez kötődő elvárás a gyakorlatban a XXI. század vállalkozói csupán két módon teljesíthetik. Vagy új piacokat hódíthatnak, ahol termékeiket szélesebb körben értékesíthetik, vagy a termékszerkezetük változásának sebességét növelik, az innovációt fokozzák. Az első változat abban a korszakban volt járható út, amikor a világpiac kevésbé kialakult volt. Az új kihívásra a válasz ezért úgy tűnik napjainkban csak az innováció és a termelési költségek csökkentése révén adható: egyre kisebb szériák gyártása közben, egyre rövidebb idő alatt, egyre alacsonyabb darabbért termelni. Ez következményként nem jelent mást, mint a fordii termelési móddal való szakítást. A tömegtermelés költségcsökkentő hatása már nem érvényesíthető. A mennyiségi termékről a hangsúly a minőségi "immateriális" termelés felé tolódik. Az image, az újdonság, a szimbolikus érték az, amivel még talpon lehet maradni a piacon. A vállalkozónak nem a vásárlók szükségleteit kell kielégíteni, hanem szükségleteket kell indukálni, s a normalitás határáig, sőt ha kell azon is túl lépni a talpon maradás érdekében. A normalitás a megdermedés pillanata, amely a keresletet korlátozza. Csak az előre nem látható kínálat, a meglepetés tudja a keresletet növelni. Minden rögzítettség akadály, melyet el kell tüntetni. (Gorz 2000. 42.old.)

A fordizmus lényé épp a rögzített tevékenységek sora: standardizált tömegtermelés, végtelen futószalagok, a termékek száz meg száz ismétlődő mozdulatsor eredményeként születnek, katonai hierarchia, kis mozgástér, rugalmatlan, milliméterre kidolgozott mozdulatsorok, nagy tárolási kapacitás, sok nem produktív irányító, szervező, koordináló, felügyelő. Maga Taylor mondta egy alkalommal, hogy a munkások születésüktől fogva buták és lusták. A tudományos irányítás ezt figyelembe véve tehát nem más, mint annak a kényszerrendszernek a kiváló megformálása, amely segítségével a munkásokat a legnagyobb teljesítményhez lehet eljuttatni. Totális uralom a munka fölött. A munkások kreativitásukat abban élték ki, hogyan tudnak az erőszak és kényszerek ellenére egy kis időt a maguk számára szabadabbá tenni, hogyan tudnak csalni. A tanulatlan munkások, soha nem sejtett rutinokat sajátítanak el, gépies mozdulatsorokat tanulnak be, s ennek következtében figyelemre méltó gyorsaságra tesznek szert egy-egy termék előállításakor. De mindezek következtében gyakran hibáznak is. Az átlagos selejt mennyisége ebben a rendszerben eléri a 20%-ot. Így nem csoda, hogy az első adandó alkalommal, a sokat hibázó munkaerőt robotokkal helyettesítik.

Ezzel a taylori rendszerrel szemben alakul ki Japánban az évszázad közepén egy másik termelési mód. Az első előfutárok közé tartozott Matsushita aki a Motorola cégtől egy távközlési céget vett át Chicagóban. Az irányítást a munkásokra bízta. Azzal érvelt, hogy az amerikai gyárakban vannak munkások, akik dolgoznak és vannak, akik csak gondolkodnak. Itt a munkások gondolkodnak is. Így elég a fele személyzet a termeléshez! Két éven belül a termelést ugyanazzal a létszámmal megkészserezte, s a selejt arányát 2%-ra csökkentette. Igaz ezzel elültette a gyökereit a modernkori munkanélküliségnek. Az új termelési rendszert - Fordhoz hasonlóan - egy autógyárban, a Toyotánál tökéletesítik. Kosuke Ikebuchi a Toyota és a Genral Motors Fremont és Kalifornia cégeinek vezetője fogalmazta meg az új termelési filozófiát: "A 2100 dolgozónk napi 8 órát dolgozik a termelőegységekben, a 30 mérnökünk pedig csak két órát. A mérnökök legfontosabb feladata, hogy a munkások ötleteit támogassa, s nem az, hogy megmondja, mit kell csinálniuk. Minden egyéb magatartási forma az erőforrások hihetetlen pazarlásához vezet." (Gorz 2000. 44.old.)

A Toyota rendszer térhódítása, a technológiai rendszerek általánossá tétele a termelésben, a humán erőforrás

kiváltása gépekkel, félautomata, automata berendezésekkel minden lehetséges területen, s jól képzett, speciális képességekkel rendelkező szakemberek alkalmazása a fejlesztésben, s a rendszerek üzemeltetésében lenne az ideális megoldás a XXI. században a nyugati iparnak. Elterjedése nem egyszerűen egy termelészerkezeti változást, hanem egy kulturális forradalom kezdetét jelenti.

A gépként dolgozó betanított munkásokat a kiváló betanított munkásként dolgozó gépek váltják fel. A termelési folyamat önigazgató, önirányító rendszere az automata rendszereket irányító munkások nélkül elképzelhetetlen. Mialatt a taylorizmusban és a fordizmus korában az önirányítás minden formáját a veszély, a rendetlenség és a rebellióval hozták összefüggésbe, s pontosan meghatározott feladatokat kellett végrehajtaniuk szigorú ellenőrzés mellett, a toyotizmusban az utasítás szerint dolgozó gépek üzemelése során felmerülő problémák hárítása, vagy az utasítások, termékek továbbfejlesztése a cél a humán erőforrás alkalmazásának. Így a munka a kreativitás és a felfedező képesség kibontásának tere lesz. A munkavállalóval szemben megfogalmazódó elvárások is alapvetően megváltoznak: a hűség helyett a mobilitás, a rutin, tapasztalás helyett az alkalmazkodóképesség, kezdeményezőképeség, kreativitás kerül előtérbe. A termelő tevékenységből a piaci kihívások hatására egy nem materiális és intellektuális tevékenységbe kell átlépnie a munkásoknak. Értetni kell a folyamatot, felelősséget kell vállalni érte, az eszközöket és a megoldási módokat végig kell gondolnia. Egyeztetni kell, odafigyelni a másokra. Egyszerre kell tervezőnek, technikusnak, irányítóknak lenni. Hogy hány százaléka a munkásoknak alkalmas erre, hiszen itt nem a gyorsan elsajátítható rutinokkal bíró betanított munkások vannak többségben? S mi lesz a többivel, akik nem képesek a versenyben helytállni? Hol a helye az elsődleges munkapiacra azoknak, akik kevésbé rugalmasak, akik kevésbé gyorsak, akik kevésbé innovatívak, mint ahogyan azt a versenyszféra tulajdonos megkívánja? Ezekre a kérdésekre egyelőre nincsenek pontos válaszok. Van viszont arra, hogy mit kap mindezért cserébe a munkavállaló. Milyen szabályok, keretek között történik a munkavégzése és a javadalmazása a "gatesizmus normalitása" szerint foglalkoztatott munkavállalóknak? Vessük össze, hogyan változik a fordizmus normalitása kritériuma a munkára vonatkozóan a gatesizmus korában!

*"Csak a legjobbak!"*

A gatesizmus rendszere **nem törekszik teljes foglalkoztatásra**. A munkavágyon szűkülése következtében (technikai modernizáció, piacok szűkülése stb.) csak a legjobbak kerülhetnek be a munka világába. A munkaerő folyamatos túlkínálatának jelenléte a gazdasági rugalmasság és a gyors szerkezetváltások záloga, ugyanakkor szükséges feltétele a teljesítmény növekedésének és a bérek csökkentésének is, mely a XXI. század profittermelésének legfontosabb feltételei közé tartozik.

*"Csak határozottan!"*

A határozatlan idejű alkalmazás helyett a **határozott idejű alkalmazás válik általánossá**. A gatesizmusban a munkáltató a munkavállalót feladatokra szerződte, bizonyos munkákat végeztet, és nem státuszokat finanszíroz. 1993-tól a "just in time" elvet kiterjesztik nem csak a raktárkészletekre, a szállításra vagy egyéb szolgáltatásokra, hanem *az emberi erőforrásra is*. Azt mondják, hogy csak akkor veszik igénybe az emberi erőforrást, ha épp szükség van rá. Az *outsourcing* (vagy kiszervezés) jó feltételt teremtenek a "just in time" rendszernek. A takarítónőket, a biztonsági szolgálatokat, a karbantartó vállalatokat leépítik, "mindenkit kft.-vé szerveznek", mert nincs rájuk szükség napi nyolc órában, csupán két órában. Mindezek következtében a 90-es években a termelő vállalatoknál a törzsgárda legkevesebb 40%-át, de a beszállítókat is beleértve 80%-át leépítik. A munkaerő újjászervezése sokszerűen söpört végig valamennyi ágazaton. 1993 óta az 500 legnagyobb amerikai vállalat tartósan és teljes időben a munkaerő 10%-át foglalkoztatja. Az angoloknál és a franciáknál még az állami feladatok egy részét is kiszervezett munkaerővel látják el, minimálbérért. Készenléti munkaerőként látják el a feladatot: előtte este, vagy aznap reggel szólnak, hogy dolgozni kell (Gorz 2000. 70-71. old. )

Ami a munkaadó szempontjából kimondottan költséghatékony, mert nem kell a holtidőt is finanszírozni, a munkavállaló szempontjából kimondottan kockázatos. A szakszervezetek szervezetsége a szétszóródott munkapiacra fokozatosan csökken, s a munkavállaló magára marad. Ha a "takarító néni" nem jó érdekérvényesítő, s az üres hat órájára nem tud megbízást szerezni, akkor a korábbi vállalatnál igénybe vett kétórás szolgáltatás után járó jövedeleméből nem fog tudni megélni.



A határozott idejű alkalmazás széles társadalmi csoportok számára komoly veszteséggel jár, mert ez azt jelenti, hogy kiszorúlnak egyes foglalkoztatási szegmensekről. Az alacsonyan képzett, főként a fizikai erejét áruba bocsátó személyeknél jár a legnagyobb veszteségekkel a gates-i foglalkoztatási forma, mert az ő esetükben a legnagyobb a gépi berendezések, technológiai rendszerek kiszorító hatása. Ők a legkönnyebben és legolcsóbban helyettesíthetők a munkapiacra. Ennek következtében igen rossz versenyfeltételekkel bírnak, s belekényszerülnek a legkedvezőtlenebb feltételű munkavégzésbe is.

#### *“Working pour”*

A fogyasztási minta a fordizmushoz képest alapvetően nem változik a gatesizmus korában sem. A fogyasztás státus és presztízs kijelölő szerepének jelentősége, ha lehet, még nőtt is az elmúlt időben. Az ehhez szükséges jövedelem színvonala azonban már korántsem ilyen stabil. A társadalom többsége esetében a reáljövedelem folyamatos csökkenése mind a nyugat-európai, mind az amerikai társadalomban a nyolcvanas évek közepe óta megfigyelhető jelenség.

“Bár 1973 és 1994 között is reálértékben a harmadával nőtt az amerikai lakosság egy főre jutó bruttó nemzeti terméke, az összes nem vezető funkcióban lévő foglalkoztatottra, azaz a munkaképes lakosság majd háromnegyedére vetítve a bruttó átlagbérek tizenkilenc százalékkal csökkentek. “A jövedelempiramis alsó harmadában még drámaibb a bércsökkenés: a lakoságnak ez a milliókat kitevő része huszonöt százalékkal kap kevesebb bért, mint 20 évvel ezelőtt. “ (Martin-Schumann 1998.164.old.)

A háztartásokban felhasználható jövedelem csökkenésének hátterében részben a növekvő munkanélküliség és az állami redistribúció mentén biztosított javak csökkenő mértéke áll, másfelől azonban munka révén szerzett jövedelem színvonalának csökkenése is tapasztalható.

A “dolgozó szegények” jelensége lassan a politika számára is általánosan elfogadottá vált. A gazdasági kényszerek hatására, s a piaci versenyképesség megőrzése érdekében különösen az angolszász modellben ismert, de az Európai Unió több országában érdeklődéssel figyelt, mi több kísérleti modellként próbálgatott forma a létminimum alatti bérekért való foglalkoztatás támogatása. A munkavállalókat szorgalmazták, hogy olyan bérekért vállaljanak a versenyszféra keretein belül munkát, amely ugyan nem biztosítja megélhetésüket, de a jóléti rendszerek kiegészítésével már elegendő a munkaerő újratermeléséhez. Ez az államnak is előnyösnek tűnő forma, hiszen így csak a megélhetés részösszegeit kell, hogy biztosítsák a munkavállalóknak, a nyomott bért visszautasító, s a szociális ellátórendszer támogatására váró munkanélküliek jövedelemigényével szemben.

#### *Jövedelembiztonság*

A gates-i rendszerben a jövedelem: pontosan annyi, amennyit el tud adni, vagy be tud szerezni a munkavállaló. Ezt alátámasztandó, a rendszer mellett érvelők egy provokatív kérdéssel szoktak előrukkolni: a versenyelőnyök és hátrányok egyre fontosabbá váló szerepe mellett a folyamatosan egységesülő, globalizálódó világpiacra melyik terméket lehet inkább eladni, azt amelyiket az USA-ban 6% körüli vagy amelyiket az EU-ban 19-21%-os társadalom-biztosítási járulékként termékárba építésével dobni piacra? Nyilván a fogyasztó az olcsóbb termék mellett dönt. Ezért komoly gazdasági érvek szólnak amellett, hogy itt Európában is csökkenteni kellene a bérrel kapcsolatos költségeket. Ez pedig nem mehet mással, mint az előző (második) pontban említett biztosítási költségek fellazításával, folyamatos csökkentésével: “A szociális védelem fontosságának hangsúlyozásakor nem szabad azonban figyelmen kívül hagyni a gazdasági szükségszerűségeket, különösen akkor nem, ha az európai országok világpiaci versenyhelyzetét figyeljük. Az európai nemzetek egymással – és a világ más országaival még élesebben - versenyezve megtesznek minden tőlük telhetőt, hogy csökkentsék munkaerőköltségüket. Megfigyelhető ez a munkabérek lefelé mutató tendenciájában és a munkafeltételek alakulásában is.” (Blainpain 2000. 222.old.)

#### *Biztosítás – biztonság*

A fordii foglalkoztatási formánál kötelező fizetni a biztosítást, a gates-i foglalkoztatási forma pedig abból indul ki, hogy egy áru versenyképessége akkor tartható fenn, ha minél alacsonyabb az ára. Hol lehet az árat megragadni? Vagy a beszerzett nyersanyagnál, az energiánál vagy a befektetett humán erőnél. A humán erőforrást két oldalról lehet megfogni: vagy a jövedelmet, vagy a létszámát lehet csökkenteni. (Ide vezethető vissza a tömeges munkanélküliség kialakulása.) A költségcsökkentés egyik módja, hogy a **biztosítást**, amely korábban kötelező volt, kivesszük a kötelező körből, és **önkéntessé tesszük**. Tehát arra kényszerül a dolgozó, hogy

előre tervezze meg jövőjét, és fizesse be bruttó béréből az egészségbiztosítására, önkéntes nyugdíjpénztárába szánt összeget. Mi van azonban akkor, ha ebben a rendszerben munkát keresve valaki nem tesz annyi jövedelemre szert, hogy a folyamatos egészségbiztosítást fizetni tudja? A legtöbb esetben ellátás nélkül marad.

A teljes foglalkoztatás feltételeinek megszűnésével, illetve korlátozódásával a bismarcki felosztó-kirovó rendszerű biztosítási formák is válságba kerülnek. Nem csupán azért, mert ha a munkavállaló nem jut munkához, nem tudja befizetni a járulékot, mely jogosítja a járadékra. (Az Amerikai Egyesült Államokban az állampolgárok 20%-a nem rendelkezik egészségbiztosítással.) A munkavállaló, járulékot fizetők esetében is működésképtelen a modell pl. a nyugdíjbiztosítás esetében. A munkavállalók ugyanis akkor mennek nyugdíjba, amikor a bérük már csak töredéke a legjobb években megszerezhető jövedelemnek, s a nyugdíjak kiszámításakor figyelembe vett, munkában töltött utolsó évek a legalacsonyabb jövedelmű évek közé tartoznak.

*“Harang alakú” karriergörbe*

A lineáris fordí karriergörbével szemben a gates-i görbe korántsem ily egyszerű: 35-40 éves koráig a munkavállalónak el kell érnie karrierje csúcspontját, mert ha ez nem sikerül, ezeket az éveket követően már kisebb a teljesítménye, rosszabb a versenyképessége, gyengébbek a munkaerő-piaci pozíciói, egyre kevesebb jövedelemre tesz szert.

A gyors karrier kényszere nem marad hatás nélkül a személyiség alakulására. A gatesi foglalkoztatási forma stabil öntudatot igényel. Csak így lehet mindig a lehetőségek hálójában élni. Mivel ehhez nagyfokú függetlenség kell, azonosulni kell az örök konkurens léttel és a konkurensök örökös jelenlétével. Ebben a munkaformában tehát a tartós kapcsolatok hiánya a jellemző

A karrier eléréséhez szükséges képességek széles skálájával kell rendelkeznie a munkavállalónak a gatesi munka világában. Figyelem! Itt már nem ismeretekről, vagy rutinról van szó, mely több-kevesebb idő alatt elsajátíthatóak, hanem képességekről, melyek lassan alakulnak, vagy eleve létező adottságokról van szó. E képességek és adottságok birtokában a munkavállalók egy jelentős köre eleve kizáródik a munka világából, a karrierpályáról. A munkások itt egyszerre terveznek, megvalósítanak, kommunikálnak, ellenőriznek - önálló vállalkozóként dolgoznak a munkahelyükön. Ez egy munkakultúra-forradalom. Aki ezekkel a képességekkel nem rendelkezik, az a munkaerőpiac peremére szorul.

A gatesizmus, mint foglalkoztatási forma lényegét a legtalálébban Ricard Sennet foglalja össze:

“...szilárd rend nélkül, fogódzók nélkül a kaosz közepén kell újra és újra teljesítményt nyújtani, új értéket teremteni. Ezeket a tulajdonságokat csak a győztesek bírják. Azok a személyiségek, akik ezekkel a tulajdonságokkal nem rendelkeznek, elvesznek a modern kapitalizmus dzsungelében” (Sennet 2000. 77.old.)

*In. Idővonat- Tanulmányok a társadalomtudományok köréből, Kossuth Kiadó Debrecen, 2004.*

*Szerk: Kiss Gabriella-Csoba Judit-Czibere Ibolya 37-56. old.*

*rodalom:*

*BLAINPAIN, R: European Labour Law. The Hague/London/Boston, 2000, Kluwer*

*BLANPAIN, R: Social Dialogue-economic interdependence and labor law. Reports the 6 th european congress for labour law social security 1999. szeptember 13-17 Warsó, International Society for Labour Law and Social Security Polish Section Warsó 1999. 39-120.*

*CASTEL, R: A szociális kérdés alakváltozása Kávé Kiadó, Budapest, 1998*

*CSEPELI GYÖRGY: A szervezkedő ember Osiris, Budapest 2001*

*GIARINI, O.-LIEDKE, P.: Wie wir arbeiten werden. Der neue Bericht an den Club of Rome. Wilhelm Heyne Verlag, München 1999.*

*GORZ, A: Arbeit zwischen Misere und Utopie. Surkamp, 2000 Frankfurt am Main*

*HIRSCH, J./ROTH, R: Das neue Gesicht des Kapitalismus. Vom Fordismus zum Post-Fordismus. Hamburg 1986*

*HOFFMANN, E.-WALWEI, U: Was ist eigentlich noch “normal”? Aktuelle Analysen aus dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit IAB Kurzbericht 2000. 10. 25*

*KISS GYÖRGY (szerk) : Az Európai Unió munkajoga –és a magyar munkajog a jogközelítés folyamatában. Osiris Kiadó, Budapest, 2001.*

*MARTIN, P.-SCHUMANN, H : A globalizáció csapdája Perfekt Kiadó, Budapest 1998*

*MARX, K: A Tőke. Karl Marx és Friedrich Engels Művei 23-25. Kötet Budapest, Kossuth 1967*

***II.***  
***ALTERNATÍVÁK A FOGLALKOZTATÁSI VÁLSÁG***  
***KEZELÉSÉRE EURÓPÁBAN ÉS MAGYARORSZÁGON***

## ***MUNKAERŐ-PIACI PROGRAMOK A MUNKANÉLKÜLISÉG LEKÜZDÉSE ÉRDEKÉBEN***

A foglalkoztatási programokra, támogató szolgáltatásokra vonatkozó szükségletek a munka világában hosszú ideig ismeretlenek voltak. A piac mindenhatóságába vetett hit szerint a munkakeresők és munkahelyek hosszabb-rövidebb idő után kölcsönös fedésbe kerültek. Minden beavatkozás a piaci mechanizmus működésének, kiteljesedésének akadályaként definiálódott. Olyan fölösleges pénz és energiapazarlásnak, amely - különösen gazdasági konjunktúra idején - a szakértők szerint nincs helye, amely elfordítja a munkavállalók figyelmét az aktív álláskereséstől, s az egyéni felelősség helyett a kollektív felelőtlenség felé tereli a munkavállalók figyelmét. Gazdasági válságciklusok idején természetesen felmerült - lásd nagy gazdasági világválság - hogy a kereslet-kínálat automatizmusa nem csupán gazdasági, hanem munkavállalói szempontból is csődöt mondott, de a klasszikus közgazdaságtani iskolák képviselőit akkor sem tudták meggyőzni az új, az állami beavatkozás szükségességét hirdető keynesianusok, hogy a munkavállalónak az átmeneti, vagy tartós válságciklusok idejére szüksége van a segítségnyújtás különböző formáira: a pénzügyi támogatástól a személyre szóló gondoskodásig.

A támogató szolgáltatások, foglalkoztatási programok közös filozófiája lassan formálódik a XX. század első felében. Végül ide kerül minden olyan aktív tevékenységi forma, amely közvetve vagy közvetlenül (pl. a szolgáltatásokat a munkaadókra fókuszálva) elősegíti a munkavállalók munkavégző képességének megszerzését, javítását, vagy megőrzését, hozzájárul a tartós alkalmazás előkészítéséhez, megvalósulásához. A támogató szolgáltatások további közös sajátja, hogy akkor lépnek működésbe, ha a szolgáltatás által nyújtott javakat a célcsoport tagjai önerőből már nem képesek megszerezni, előállítani.

A fogalom a XX. század végére további elemekkel bővült, s már nem csupán korrekciós, hanem proaktív szolgáltatások is megjelennek a kínálati palettán, melyeknek kifejezetten prevenciós céljai vannak.

A munkaerőpiacon hátrányos helyzetben lévő személyek munkaerő-piaci integrációjába már a hatvanas-hetvenes években besegítettek különféle állami és civil szolgálatok a nyugat-európai jóléti és az észak-amerikai rendszerekben. A szolgáltatások formája, a támogatórendszerek differenciáltsága ekkor három alapvető szemponttól függött:

- *milyen volt a célcsoport munkavállalással összefüggő készsége, képessége,*
- *milyen volt a munkaerő-piaci helyzet, segítette, vagy akadályozta a hátrányos helyzetben lévők beilleszkedését*
- *milyen volt a szóban forgó ország társadalompolitikai, szociálpolitikai rendszere, mennyire hangsúlyozta az állami szerepvállalást, s milyen mértékben emelte ki az egyéni felelősséget a hátrányos helyzet leküzdésében (liberális, konzervatív, szociáldemokrata alapállás).*

A gazdasági, társadalmi, politikai környezet változásával együtt változott a munkavállalók munkaerő-piaci helyzete, s a társadalomnak a szolgáltatásokra vonatkozó elképzelése, elvárása is.

A szolgáltatásoknak, igazodva a munkanélküliség legjellemzőbb típusaihoz, alapvetően három nagy korszakát különböztethetjük meg.

Az első korszakban, mint a lenti táblázat is mutatja, a támogató szolgáltatások a korábbi informális kapcsolatok hiányát pótló munkaközvetítő irodák voltak. A korábbi években a gazdaság szívó hatásának köszönhetően az állások döntő többsége a személyes kapcsolatok mentén került betöltésre. Az ajánló személyes ajánlásának, garanciavállalásnak nagy jelentősége volt az új állás betöltésekor. Az állás betöltésének formális kritériumai is komoly kiválasztási szempontként működtek, hiszen egy "hiánygazdaságban" elegendő volt a szükséges képzettséggel rendelkezni, a sikeres elhelyezkedés garantált volt. A hatvanas évek elejére a fogyasztói társadalom kiépítése komoly előrehaladást mutat, s az ezzel járó állásbővülés az évtized közepére, végére veszít intenzitásából. Az informális kapcsolatrendszer már nem tud olyan széles körre kiterjedni, hogy a szűkülő munkapiacra használható új információkkal bírjon az elhelyezkedést elősegítendő. Megjelennek az állasközvetítők, s hatékonyan kezelik a súrlódásos (frikcionális) munkanélküliséget.

A hetvenes évek közepétől a nyolcvanas évek közepéig tartó korszakban nem csupán a térbeli elszigetelődés, a speciális élethelyzet vezethet munkanélküliséghez, hanem az is, mely szektorban kívánta a munkavállaló megszerezni az élet fenntartásához szükséges jövedelmet. A termelés modernizálódása ugyanis a termelő szektorok (mezőgazdaság, ipar) háttérbe szorulását, s a szolgáltató szektor előtérbe kerülését eredményezte. A kialakuló strukturális munkanélküliség legfontosabb eszköze a képzési rendszer szélesítése, átszervezése volt, melynek segítségével a munkavállalókat az elavult gazdasági ágazatokból az új, dinamikus fejlődő ágazatok felé kívánták terelni. A képzés általánossága és mindenhatósága volt jellemzőbben az időben. Általánossá vált az az elképzelés, hogy a szolgáltatások közül a képzési szolgáltatásokat kell működtetni, s ezzel megoldható valamennyi korábbi munkaerő-piaci probléma.

A nyolcvanas évek második felében azonban láthatóvá válik, hogy a globalizáció, a technikai modernizáció és a szektorváltás hatására a munkavágyon olyan mértékben fogy, hogy tartósan és széles körben rekeszti ki a munkaerő-piacról a munkavállalókat. A kirekesztés eredményeként - mivel a munkaparadigma nem változik, s a megtermelt javak elosztásának alapja továbbra is az új érték előállításában betöltött szerep marad - nem csupán a munkából, hanem a társadalmi újratemelődéssel is kiszorul a rossz munkaerő-piaci pozíciókkal rendelkező munkavállaló. Elveszti munkavégző képességét, már olcsó munkaerőként sem jön számításba a munkaerőpiacon, hiszen nincs mit áruba bocsátania: sem képzettsége, sem speciális szaktudása, sem elismerhető munkavállalói kultúrája nincsen. Csúszó fogyatkozó fizikai erejét tudja áruba bocsátani, de ezen a téren a technika termékei legyőzhetetlen konkurensként jelennek meg. Termékei kedvezőbb tulajdonsággal bírnak, mint a lélekkel rendelkező ember a munkapiacra. A fizikai és társadalmi lét újratemelése e társadalmi

<i>A munkanélküliség típusai és a tartósan munka nélkül lévők integrációjára kialakított projektek súlypontjai</i>			
Főbb korszakok	A munkanélküliség típusa	A probléma természete	Lehetséges feladatok, projektek
az 1960-as évek és az 1970-es évek eleje	-Frikcionális, vagy sűrűlódásos munkanélküliség, amely a teljes foglalkoztatás korszakához köthető	-Az új állás megtalálása és a régi állás elhagyása között kialakuló munkanélküliség. -A munkaerő iránti kereslet meghaladja a kínálatot. -A munkanélküliség időtartama általában rövid. -A tartós munkanélküliség hátterében többnyire egyéni problémák húzódnak	-Az álláskereső szolgáltatások tevékenységének kiépítése kezeli az alapproblémát. -Tartósan munka nélkül lévők esetében az egyéni felelősséget emelik ki. -A problémák hatékony kezelésében konkrét személyre szóló stratégiák kialakítására lenne szükség. Ezzel szemben ezt a korszakot a kollektív kényszerek jellemzik.
az 1970-es évek közepétől az 1980-as évek közepéig	-Strukturális munkanélküliség. -A gazdasági szerkezetváltás korszaka ez, amikor a teljes foglalkoztatás válságba kerül.	-A hagyományos szakképzettségű és a képzettség nélküli munkaerőt igénylő állások száma rohamosan csökken. -A kereslet és a kínálat nagyságrendje alapvetően megegyezik a munkapiacra, a szerkezete viszont alapvetően különbözik. -Az idős, alacsony képzettségű alkalmazottakra hosszú távú munkanélküliség vár. -A tartós munkanélküliség hátterében gazdaságszerkezeti, s nem individuális problémák állnak.	-A ciklus legjellemzőbb eszköze a képzés, átképzés, s a munkaerő-kínálat csökkentése az idősebb munkavállalók oldaláról k o r k e d v e z m é n y e s nyugdíjazással, s az inaktív állományba vonulás megkönnyítésével (pl. rokkantnyugdíj, ápolási díj stb.)
Az 1980-as évek végétől napjainkig	-Abszolút munkanélküliség. -Posztindusztriális társadalom magas termelékenységű, alacsony foglalkoztatási rátával, a tipikus foglalkoztatási formákkal.	-A munkaerő iránti kereslet lényegesen kisebb, mint a kínálat. -A munkanélküliség nem csupán a legalacsonyabb képzettségű rétegeket érinti. -A tartósan munka nélkül lévők aránya dinamikus nő. -A tradicionális foglalkoztatási kategóriák szerinti integrálódás a munka világába széles társadalmi rétegek számára elérhetetlen.	-Munkahelyteremtés, önfoglalkoztatás támogatása, rugalmas foglalkoztatási formák kialakítása, a tartós munkanélküliek "vegyes jövedelmű rendszerekre" való átállítása. (segély + munka).

csoportok esetében tartósan és széles körben a jóléti rendszerek feladata lesz. Ez azon túl, hogy komoly költségeket ró a jóléti államokra, a jóléti rendszerektől való tartós függés következtében a demokratikus társadalmak működésének alapjait kérdőjelezi meg. Eltűnik a polgári társadalmak szilárd bázisát jelentő citoyen és burzsoá. S végül a munkavágyonból, az új érték termeléséből való kirekesztődés eredményeként a célcsoport vásárlóerőként sem jön igazán számításba, mert szükséglet kielégítése a minimálisra korlátozódik, s mindkedvezőtlenebbé váló helyzete jelentős mértékben ő egyik lehetséges stratégiának a valószínűségét.

A mind szélesebbé és differenciáltabbá váló munkaerőpiacon kívül rekedt célcsoport visszaillesztése a hosszú idejű munkanélküliség után a munkaerőpiacra tehát éppoly elengedhetetlen szükséglete a polgári demokráciák fennmaradásának, mint a munkaerőpiacra most kilépők segítése, a fiatalok, nők, megváltozott munkavégző képességűek integrálása a munka mégoly szűk világába is.

A támogató programok széles skálájának kialakítására a fenti sürgető gazdasági, társadalompolitikai okokon túl a célcsoport speciális hátrányainak differenciáltsága és a munkaerő-piaci feltételek gyors változása miatt került sor. Az élethelyzetek differenciáltsága, a hátrányok különbözősége és halmozott volta egyre nyilvánvalóbbá vált mind a kutatók, mind a közvélemény számára. Az is kiderült, hogy itt nem rövid tartamú állásvesztésről van szó, hanem olyan társadalmi-gazdasági folyamatról, melynek áldozatai évekig, a legextrémebb esetekben pedig generációkon keresztül évtizedekig bent rekednek a munkanélküliség csapdájában.

A tartós munkanélküliség (a több mint egy éve állás nélkül lévők) köre folyamatosan bővült, az EU-ban, s a 90-es évek végére elérte a 40%-ot. Magyarország esetében hasonló statisztikai mutatókkal találkozunk.

Az állásnéküliség elhúzódó ideje alatt, mint ahogyan arra számos, meglehetősen korai időszakban is igen nagy alapossággal készült kutatás (Marie Jahoda) is rámutat, a személyiségnek olyan változása következik be, amely alapvetően korlátozza az álláskeresést, a munkavégző képességet és a végzett munka hatékonyságát.

Debrecen, 2006.

### **AZ EURÓPAI SZOCIÁLIS ALAP PROGRAMJAI 1994 ÉS 1999 KÖZÖTT**

A Strukturális Alapok 1988-as reform hosszútávra kijelölte az ESZA fő feladatait, s az akkori irányelvek az 1994-1999 közötti támogatási ciklusban is érvényesek maradtak. Az ESZA-val szembeni legfőbb elvárás volt ebben a ciklusban a tartós munkanélküliség leküzdése, a fiatalok munkába állásának elősegítése és a férfiak és nők munkaerő-piaci esélyegyenlőségének javítása. Az elvárásokat változatlan az EU munkaerő-piaci helyzete magyarázza. A korábbi évek törekvései ellenére sem sikerül a munkanélküliségi ráták csökkentése, sőt 1993-ban a folyamatosan növekvő munkanélküliségi ráta elérte az EU-n belül a 10%-ot, s tartósan beállt erre a szintre. A munkanélküliség csökkentésére vonatkozóan az az elképzelés alakult ki, hogy nem a speciális célcsoportok célzott támogatásával enyhíthetők a foglalkoztatási problémák, hanem a gazdaság élénkítésével, hátrányos helyzetű régiók kiemelt támogatásával, az ipari szerkezetváltás átalakításával, a termelési technológia korszerűsítésével, új foglalkoztatási ágazatok széleskörű fejlesztésével (személyre szóló gondoskodás, információs társadalom, szolgáltatási szféra stb.) További célként jelölték ki az ESZA számára, hogy az EU egész területén támogassa a foglalkoztatottság fenntartását segítő képzési programokat.

<b>Munkahelyteremtés, önfoglalkoztatás támogatása, rugalmas foglalkoztatási formák kialakítása, a tartós munkanélküliek "vegyes jövedelmi rendszerekre" való átállítása. (segély + munka).</b>				
<b>A Strukturális Alapok és a célok viszonya 1994-1999 között</b>				
Cél 1	ERFA	ESZA	EMOGA	
Cél 2	ERFA	ESZA		
Cél 3		ESZA		
Cél 4		ESZA		
Cél 5a			EMOGA	EHORA
Cél 5b	ERFA	ESZA	EMOGA	
Cél 6	ERFA	ESZA	EMOGA	
<b>Forrás: Összehasonlító elemzés 1994-1999 és 2000-2006 között - Agenda 2000 11. old.</b>				



Mint az alábbi tábla is mutatja, az ESZA valamennyi támogatási cél mentén, csaknem valamennyi régióban jelen volt, s főként társfinanszírozóként vett részt a komplex fejlesztési törekvések megvalósításában. Ez az "öntözőkanna -elv" (minden területen, csaknem minden célcsoportot, majdnem minden cél mentén) sokat levont az ESZA értékéből, s e sokszínűség jelentette a gyengeségét is, mert nagyon nehéz volt olyan konkrét profiloknak, feladatoknak a körvonalazása, melyben igazán hatékony tudott lenni.

Ha a legfontosabb feladatokat mégis csokorba szednénk, melyeket az ESZA hatékonyan felvállalt, a következőket emelhetnénk ki:

- állásbiztonságot elősegítő és új **foglalkoztatási lehetőségek megteremtését szolgáló programokat támogat**, melyek munkanélkülieknek, munkanélküliséggel fenyegetetteknek és a kis-és középvállalkozásoknál foglalkoztatottaknak szerveztek,
- olyan **képzési programokat támogat**, amelyben a regionális fejlődés és **szervezetváltás szempontjából meghatározó munkakörökben** dolgozó emberek vettek részt,
- a szellemi potenciál növelése érdekében főleg **posztgraduális programok** indítását támogatta a kutatás, a tudomány, a technológia terén
- az 1. cél által érintett régiókban kiemelt szerepet kapott az oktatási és képzési rendszer fejlesztése, fő cél az **oktatási központok** és a gazdasági élet szereplői közötti **kapcsolatok erősítése**, valamint a fejlesztési és szervezetváltási programok megvalósításában résztvevő köztisztviselők képzése

A fenti meglehetősen bonyolult rendszert némiképpen leegyszerűsítve elmondhatjuk, hogy az Európai Szociális Alap ebben a programozási ciklusban két alapvető cél mentén fejtette ki tevékenységét. A ciklus alatt irányadó 6 Célkitűzés közül a 3.sz. célkitűzés az Európában állandósult széleskörű munkanélküliség ellen kívánta felvenni a harcot, s szerepet kívánt vállalni a tartós munkanélküliség leküzdésében, a fiatalok munkába állásának megkönnyítésében, a munkaerőpiacról való kiszorulás veszélyével fenyegetettek beilleszkedésében s végül, de nem utolsó sorban a nők munkaerő-piaci szerepvállalásának a megkönnyítésében. A 4. sz. célkitűzés a munkavállalóknak az ipari szerkezetátalakuláshoz és a termelési rendszerek változásához való alkalmazkodását kívánta elősegíteni

A 3.sz. célkitűzés	
Érvényes az EU valamennyi országára és régiójára	
Kik lehetnek érintettek?	Fő tevékenységi terület?
<ul style="list-style-type: none"> <li>munkanélküliek, akiket tartós munkanélküliség fenyeget</li> <li>fiatalok, akik munkát/állást keresnek</li> <li>személyek, akiket a munkaerő-piacról való kirekesztődés veszélye fenyeget</li> <li>nők és férfiak esélyegyenlőségének támogatása, különösen azokon a területeken, ahol nők alulreprezentáltak és főleg alacsony iskolai végzettségű, vagy szakképzettség nélküli nők számára, akik hosszabb távollét után vissza akarnak térni a munkaerő-piacra</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>szakképzés és munkavállalást előkészítő programok (beleértve a fiatalok első szakmához juttatását, a képzettség javítását, az orientációt és tanácsadást is)</li> <li>foglalkoztatási támogatás</li> <li>a képzési-, a foglalkoztatási-, és a támogatási rendszer fejlesztése, beleértve a támogatásra szoruló személyek ellátását és foglalkoztatási lehetőségek biztosítását számukra</li> </ul>

A 4.sz. célkitűzés	
Érvényes az EU valamennyi országára és régiójára	
Kik lehetnek érintettek?	Fő tevékenységi terület?
<ul style="list-style-type: none"> <li>munkavállalók, különösen kis- és középvállalkozások alkalmazottai, elsősorban azok a személyek, akik a munkanélküliség által fenyegetettek és az ipari változások és a termékszerkezet változás okozta problémákkal szembesülnek</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>munkaerő-piaci tendenciák és a szakmai képzés szükségleteinek előrejelzése</li> <li>orientáció és tanácsadás</li> <li>megfelelő képző- és továbbképző rendszerek fejlesztése és továbbfejlesztése</li> </ul>

A források felhasználását részletező táblázatból kitűnik, hogy az ESZA által meghatározott 3. és 4. sz. célkitűzésekre együttesen csak 15 180 millió ECU -t fordítottak, ami alig 1/6-a pl. a regionális fejlesztésekre fordított keretnek. Az ESZA-ra fordítható keret belső megoszlására jellemző, hogy pl. 1994-1997 között a 3. Sz. célkitűzésre a fenti összegből 12.767 millió ECU esett. Ennek jórészt a szakképzési, foglalkoztatási és jóléti programok finanszírozására fordították.

### 3.sz. célkitűzés programjainak összefoglaló jellemzői:

Az egyes tagországok forrásfelhasználása rendkívül különböző volt a programok szervezése során. A tartósan munka nélkül lévő személyek integrációjára a forrásoknak több mint felét fordították Dániában, Németországban, Finnországban és Svédországban, míg a többi ország 25 és 40% között költött erre a célra. A spanyolok és az olaszok főként a fiatalokat vették be a támogatott programokba. Erre a célcsoportra költötték a 3. sz. Célkitűzésekhez tartozó programkeret több mint felét. A többi országban ez az arány 20-35% között mozgott.

A munkaerőpiacról kiszoruló személyek támogatására a belga és az ír források közel felét, míg a dán forrás 5%-át költötték. A nők programba vonása terén jelentős különbségek mutatkoztak az egyes tagországok között. Az osztrákok a rendelkezésre álló keret 20% -át költötték a nők számára szervezett programokra, a finnek,

2. sz. táblázat						
A Strukturális Alapok kereteinek felosztása országok és célok szerint 1994-1999 között (millió ECU 1994)						
Ország	1. sz.cél	2. sz.cél	3.-4. sz. cél	5.a.sz.cél	5.b. sz.cél	6. sz. cél
Belgium	730	341	465	195	77	-
Dánia	-	119	301	267	54	-
Németország	13 640	1566	1942	1143	1227	-
Görögország	13 980	-	-	-	-	-
Spanyolország	26 300	2 416	1 843	446	664	-
Franciaország	2 190	3 774	3 203	1 933	2 238	-
Írország	5 620	-	-	-	-	-
Olaszország	14 860	1 463	1 715	814	901	-
Luxemburg	-	15	23	40	6	-
Hollandia	150	650	1 079	165	150	-
Ausztria	162	99	387	380	403	-
Portugália	13 980	-	-	-	-	-
Finnország	-	179	336	347	190	450
Svédország	-	157	509	204	135	247
Egyesült Királyság	2 360	4 581	3 377	450	817	-
<b>EU összesen</b>	<b>93 972</b>	<b>15 360</b>	<b>15 180</b>	<b>6384</b>	<b>6 862</b>	<b>697</b>
Forrás: Összehasonlító elemzés... Agenda 2000						

dánok, hollandok, svédek pedig fel sem veszik a nőket az "országprioritások" közé.

A programokban résztvevők profilja meglehetősen eltérő, ami a munkaerő-piaci státusukat illeti, pályakezdők, tartós és átmeneti munkanélküliek, fogyatékosok stb. Fontos azonban kiemelni, hogy ebben az időben az ifjúságra koncentráló programok megerősödtek. A képzés továbbra is erőteljes eleme volt a programoknak. A közös cél, az ifjúság munkaerő-piaci reintegrációja mellett az egyes országok eltérő hangsúllyal foglalkoztak egy-egy célcsoporttal. Luxemburgban pl. nagy figyelmet fordítottak a mozgáskorlátozott személyek munkaerő-piaci integrációjára.

A tartós munkanélküliség által fenyegetett csoportok a 3. sz. célkitűzés keretein belül valamennyi tagországban részesültek a támogatásból. Itt összességében mégis jóval kevesebb program és résztvevő volt, mint a fiatalok körében. Főleg az igen hosszú ideje munka nélkül lévő személyeket vonták be a programokba, mert a tartós munkanélküliséggel fenyegetett személyek célcsoportját nehéz volt körülírni, s ennek megfelelően inkább a már könnyebben azonosítható kliensek számára kínáltak lehetőségeket. A program értékelése során

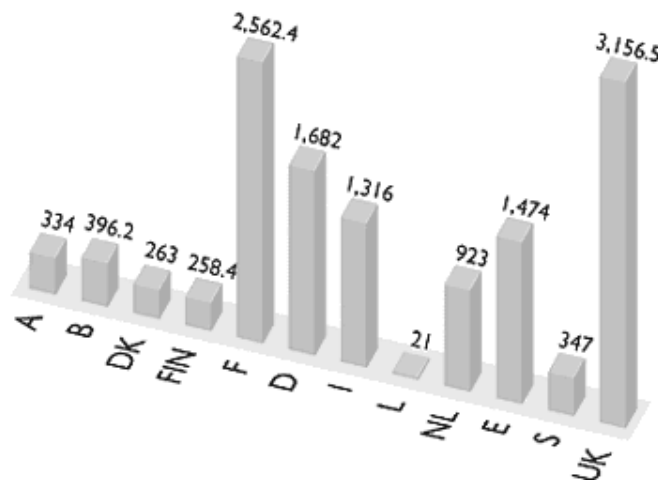


ennek megfelelően a jövőre irányuló javaslatok nagy része arra koncentrált, hogy a programok futamidejét a munkanélküliség tartósságának növekedésével célszerű lenne növelni.

A *munkaerőpiacról kiszoruló, vagy fenyegetett csoportok* esetében az érintettek köre nagyon sokszínű volt. Főleg *két nagy csoportba* lehet rendezni az érintetteket: egyfelől olyan személyek, akiknek bizonyos *beilleszkedési problémáik* vannak (munkaképesség csökkenés, mozgáskorlátozottság, szenvedélybetegség, büntetett előélet, gyermeküket egyedül nevelők stb.) másfelől olyan személyek, akik a *munkaerőpiactól rég távol vannak*, s ezért végleges kiszorulásuk veszélye fenyeget. (igen hosszú ideje tartós munkanélküliek, szociális segélyezettek, stb.) E célcsoportok esetében nagyon nehéz eredményt elérni, s a többi programmal összevetve alacsony a hatékonysága a programoknak. Az eszközök kombinációja, az egyéni életutak sokkal inkább figyelembe vétele jelent eredményt.

A támogatási ciklus részösszefoglaló jelentései tanulságaként azt is megjegyezzük, hogy az eredeti szándékkal ellentétben a nők részvételi aránya igen alacsony volt a programokban. Talán ez is hozzájárult ahhoz, hogy a 2000-ben induló új programciklus olyan kiemelt feladatként határozta meg a nők részvételét valamennyi területen, valamennyi programban.

*Az ESZA 3. Sz. Céltitűzése keretein belül felhasznált források megoszlása\* 1994-1999 millió ECU/*



\* Írország, Görögország és Portugália nem szerepel a grafikonon, mert ezen országok teljes területe az 1. Sz. Céltitűzés területe alá esik, s az ESZA típusú programokat is az ott rendelkezésre álló forrásokból valósították meg.  
Forrás: ESF figures.... 13. old.

#### 4. sz. Céltitűzés programjainak összefoglaló jellemzői:

A projektek alapvetően a változásokra koncentráltak, amelyek a technológiai újítások, a globalizáció, valamint az új munkafeltételek és normák miatt kerültek előtérbe. A programok többsége a kis és középvállalkozásokat segítette, vagy a munkavállalók egy-egy csoportjára irányult, amelyek munkahelye veszélybe került. Pl. a válságágazatban lévő vállalkozások munkavállalói (Olaszország, Németország, Franciaország) vagy a képzés és a munkahelyek szerkezetének változása. (Hollandia, Spanyolország.)

A 4. sz. Céltitűzés programjai lehetővé tették a szakmai képzés átszervezését a vállalkozásokon belül (Portugália, Itália), illetve a szakmai képzés infrastruktúrájának javítását (Hollandia). Segítették továbbá a kis és középvállalkozások szakmai és információs hálózatainak kiépítését, tanulásra motiválták a munkavállalókat.

Az egyes területek programjainak értékelésekor a Bizottság kezdeményezésére létrehozta egy "mintaprojekt-bankot", ahol a megvalósuló "legjobb gyakorlatok" kerülnek bemutatásra. Jelenleg a mintaprojekt-bank 15 ország 119 projektjének leírását és dokumentációját tartalmazza azzal a céllal, hogy betekintést adjon az egyes tagállamok gyakorlatába, s mintát mutasson olyan programokból, melyek sikeresen kezelik a választott célcsoport problémáit.

A mintaprojektek adatbankja szerkezetében a fent említett legfőbb célok szerint rendeződik. A tartós munkanélküliség (24 program), a szociális kirekesztődés (22 program), az ifjúság és a képzés (22 program), a nők (18 program) és az ipari változásokhoz való alkalmazkodóképesség (33 program) területeiről összesen 119 program szerepel jelenleg a "legjobb gyakorlat" nevű minta-projekt listán.

Lássuk közelebbről ezeket a területeket, emeljünk ki a "mintaprojekt-bankból" néhány példát!

## 1. TARTÓS MUNKANÉLKÜLISÉG:

Az ESZA e célcsoport körében olyan tevékenységeket finanszíroz, melyek a tartós munkanélküliség leküzdését, s a munkanélkülieknek a munka világába való visszatérését segítik. A programok azokat is érinthetik, akiknél fennáll az a veszély, hogy tartósan állás nélkül maradnak. A tartósság kritériuma az EU-n belül, hogy az érintett munkanélkülinek több mint egy éve nincs munkája. A tartós munkanélküliek a hetvenes évek közepe óta folyamatosan a támogatandó célcsoportok között szerepelnek, az utóbbi néhány évben azonban, ha lehet, még nagyobb figyelem irányul erre a célcsoportra. A 90-es évek második felében ugyanis nyilvánvalóvá vált, hogy ezek a munkanélküliek a gazdasági fellendülés ciklusában sem tudnak visszailleszkedni a munka világába. Még abban az esetben is, ha a gazdasági fellendülés jelentősen bővíti az állások körét, a tartós munkanélküliek az újonnan létrejövő állásoknak csak az egyharmadára pályázhatnak eséllyel, a 2/3-ot más célcsoportok jelentkezői foglalják el. A 90-es évek konjunktúrája pedig ugyancsak speciális, hiszen a megfigyelők egybecsengő véleménye szerint nem, vagy csak igen korlátozott mértékben teremt új munkahelyeket. A gazdasági fellendülés tehát nem jelent egy időben jelentős mennyiségű státusz születését. Az *abszolút munkanélküliség* eddig nem látott méreteket öltött Európában. A tartós munkanélküliség állandósulása sajátos problémák születéséhez vezet. Megjelenik a munkanélküli családokon belül a második generáció, s a szociális segélyezettek között stabilizálódik a hosszú életcikluson, s nem ritkán generációkon át finanszírozott munkanélküliek tábora. A közel 18 millió állás nélküli közül, akiket az EU-ban nyilvántartanak, csaknem a fele a tartósan munka nélkül lévők táborába tartozik. A tartósan munka nélkül lévők 60%-nak már több mint két éve nem volt állása. Ez különös veszélyt jelent, mert számos vizsgálat során kiemelt végkövetkeztetés, hogy a több mint 3 éve munka nélkül lévő személyeknek alig 10%-a tud sikeresen visszaintegrálódni a munka világába.

Az alacsony iskolai végzettséggel rendelkező, rossz munkaerő piaci pozíciókkal bíró munkanélkülieknek, különösen a hátrányos helyzetű régiókban ma sem kínál alternatívát a munka világa a munkanélküli és a szociális segéllyel szemben. A kialakuló *szegénységi csapdák*, a munka világának peremén lévő munkavállalók számára a jóléti rendszerek jövedelempótlása komoly alternatívát jelent a bizonytalan és alacsony versenypiaci bérrel szemben. Nem motiváltak a munkába való visszailleszkedésre. A csapda viszont hosszú távon komoly következményekkel jár, hiszen a tartós munkanélküliség a maradék munkavégző képesség és készség feladását is jelenti, s csaknem végérvényesen elzárja az önálló jövedelemszerzés felé vezető visszautat. A programok mindent megtesznek annak érdekében, hogy ezt a csapda-helyzetet oldják, s komoly motivációs fázist követően valós alternatívákat mutassanak, vagy teremtsenek a leghátrányosabb helyzetben lévő munkanélküliek számára is.

Példa az INTEGRÁBÓL
Portugál példa a szociális kirekesztődés megakadályozására
<p>"Portugáliában az "Intergra" nevű programot 1994-1999 között 279 millió Euróval támogatták az ESZA-ból. A program multidimenziális projekteket fogott át, amelyek hátrányos helyzetű közösségek, vagy társadalmi csoportok társadalmi és gazdasági fejlődését támogatta. Ez összecsengett a társadalmi kirekesztődés leküzdésére irányuló nemzeti stratégiával, amelynek a kormányzat abszolút elsőbbséget biztosított. Az Integrar olyan tartós munkanélküliek aktív képzési és orientációs programjait finanszírozta, akiknek a kormányzat minimál jövedelmet biztosított. Az Integrar az akciók mellett, melyek azok ellen a tényezők ellen irányulnak, amelyek a szociális kirekesztődéshez vezetnek, szakképzési programokat is támogatott, valamint olyan programokat szervezett, amely hátrányos helyzetű csoportok és közösségek szociális integrációját segítette elő.</p> <p>Az átfogó program keretei a következő főbb cselekvési irányokat foglalták magukba: különleges eszközök a célcsoportok informálására, amelyek gyakran csak a legnagyobb nehézség árán jutnak információkhoz, az integráció megkönnyítése és a kirekesztődés elkerülése. Szakképzésben jártas szakértők alkalmazása, akik közvetlenül a hátrányos helyzetű csoportokhoz mentek, hogy speciális problémáikra választ találjanak. A program innovatív elemihez tartozott olyan eszközök bevezetése, amelyek a tradicionális képzési és foglalkoztatási programokban nem jellemzőek. E speciális elemek szükségességét magyarázza, hogy olyan személyek számára kínálják a programba való belépés lehetőségét, akiknek nehézséget jelent a legelemibb feltételek megteremtése is. Pl. lakást, alapképzést biztosítottak, egészségügyi és szociális gondozást garantáltak a legelemben csoportoknak, speciális képzést szerveztek mozgássérülteknek, hogy ez által is javítsák a részvételi és eredményességi mutatókat még a hagyományos foglalkoztatási programok keretein belül is."</p>
Forrás: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 22.9.1999.: 15. old

A Közösségi Kezdeményezések keretein belül is nagy figyelmet fordítottak e ciklusban a tartósan munka nélkül lévők munkaerő-piaci integrációjára, illetve reintegrációjára. Ebben a periódusban az INTEGRA vállalta fel a tartósan munka nélkül lévők számára szervezett programok támogatását.

## 2. IFJÚSÁG

Az ifjúság számára igen sokféle támogatási programot kínálnak az EU tagországain belül. A sokféleség első oka, hogy eltérő korhatárokat vonnak meg az egyes országok a támogatási programok kapcsán, s a programok alkalmazkodnak az életkori sajátosságokhoz. Az alsó korhatár mindenütt egységesen az iskolakötelezések vége, a felső pedig 23. és 33. életév között országonként változik. A sokféleséget magyarázza továbbá az is, hogy a fiatalok más célcsoportok kapcsán is bekerülhetnek a programokba: pl. nők, tartós munkanélküliek, kirekesztődők számára szervezett programok is érinthetnek fiatalokat.

A sokféleséghez az is hozzájárul, hogy milyen a fiatalok nemzeti alapellátási rendszere. Vannak ugyanis olyan EU országok, ahol a 25 év alatti fiatal első munkahelyét egységes rendszerben kezelve maga az állam garantálja (Svédország), míg másutt nincs ilyen garanciavállalás (Spanyolország, Görögország). A fiatalok munkanélküliségi rátája ennek megfelelően magas (pl. Spanyolországban közel 40%), s a munkához való hozzájutásban nagy szerepe van az ESZA által finanszírozott speciális programoknak.

A fiatalok számára a legtöbb országban csak az aktív programok elérhetőek, passzív ellátásokba csak a legkritikább esetben kerülhetnek. Az aktív programok célja kettős: egyfelől kivétel nélkül igyekeznek a szervezők a célcsoport képzettségi szintjét emelni, másfelől a munkavégző készség, képesség terén fejlődést elérni, munkatapasztalatot biztosítani. A programok mind szélesebb körét az utóbbi években alapvetően két tényező magyarázza. Egyfelől a termelés szerkezetének átalakulásával a versenyszféra szereplői mind kevesebb részt vállaltak az utóbbi években a szakképzési rendszer gyakorlóhelyeinek biztosításában. A nagyvállalati rendszerek lebomlásával, a kis és középvállalkozások kialakulásával nagy mennyiségben szűntek meg tanulólhelyek, melyeket az új multinacionális rendszerben szerveződő mamut vállalatok nem, vagy csak kis mértékben pótolnak. Tanulólhelyek híján, gyakorlat nélkül pedig szinte lehetetlen integrálódni a munka világába. A programok egy része ezeket a kieső gyakorlati helyeket igyekszik pótolni, illetve olyan célcsoportokat vállal fel, melyek gyakorlathoz való hozzájuttatása normál munkaerő-piaci viszonyok között nem lehetséges (menekült, nyelvet nem beszélő fiatalok, sérültek, szociális hátránnyal küzdők stb.).

A problémák hátterében másfelől az EU-n belüli demográfiai szerkezetátalakulás áll, melynek következtében a várható élettartam nő, a nyugdíjkorhatár fokozatosan kitolódik, s az idősebb generáció mind hosszabban bent marad a munka világában. Ennek következtében a fiatalok belépése a szűkülő, vagy stagnáló munkaerőpiacra egyre nehezebbé válik.

A fenti nehézségek ellenére is elmondható, hogy a fiatalok körében szervezett programok könnyebben, gyorsabban valósulnak meg, mint más célcsoportok esetében. Itt a munkaformák régebben kialakultak, a programok a legtöbb esetben rövid lefutásúak, s a tranzitív jelleg jobban érvényesül, mint más célcsoportok esetében. Az esetek többségében egyszerűbb egy fiatal, pályakezdő átképzése, gyakorlathoz segítése, mint egy 50 éves tartósan munka nélkül lévő személy visszaillesztése a munka világába.

Különlegessége még e célcsoportnak, hogy a fiatalok esetén a tartósság kritériumát nem 12 hónapban, hanem 6 hónapban határozták meg, ezzel is sugallva, hogy addig kell a fiatalokat aktív eszközökbe vonni, míg a passzív magatartás és az alternatív jövedelmi formák (segélyek, illegális jövedelmek stb.) nem stabilizálódnak.

A Közösségi Kezdeményezések közül ebben a ciklusban a YOUTHSTART program keretében finanszíroztak olyan kezdeményezéseket, amelyek a fiatalok munkanélküliség leküzdésére és a szociális kirekesztődés megakadályozására irányultak. A programok a legtöbb esetben a fiatalok képzésének kiszélesítését, a munkalehetőségek bővítését célozták azzal a szándékkal, hogy az alacsony képzettséggel, vagy speciális hátránnyal rendelkező fiatalokat is besegítsék a munka világába.

**Virtuális valóság, Ifjúsági program Bolognaban**  
 (Olaszország)

Az ifjúság munkahelyi integrációja és együttműködési készségének fejlesztése, (1994-1997) )

Azok az álláskereső, akiknek nincs , vagy csak nagyon kevés munkatapasztalatuk van gyakran találják magukat a 22-es csapdjában. Az állások jelentős része csak megfelelő gyakorlati idő után tölthető be, mivel a munkaadók képzett és minden tekintetben kipróbált munkavállalókkal kívánják üres állásaikat betölteni. Így a fiatalok nem is szerezhetik meg a gyakorlatot, amelynek segítségével egy-egy ilyen állásért pályázhatnak. Ebből az ördögi körből mutat kiutat az a program, amely olyan üzleti világot szimulál, melyben igazi gyakorló vállalként kell részt vennie a fiatal, pályakezdő szakembernek.

Emilia Romagna tartományban, a munkaadók szövetsége az ESZA támogatásával 1994 óta működteti a "Simulimpresa" Programot. A virtuális vállalat gyakorlati lehetőséget nyújt adminisztratív, menedzseri és könyvelési feladatok begyakorlására. Az álláskereső mindhárom területet kipróbálják, s meghatározott szintű jártasságra tesznek szert valamennyi területen, de egy speciális területre szakosodnak. A virtuális vállalat segít begyakorolni az ügyviteli, adózási, könyvelési feladatokat, ismereteket ad át és mélyít el az Európai Unió jogszabályaiból. A virtuális vállalat minden tekintetben úgy működik, mint egy valós cég, vannak nyereségei és veszteségei, munkarendje és eljárási szabályai.

A cég 1996-ra szabályos hálózattá fejlődött, melynek 22 tagszervezete van, s hosszú távú célja egy EU-hálózat kiépítése, s a más országokban hasonló helyzetben lévő fiatalok gyakorlati tapasztalatszerzésének a megkönnyítése. A gyakorlat négy fő területre koncentrál: gyakorlati tapasztalatok szerzése a versenyszférában működő vállalatok szervezési, pénzügyi rendszereinek működtetésében, irányításában, elméleti képzés a fenti területekre vonatkozóan a legújabb alapokra építve, on-the -job tréning valós vállalatoknál és nemzetközi csereprogramok megvalósítása EU-s gyakorlat megszerzése céljából.

A program eredményéről annyit érdemes elmondani, hogy a tréningben résztvevő 240 fiatal közül 79,8%- munkát talált. Az új munkahelyen a kollégák hitetlenül álltak, mikor hallották, hogy az új belépőnek ez az első munkahelye.

*Forrás: Best practice*
*[www.europa.eu.int/comm/employment\\_social/esf/en/member/examples/exindex.htm](http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/esf/en/member/examples/exindex.htm)*

### 3. SZOCIÁLIS KIREKESZTŐDÉS

Az Európai Foglalkoztatási Stratégia egyik alappillére a mindenki számára nyitott munkaerőpiac. Ebben a szellemben különösen fontos a fogyatékkal élő emberek, az etnikai, kisebbségi és egyéb társadalmi csoportok és személyek kirekesztődésének megakadályozása a munka világából. A kirekesztődésnek sok oka lehet, melynek eredménye s leküzdése csak egy átfogó és integrált stratégia keretein belül lehetséges.

A 3. Sz. Célkitűzés a következő célcsoportokat sorolja a támogatandókhoz, akiknek segítséget kell nyújtani a munkakeresés közben felmerült problémák leküzdéséhez: megváltozott munkaképességűek, gyermeküket egyedül nevelő szülők, hajléktalanok és csavargók, romák és vándorok, börtönbüntetésüket töltők illetve büntetett előéletűek, kábítószerfüggők, bevándorlók, vendégmunkások, menekültek.

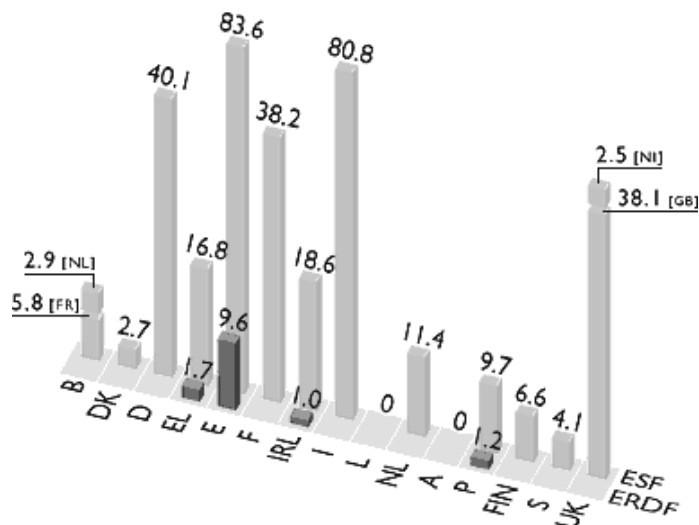
A tagállamokon belül egységesen a legfontosabb célcsoport a megváltozott munkaképességű személyek támogatása és integrálása a munka világába. Ez a mind szélesebbé váló réteg számosságában lassan felülmúlja a nyilvántartott munkanélküliek körét. Mivel azonban a munkavégző képessége csupán korlátozott mértékben biztosított, komoly hátrányokkal kell szembenéznük a munkakereséskor.

A fogyatékkal élőkre különös figyelmet fordítanak pl. Hollandiában és Görögországban, míg Németországban a bevándorlók integrálása jelent gondot különösen azóta, hogy a német származású, de németül nem beszélő családok nagy számban áramlottak az országba.

A nem kormányzati szektor szerepének a hangsúlyozása, az ún. civil szervezetek szerepvállalása ennek a sokszínű problémának a megoldásában elengedhetetlenül fontos.

Az Employment Közösségi Kezdeményezések két ága is foglalkozik a fenti célcsoportok munkaerő-piaci integrációjának elősegítésével. Az INTEGRA a hátrányos helyzetűekre irányul, a HORIZONT pedig a megváltozott munkaképességűeket támogatja.

*HORIZONT ágán felhasznált források megoszlása\*  
1994-1999 / millió ECU/*



- Bár a HORIZONT alapvetően az ESZA által finanszírozott Községi Kezdeményezésekhez tartozik, érdekes megfigyelni, hogy az Európai Regionális Fejlesztési Alap is részt vesz bizonyos programok megvalósításában.
- Forrás: ESF figures... (17.old.

#### Átjáró (Passage) a munka világába

1994-ben Brabant tartományban 130 000 csökkent munkavégző képességű személyt tartottak nyilván. Többségük teljes egészében képtelen volt arra, hogy egyedül, támogatás nélkül belépjen, vagy visszailesskedjen a munka világába. Már 1992-ben elhatározta a helyi munkügyi hivatal, hogy egy pilot-programot kezd ezeknek a munkaerőpiacról kiszoruló társadalmi csoportoknak a beillesztése érdekében. A programot 1994-re főként azoknak a személyeknek a bevonásával építették ki, akik pszichológiai problémák miatt voltak képtelenek állásra találni. Az első Passage-ügynökséget, melyeknek alkalmazottai az említett célcsoport munkába segítségével, egyéni stratégiák kidolgozásával és megvalósításával foglalkoztak, hamarosan továbbiak követték, s országszerte számukra 1997-re 20-ra emelkedett. A munkamódszerek rendkívül személy központúak voltak. Első lépésként minden egyes érdeklődővel, programba jelentkezővel interjú készült, melynek során meghatározták a munkavégzést korlátozó pszichológiai problémákat, s ezzel párhuzamosan körvonalazták a jelentkező érdeklődési körét. Az ügynökség munkatársai ezt követően megkeresték a megfelelőnek tűnő állást, s felkészítették a munkaadókat és az új munkatársakat a leendő kolléga fogadására. A támogatók mindaddig a folyamatban maradtak, míg a munkavállaló helyzet nem stabilizálódott.

Az ügynökségek munkájának eredményességére utal, hogy pl. az 1995-ös évben a programba bevont 90 személyből 58 -nak sikerült munkát találni, elhelyezkedni.

Forrás: Best practice, [www.europa.eu.int/comm/employment\\_social/esf/en/member/examples/exindex](http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/esf/en/member/examples/exindex)

#### 4. A NŐK

A nők és férfiak esélyegyenlősége a demokrácia egyik alapelve. Ezt az alapelvet az Amszterdami Szerződés is megerősíti, s ennek következtében nem csupán lehetőség, hanem kötelesség a nők esélyegyenlőségének biztosítása a munka világában is. Az esélyegyenlőség így nem csupán egy speciális programelem az új támogatási periódusban, hanem átfogó elvárás is valamennyi Strukturális Alap által biztosított támogatás esetében.

Az 1994-1999 közötti ciklusban is olyan speciális tevékenységeket finanszíroztak, amelyek hozzásegítették a nőket, hogy azokon a területeken is képviseltessék magukat, ahol alulreprezentáltak voltak. Olyan nőket



céloztak meg, akiknek nem volt szakmai képesítésük, vagy hosszú idő után igyekeztek visszatérni a munkaerőpiacra.

A programokat és az eszközöket ebben a szakaszban úgy fogalmazták meg, hogy teljes mértékben a nemek hátrányaira koncentrálnak egyenlő mértékben biztosítsák a munkához valóhozzájutást a két nem számára, s garantálják, hogy a munkaerő-piacon a diszkrimináló elemek kiiktatódnak, és támogatják a nemek egyenlő bánásmódját. A támogatások háttérében az áll, hogy az EU tagországok növelni szeretnék a nők foglalkoztatásban való részvételének arányát. A nők bevonását a munkaerőpiacra az esélyegyenlőség mellett az is szorgalmazza, hogy az EU tagállamokban is mindinkább megkérdőjeleződik az egykeresős családmodell. A gazdasági recesszió hatására a társadalom alsó rétegeiben az egyetlen kereset már nem biztosítja az eddig megszokott életszínvonalat. A nők kiegészítő jövedelme egyre szélesebb körben válik szükségessé, még ha az részmunkaidőből, bedolgozásból, vagy egyéb atipikus munkaformából is származó jövedelem. A nők bevonása az új érték termelésébe, a jövedelemszerző tevékenységbe jelentős terheket vesz le az állami szociális ellátórendszer válláról is, hiszen a csökkenő jövedelmű társadalmi rétegek esetében a jövedelemkompenzáció egyébként az állami szociális ellátórendszer feladata lenne.

E tekintetben különbséget kell tennünk a már tradicionálisan kétkeresős családmodellt megvalósító országok és a most "másfél" keresős modellt népszerűsítő országok között. A kétkeresős modellben szocializálódott nők ugyanis a "másfél" keresős modellt nem mindig vívmányként, hanem esetenként veszteségként élik meg.

#### Spanyol példa

A nők munkavállaló képességének erősítése és a nők vállalkozói tevékenységének kiszélesítése

Spanyolországban a Santa Perpetua de Magoda nevű település önkormányzatának és munkaadók szövetségének van egy igen érdekes programja, amelynek célja, hogy a nők karrierterveinek alakítását és munkahely keresését segítsék. Ehhez tartozik egy integrált elmélet, amely a nők szükségleteit és a régió vállalkozásait köti össze. A program első lépése volt, hogy a nők számára karrierlehetőségeket dolgoztak ki és mutattak be, ezt követően egy sor egyéni és csoportos tanácsadás következett. Ezt követte a képzési szakasz (400-500 óra elmélet és gyakorlat), amely arra irányult, hogyan lehet lokális szolgáltatásokat vagy egyéb vállalkozásokat megvalósítani egy hátrányos helyzetű régióban. Az egyik legfőbb hátrány, mely a nőket akadályozza a munkaerőpiacra való belépéskor a gyermekek gondozásával, ellátásával kapcsolatos szolgáltatások hiánya volt. Az ESZA támogatásával biztosították azoknak a gyermekeknek az ellátását, gondozását, akiknek az anyja a képzésben részt vett.

Mivel a nők a vállalkozók között alulreprezentáltak, az ESZA szívesen támogat olyan programokat, amelyben a nőket a vállalkozások alapításakor segítették. Ennek a programnak is legfőbb eredménye olyan vállalkozások születése, amely mellett a gyermekevelési, családi teendők elvégezhetőek voltak.

Forrás: *Best practice*, [www.europa.eu.int/comm/employment\\_social/esf/en/member/examples/exindex.htm](http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/esf/en/member/examples/exindex.htm)

Az 1994-1999 közötti ciklusban így főleg azok az országok valósítottak meg komoly programokat a nők körében, ahol korábban az egykeresős családmodell volt domináns. Az osztrákok, németek és olaszok fordítottak nagy figyelmet a nők munkaerő-piaci integrációjára. Itt a munkaerőpiacra visszatérő anyák élveztek komoly prioritást. A legnagyobb eredményeket mégis talán Finnországban érték el, ahol minden egyes programban százalékosan rögzítették, hogy milyen arányban kell nőknek részt venni benne.

A Községi kezdeményezések NOW programja a női munkanélküliség leküzdése érdekében szervezett programok társfinanszírozását vállalta, s mint a fenti példa is mutatja, kiemelten támogatja a nők vállalkozásait.

## 5. A VÁLTOZÁSOKHOZ VALÓ ALKALMAZKODÁS:

Az ipari és technológiai változásokhoz való alkalmazkodás nem először merül fel igényként az új évszázadban. Az ipari forradalom óta egy folyamatos alkalmazkodáson mennek át mind a munkaadók, mind a munkavállalók. A változásokhoz való alkalmazkodásban viszont gyökeresen új elem az állandóan gyorsuló

ütem, és az érintettek körének folyamatos és egyre mélyrehatóbb kiterjedése. A piac liberalizálásával a nemzetközi kereskedelem soha nem látott mértéket öltött, s a verseny a piacon folyamatos változást kényszerít ki. Az információs és kommunikációtechnológia, a biotechnológia új munkahelyeket teremt, de egyidejűleg számos munkahelyet meg is szüntet. A változásokat idejében fel kell ismerni, és követni kell.

A programoknak e fő cél égisze alatt a munkavállalók képzettségének, speciális szaktudásának növelését kell elérnie, s a munkahelyek elvesztését kell megelőznie. Ebben a keretben nem csupán munkavállalók és az őket segítő szervezetek kaphatnak támogatást, hanem azok a foglalkoztatók is, akik a munka és termékszerkezetüket az új igényeknek megfelelően kívánják átalakítani, szem előtt tartva a munkahelyek megtartását, s a foglalkoztatottak alkalmazkodóképességének növelését.

*A 4. sz. Célkitűzés keretén belül megvalósuló projektek a következő lépések szerint tagolták a tennivalókat:*

*a. a korai felismerés- az alkalmazkodás első lépése*

A változások korai felismerésére kutatási programokat indítottak, megfigyeléseket végeztek, statisztikai elemzéseket folytattak annak érdekében, hogy a szükséges képzési és változási irányokat kijelöljék, s a megfelelő intézményeket felkészítsék a változásokban való részvételre.

*b. új képzések megszerzése rugalmas továbbképzési rendszer keretein belül*

Az alap jelszó itt is az egész életen át való tanulás, mint a munkahely megőrzésének alapkritériuma. Ezen a téren igen szoros együttműködés kívántatik a munkaadó és a képző intézmények között, hogy a képzések valóban a munkaadó és a piac jövőbeni igényeit elégítsék ki, s ne mechanikus, vagy elavult tudást közvetítsenek. Ezek a célok szoros összefüggésben vannak az ESZA eredeti szándékával, mely szerint a munkaerő-piaci eszközöket aktív eszközökké kell változtatni.

#### **Belgium: Benchmarkinggal az eredmény érdekében**

A középmezőnyű vállalatokról köztudott, sikerük titka abban áll, hogy a piaci változásokra gyorsan tudnak reagálni. A talpon maradás érdekében szükséges továbbá ebben az üzemméretben az is, hogy pontosan tudják, hogyan fognak nyerni egy orrhosszal a konkurensok előtt.

“Vizo-Centrum” egy képzőhelye a flamand Belgiumnak, s fő profilja a benchmarking. A programot a helyi üzleti tudományok iskolája és az IBM kezdeményezte, s az ESZA forrásai is hozzájárultak a megvalósuláshoz. Az ADAPT nevű Közösségi Kezdeményezés volt az EU támogatás konkrét forrása. A program célja, hogy a kis és középmezőnyű vállalatok versenyképességét erősítse és a vezetők képzési szükségleteit kielégítse, s a vállalati munkatársak számára továbbképzések szervezésével az állandó alkalmazkodóképességet, megújulási képességet fejlessze.

Elsőként egy kérdőíves adatfelmérést, szükséglet meghatározást végeztek. A kérdőív maga is újszerű volt, hiszen számítógépes on-line segítségével egy, az IBM-nél kifejlesztett “Mikroszkóp” nevű programmal történt. A software lehetőséget adott a régió kis és középvállalatainak az összehasonlítására, az egyes hiányok feltárására, melyet aztán tanácsadók segítségével szembesítettek a vállalat vezetésével úgy, hogy a “gyenge pontok” a többi vállalat számára tikosak maradtak. 12 belga üzem vett részt a programban. Az adatfelvételt követően speciális, a saját feltételekre szabott képzési programokat készítettek valamennyi vállalat számára, a középpontba állítva a piaci elemzéseket és a versenyképesség megőrzéséhez szükséges képességek, készségek fejlesztését.

Az első eredmények után a program hálózatszerű továbbépítése érdekében tettek lépéseket, melynek eredménye, hogy közel 200 kis és középmezőnyű vállalat dolgozik együtt a “Vizo” nevű programban. További fejlesztéseket terveznek a turizmus üzletágban dolgozó kis cégek munkatársainak bevonásával.

*Forrás: Best practice, [www.europa.eu.int/comm/employment\\_social/esf/en/member/examples/exindex.htm](http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/esf/en/member/examples/exindex.htm)*

*c. új technológiák bevezetése*

A támogatás itt két formában valósulhatott meg. Egyfelől segítséget nyújtottak a kis-és középméretű vállalkozások számára a legmodernebb termelési és ügyvitelt szolgáló technológia bevezetésére, másfelől támogatást nyújtottak ezen technológiai rendszerek működtetéséhez szükséges ismeretek elsajátításához.

Ezek a törekvések az 1994-1999 közötti ciklusban a 4.sz Céltűzés keretein túl még az ADAPT közösségi kezdeményezések égisze alatt valósultak meg .

A 11 országban futó ADAPT program és a 4. Sz. Céltűzés által támogatva egy olyan képzési programrendszer jött létre, mely az újonnan induló kis vállalkozók képzettségbeli hiányait igyekezett felszámolni, s másfelől a már futó vállalkozásokban a munkaerő leépítését kívánta megelőzni új tevékenységi területek kialakításának támogatásával. A munkahely megtartása érdekében képzésen lévő munkatársakat a képzés ideje alatt a vállalkozóknál munkanélküliekkel helyettesítették, akik így szintén gyakorlati tapasztalatra tettek szert, s ezzel könnyebbé vált az ő munkaerő-piaci integrációjuk is. Így anélkül, hogy a termelés komolyan veszélyeztetve lett volna, sikerült a munkatársaknak magasabb szakmai képzettségi színvonalat, s ezáltal versenyképességet biztosítani a munkahelyeken.

A program sikerét az garantálta, hogy a vállalkozók a legtöbb esetben nincsenek abban a helyzetben, hogy munkatársaik továbbképzését megszervezzék, finanszírozzák. A támogatás felhasználásával azonban lehetővé válik a munkatársak képzésén keresztül az üzem, a termelés modernizációja is, s ez által maga a munkaadó és vállalkozása is stabilabban áll a piacon, nő a versenyképessége.

A 4. sz. Céltűzés és az ADAPT esetében is kiemelt jelentőségű volt az olyan munkavállalók képzése, akiknek munkahelye különösen veszélyben volt, s a képzés nélkül munkanélkülivé váltak volna.

A kis -és középvállalatoknak is nehéz az ipari változásokhoz való alkalmazkodás. Miután az EU munkaerőjének több, mint 60%-a ezeknél a kisvállalkozásoknál kerül alkalmazásra, fontos szerepet játszik a támogatási kereteken belül ezek alkalmazkodóképességének segítése, modernizációjuk támogatása.

Különösen Spanyolországban fordítottak a programok kapcsán jelentős figyelmet azokra a kisvállalkozásokra, amelyeknek kevesebb, mint 50 fő volt a létszámuk és a vállalkozások közös programjaként indítottak képzéseket, melyeket részben a munkaadói, részben a munkavállalói szervezetek kezdeményeztek és támogattak. Franciaországban is számos olyan képzési programot működtettek, melyet regionális szinten koordináltak.

Népszerűek voltak azok a programok is, amelyek valamennyi lehetséges partnert összefogtak, hálózatot alkottak (munkaadók, munkavállalók, egyetemek, képzőhelyek, munkaügyi hivatalok) regionális és lokális együttműködést képeztek. A programok gyakran maguknak a vállalkozóknak is tanulási lehetőséget, kapcsolatrendszert biztosítottak, ismereteket nyújtottak a piac meghatározásához, a munkatársak kiválasztásához, hozzájárultak a tudás transzferjének megvalósulásához a kutatóhelyektől a gyakorlatig. Támogatták továbbá a beszállítók, értékesítők, ügyfelek hálózatainak kialakulását, működését is.

A 4. sz. Céltűzés és az ADAPT keretein belül közel 2 millió személy részesült valamilyen módon támogatásban, vett részt a programokban. A támogatott vállalkozások középpontjában természetesen az információtechnológia és az új kommunikációs rendszerek álltak.

Az új tervezési ciklus alapvető sajátossága, hogy a meghirdetett programok szorosabban kötődnek az Európai Foglalkoztatási Stratégiához, mint az előző időszakban. Az Európai Tanács berlini csúcstekezlése (1999. március 24-25.) elfogadta a Strukturális Alapok reformjának alapelveit a 2000-2006-os tervezési időszakra<sup>1444</sup> határozat született arra vonatkozóan, az ESZA e támogatási periódus alatt csak azokat a projekteket támogathatja, amelyeket a Nemzeti Foglalkoztatási Programok tartalmaznak. Ennek érdekében a Strukturális Alapok biztosította források megítélésakor a döntéshozóknak kötelező hosszútávon figyelembe venni a program foglalkoztatási hatását, valamint a gazdasági és szociális kohézióban betöltött szerepét. Az ESZA ennek megfelelően az új tervezési ciklusban nem más, mint egy horizontális pénzeszköz a nemzeti foglalkoztatási akcióprogramban megfogalmazottak végrehajtásához.

Az ESZA mindezek mellett továbbra is az EU humán erőforrás fejlesztést szolgáló pénzügyi alapja.

Olyan programok támogatását tűzi ki célul, amelyek a tagországok humán erőforrás kapacitásának



növelését, minőségének javítását célozzák. A legfőbb feladata ezen belül a munkahelyek megőrzése, munkahelyek teremtése, s a munkanélküliség csökkentése, a munkaadók és munkavállalók felkészítése az új gazdasági és társadalmi változásokra. Átfogó és legfőbb cél annak megelőzése, hogy az emberek kirekesztődjenek a munka világából, a társadalomból.

Az ESZA rendelet szerint ezek a célok a következő 5 fő tevékenységi területen kifejtett munkával érhetők el:

- 1. Aktív eszközök fejlesztése a munkanélküliség leküzdésére, a tartós munkanélküliség elkerülésére, s mindazon személyek támogatása, akik a munkaerőpiacra belépnek, vagy visszatérnek.*
- 2. Az esélyegyenlőség és a társadalmi integráció támogatása mindenki számára, a szociális kirekesztődés*



*megakadályozása érdekében.*

- 3. Az általános és szakmai képzés támogatása, a foglalkoztathatóság javítása, s az élethosszig tartós tanulás megvalósulásával a szakmai és térbeli mobilitás elősegítése.*
- 4. Egy kvalifikált és alkalmazkodó képes munkaerő támogatása, a munkaszervezetek innovációjának motiválása, a vállalkozó szellem és a munkahelyteremtés támogatása, a humán erőforrások erősítése a kutatásban, a tudományban és a technológiában*
- 5. A nők részvételének támogatása a munkaerőpiacon.*

A fő tevékenységi területek mellett a Bizottság kijelölt 3 horizontális szempontot is, melyet az ESZA minden tevékenységi területén figyelembe kell venni:

- 1. lokális kezdeményezések támogatása a foglalkoztatáspolitikában*
- 2. az információs társadalom szociális és munkaerő-piaci dimenzióinak kiemelése*
- 3. a nők és a férfiak esélyegyenlősége*

A célok megvalósítására az EU 60 Milliárd Eurot bocsátott rendelkezésre a 2000-2006 közötti 7 éves periódusra. Az ESZA programokat az előző ciklus hagyományainak megfelelően az EU nem közvetlenül finanszírozza. A tagállamok állítanak össze programcsomagokat, melyeket az EU támogatására javasolnak, s maguk is szerepet vállalnak a finanszírozásban.

A ciklus alapvető jelszava az innovativitás, megújulás. Ennek jegyében külön határozat született (894/2000 Biz. Hat) annak érdekében, hogy az ESZA 2000-2006 közötti ciklusát szabályozó rendelet 6. pontjának megfelelően mely területeken kell, hogy érvényesüljön az innovatív elem a programok keretein belül.

A 2001-2002 évi időszakra a Bizottság két területet emelt ki:

- 1./ az új gazdasághoz való alkalmazkodás a szociális párbeszéd keretein belül*
- 2./ lokális foglalkoztatási stratégiák és innovációk*

Mely területeken, milyen módon kell, hogy megvalósuljon **az új gazdasághoz való alkalmazkodás?**

- a gazdaság és a társadalom változásait előrejelző programok terén,*
- az információs társadalom eszközeinek alkalmazása a szociális párbeszéd keretein belül,*

- a vállalkozók szociális felelősségének növelésével,
- a munkaszervezetek modernizálásával,
- az egész életen át való tanulást segítő programok elterjesztésével,

**A lokális foglalkoztatás megújulásának területei :**

- lokális foglalkoztatási és benchmarking akcióprogramok megvalósításának támogatása,
- a foglalkoztatáspolitikai dimenziók bevonása a helyi politika alakításába,
- a szolidáris gazdaság (szociál-ökonómiai projektek) megújítóinak és vállalkozóinak továbbképzési standardok kialakítása,
- a harmadik (civil) szektor aktivitásainak támogatásához pénzügyi eszközök kialakítása,
- a munkahelyek és szolgáltatások minőségügyi fejlesztésének támogatása,

Az új támogatási ciklus az ESZA-n belül tehát új tevékenységi területeket, prioritásokat jelöl ki a készülő projektek számára. Ezek a területek, feladatok részben ismétlik, erősítik a korábbi ciklusokban hangsúlyozott prioritásokat, részben erősítik az elkezdett folyamatokat. Némely tekintetben azonban még erősebben koncentrálnak a helyi erőforrásokra, a lokális közösségek erejére, s a munkaerő-piaci szereplők önszerveződéseire, s a folyamatos megújulás képességének fejlesztésére. Itt tehát még tág tere nyílik a munkaerő-piaci hátrányok enyhítésére irányuló kísérleti programoknak!

Részlet "Az Európai Szociális Alap (ESZA) keretein belül megvalósuló programok" c. tanulmányból, Európai Tükör, 2002/4 35-79.old.

*Jegyzetek*

1. A Római Szerződés 123. Cikkelye, Vertrag von Amsterdam, Europa Union Verlag GmbH, Bonn 1999. 133.old.
2. Római Szerződés 125. cikkely. Vertrag von Amsterdam, Europa Union Verlag GmbH, Bonn 1999. 134old.
3. Elszámolási egység = account unit - melyet 1979-ben az azzal azonos értékű ECU vált fel.
4. Bulletin der Europäischen Gemeinschaften 1969 nov 27. 23. old
5. Bizottsági jelentés az ESF-ről Bulletin der Europäischen Gemeinschaften 1969 nov 27 )
6. (Röttinger Weyringer: 758-777)
7. Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1974 " The Social Action Program " Bulletin of the European Community, Nr.2.
8. Waniek 1992. 39. old.
9. Az Európai Gazdasági Közösség Alapszerződésének 130/a pontja, Vertrag von Amsterdam, Europa Union Verlag GmbH, Bonn 1999. 142old.
10. Az 1988. évi reformja a Strukturális Alapoknak az előnyök mellett több hátránnyal is járt, melyre számos kritika mutat rá. A Közösségi Támogatási Konceptiók - amelyek alapján a források felosztása történt - nehézkesnek és átláthatatlannak bizonyultak a gyakorlatban. Mindinkább beigazolódott, hogy nem hatékony formája az Alapok működtetésének. Maga a Bizottság is "szappanbuboréknak " nevezte, amely sokat ígért, de nem sok mindent hozott. Schäfers 1993. 100. oldal lábjegyzet
11. Az összehasonlító elemzés táblázatainak forrása az " Agenda 2000 " 1994-1999 és 2000-2004 közötti időszakának eltéréseit bemutató dokumentum, mely INTERNET-en is hozzáférhető WWW.INFOREGIO.ORG/wbpro/agenda 2000/compare/08\_de.htm címen
12. Schlussfolgerungen der ESF Zwischenbewertungen, Europäische Kommission, Generaldirektion V. Beschäftigung, Soziale Angelegenheiten Begleitung und Bewertung., Brüsszel, 1998, [http://acm.keme.net/dg-v/list\\_action.cfm](http://acm.keme.net/dg-v/list_action.cfm)
13. A grafikon és az adatok forrása: [www.europa.eu.int/comm/employment\\_social/esf/en/public/golden\\_.../esf\\_fig.htm](http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/esf/en/public/golden_.../esf_fig.htm)
14. lásd 12. sz. jegyzetet!
15. A projektek részletes leírását a következő címen lehet megtalálni: [http://www.europa.eu.int/comm/employment\\_social/esf/en/member/examples/exindex.htm](http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/esf/en/member/examples/exindex.htm)

16. Mitteilungen der Kommission über die Strukturfonds und ihre Koordinierung mit der Kohäsionsfonds Leitlinien für die Programme des zeitraums 2000-2006. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 1999. 9. 22. C 267/2- 267/21

17. Lásd 13. sz. jegyzetet !

18. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 1999. 9. 22. C 267/2. old.

19. ESF InfoRevue 1997. júniusi melléklete P. Flynn az ESF jövőjéről szóló beszédének összefoglalása

## **A FOGLALKOZTATÁSI PROGRAMOK ÉS A TÁMOGATÓ SZOLGÁLTATÁSOK MEGJELENÉSE MAGYARORSZÁGON**

A foglalkoztatási programok közül elsőként a közhasznú foglalkoztatás jelenik meg Magyarországon. Az 1987-es esztendőben nyílik lehetőség a települések számára, hogy a növekvő munkanélküliséget tapasztalva, s az ebből adódó jövedelemhiányt azonosítva közhasznú foglalkoztatást szervezzenek a legnehezebb helyzetben lévő csoportok számára. A helyi tanácsok szervezésében - a munkanélküliség átmeneti jellegében bízva- ezzel a foglalkoztatási formával igyekeztek kezelni a jövedelem nélkül maradt családok problémáit. Ehhez a foglalkoztatási formához tartozik, bár némely vonatkozásban fellelhető különbség az elsőként 1996-ban szervezett közmunka, s az 1998-tól induló, de lényegében 2000-ben kiteljesedő közcélú foglalkoztatás. Ezeket a foglalkoztatási programokat nevezzük hagyományos programoknak. Valamennyi forma esetében a foglalkoztatás állt a középpontban, s a munkavállalók készségének, képességének fejlesztése, speciális hátrányainak leküzdésében való segítségnyújtás csak évekkel később jelenik meg.

A támogató szolgáltatások hiánya, vagy többnyire csak betanító jellegű képzésre korlátozódása a korra jellemző társadalmi-gazdasági helyzettel, s az azt értelmező társadalompolitikai, gazdaságfilozófiai szemlélettel volt összefüggésben. Ennek megfelelően úgy vélték, a közmunka és közhasznú programok szükségszerűen a legalacsonyabb képzettséggel rendelkező munkavállalók másodlagos munkaerő-piaci alkalmazását kell, hogy biztosítsa, s a munkavállaló készségéhez, képességéhez mérték az elvégzendő feladatokat. Mivel a munkavállaló szakképzettség híján csupán a fizikai erejét tudta áruba bocsátani, a számukra szervezett, másodlagos munkaerőpiacon kínált tevékenységek ehhez igazodtak. A munkanélküliség kiterjedtsége, a képzetlen munkaerő magas létszámú jelenléte a munkaerőpiacon gyors és hatékony - legalábbis mennyiségi szempontból hatékony - eszközöket várt el a döntéshozóktól. Ehhez igazodtak a közfeladatok végzésére születt programok is, melyek kifejezetten átmeneti megoldásként "parkoltatták", s juttatták jövedelemhez a rossz munkaerő-piaci pozíciókkal rendelkező munkavállalókat.

A tartós munkanélküliség szélesedésével, s a hagyományos foglalkoztatási programok tranzitív hatásának elmaradásával már a kilencvenes évek közepétől megfogalmazódott az igény olyan modellkísérleti programok szervezésére hazánkban is, amelyek a pusztán foglalkoztatáson túl a munkavállalók egyéni készségeinek, képességeinek fejlesztése tűzte ki célul. Ilyen programok szerveződtek a PHARE speciális célcsoportokra irányuló kísérleti programjaiban is, s így kerül be az első kísérleti közmunka programba (szociális komponens) a képzés.

A támogató szolgáltatásokat is tartalmazó programoknak három generációjával találkozhatunk a hazai foglalkoztatáspolitikai - egyenlőre még csak virtuálisan létező - történelemkönyvét lapozgatva.

Az első generációs programok a kifejezetten egy hátrányra koncentráló, úgynevezett egydimenziós programok voltak. Ezekben a programokban a munkavállaló munkavégző képességének, munkaerő-piaci integrációjának javítása érdekében vagy átmeneti munkavégzésre kapott lehetőséget egy - többnyire a költségvetés által finanszírozott - rövid időtartamú "köz" programban, vagy átképzési programban vehetett részt. A Foglalkoztatási törvény ismer egy harmadik, a versenyszférához közel eső formát is: a tartósan munka nélkül lévők bértámogatási programját, de e forma esetében is a segítségnyújtás időleges, s többnyire a munkaerő-piaci pozícióit tekintve "kész" munkavállalók alkalmazásához nyújt segítséget a Foglalkoztatási Alap. A munkanélküliség tartósságának kiterjedésével, a célcsoport szélesedésével azonban a munkaadók mind gyakrabban említik: még támogatással sem tudnak alkalmazni munkavállalót, mert a jelentkezők munkavégző képessége, teljesítménye, felkészültsége messze elmarad a vártnál, s az alkalmazás költséghatékonyságát

kérdőjelezi meg. Ekkor merül fel igényként az átmeneti foglalkoztatás mellett a tartósan munka nélkül lévők képzése, átképzése.

A második generációs programokban - a kilencvenes évek közepétől - a munkaerő-piaci intézményrendszer a fentiek miatt kezdeményezi a meglévő aktív munkaerő-piaci eszközök kombinációját. Így kerül sor pl. a közhasznú munkavállalók programjának megszervezésére olyan körülmények között, hogy a célcsoport az alapiskolai képzettséget is megszerezhesse egy párhuzamosan futó képzési program keretében. A program azonban megreked a "modellkísérlet" szintjén, megvalósulására csupán "eszközkombinációként" kerülhet sor, s sikeresége ellenére máig nem adaptálódik a foglalkoztatáspolitikai jogszabályi kereteibe, a munkaerő-piaci intézményrendszer rutinszerűen alkalmazott aktív eszköztárába. Nem válik a módszer legálisan alkalmazható aktív munkaerő-piaci eszközzé, nem kerül be sem a normatív finanszírozási körbe, sem az ágazat működését meghatározó joganyagba.

A harmadik generációs programok első elemei szintén a kilencvenes évek közepéig nyúlnak vissza. Az Országos Foglalkoztatási Alapítvány (később Közalapítvány) 1992-ben kezdte meg működését, s a 90-es évek közepére alakultak ki azok a "többdimenziós modellek", amelyek a célcsoport differenciáltan létező hátrányaira komplex programokkal reagáltak. Egyszerre képeztek, foglalkoztattak, készséget fejlesztettek, s számos olyan szocializációs elemet pótolnak, melyek hiánya miatt a munkavállalók tartósan hátrányt szenvedtek a munkaerőpiacon. (alternatív szolgáltatások, tranzit foglalkoztatási program, romaközösségi vállalkozások, KID program stb.) Ezeket a programokat találjuk különböző változatokban a párhuzamosan futó PHARE

<i>A hagyományos és az ESZA típusú programok összehasonlítása</i>	
<i>HAGYOMÁNYOS PROGRAMOK</i>	<i>ESZA TÍPUSÚ PROGRAMOK</i>
Egydimenziósak. Általában egy probléma kezelésére koncentrálnak (képzés, közhasznú foglalkoztatás stb. )	Többdimenziósak A munkaerő-piaci hátrányok több típusának kezelése folyik ugyanazon program keretein belül
Feltételezik a munkavállalói készség, képesség meglétét	Nem feltételezik a készségek meglétét, hanem törekednek azok kialakítására és megszilárdítására
Főként az abszolút munkanélküliség kezelésére alkalmasak	Főként a strukturális munkanélküliség kezelésére alkalmasak
Egyszerre nagy létszámot kezelnek	Kiscsoportokban dolgoznak
Nagy létszámú, azonos helyzetű munkanélküli csoportokat tételeznek	Nagy létszámú, de differenciált élethelyzetű csoportokat tételeznek
A feladat: többnyire képzettséget nem igénylő egyszerű fizikai munka	A feladat: szakismeretek elsajátítása után szakmunka
A foglalkoztató: többnyire állami, önkormányzati szervezetek	A foglalkoztató: többnyire civil szervezetek
A források: hazai alapokból főként a Szolidaritási Alapból	A források: koordinált forrásfelhasználás hazai és EU-s alapokból
A feladatvégzés: állami, önkormányzati alapfeladatok és kiegészítő tevékenységek terén	A feladatvégzés: a szocio-ökonómiai gazdaságban és a versenyszférában
A továbbfoglalkoztatás mértéke: alacsony, 30 % alatti	A továbbfoglalkoztatás mértéke magas: 70 % fölötti
Célja: átmeneti jövedelempótlás, készségek megőrzése	Célja: hosszú távú jövedelem biztosítása, új készségek fejlesztése
Hatása: rövid távú, "tűzoltó jellegű"	Hatása: hosszú távú, stratégiai jellegű
Presztízse: alacsony, motiváltság alacsony és külső	Presztízse: magas, motiváltság magas és belső

modellkísérleti programokban is, s mint olyat, bátran lehet nevezni ezeket a programokat már "Európai Szociális Alap típusú programoknak", vagy rövidítve ESZA típusú programoknak. Milyen közös jellemzői vannak ezeknek a modellkísérleti programoknak? Miben különböznek ezek a programok a hagyományos, vagy jelenlegi értelmezésünk szerinti első generációs foglalkoztatási programoktól? A különbségek összefoglalására

az alábbi táblázatban tettünk kísérletet. Előjáróban csupán a legfontosabb különbséget szeretnénk kiemelni: a támogató szolgáltatások léte, formája, kiterjedtsége különbözteti meg alapvetően ezeket a programokat egymástól. Ezek a szolgáltatáselemek egymásra épülve koncentrált módon nem egy-egy problémaelem megoldására, hanem az érintett célcsoport tagjainak életminőségére, problémájának nem időleges, hanem hosszú távú megoldására koncentrálnak, s a nyújtott szolgáltatások keretében erre készítene fel.

## ***SEGÉLY HELYETT KÖZ(HASZNÚ)MUNKA***

Hazánkban a munkaerőpiacon jelentkező pozitív tendenciák mellett (gazdasági fellendülés, csökkenő munkanélküliségi ráta), is egyre fontosabb szerep jut a foglalkoztatáspolitikai aktív eszközrendszernek (közvetítés, képzés, közhasznú munka, közmunka stb.) intenzívebb működtetésének, illetve fejlesztésének. Ez jelenti ugyanis a munkanélküliségből kivezető utat, szemben a passzív segélyezési formával.

A gazdasági növekedés önmagában nem oldja meg a foglalkoztatás területén jelentkező összes problémát. Nem teremt elegendő munkahelyet, s amit teremt is nem abban a struktúrában, ahogyan a munkaerő-kínálat rendelkezésre áll. A munkaerőpiacon növekszik az elvárás a munkaerőpiac szereplői felé. A munkanélküliek jelentős hányada: tartósan munkanélküliek, megváltozott munkaképességűek, halmozottan hátrányos helyzetűek nem felelnek meg a versenyszférában támasztott igényeknek. Ha képesek is bizonyos szintű munkavégzésre, általában nem arra, amit napjaink versenyszférája megkövetel tőlük. Ezért az elsődlegesen munkaerő-piacon való elhelyezkedés reményét "feladják", s számukra a munkaerőpiac fő áramlatán kívüli, az ún. második munkaerőpiac jelenthet átmeneti vagy "végleges" megoldást. A nemzetközi és hazai tapasztalatok egyaránt azt erősítik, hogy a csökkenő munkanélküliség ellenére a munkanélkülieken belül mindig lesznek olyanok, akiknek munkába helyezése csak támogatott munkahelyek megszervezésével és/vagy személyre szóló segítségnyújtással oldható meg.

## ***KÖZHASZNÚ FOGLALKOZTATÁS DILEMMÁI***

Nemzetközileg elfogadott definíció szerint a közhasznú foglalkoztatás, mint a munkanélküliség alternatívája, az állástalanok munkaerő-piaci reintegrációját átmenetileg biztosító kényszer-megoldás, amely a piaci erők természetes munkahelyteremtő képességének az elégtelensége miatt, a versenyszféra működését nem zavaró módon hoz létre közpénzek támogatásával pótlólagos munkaalkalmakat a közületi és non profit szektor közérdekű feladatainak az ellátására. Résztevői csak azt állami munkaügyi szervezet által kiközvetített munkanélküliek lehetnek.

A közhasznú foglalkoztatás funkciója, hogy:

- a munkaügyi központok által felkínált állások számát gyarapítsa,
- tegye lehetővé a munkavállalási hajlandóság tesztelését,
- jövedelemhez juttassa azokat, akik kimerítették jogosultságukat a munkanélküli ellátásra, - más lehetőség hiányában biztosítsa a munkanélküli ellátáshoz szükséges munkaviszony megszerzését,
- munkaalkalmat kínáljon azoknak, akiknek az elhelyezkedése normál (nem támogatott) állásokban kilátástalan,
- és lehetőséget adjon a munkahelyi tapasztalatszerzésre, s ezáltal az egyéni elhelyezkedési esélyek növelésére.

A közhasznú munkavégzés költségei között a bérek és járuléakai, a munka- és védőruha juttatás költségei, a szerszámok, továbbá munkásszállításból és az irányítási többletfeladatokból adódó ráfordítások számolhatók el.

A törvény értelmében a közhasznú foglalkoztatás keretében felajánlott munkakört csak akkor köteles elfogadni a munkanélküli, ha az elérhető kereset meghaladja a munkanélküli járadékot, továbbá megfelel a munkanélküli szakképzettségének, ill. szakmai gyakorlatának.

A közhasznú foglalkoztatás keretében a kezdetektől alapvetően kommunális feladatokat végeztek a programba bekerülők. A település útjainak karbantartása, az árkok kitarakítása, a szemétszállítás a

leggyakoribb közhasznú keretben végzett feladatok. Az évek során a tevékenységskálája némileg bővült a személyes gondoskodás irányába. A szociális ellátás, a művelődési intézmények közhasznú keretben történő takarítása színesíti ma a lehetőségek listáját.

Nemzetközi összehasonlításban értékelve Magyarországon jelentős szerepe van a közhasznú foglalkoztatásnak, a közmunkák szervezésének. A 90-es évek közepe óta ez a "legaktívabb" aktív munkaerő-piaci eszköz. Annak ellenére kiemelt és széles körben alkalmazott formáról van szó, hogy hazánkban is ismertek a problémák, amelyek miatt az Európai Unió országaiban a közhasznú foglalkoztatást a foglalkoztatáspolitikai zsákutcajének tekintik.

Zsákutca, mert:

- *államilag támogatott átmeneti munkahelyek tartós fenntartása helyett - a munka- és munkahely minősége szempontjából - eredményesebb ugyanebből az összegből tartós munkahelyek fenntartását támogatni (pl. két szociális gondozót alkalmazni ahelyett, hogy háromhavonta újabb és újabb munkanélkülit állítunk be szociális gondozónak),*

- *a közhasznú foglalkoztatás csak átmenetileg juttatja munkalehetőséghez a munkanélkülieket, a támogatott foglalkoztatás befejeződésével csak nagyon kevesen tudnak elhelyezkedni*

- *a rendkívül rövid időtartam még a munkavégző képesség megőrzését, mint eredetileg elsődlegesen vállalt célt sem tudja biztosítani. 2003-ban pl. a közhasznú foglalkoztatás által érintett személyek száma éves összesítésben 76 892 fő volt, míg a program éves átlagos létszáma 17 334 fő. Az alig 4 hónapos átlagfoglalkoztatási idő elsődlegesen a passzív ellátáshoz szükséges jogosultság megszerzését szolgálta, s csak másodlagosan vette figyelembe, mint lehetőséget, a munkaerő-piaci integrációt. (Laky, 2004. 72-73. old.)*

- *a közhasznú foglalkoztatás esetenként vállalkozások elől veszi el a munkalehetőséget, tartós foglalkoztatási lehetőségeket szünteti meg (pl. a helyi vállalkozó helyett közmunkások meszelik ki az iskolát). "Kiszorító hatás"*

A magyarországi munkanélküliség jellemzői azonban emellett szólnak, hogy ezeknek a foglalkoztatási formáknak a fenntartása, illetve kibővítése indokolt. Elsősorban azért, mert a munkanélkülieken belül nagyon magas a tartósan munkanélküliek aránya, akik alacsony képzettségük, életkoruk, távoli lakóhelyük miatt szinte semmi eséllyel sem rendelkeznek arra, hogy támogatás nélkül normál munkahelyen elhelyezkedjenek. A segély helyett köz(hasznú) munka elvével kapcsolatos lehetséges megfontolások

A munkanélküliek azon rétegénél, akiknek foglalkoztatása a versenyszférában nem oldható meg, segélyezés helyett a támogatott munkahelyeken való elhelyezés biztosítja az egyetlen lehetőséget, hogy visszatérjenek a foglalkoztatottak közé.

A köz(hasznú) munka jelenlegi elve az, hogy átmeneti időre megtörje a tartós munkanélküliséget, segítsen megőrizni a munkanélküli munkavégző képességét és bizonyítsa a helyi közösségek számára is, hogy a munkanélküli személyek - megfelelő lehetőség esetén - hozzá kívánnak járulni településük, régiójuk fejlődéséhez. A közhasznú foglalkoztatás jelenlegi szabályozása is alapvetően erre az elvre épül.

A helyzetértékelés alapján felmerült az a gondolat, hogy még nagyobb mértékben alkalmazzuk a segély helyett munkát elvet. Mi ennek az akadálya?

-*A fenti elv megvalósítása során figyelembe vehető pénzügyi alapoknál rendelkezésre álló keretek (járadék, segélyek) nem nyújtanak fedezetet a foglalkoztatás közvetlen költségeire.*

-*A foglalkoztatás során a béren kívüli további többletköltségek merülnek fel.*

-*A közhasznú foglalkoztatás időtartama alatt az érintettek a szociális segély mértékét másfél-kétszeresen meghaladó munkabéren részesülnek, ami szemben a szociális segéllyel járulékköteles, azaz egy munkanélküli foglalkoztatása a segélyezéshez képest háromszoros közvetlen költséggel jár;*

-*Biztosítani kell a munka megszervezésével, irányításával a munkába járás költségeit és a munkavégzéssel kapcsolatos egyéb költségeket (munkaruha, étkezés stb.),*



*-Fedezni kell a munkavégzés dologi költségeit.*

*-A segély helyett munkát elvniél maradv, a köz-, illetve a közhasznú munkaalkalmak bővíthetőségének korlátot szab a regisztrált munkanélküliek összetétele is. (alacsony iskolai végzettség, relatíve magas életkor; a tartós munkanélküli lét romboló hatásai stb.) Ugyancsak korlátként jelenik meg a másik oldalon az, hogy nagyszámú köz(hasznú)munka lehetőséget főleg szakképzettséget nem igénylő területeken lehet szervezni, azonban az ilyen típusú munka maximum a szinten tartást, vagy még azt sem biztosítja, így kevésbé lehet cél.*

A közmunka pályázatok, valamint a megyei munkaügyi központokhoz beérkező közhasznú foglalkoztatás iránti igények alapján az a kép bontakozik ki, hogy az önkormányzatok a jelenleginél mintegy 50%-ban tudnának több embert foglalkoztatni közmunkán, illetve közhasznú foglalkoztatás esetében, ha az állam a következő időszakban az ehhez szükséges forrásokat biztosítani tudná. Ezzel szemben az utóbbi években nemcsak reál, hanem nominál értékben is csökken a rendelkezésre álló összeg.

Míg 1999-ben a közhasznú programban érintettek létszáma elérte a 120 000 főt, 2000-ben már csak 93 441 személy, 2003-ban 76 892 személy dolgozott. Az éves átlaglétszám tekintetében is látványos visszaesésnek lehetünk tanúi. 1997-ben még 30780, 1999-ben 28 867, 2000-ben 23 705 és 2003-ban 17 534 fő volt az egy évre vetített státusok száma. (Laky, 2004. 72-73.old.) A közhasznú programok 2000-ben megfigyelhető visszaesésének hátterében a közcélú foglalkoztatás áll, melyet az önkormányzatok gyakran a foglalkoztatási hajlandóság tesztelésére használnak. A közcélú foglalkoztatás pénzügyi kondíciói kedvezőbbek az önkormányzatok számára, jóllehet a foglalkoztatás finanszírozása célcsoporttagonként átlagosan egy hónapra terjed ki, ezzel is gátolva a munkaerő-piaci integráció hatékonyságát.

A munkaerő-piaci helyzetképből következik, hogy van egy olyan réteg, amelynek foglalkoztatása nem oldható meg tisztán piaci eszközökkel, ezért állami beavatkozással létrehozott foglalkoztatási lehetőségek biztosítására a továbbiakban is szükség lesz. Ennek egyik lehetséges eszköze a közhasznú és közmunkák rendszere, melyeknek feltételrendszerét közelíteni kell, megtartva a kialakult történeti előzmények pozitívumait. A köz(hasznú) és közmunkák szervezésében nagyobb mértékben szükséges támaszkodni a régiókra, illetve a régiók együttműködő önkormányzataira. A jelenlegi 100-110 ezer fős közmunka/közhasznú foglalkoztatotti létszám előzetesen jelzett önkormányzati igények szerinti 50%-os, tehát 150 ezer körüli főre történő növelése további, mintegy 10 milliárd forint ráfordítást igényelne, amivel körül-belül 3 milliárd forint segély takarítható meg. A forrás biztosítása esetén nagy kérdés, hogy megszervezhető-e a gazdaságban ekkora volumenű ésszerű foglalkoztatás, s a politika szándéka túlmutat-e a "jogszerző idő" biztosításán a munkaerő-piaci hatékony integráció irányába. Az időtartam és a feladat is sokat elárul arról, mi a "köz" foglalkoztatás szerepe napjaink munkaerőpiacán.

*Debrecen, 2004*

*Jegyzet: Laky T. (szerk.) A magyarországi munkaerőpiac 2004, Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest 2004.*

## **KÖZMUNKÁSOK MAGYARORSZÁGON**

### **A KÖZMUNKÁSOK LEÍRÓ STATISZTIKÁJA**

A közmunka programok 5. éve segítik a versenyszférából kiszorult, többnyire tartósan munka nélkül lévő személyek foglalkoztatásba vonását. 1996-ban, a program indításakor számos ponton a múlt század végén oly sikeresen működött fővárosi közmunka programok jelentették az előképet az újrainduló program kidolgozásakor. A legfőbb célkitűzés volt ma is, mint egykoron, hogy a munkából kieső személyek számára hasznos, a társadalom számára is elfogadható, új értéket létrehozó foglalkoztatási forma szerveződjék. A Pest, Buda és Óbuda egyesülését támogató Fővárosi Közmunkatanács /1870/ szervezte a főváros képét ma meghatározó nagy beruházások jelentős részén a közmunkások foglalkoztatását. A századforduló közmunkásai nem csupán segédmunkásként dolgoztak a nagyszabású építkezéseken, hanem sok esetben szakmailag igényesebb munkaköröket is betölthettek. A közmunka eredménye így a legtöbbször látványos volt, a foglalkoztatási forma a közösség, a társadalom számára általánosan elfogadott, elismert tevékenységgé vált.

A közmunka szervezése ma sok vonatkozásban eltér a századfordulós mintától. Nem csupán abban a tekintetben, hogy az egész országra kiterjedő program lépett a korábban főként főváros központú foglalkoztatás helyébe, hanem abban a vonatkozásban is, hogy ma a közmunkások tevékenysége főként a meglévő értékek megővésére koncentrál. Jelentős mértékben változott a közmunkával szemben megfogalmazott közmegítélés is. A vélemények sokszínű palettájáról egy-két domináns hang kiemelkedni látszik. Az egyik ilyen jelzés, hogy a közmunkások olyan tartósan munka nélkül lévő személyek, akik nincsenek már a teljesítőképesség elfogadható szintjén, s szaktudással a legtöbb esetben nem is rendelkeznek. Más vélemények azt hangsúlyozzák, hogy a motiváció hiánya akadályozza a közmunkásokat abban, hogy komoly feladatot, szakértelmet igénylő vállalatokat tegyenek a szervezők e munkacsoportok nevében. Vannak olyan vélemények is, hogy a közmunka - különösen az ország keleti felében - a romák foglalkoztatására kitalált munkaerő-piaci eszköz, melynek nem az a célja, hogy új értéket termeljen, hanem hogy a szociális ellátásra való jogszerző időt legyen hol megszereznie a különben munkából/szociális ellátásból kiszoruló társadalmi rétegnek. A közmunkáról, napjaink közmunkásairól kialakult kép tehát igen diffúz, de milyen a valóság, amelyről e kép formálódik?

### ***A KÖZMUNKÁSOKAT LEÍRÓ STATISZTIKA FORRÁSA***

A fenti kérdésre adandó válasznak számos alkalommal igyekeztünk utána járni, de a rendelkezésre álló adatok miatt részletes elemzésre nem vállalkoztunk. Túl sok volt a munkaerő-piaci rendszerben lévő statisztikai forrás adathiánya - az adatgyűjtés speciális szempontjai miatt - ahhoz, hogy a kérdésekre maradéktalanul válaszolhattunk volna. Ennek a hiánynak a kiküszöbölésére egy teljes körű adatfeltárást végeztünk a közmunkások körében. A 2000. évben nyertes 52 közmunkaprogram július havi jelentéseit vettük alapul, s az ott található valamennyi információt számítógépes adatbázissá szerveztük, majd különböző elemzési eljárás alá vetettük.\*

*(\*A kutatást a Szociális és Családügyi Minisztérium támogatásával végeztük. Az adatok statisztikai szintű elemzéséhez szükséges, a 2000. július 31-i állapotokat tükröző havi jelentésekbe így kaphattunk betekintést. A feldolgozás során csak az országos programokban résztvevők adatait elemeztük. A regionális közmunkaprogramok résztvevői nem szerepelnek az adatbázisban.*

*Az adatbázis rendezésében segítséget nyújtott Farkas Attila, György Attila és Kiss Imre.)*

Az eszmei időpont kiválasztása azért vált szükségessé, mert a programban egy változó munkaerő-állomány jellemzőit igyekeztünk megragadni, s nem a folyamatot akartuk e rövid áttekintés keretein belül dokumentálni. A július 31-e azért tűnt a vizsgálat szempontjából alkalmasnak, mert a programok csaknem teljes "feltöltöttséggel" működtek, tehát nem csupán a leírás reprezentativitását mondhattuk ki, hanem a teljeskörűséget. A jelentésekben rendelkezésre álló információk típusait természetesen kutatói szemmel még mindig csak korlátozottan elégségesnek tekinthetjük, hiszen nincsenek információink pl. a közmunkások családi állapotára, a háztartásokra, amelyben élnek, s amelyet a közmunka során szerzett fizetésből kell, hogy működtessenek, nincsenek adataink az életutakról, melyek kijelölték a munka peremére való sodródást, nem ismerjük az egészségi állapotukat, csupán annyit tudunk, hogy a munka alkalmassági vizsgálatokon a közmunka tevékenységre megfeleltek, s a jelentések nem tartalmazzak - csak a legkritikusabb esetekben - információt a tartós munkanélküliség számos következményéről sem, pl. a szenvedélybetegség kialakulásáról, vagy a mentális állapotról.

Mindezek ellenére valljuk, hogy a közmunkák történetének leghitelesebb forrására támaszkodva (6750 közmunkás adatai) közelíthetünk a kérdésre adandó válaszhoz: kik a közmunkások?

### ***A KÖZMUNKA, AMI ÚGY TŰNIK FŐLEG A "FÉRFLIAK DOLGA":***

A 6750 közmunkás közül csupán 859 a nő. Ez a mintának alig 13%-a (12,7%). 3 pályázati programban egyáltalán nem foglalkoztatnak nőt, 6 programban egy nő van, s további 14 programban 10 alatt van a női dolgozók száma. A nők alacsony részvételi arányát a 2000. év során a közmunkákban bizonyos mértékig az is magyarázza, hogy a nyertes pályázatok között nem szerepeltek a korábbi években néhány esetben sikerrel pályázó szociális ellátást felvállaló programok. A nehéz fizikai munka, a tevékenység jellege, s nem utolsósorban a szaktudás hiánya nagymértékben akadályozta, hogy a közmunka programokon belül kedvezőbb nemi arány alakuljon ki. Az arányokat látva talán nem fölösleges felhívni a figyelmet arra, hogy a regisztrált

munkanélküliek körében a nemek aránya sokkal kiegyenlítettebb, s még a tartósan munka nélküliek körében is alig billen a mérleg valamiképpen a férfiak javára.

Hol dolgozik az a 859 nő, aki mindezek ellenére bekerült a közmunka programba? 58,8%-uk az árvízvédelmi programoknál, 38,2%-uk pedig a környezetvédelmi programokban. Alig 2,1%-a található az alkalmazott nőknek a közúthálózat fenntartását vállaló programokban, s legkevesebben a középület felújításokon kaptak lehetőséget a munkavégzésre. A legtöbb nőt betanított munkásként alkalmazták. A nőknek 74,4%-a ebben a munkakörben, s 11,2%-a pedig ügyviteli munkakörben dolgozik. Nemcsak a közmunkára, hanem a magyarországi foglalkoztatási struktúrára is jellemző módon *az ügyviteli alkalmazottaknak 93,2%-a itt is nő*. A betanított munkakörben foglalkoztatottak aránya a nők és a férfiak esetében azonos módon közel 75%, az eltérés a szakmunkás munkakörben mutatkozik inkább, ahol még belső arányaihoz képest is (vagyis a nőknél ill. a férfiakon belüli arányokhoz képest) kétszer annyi a férfi, mint a nő (7,2% ill. 3,6%), valamint az ügyviteli alkalmazott esetében ilyen látványos az eltérés. (A nők 1,5%-a, a férfiak 0,1%-a dolgozik ügyviteli munkakörben.)

A minimálbérnél alig valamivel magasabb bérért kell ellátni az ügyviteli teendőket a nők közel felének (41,8%), s 15,4% még a minimálbért sem érte el a vizsgált hónapban. Jóllehet itt a táppénzes napok száma, a későbbi munkába állás is közrejátszik, de ezek a tényezők a férfiak esetében is fennállnak, mégis itt csak alig 7,7%-nyi azon férfiak aránya, akik ebben a hónapban a minimálbér alatti jövedelemhez jutottak. A teljes állomány fele magasabb, mint 30 000 Ft. jövedelmet kapott a vizsgált hónapban, a nők esetében ez csupán csak a harmadát érte el. A bérek eltérését a táppénzes állomány nem magyarázhatja, hiszen a teljes foglalkoztatotti létszámból a vizsgált hónapban átlagosan 3,5% vett igénybe ellátást. Ez a férfiak esetében 3,4%, míg a nők esetében 4,0% volt. A kettő között tehát nincs akkora eltérés, ami a bérek közötti eltérést magyarázhatná. A két nem kormegoszlása sem jelent magyarázatot a jövedelmi különbségekre, mert a vizsgált korcsoportok szerint csaknem azonos arányban oszlanak meg a nők és a férfiak. Az adatok alapján tehát nem arról van szó, hogy fiatal, pályakezdő ügyviteli alkalmazottakkal töltik be a státust, s így méltányos az alacsonyabb bér.

A legmagasabb a női dolgozók foglalkoztatásba vonásának az aránya Komárom-Esztergom megyében. Itt eléri a 40%-ot. A második helyen Tolna megye szerepel 35,4%-kal. E két megyét követi 23,4%-kal Zala megye. Somogy és Győr-Moson-Sopron megyében mindösszesen 2-2 nőt érint a közmunka, s további 4 megyében még 10% alatt van a női foglalkoztatottak aránya (Jász-Nagykun, Hajdú-Bihar, Vas és Baranya megyék). A felsorolásból kitűnik, hogy nem a földrajzi helyzet, talán még nem is a munkanélküliségi ráta aránya határozza meg, hogy bekerülnek-e a nők a közmunka programba.

## HÁNY ÉVESEK A KÖZMUNKÁSOK ?

A legmagasabb a részvételi aránya a 40-49 éves kor közötti kohorszoknak. 31,3%-a a közmunkásoknak ebből a korcsoportból kerül ki. 50 év fölött a foglalkoztatottaknak csak 15,3%-a van, s pályakezdőként is (24 éves korig) csupán 13% kapcsolódik be a munkába.

*Békés és Jász-Nagykun Szolnok megyékben a két szélső korosztály részvétele igen magas* (az 55 év felettiek aránya 13,5%, 14,5%, ugyanakkor a 19 év alattiak is itt vannak a legnagyobb arányban 11,5% és 13,3%) Borsod, Jász-Nagykun és Szabolcs-Szatmár megyékben a 24 év alattiak részvétele kiugróan magas a többi megyéhez képest (Borsodban meghaladja a 40%-ot!) Ezek a megyék a legmagasabb munkanélküliségi rátákkal vezetnek az országos listát. Az elhelyezkedési gondok itt nem korlátozódnak az idősebb, szakképzetlenebb munkavállalókra. Itt a fiatalabb és szakképzettebb munkaerőnek sem kínálkozik munkalehetőség a versenyszférában. Az ÉK-i megyék foglalkoztatási gondjaikat tehát még a pályakezdők esetében is a közmunka keretein belül kívánják enyhíteni. Vas, Győr és Tolna megyékben ugyanakkor a 24 év alatti részvételi aránya a közmunkaprogramokban nem éri el az 5%-ot. A kedvezőbb munkanélküliségi rátával rendelkező megyék így alapvetően nem a pályakezdő probléma kezelésére használják a közmunka program kereteit, hanem az 50 év fölöttiek munkába vonására. A Tiszától keletre lévő programokban a munkanélküliek tehát az átlagos életkortól lényegesen fiatalabbak, míg a Dunától nyugatra lényegesen idősebbek.

A programok profilja és a közmunkások kormegoszlása is érdekes összefüggést mutat. A középület felújítás és az árvízvédelem egyértelműen a fiatalabb kohorszok programja. A "vízválasztó" itt a 35 éves életkor, a környezetvédelmi programok főként a 35 fölöttieket fogadják be. A közúthálózat fenntartását vállaló programok

esetében a legkiegyenlítettebb a korszerkezet. Az árvizes és középület felújító programok esetében legalább két tényezőre vezethető vissza a fiatal korstruktúra. Egyfelől nem szabad megfedkezni a földrajzi megoszlásról. Típusát tekintve a keleti régióban több árvizes programmal találkozunk, s itt eleve a magasabb munkanélküliségi ráták miatt több fiatal kerül be a programba. A másik tényezőt a programvezetőkkel készített interjúk során a megkérdezettek hangsúlyozzák: itt lényegesen nehezebb a fizikai megterhelés, mint egyéb programokban, s az idősebb generáció már nem bírja erővel a feladatok ellátását.

A 19 év alattiak főként betanított és segédmunkát végeznek. A 218 főből 1 ügyviteli alkalmazottal és 4 szakmunkással találkozunk csupán. A 19 év alattiak többsége férfi. A 218 főből csupán 20 nő van. A 20-24 éves korosztályból kerülnek ki az ügyviteli alkalmazottak. Az ügyviteliek 17,5%-a 20-24 éves kor közötti. Érdekes módon a 30-34 évesek és a 40-44 évesek hasonló arányban vesznek részt az ügyviteli munkában, s e három korcsoport lefedi az ügyviteliek többségét. A brigádfelvezetők többsége 45-49 éves, s a szakmunkások is főleg 40 és 50 közötti szakemberek. A termelésirányítók egy korosztállyal fentebb vannak a legtöbb esetben, ők már 50-54 közöttiek. A munkakör és az életkor kölcsönhatása a versenyszférával hasonló szabályokat mutat. A vezetői tapasztalat és a kor itt is együtt jár.

7 közmunkás 59 év fölötti. Egy kivétellel valamennyien betanított munkások és férfiak. Nem jellemző a nők foglalkoztatása az eggyel fiatalabb (55-59 év) korcsoportban sem. Az itt foglalkoztatott 297 főből csak 12 a nő. Átlagon felüli viszont a nők foglalkoztatása az 50-54 éves korcsoportban (a nyugdíjhoz szükséges évek megszerzése?) a 30-34 évesek körében (visszatérés gyermeknevelési szabadságról?), valamint a 20-24 évesek körében (családalapítás előtt?)

### **HONNAN JÖNNEK A KÖZMUNKÁSOK ?**

A közmunka programban résztvevők 32,8%-a jövedelempótló támogatásban részesült, 4,1%-a pedig rendszeres szociális segélyben részesült a munka megkezdése előtt. 53% olyan regisztrált munkanélküli volt, aki az előző két kategórián kívül esett. Annak ellenére, hogy a programok többségében a toborzásba a helyi önkormányzatok is jelentős mértékben bekapcsolódtak, nagyon alacsony a rendszeres szociális segélyben részesülők részvételi aránya (4,1%). Ebből arra következtethetünk, hogy a jogszabályi változások ellenére az év első felében még mindig nagyon kevés a rendszeres szociális segélyben részesülők száma a vizsgált önkormányzatoknál. A jövedelempótló támogatás megszüntetését követően várhatóan az év második felében kerül sor a rendszeres szociális segélyben részesülők számának intenzív növekedésére, s ezzel együtt feltehetően a későbbi közmunkaprogramokban is nő majd a rendszeres szociális segélyezettek részvételi aránya.

A munkakezdés idejéből az tűnik ki, hogy a későbbi létszamaránnyal összevetve az első hónapban nagyobb mértékben kerültek be a programokba a jövedelempótló támogatásban részesülő munkanélküliek, mint a regisztrált munkanélküliek, akik a program beindulását követően a létszám arányokat tekintve "átveszik a vezetést". (A jövedelempótló támogatásból érkező közmunkások 64,2%-a már májusban bent van a programban, míg a regisztrált munkanélkülieknek csak 61,3%-a lép be ebben a hónapban.)

A szociális segélyben részesülők alacsony részvételi arányát (4,1%) a fentiekén túl részben az is magyarázza -s a programszervezőkkel készített interjúk alkalmával a nyilatkozók ezt többször említették-, hogy a rendszeres szociális segélyben részesülők jelentős része nincs abban a fizikai állapotban, hogy nehéz fizikai munkát tartósan el tudna látni. Ennek a kijelentésnek az értékét talán az gyengíti, hogy a szociális segélyezettek közül a legtöbben épp az árvízvédelmi feladatok körében kaptak munkát (a segélyezettek 81,7%-a), ami köztudottan nem a legkönnyebb fizikai munkák közé tartozik.

**Az alkalmazottak 1,1% -a a programot megelőzően nem volt munkanélküli,** s ebből 0,4% korábban is a programszervezőknél dolgozott főállásban. A 24, korábban nem munkanélküli alkalmazottból **23 fő az ár- és belvízvédelmi programok alkalmazottja volt.**

## MIÉRT MENNEK EL A KÖZMUNKÁSOK A PROGRAMBÓL ?

A 6750 vizsgált esetből 388 esetben fordult elő, hogy a munkaviszony megszüntetésére került sor. A fluktuáció mértéke tehát 5,7%, ami "normál munkaerő piaci viszonyok" között is elfogadhatónak mondható. Különösen igaz ez a megállapítás akkor, ha tudjuk, hogy a vizsgálat idejének intervalluma a programok futamidejének a kezdetére esik, amikor jó néhány program esetében még nem telt le a próbaidő, s a "bedolgozási fázison" épp, hogy túl vannak - vagy bizonyos mértékig (825 fő) - még benne vannak ebben a fázisban a munkavállalók.

A munkaviszony megszűnésének oka az esetek többségében (55%) az volt, hogy a határozott idejű munkaszerződés ideje lejárt. Ez a tény azért érdemel külön elemzést, mert a pályázati programok épp, hogy elindultak, tehát nem a program vége miatt, hanem valamilyen más megfontolás/ok miatt születik a munkanélküliekkel ilyen rövid távú munkaszerződés. A vizsgálatok során két markáns ok látszik kirajzolódni. Egyfelől a munkaadó a munkáltatás során felmerülő alacsony teljesítményt, magatartási problémákat, alkoholfogyasztást stb. a legtöbb esetben nem úgy szankcionálja, hogy rendkívüli felmondást kezdeményez, hanem rövid ciklusú határozott idejű munkaszerződéseket köt, melyet ha probléma merül fel a munkavállaló esetében a következő ciklusra egyszerűen nem hosszabbít meg. Egy és három hónap között váltakozik a határozott munkaidő szerződések időtartama, s ha a szerződő felek kölcsönösen elégedettek egymással, a szerződést újra megkötik. Másfelől a "munkaszerződés lejárt" kategóriába tartozik a munkaadónak az a törekvése is, hogy a rendelkezésre álló közmunka státusokon "forgassa" a munkanélkülieket, esélyt adva arra, hogy minél több jövedelempótló támogatásban részesülő, esetleg aktív korúak szociális segélyében részesülő személy számára lehetőség nyíljon a 30 napos munkavégzésre. Mivel ez utóbbi törekvés elsősorban az önkormányzatok által szervezett közmunka programokra jellemző, teljesen érthető, hogy a környezetvédelmi programok munkaszerződés bontásának több mint 2/3-a (67,3%) a "határozott idejű szerződés lejárt" kategória alá esik.

A jövedelempótló támogatásban részesülők a határozott idejű szerződés lejártával érdekes módon az átlagos mértéknél alacsonyabb rátával válnak ki a programból. Pedig a 30 napos "körbeforgatást" itt tételeztük fel a legnagyobb arányban. Úgy tűnik, hogy a regisztrált munkanélkülieket ez a felmondási forma jobban érinti. De az is lehet, hogy egyszerűen arról van szó, hogy a "vizes" programok, melyek a programban túlsúlyban vannak, így válnak meg a munkavégzésre alkalmatlan munkaerőtől. Ennek a kettős hipotézisnek a megnyugtató igazolása még várat magára.

Az ár-és belvízvédelmi programok közmunka programon belüli túlsúlya miatt a "határozott idejű szerződés lejárt" kategória 72,9%-a "vizes" programokra esik. Ez az arány körülbelül megegyezik a közmunka programon belüli "vizes" programok arányával, vagyis a felmondás e módja itt átlagosnak mondható, míg a környezetvédelmi programok a közmunka programoknak alig 1/5-ét adják (17,7%), ugyanakkor a határozott idejű felmondás ezeket a környezetvédelmi programokat 27,1%-os mértékben érinti, tehát e felmondási típus a környezetvédelmi programokban "felülreprezentált". A közúthálózat fenntartási és a középület felújítási feladatokat felvállaló programokban ez a felmondási forma elő sem fordul. Úgy tűnik, a munka jellegéből adódóan itt csak hosszú távú együttműködésben akartak gondolkodni a szervezők.

A *munkavállaló oldaláról* vizsgálva a felmondásokat, a legnagyobb arányban az árvízvédelmi programokból még a próbaidő alatt (52,0%-a a próbaidő alatt a munkavállaló oldaláról kezdeményezett valamennyi felmondásnak) léptek ki a munkavállalók. Második helyen szerepel ebben a vonatkozásban a közútfenntartásból kilépők aránya (36,0%) Ha súlyozott átlagot vizsgálunk, vagyis figyelembe vesszük azt, hogy a "vizes" programok a programok 3/4-ét teszik ki, elmondhatjuk, hogy a legnagyobb arányban a közútfenntartó programokból "menekültek ki" a munkavállalók még a próbaidő alatt, jóllehet fizikailag a "vizes" programokat megterhelőbbnek minősítették a legtöbb esetben. Vagyis itt nem elsősorban a fizikailag megerőltető munka az, ami a munkavállalót idejekorán távozásra indította, hanem valami más. Hogy pontosan mi, azt nem tudjuk, csak feltételezéseink vannak: a munkafegyelem, a teljesítményközpontúság, a következetesebb alkohol kontroll stb. Különösen érdemes ezen okokon tovább gondolkodnunk akkor, ha tudjuk, hogy a "közutas" programok a közmunkaprogramok közül szinte a legjobban fizetettek, tehát az anyagiak szempontjából itt éri meg leginkább bent maradni a programban!



A munkavállaló csak 7 esetben kezdeményezte a rendkívüli felmondást a próbaidőn kívüli időszakban, míg a munkáltató 43 esetben. A "rendes felmondás" viszont a munkavállaló részéről gyakrabban fordul elő (27 eset), mint a munkaadó részéről (5 eset). Ez a legtöbb esetben a munkavállalók nem közmunka státusban való elhelyezkedésével magyarázható. Rendes felmondással a legtöbb alkalommal a regisztrált munkanélküliek (vagyis akik a legrövidebb időt töltötték el a munkanélküliek rétegében) élnek, ezzel is igazolva részben a munkaerő-piaci megfigyeléseket, hogy mielőbb lépni kell, annál sikeresebb az elhelyezkedés.

Az egyes típusokat elemezve elmondható, hogy a nők sokkal kisebb mértékben kezdeményezik a munkaviszony megszüntetését, mint a férfiak. Ha erre mégis sor kerül, akkor az inkább rendkívüli, mint rendes felmondással valósul meg. A legtöbb esetben a nőknél a határozott idejű munkaviszony jár le. Ezt a típust az indokoltnál nagyobb mértékben figyelhetjük meg a nők esetében. Míg a férfiak munkamegszűnéseinek 52,3%-ban ez az ok áll, a nőket ez az ok 78,4 %-ban érinti.

A *munkáltató oldaláról* úgy tűnik, hogy a rendkívüli felmondást sokkal nagyobb arányban vállalják fel az ár-és belvízvédelmi programokban, mint a környezetvédelmi programokban. Az önkormányzatok szívesebben alkalmazzák a közös megegyezéssel történő szerződésbontást. Általában két okot említenek a nyilatkozók ennek magyarázataként. Egyfelől nem akarják rendkívüli felmondással "megbélyekezni" a munkavállalót, mert az a későbbi segélyezés, vagy elhelyezkedés során kedvezőtlenül érinti a most távozni kényszerülő munkavállalót, másfelől jogi szempontból is biztosabbnak ítélik, ha a dolgozó "jobb belátásra tér", s közös megegyezéssel lép ki, mintsem a hosszú pereskedést, ami egy munkaügyi vita esetében előfordulhat.

A munkáltatók a legnagyobb arányban rendkívüli felmondással a korábban jövedelempótló támogatásban részesülőket küldik el. A "30 napos forgatási kényszernek", mint az adatokból is kitűnik, van egy olyan hátránya, hogy a munkára legkevésbé alkalmas személyek is "bekényszerülnek" a programba, s ott nem felelnek meg az alapvető elvárásoknak sem, így a munkaadó kénytelen tőlük rövid úton "szabadulni". Jó lenne tudni, hogy ezeket a felmondásokat követik-e szankciók (további segély szüneteltetése stb.), vagy visszakérülnek jobb híján az ellátórendszerbe tovább rontva az ott lévők munkavállalási hajlandóságát.

### ***"MIT ÉR AZ EMBER, HA KÖZMUNKÁS?" - A JÖVEDELMI VISZONYOKRÓL***

A közmunkások többségének a jövedelme a vizsgált hónapban 25 500 és 30 000 Ft között volt (43,2%). Az árvízvédelmi programokban az átlagon felüli mértékben tartoztak a fizetési kategóriába a munkavállalók, míg a közúthálózat fenntartási programokban a legkevésbé. Ott valamivel jobban keresnek az alkalmazottak! A "közutasok" többsége 30 000- 35 000 Ft között került besorolásra. Vagyis a *legjobban fizetik a közmunkásokat a közúthálózat fenntartó programokban* - ugyanakkor, mint a korábbiakból is kitűnik - itt a legerősebb a munkaadó kontrollja. A legalacsonyabb a jövedelem az ár-és belvízvédelmi programokban, s alig valamivel jobb a helyzet a környezetvédelmi programok esetében.

A korábban jövedelempótló támogatásban részesülő, illetve szociális segélyben részesülő munkanélküliek, illetve pályakezdők többsége minimálbérben, vagy ahhoz közeli bérben kerül be a foglalkoztatásba, míg a munkaügyi központokban regisztrált tartós illetve nem tartós munkanélküliek többnyire eggyel magasabb fizetési kategóriákba kerülnek, bérük 30 000- 35 000 Ft között van a vizsgált hónapban. A minimálbér a legvalószínűbb a korábbi szociális segélyezettelnél, s a legkisebb valószínűséggel a korábban nem munkanélküli és saját dolgozó esetében fordul elő. A bérkategóriák tehát az adatok szerint pontosan visszatükrözik a munkaerő-piaci státust.

A közmunkások jövedelme a legalacsonyabb Észak-Magyarországon, Észak-Alföldön és a Dél-Dunántúlon (25 500 - 30 000 Ft.). Dél-Alföldön és Közép-Magyarországon a jövedelmek 30 000 és 35 000 Ft közé esnek, míg Nyugat-Dunántúlon a 35 000-39 000 Ft-os jövedelmi kategória foglalja magába a legtöbb közmunkás munkavállalót. Nem csupán a versenyszféra, hanem a közmunka szempontjából is igaz: minél nyugatabbra kap valaki állást - még ha az közmunka is -, annál magasabb a jövedelme.



## ÖSSZEGRZÉS

A közmunkások legfontosabb statisztikai jellemzőinek áttekintése után a réteg jellemzői igen markánsan kirajzolódni látszanak. Férfiak, alacsony jövedelmi kategóriában, betanított munkásként. Az ország keleti felén inkább fiatalok és középkorúak, a nyugati felén inkább idősebbek. Többségük regisztrált munkanélküli státusból érkezik, nem tartós munkanélküli, az ellátó rendszeren “körbenforgó” (közmunka - járadék-jövedelempótló támogatás-közmunka), s így a tartósság kritériuma rá nem vonatkozik. A szervezők törekvése, hogy a korábban “bevált” dolgozókkal indítsák a programot- néhány kivételtől eltekintve-, általánosnak mondható. A törekvés részükről érthető, hiszen az elemzés során nyilvánvalóvá vált, hogy minél mélyebbre nyúl az időben a program vezetője a “még tartóssabban munkanélküliek” munkába vonása érdekében, annál nagyobb kockázatot vállal mind a létszám, mind a teljesítmény vonatkozásában. A programra ugyanis egyszerre érvényesek a foglalkoztatásra és a teljesítményre vonatkozó elvárások. A közhasznú és a közcélú foglalkoztatással összevetve a közmunkában jelenik meg legmarkánsabban a programszerű működés elve és a mérhető teljesítménykövetelmény. A közmunka mindezek következtében a 2000. év során a peremhelyzetű munkavállalói csoportok “elitjének” szezonális foglalkoztatásává vált.

*Közmunkások Magyarországon, Munkaügyi Szemle 2001/11 40–44. old.*

## “FÉLUTAS PROGRAMOK...”

A hagyományos közfoglalkoztatás átmeneti jövedelmet biztosító programjai után úgy tűnik Magyarországon hosszú út vezet a munkaerő-piaci integrációt segítő, s a hátrányokat komplex módon kezelő foglalkoztatási programokig. Hazánkban a foglalkoztatáspolitikára fordított összeg (a GDP közel 1%-a) messze elmarad az aktív foglalkoztatáspolitikai minta országaitól (Dánia a GDP 6%-a, Svédország a GDP%-a), de az európai átlagtól (a GDP 3%-a) is. A rendelkezésre álló forrás közel 70%-a is változatlanul a passzív ellátások finanszírozására, s a munkaerő-piaci intézményrendszer működésére kerül felhasználásra. A maradék 30%-nyi forrás többségét a hagyományos közfoglalkoztatás finanszírozására, s a munkanélküliek képzésére, átképzésére fordítják. Csak modellkísérletek keretében jelenik meg a támogatott programok világában a régi tagállamokban széles körben ismert és alkalmazott komplex foglalkoztatási programok köre. Az Európai Unió Strukturális Alapja, s az ebből finanszírozott előcsatlakozási programok tették lehetővé, hogy elsőként kísérleti jelleggel, majd mind szélesebb körben ismertté váljanak hazánkban is a komplex - vagy a korábbi fejezetek elnevezése szerint- ESZA típusú programok.

A “Küzdelem a munka világából való kirekesztődés ellen” c. Phare program átmenetet jelent az Európai Szociális Alap által finanszírozott komplex foglalkoztatási és integrációs programok és a korábbi fejezetekben bemutatott, hazánkra egyenlőre általában jellemző hagyományos foglalkoztatási programok (közmunka, közhasznú, közcélú foglalkoztatás) között. A programnak két komponense volt. Az első komponens esetében a szociális terület fejlesztése állt a középpontban, s 12 hónapos foglalkoztatásra volt lehetőség, míg a második komponens, főként a romák munkaerő-piaci integrációját célozva többnyire kommunális feladatok elvégzésére koncentrált a kötelező 8,5 hónapos foglalkoztatási időtartam alatt. A 2004-2006 között megvalósuló 58, egyenként legalább 50 fő foglalkoztatását vállaló program a támogató szolgáltatások szempontjából is “félutas” programnak minősül, a félutasság minden előnyével és hátrányával. A “félutasság” megjelölésre a program többek között azzal is rászolgált, hogy a korábbi egydimenziós modellekkel szemben (bár ez is közmunka programnak indult, igaz “kísérleti közmunka” programnak) felvállalja a célcsoport egyéni fejlesztésének szükségességét és szándékát, s a valamennyi nehézség ellenére következetesen kitart mellette.

A “félutasság” jellemzői a “Küzdelem..” programban több területen is utolérhetők. Bár a program meghirdetésekor kötelező elemek garantálják a többdimenziós jelleget, a befogadott programok közül sok megelégszik a “többdimenziósság látszatával”, s célját tekintve a legtöbb esetben mégis a foglalkoztatási elemek célszerűségét emeli ki, a szolgáltatások hitelességét, szakszerűségét, nyomon követhetőségét, hatásvizsgálatát egyéb szempontok alá rendeli. Ez jelentős mértékben korlátozza a program sikerét, a továbbfoglalkoztatás esélyeit, hiszen lehet, hogy papíron másként van, de a valóságban sok program mégis kicsit jobban finanszírozott egydimenziós projektként működik. Hogy ez milyen mértékig akadályozza a

program tervezőit elképzelésük megvalósításában, ahhoz természetesen jobban kellene ismernünk a program tervezőinek eredeti szándékát. Mi a célja a "Küzdelem.." programnak? Hogy közel 3000 munkanélküli viszonylag jobb körülmények között dolgozhasson, mint a hagyományos foglalkoztatási programokban, s a program elsődleges "kimeneti indikátora" a célcsoport átmentti foglalkoztatása? Vagy ez csupán másodlagos cél, s az elsődleges cél egy olyan modell kifejlesztése, amelynek keretei között - a rendszerbe illesztve- hatékony és hosszú távra (a program idején több hónappal túlnyúló) szóló munkaerő-piaci integráció valósuljon meg? Az ESZA típusú projektekkel szemben ez második indikátorkövetelmény fogalmazódik meg még akkor is, ha ott sem teljesül minden esetben.

A "félutasság" további jellemzőjeként lehet említeni, hogy a célcsoport esetében itt nem feltételezik a munkavégző képesség, készség azonnali meglétét, mint a hagyományos foglalkoztatási programok esetében. Ugyanakkor a célcsoport többségével azonnal munkaszerződést kötnek, s legtöbb esetben a hagyományos közmunkák területén foglalkoztatják, s esőben, télen, rossz időjáráshoz igazítottan szervezik a felkészítő, képző, tréning elemeket, mintegy ezzel is tudatosítva a támogató szolgáltatási elemek alárendeltségét, másodlagosságát, esetenként - csak a kiírók kedvéért belekomponált- fölöslegességét. Nem a célcsoport szükségletei, fejlesztésének logikai sorrendje diktálja az egyes elemek egymásutániságát, hanem a hagyományos modellekben megszokott foglalkoztatási rutinok. Jó néhány program esetében olyan a támogató szolgálat léte, mint a kalap mellett a bokréta. Ha nincs, nem baj, ha van az is jó. Négy esetben például a célcsoport számára semmi "extra" nincsen, csupán a képzés és a foglalkoztatás.

A hagyományos programokkal szemben a "Küzdelem.." program előnye, hogy befogad differenciált élethelyzetű célcsoportokat, s az 50 fős keretben megjeleníthetőek eltérő tevékenységek. Ebben a vonatkozásban mindenképpen valóság közelebb a program, mint a hagyományos közmunka programok, ahol csak egyféle tevékenységet végezhetett a minimálisan programban lévő, lehetőség szerint azonos feltételekkel rendelkező 100 munkavállaló. A foglalkoztatók összetételében azonban alig valami elmozdulás tapasztalható a "tradíciókhoz" képest, ami több problémát is felvet. Elsőként: egy szűkülő, forráshiányos főként önkormányzati berkekből kikerülő foglalkoztatói körben hogyan is lehet a továbbfoglalkoztatás előírt mértékét megvalósítani (szabály, amely más induláskor önmagába kódolja a szabályszegés szükségességét). 58 programból 43 önkormányzati vezetésű. Csupán 15 esetben van szorosabb kapcsolódás a harmadik szektorral, vagy a versenyszférával. Másodsorban: a hagyományos foglalkoztatási formákkal szemben kialakult rutinokkal szemben (önkormányzati forráshiány pótlására szolgáló foglalkoztatás, melynek elsődleges célja az elvégzendő feladat, s másodlagos célja csupán a célcsoport hatékony foglalkoztatása) nincs igazi motiváció a célcsoport érdekeinek előtérbe helyezésére. Harmadsorban: működik a pályázók rutinja a célcsoporttal szemben is a feladat tárgyának, a foglalkoztatás területének a kiválasztásakor: ez a célcsoport ezt tudja, mindegy milyen mennyiségű forrás van a programban - mondják. A differenciált és piacképes szakmai területek felé irányítása, s az ehhez szükséges háttér megteremtése a pályázók szerint nem lehetséges. Ez magyarázza a "félutasság" legfontosabb elemét: a program a férfiak tevékenységét nem tudja megújítani: a kommunális feladatok rutinja erősebb minden forrásosztó szándéknál. Ehhez pedig nem kell nagy ész, speciális szakképzettség (nem is törik magukat a pályázók az igazi képzettséget adó OKJ-s szakmák felé), különösebb munkavállalói készség, s értelemszerűen kiterjedt, széles profilú támogató szolgáltatásrendszer sem. A végzett tevékenység tehát alacsony presztízssű, a tanult szakma - főleg a férfiak többsége esetében- nem piacképes, a program várható eredménye átmeneti jövedelempótlás, a valódi továbbfoglalkoztatás mértéke bizonytalan. Így magának a programnak a hatása rövid távú, s a probléma a projekt lezárulásával újratermelődő. Mivel a pályázók ezeket a jellemzőket pontosan látják, érthető, hogy a támogató szolgáltatások irányába kifejtett erőfeszítéseik korlátozottak.

## ***A TÁMOGATÓ SZOLGÁLTATÁSOK TÍPUSAI ÉS MŰKÖDÉSI FORMÁI***

A támogató szolgáltatások kialakulása az első időszakban kifejezetten a célcsoportokra koncentrálva történt. A munkaközvetítés, képzés résztvevői maguk az állásnélküliek voltak. A nyolcvanas évek második felétől azonban az elhelyezkedés nehézségének növekedésével párhuzamosan a siker érdekében más célcsoportokra is kiterjed a támogató szolgáltatások köre.

A szolgáltatások által érintettek köre:

- a menedzsment
- a projektekbe bevont célcsoport
- a célcsoport közvetlen környezete (család, szomszédsági csoportok, lokális társadalmi csoportok véleményirányítói stb.)
- munkáltatói célcsoport lett

A célcsoportokra kiterjedő szolgáltatások köre nem igényel hosszú igazolást, hiszen a munkavégző képesség, a teljesítmény javítása elemi érdek volt valamennyi érintett számára. Annál inkább célszerű említést tenni a célcsoport közvetlen környezetének formálására. A támogató szolgáltatások köre első körben a családra terjedt ki (családsegítők bevonása), hiszen a családban mutatkozó problémák előbb-utóbb a munkavégzést is akadályozzák (adósság, konfliktusok, megoldhatatlannak tűnő egyéb problémák). A projektek által tervezett szolgáltatások között 13 alkalommal találkoztunk családgondozással, 3 alkalommal adósságkezelési tanácsadással, s további 13 esetben ígéri a menedzsment, hogy segítséget nyújt a munkavégzést akadályozó - gyermekfelügyelet hiányából adódó - problémák leküzdéséhez.

A családnál szélesebb körben kiterjedő - az elhelyezkedést elősegítő- szolgáltatások körében találjuk még a leendő munkaadóknak szervezett tréningeket, programokat, amellyel felkészítjük a munkaadókat a speciális célcsoporttal való együttműködésre. Ilyen jellegű programmal itt nem találkoztunk, pedig a romák foglalkoztatásával kapcsolatos előítéletek csökkentése, a leendő munkaadók képességeinek, készségeinek a megismertetése javíthatna volna a nyílt munkaerőpiacon való elhelyezkedés esélyét. Hasonlóan hiányzik, vagy csak korlátozott módon érvényesülő elem a lokális társadalmat célba vevő szolgáltatások köre, mellyel a célcsoport befogadását, presztízisének emelését céloznák a program megvalósítói.

Mindezeket figyelembe véve most a szolgáltatások elemzésénél két célcsoportot veszünk nagytípusú alá: a menedzsmentnek szervezett szolgáltatásokat és a célcsoport számára szervezett szolgáltatásokat.

### ***A MENEDZSMENT SZÁMÁRA NYÚJTOTT TÁMOGATÓ SZOLGÁLTATÁSOK***

A projekteket végrehajtó menedzsment, szakmai és egyéb munkatársak számossága, összetétele és szakmai felkészültsége fontos támpont a projektekben végzett szakmai munka értékelésében, s valószínűsíti egy program sikerét, vagy kudarcát. A korábbi projektekhez képest összetettnek nevezhető "Küzdelem..." programban a menedzsmentre váró feladatok sikeres elvégzése a megszokottnál felkészültebb, s nagyobb létszámú stábot igényel (gondoljunk például csak a célcsoport számára nyújtott reintegrációt elősegítő szolgáltatásokra).

Az új szakmai kihívásoknak való megfelelés nem kis erőfeszítést kíván a menedzsment tagjaitól, hiszen a tájékoztató programokon túl komolyabb képzést nem kaptak. Így nem egyszerű a hagyományos programok már-már rutinszerű menedzsment szemléletétől, begyakorolt feladataitól eltávolodni, s az ESZA típusú programokra felkészülni. Más típusú kompetenciákat igényel ugyanis bizonyos elvégzendő feladatok megszervezése, s megint más egy célcsoportra orientáló fejlesztő tevékenység, mely tevékenység közben, mint kimenet, piacon értékesíthető termékeket és szolgáltatásokat kell, hogy eredményezzen. Erre a projektmenedzsmentre való felkészülést egyetlen képzési rendszer sem szervez a hagyományos oktatási rendszerekben. S mivel a szemlélet meglehetősen új még hazánkban is, hosszú az út az ágazati struktúrákban mozgó szakembertől az esztelen szemléletű segítő folyamatig. A holisztikus szemlélet, a többdimenziós látásmód, a strukturált segítő folyamatok menedzsmentje még akkor is komoly kihívás lenne, ha minden munkatárs kifejezetten erre készült volna, s nem a véletlen sodorta volna össze a csapatot egy projekt erejéig. A különböző szakmákat képviselő, eltérő fogalmi rendszert használó, az étellel kapcsolatban sajátos normákat képviselő munkatársaknak így nem egyszerű egységes menedzsmentként viszonyulni a célcsoportokhoz, s szisztematikusan egymásmunkájára alapozva, építve elérni a kívánt cél: a célcsoport készségeinek, képességeinek fejlődését, a sikeres munkaerő-piaci integrációt. Sok esetben nem is ismerték egymást a menedzsment tagjai, nem tudták, mi pontosan a másik feladata, hogyan építhet ki-ki a másik teljesítményére a rendszerben. Ehhez járultak hozzá a csapatépítő tréningek, s ezt folytatták a rendszeres szakmai megbeszélések. A különböző világlátásokhoz és értékekhez eltérő módszerek társultak, ha léteztek egyáltalán módszerek. Számos esetben azt tapasztaltuk ugyanis, hogy a menedzsment számára a program egy új kezdet

lehetőségét rejtette, egy munkanélküli szakasz végét, de egy új szakma tanulásának a szükségszerűségét is. Más esetben pedig a meglévő feladatokhoz- többnyire igazgatási feladatokhoz- társultak a "címek", s a napi rutin mellett végezte a menedzsment tagja fárasztó, szakmai felkészültség hiányában sokszor reménytelennek tűnő munkáját. Nem véletlen, hogy ilyen körülmények között a program előírta a menedzsment számára szervezett szolgáltatásokat, a menedzsment szakmai fejlesztését. A szakmai fejlesztés iránya, formája nagymértékben függ attól, milyen a menedzsment összetétele. Lássuk tehát elsőként a menedzsment szerkezetét!

A menedzsment létszáma pályázonként átlagosan 15 fő, a legkevesebb 3, a legtöbb 63 fő. A projektek mérete közel azonos, míg a menedzsment mérete - s ebből adódóan szakmai szerkezete is- messze különbözött egymástól.

A projektek munkatársainak összetételét vizsgálva a pályázati dokumentációban a menedzsment, az operatív munkatársak, a szakmai munkatársak, egyéb munkatársak csoportjai mellett egy ötödik csoport, az ún. protokoll-munkatársak fogalmának bevezetése is szükségszerűvé vált. A tevőlegesen nem, de a finanszírozásban jelenlevő "első számú vezetők" jelensége még kísért a múltból. A pályázati dokumentum elemzése során 34-féle menedzsment foglalkozási kategóriát találtunk, illetve soroltunk e csoportba. A szűkebb menedzsment tagjainak tekintettük a projektmenedzsment, a szakmai vezetőt, a pénzügyi vezetőt, a projekt koordinátort és a szakmai alprogramok vezetőit. Így a képzési, a humánszolgáltatási, valamint a foglalkoztatási koordinátorokat, programvezetőket is.

A nyertes projektekben átlagosan 2 fő operatív munkatárs - adminisztrátor, projekt asszisztens, pénzügyi asszisztens, könyvelő, illetve könyvvizsgáló - alkalmazása történik. Meglepően magas azoknak a programoknak az aránya, melyekben nem foglalkoztatnak operatív munkatársat (19%), ezekben az esetekben a projektvezetés számára feltehetően nagy megterhelést jelenthet a programmegvalósításhoz kapcsolódó pénzügyi és szakmai adminisztráció elvégzése. De arra is láttunk példát, hogy az önkormányzatok szervezésében megvalósuló programoknál a köztisztviselők az alapfeladathoz társítva végzik a projekttel kapcsolatos adminisztratív teendőket is.

A "Küzdelem ..." program újszerű eleme az, hogy a pályázat végrehajtásában résztvevők számára szakmai fejlesztéseket ír elő. A szakmai fejlesztések lehetőséget adhatnak a szűkebben-tágabban értelmezett menedzsment számára mind szakmai kompetenciáik, készségeik, képességeik fejlesztésére, mind a célcsoport igényeinek, szükségleteinek mind jobb megismerésére. E tanulási folyamat eredményeképpen egyrészt nővekedhet az elvégzett - a célcsoport reintegrációját szolgáló - tevékenységek hatékonysága, másrészt javulhat a megvalósító szervezetek pályázati sikeressége. Éppen ezért kiemelkedően lényeges kérdés, hogy a pályázó szervezetek mennyiben tudtak, illetve akartak élni a kiírók által felkínált lehetőséggel.

A szakmai fejlesztések értelmezésének meglehetősen nagy változatossága fedezhető fel a nyertes pályázatokban. Az elemzés során nem tekintettük e körbe tartozónak azokat a tevékenységeket, melyek egy projekt kivitelezése során elengedhetetlenül szükségesek - így például a partnerek találkozóit -, mindemellett a felmerült formák legszélesebb körét rögzítettük.

A végrehajtók rendelkezésére álló szolgáltatásokat számosságukat tekintve a következők jellemzik:

- pályázonként átlagosan 2-3 féle szolgáltatásban részesülnek,
- a pályázatok legnagyobb hányada esetében egy (16 db, 27,6%), kettő, vagy három (14-14 db, 24,1%) szolgáltatástípus áll az érintettek rendelkezésére,
- két pályázatban nem volt semmilyen a tágran értelmezett menedzsmentnek szóló szolgáltatás, egy pályázatban azonban 9-féle szolgáltatás volt megfigyelhető.

A szakmai fejlesztéseknek, szolgáltatásoknak alapvetően három típusa fedezhető fel: a képzések, a tréningek, valamint egyéb szolgáltatások. A pályázók legnagyobb hányada (45 pályázat, 77,6%) tervezett valamilyen tréninget a menedzsment számára; a tréningek pályázonkénti átlagos száma kicsit több mint egy. A pályázatok nagyobb hányadában hiányoznak azonban mind a végrehajtók számára szóló képzések (34 db, 58,6%), mind az egyéb szolgáltatások (32 db, 55,2%).

A menedzsmentnek szóló szolgáltatások mennyiségi jellemzőin túl mindenképpen érdemi információkat nyújthat jellegük, minőségük vizsgálata is.

A nyertes projektek meglehetősen kis hányadában jár valamilyen képzésre a menedzsmet. Leggyakrabban (azonban ez is csak a pályázók 13,8%-ra, 8 projektre jellemző) uniós és projektismereteket tanulnak a végrehajtók. Annak ellenére, hogy a második komponens 46 projektje elsősorban roma tartós munkanélküliek foglalkoztatását segíti elő mindössze 4 pályázatban szerveztek a menedzsmet számára romológiai, illetve cross-culture képzést (!). A mentorokat mindössze 5 esetben készítik fel képzéssel feladatukra; 3 programban tanulhatnak általános menedzsmetet, illetve számítástechnikát, 2 projektben pedig nyelveket a menedzsmet tagjai. Megállapíthatjuk, hogy ettől a képzéstől nem valószínű, hogy a meglévő képzettség és készségbeli hiányok kiegyenlítődnek.

A menedzsmetnek szóló szolgáltatások között a legnagyobb arányban különböző tréningek fordultak elő (projektenként átlagosan 1,17) legnépszerűbb - éppen a projektek felére jellemző - a sikeres lebonyolítást elősegítő tréning. A leggyakrabban előforduló tréningek, a szervezetfejlesztés és a sikeres lebonyolítás érdekében történő tréning is jellemzően 1 alkalomból állnak a pályázati időszak kezdeti szakaszában (63,6%, illetve 73,7%-ban); az előbbi esetében átlagosan 30 órát, míg utóbbi esetben 27 órát vesznek igénybe.

A menedzsmetet érintő szakmai fejlesztések, szolgáltatások vizsgálata nyomán összességében elmondható, hogy a nyertes pályázók csak kis részben éltek a pályázati kiírás nyújtotta lehetőségekkel:

- általánosan jellemző, hogy a szakmai fejlesztések egyszerűen olyan a pályázat végrehajtását segítő tevékenységek, amelyek amúgy is szükségesek egy projekt végrehajtása során,
- a pályázatok kis hányadában lehetséges csak fel olyan szolgáltatás, mely a végrehajtók célcsoportok speciális igényeivel, szükségleteivel kapcsolatos ismereteit bővítené, ilyen módon csak korlátozottan járulnak hozzá a célcsoport és a pályázatírók közeledéséhez,
- ugyancsak a programok kis hányadára jellemző, hogy a menedzsmet szakmai kompetenciájának, készségeinek, képességeinek valós fejlesztése történik,
- gyakran felületesen, konkrétumokat nélkülözően fogalmazódtak meg a menedzsmetnek nyújtandó szakmai fejlesztésekre, szolgáltatásokra vonatkozó szakmai tartalmak,
- a szakmai tartalmaknak sok esetben ellentmondó költségvetési tételek ugyancsak megkérdőjelezzik azok átgondoltságát,
- a pályázók számára mindezek okán indokolatlanul nagy mozgástér nyílik a megvalósítás során: rendkívül nehéz a vállalatok teljesülésének ellenőrzése, értékelése. A hatékonyságának a mérése ezt követően már fel sem merült.

## **A CÉLCSOPORTNAK NYÚJTOTT TÁMOGATÓ SZOLGÁLTATÁSOK**

A támogató szolgáltatások jelenléte - mint már korábban is említettük - mind a menedzsmet, mind a célcsoport esetében a "Küzdelem ..." program nagy innovációja. Hogy a projekt megvalósítói milyen különböző mértékben éltek ezzel a lehetőséggel az megmutatkozott már a menedzsmet számára biztosított támogató szolgáltatások elemzésekor is. Van olyan projekt (2db), amelynek megvalósítói semmilyen mértékben nem kívánták a célcsoportot fejleszteni, pusztán a foglalkoztatás és az ahhoz kapcsolódó képzés valósult meg a program futamideje alatt. Más megvalósítók sokkal szélesebb körben éltek ezzel a lehetőséggel. Ha a megszervezett szolgáltatásokat áttekintjük, akkor a célcsoport számára a következő alap szolgáltatás típusokkal találkozunk.

A célcsoportot célzó támogatások típusai

- szocializációs deficiteket pótló szolgáltatások (életvitel, kommunikáció)
- az alapkészségeket fejlesztő szolgáltatások (írás, olvasás, számolás)
- szakmai készségeket fejlesztő programok (motorikus, speciális szakmai készségek)
- a kapcsolathányt pótló, a csapatmunkát erősítő fejlesztések (tréningek)



- az elhelyezkedést elősegítő programelemek (álláskereső tanácsadás, állásbörze)
- krízishelyzeteket kezelő készségek (konfliktus, adósság)

A legkiterjedtebb támogatási típus a program kiírásába is kötelezően bevett alapképzettséget pótoló, szakmai képzettséget biztosító képzési rendszer volt. Igaz, ezt az elemet is ahány pályázó volt, annyi féleképpen értelmezte és valósította meg.

### ***A KÉPZÉSI PROGRAMOK ÖSSZEFOGLALÓ JELLEMZŐI***

A munkaerő-piaci fejlesztést célzó programok egyik fontos eleme a résztvevő munkanélküliek (célcsoport) számára biztosított képzés, hiszen azt elvégezve vesznek részt a program által biztosított, megszerzett képesítésre épülő támogatott foglalkoztatásban, illetve ez a képzés piacképes tudás megszerzését lehetővé téve javítja a program befejezése utáni elhelyezkedési esélyeket. Jelen esetben 72,4% azoknak a projekteknek az aránya, ahol minden résztvevő részesült valamilyen képzésben a támogatott foglalkoztatást megelőzően vagy azt kísérve. A fennmaradó 16 projekt esetében a célcsoportnak csak egy része, átlagosan 20,37 fő (összesen 326 fő) az, aki **képzés nélkül azonnal a foglalkoztatásba kerül**. Két esetben feltűnően magas ez a szám - egyszer 45 fő, a célcsoport majdnem 70%-a, egy másik esetben 48 fő, a résztvevők 53%-a kerül képzés nélkül foglalkoztatásba. Ha a projektek első és második komponensére beadott pályázatok közötti különbségeket vizsgáljuk, jelentős eltérést tapasztalunk. Míg az első komponensre beadott pályázatok között pusztán 2 projekt esetében fordul elő, hogy nem minden résztvevő számára biztosított a képzés, addig a második komponens pályázataiban, tehát az elsősorban roma célcsoporttal dolgozó projektek esetében már 30,4% ugyanez az érték (14 pályázatot jelentve). Ez különös paradoxona a programnak, hogy **abban a komponensben biztosítanak a megvalósítók a legkisebb arányban esélyt a hiányzó képzési elemek pótlására, ahol a hiány a legnagyobb arányban mutatkozik**.

A projektek két legfontosabb eleme, a képzés és a támogatott foglalkoztatás megvalósulhat egymástól teljes mértékben elkülönítve, illetve olyan módon, hogy a képzés gyakorlati moduljai már a támogatott foglalkoztatás részét képezik, így a foglalkoztatás a képzés szerves része.

### ***A TÁMOGATOTT FOGLALKOZTATÁS, MINT A KÉPZÉS HÁTTERE***

A projektek kötelező eleme **támogatott foglalkoztatás** szervezése, melynek megvalósítása sok szempontból eltérő az egyes projektekben. Változhat a támogatott foglalkoztatást végrehajtók száma, a szervezetek típusa, illetve eltérhet - a pályázati kiírás előírásaival behatárolt részen mozogva - a támogatott foglalkoztatás területe is.

Négy esetben nincs érdemi információ a **támogatott foglalkoztatást megvalósító szervezetek** számát illetően, így a további 54 pályázóra vetítve átlagosan 5,46 darab az egy projektben a támogatott foglalkoztatásban résztvevő szervezetek száma. E magas érték oka, hogy 1-1 esetben előfordul 14, 15, 16, 25 és 32 foglalkoztatóval dolgozó projekt, ám a leginkább domináns a darabszámok gyakorisága alapján az 1, illetve 2 foglalkoztatóval bíró pályázat - előbbiből 14, utóbbiból 10 darab található. Komponensenként szemlélve a projekteket ebből a szempontból is lényeges eltérések láthatók: az első komponens pályázataiban 13,1 darab, a második komponens projektjei körében 3,72 darab az átlagos foglalkoztatói szám. Az első komponens esetében jóval nagyobb, szélesebb kört vonnak be a főpályázók foglalkoztatóként, gyakorlatilag alig van pusztán 1-2 szervezettel dolgozó projekt, míg a második komponens esetében a szűk kör bevonása dominál, 10-nél több foglalkoztatóval működő projektre három példa található összesen. A bevont partnerek száma egyenes arányban nő az elhelyezkedési eséllyel. A csupán 1-2 foglalkoztatónál lebonyolított támogatott foglalkoztatás nyilvánvalóan kisebb továbbfoglalkoztatási aránnyal képes a programot lebonyolítani.

A **támogatott foglalkoztatásban résztvevő szervezetek** között jelen van önkormányzat, önkormányzati intézmény, non-profit szervezet, piaci szervezet és néhány esetben Cigány Kisebbségi Önkormányzat is. Nem ritka azonban, hogy egy projekten belül egyszerre több típusú szervezet is képviselteti magát a foglalkoztatók között.



A projektek egyharmadában különböző önkormányzati intézmények is foglalkoztatnak, illetve néhány esetben piaci szervezetek és valamelyik Cigány Kisebbségi Önkormányzat is kerül ebbe a szerepbe. Fontos megvizsgálni, hogy a támogatott foglalkoztatásban résztvevő szervezetek között melyek a leggyakrabban alkalmazott "kombinációk". *A leggyakoribb a kizárólag önkormányzatokból álló foglalkoztatói hálózat*, a projektek közel egyharmadánál ez jellemző. Szintén gyakori, a projektek egyötödében alkalmazott a kizárólag non-profit foglalkoztatói kör, valamint ezzel megegyező mennyiségben az önkormányzati és non-profit foglalkoztatók együttes megjelenése (ezt többnyire az önkormányzatok által alapított és működtetett Kht-k jelenlétét jelzi). Kizárólag piaci szervezetekből álló foglalkoztatói kör nincs a projektekben. Ott kellene tehát a program végén a résztvevőknek állást találni, ahol az általános költségvetési hiány miatt egyébként is szűkül a foglalkoztatottak köre.

Összességként elmondhatjuk tehát, hogy míg a "Küzdelem..." program első komponense differenciáltabb helyszínekkel és megvalósítókkal, s az ehhez igazodó képzési szerkezettel igyekszik megfelelni az ESZA típusú programokkal szemben támasztott követelményeknek (kis létszám, szakmai képzés, tartós jövedelemszerzés, esély az elsődleges munkaerőpiacon), addig a második komponens a centralizált - többnyire önkormányzati, vagy önkormányzati érdekeltségben lévő - foglalkoztatók vezetésével, hagyományos tevékenységi szerkezetben, többnyire szakképzés nélkül, a támogató szolgáltatások szűk körét alkalmazva alig lépte túl a hagyományos foglalkoztatási formák kereteit. Az innovatív alkalmazások, a hosszútávra szóló stratégiák nem jelennek meg a projektekben.

A támogatott foglalkoztatás ideje alatt 36 projekt esetében végeztek a foglalkoztatottak közterület-fenntartási munkálatokat, ide tartozik elsősorban a parkgondozás és a hulladékgyűjtés - ez a legjellemzőbb, leggyakrabban megjelenő foglalkoztatási terület. A projektek közel felében (27 esetben) infrastruktúra fejlesztés is szerepel a támogatott foglalkoztatás területei között. Ha a két klasszikus közmunka/közhasznú foglalkoztatási területet összevonjuk, elmondhatjuk, hogy a tevékenységeket illetően az 58 projekt több mint 2/3- a nem tudta átlépni a saját rutinjainak árnyékát, nem voltaképes tevékenységszerkezetében megújulni. Mindemellett csak kisebb részben jelenik meg mint új terület a háznál végzett szociális munka (20 projekt), az épület-felújítás (19 projekt) és az intézményi szociális munka (15 projekt).

## ***SZOLGÁLTATÁSOK AZ ELSŐDLEGES CÉLCSOPORT SZÁMÁRA***

A képzés mellett a résztvevők további támogató szolgáltatásokat vehettek igénybe. A szolgáltatások között itt is kiemelt helyen vannak a tréningek, mint a menedzsment esetében. Átlagosan 2,62 tréninget tervezett számukra a pályázók köre. Az első komponensben 3,58 míg a második (a romáknak szóló) komponensben 2,36 volt a tervezett tréningek átlagos száma. A tréningek közül kiemelkedő helyet foglaltak el az álláskereső, elhelyezkedést segítő tréningek. Meglepő, hogy magas aránya ellenére ez csupán 33 projektben alkalmazott módszer a továbblépés elősegítésére. A többi 25 projektben ezt a módszert nem alkalmazzák, pedig a célcsoport komoly hátrányokkal rendelkezik e képességeket illetően.

A tréningek mellett a célcsoport számos támogató szolgáltatást vehet még igénybe a "Küzdelem..." program projektjeiben. 37 projekt vállalta fel, hogy a célcsoportról folyamatos fejlődési naplót készít, s segítséget nyújt az egyéni élethelyzetekben bekövetkezett változások menedzseléséhez. Az esetsnapló, vagy fejlődési napló készítésekor azonban nem világos, hogy egy közösen felépített karrierterv megvalósításának állomásait olvassuk majd a lapokon, vagy a célcsoport tagjainak tréningeken, képzéseken való részvételét dokumentálja csupán a krónika. Az első esetben differenciált fejlődési utak, eltérő szolgáltatásrendszerek igénybevétele, esetsmenedzser szakértő irányítása áll a folyamatok háttérében, míg a második esetben csupán egy ügyes adminisztrátor.

A célcsoport tagjai többnyire maguk választhatnak a felkínált szolgáltatások között anélkül, hogy a diagnózis felállításához segítséget kaptak volna. A célcsoport nem ismeri a szolgáltatást, vagy ha el is mondják, mi mindent vehet igénybe, nem tudja, mikor milyen eszközzel lehet segíteni az ő gondjain. A célcsoporttagok alapfeltevése: problémáikon akkor lehetne segíteni, ha pénzt kapnának. Ezek a szolgáltatások nem jelentenek közvetlen anyagi jövedelmet, így rövidtávon értéktelennek tűnnek a célcsoport számára. Úgy vélekednek, hogy ez nem az ő, hanem a menedzsment érdekeit szolgálja. Az általuk vélt szükséglet kielégítetlen marad - nem kapnak közvetlen pénzt- így a legtöbb esetben az önként választható szolgáltatásokban nem hisznek és nem

igazán veszik igénybe. A legtöbb esetben így a támogatószolgáltatások csak formálisan, csak papíron valósulnak meg, s nem segítik hatékonyan a hátrányok leküzdését.

A szabadon választható szolgáltatásokkal alapvető probléma, hogy nem rendszerbe épülnek, és így nem tudják kölcsönösen erősíteni egymást. A támogató szolgáltatások működését ezen túl még számos akadály nehezíti, hogy csak a legfontosabbakat soroljuk fel!

### **AKADÁLYOK A TÁMOGATÓ SZOLGÁLTATOK HATÉKONY MŰKÖDÉSÉBEN**

·A megvalósító nincs tisztában a célcsoport szükségleteivel, a szolgáltatások jellegével. Csupán a pályázati retorika sikere érdekében említi meg a szolgáltatásokat. Úgy véli, ezt bele szoktuk írni a pályázatba és ezt a forrásosztók szeretni szokták. Ezért alakul ki egy-egy szolgáltatási formának oly sokféle szempontból történő definíciója, s megjelennek a “minimalista” szolgáltatásfogalmak is.

·A támogató szolgáltatások értelme az lenne, ha lépcsőről lépcsőre kínálna kapaszkodót a munkanélküliség csapdájából kiemelkedőnek. Rendszerszerűsége elengedhetetlen, akárcsak egy lépcsőnél, ahol a támogató szolgálatok struktúrájához hasonlóan nem lehet kihagyni őt lépcsőfokot, majd mintha mi sem történt volna a hatodiknál kezdeni. Ezzel a program készítői a legtöbb esetben nincsenek tisztába. A szolgáltatás elemei esetlegesek, nincs egymásra épült struktúra. Így nem lehet csodálkozni, ha a célcsoport csak bukducsol a lépcsőfokok között, vagy egyszerűen lemond az értelmetlennek tűnő nyaktörő energia befektetésekről.

·A jól kidolgozott szolgáltatási koncepció esetében is felmerül a probléma: nem alkalmasak a megvalósító szervezetek a szolgáltatások jó színvonalon való megszervezésére és megvalósítására. A legtöbb esetben a megvalósító főpályázó önkormányzatok nem ebben a szerkezetben működnek, s a szolgáltatásban dolgozó szakembereik sem belülről, hanem kívülről szervezendők. Itt pedig a költséghatékonyság szempontja megelőzi a sokszor ismeretlen szakmaiság szempontjait. Gyakran a szemlélet is inkább igazgatásközpontú, nem szolgáltatás központú az önkormányzatoknál, s nem a lehetőség, hanem a kényszer oldaláról igyekeznek kezelni a problémákat.

·Főként a civil szervezeteknél szervezett programokra jellemző, de az önkormányzati intézményekben is tapasztaltuk, hogy a nem szakembere által szervezett szolgáltatások diszfunkcionálissá váltak, s pl. extrém esetben szolgáltatásfüggővé tették a klienst.

·Kockázati tényezőként merült fel az is, hogy a jól szervezett szolgáltatás öntudatra ébresztette a célcsoportot, “megváltoztatta a célcsoport bémunkás tudatát”, ami a fejlesztés szempontjából kiváló eredmény, de a demokrácia egy rendkívül idő és energiaigényes műfaj, s ennek köszönhetően nehezebben irányíthatóak lettek a folyamatok, amelynek a menedzsment nem örült.

·A megvalósítók egy része még mindig úgy ítélte meg, hogy a célcsoport hátrányaihoz viszonyítva kevés forrás áll rendelkezésre a tényleges eredmény eléréséhez. Így egyszerűen a programját a formális feladatellátás irányába igazította: “tegyünk bele néhány órát, legyen benne ilyen is” - mondják. Nincsenek tehát fejlesztési folyamatok, csak jól adminisztrálható akciók.

·A támogató szolgáltatások hangsúlyos helyre emelését az is akadályozza, hogy a programok kimeneti indikátorai a statisztikai eszközeivel megragadható indikátorokra koncentrálnak. A legnehezebb a hatékonyságát mérni a támogató szolgálatoknak, hiszen ezek háttérfeltételeket teremtenek meg, s még nincsenek kidolgozott “szoft” indikátorok, melyek ezek sikerét elismerten mérni tudnák.

·A személyiségfejlődésben és az élethelyzetben bekövetkezett változásokat nem lehet statisztikailag jól kimutatni és a pályázatonak eredmény indikátorként eladni. Mindenki olcsóbb anyagból szeretné az öltönyt varrni, s nem teszik bele az előkészítésbe a minőséget. Ez csak hosszútávon lenne kifizetődő, de a projektek rövid távon egzisztálnak.

·Végül, de talán a legáltalánosabban jellemző mentalitás a támogató szolgáltatások működtetésével szemben az a helyzeti pesszimizmus, amely szerint a jobban képzett szakember sem kelendő egy abszolút munkanélküliséggel sújtott munkaerőpiacon. Akkor pedig minek ez a sok energia, ha minden út a munkanélküliségben ér véget. “Romák! Rajtuk úgysem lehet segíteni!”

A támogató szolgáltatások megjelenése a “Küzdelem...” című program kötelező feladatai között a foglalkoztatási programok új generációját teremtette meg. A projektszerű alkalmazás felől a rendszerszerű alkalmazás felé vitte el az innovatív kísérletek útját, az egydimenziós modellekkel szemben felhívta a figyelmet

a többszörös hátránnyal küzdő, tartósan munka nélkül lévő munkavállalói csoportok szükségleteire. Arra tereli a megvalósítók figyelmét, hogy halmozott hátránnyal csak komplex módon "többdimenziós" foglalkoztatási program-modellben célszerű felvenni a harcot.

A "Küzdelem .." program ennek megfelelően új utat nyitott a foglalkoztatáspolitikai eszköztár történetében. Az új út irányát természetesen senki nem vitatja, szükségszerűségét mind a jelenkori statisztika, mind a célcsoport élethelyzete alátámasztja. Az új út azonban járatlan, sok esetben a régi kanyarokkal kitaposottan még számos buktatót rejt.

Az új modell alkalmazásához szükségszerű mielőbb a megvalósítók és a partnerek szemléletének átalakítása, a célcsoport valós szükségleteinek előtérbe állítása, s a hosszú ideje bevészódott helyzeti pesszimizmus (előítélet?) oldása és annak elfogadása: mégis sikerülhet, még nekik is!

Szükséges továbbá a pályázat kiíróinak, a programok bírálóinak, a projektek befogadóinak világos feltételrendszere: rövid távú sikerekkel is teljesíthető a feladat, vagy csak a szó szerint vett ígérek tekinthetők teljesített vállalásnak. Természetesen akkor a program kereteit is célszerű ennek megfelelően alakítani (pl. hogy a továbbfoglalkoztatási szakasz is beleférjen a futamidőbe, s a leghangosabb ígéretők ne rontsák a teljesítők hitelét.)

Célszerű lenne továbbá a támogató szolgáltatások terén jól megalapozott módszertani kiadványokkal rögzíteni: mi a tréning, mi a mentorálás, mi nevezhető és milyen feltételekkel tanácsadásnak stb. A támogató szolgáltatások kidolgozottsága, rendszerének "minőségbiztosítása" sokat oldana a mostani talányokon? Mi is történik manapság életvezetési program címen?

Az együttműködés során valószínű kialakulnak a projektek működésének szakmai keretei, amelyek majd kizárják azokat az anomáliákat, amikor a menedzsment tagjai számosabban vannak, mint a célcsoport tagjai. Egy ilyen programot a fajlagos költségei miatt ugyanis egyetlen forrásosztó sem fogad be szívesen, nem is beszélve a népes menedzsment indokoltságáról.

Várhatóan mindezek következtében csökken majd a projektek "népmesei eleme": hol van támogató szolgáltatás, hol nincs, hol van tervezett lemorzsolódás, hol nincs, hol van teljesített továbbfoglalkoztatás, hol nincs, hol van részletes módszertani leírás, hol nincs. A professzionalizálódással ezek a vargabetűk remélhetőleg eltűnnek majd.

A "Küzdelem..." program nem kis feladatot vállalt a modellváltás nehéz terhéből. Az ESZA típusú programoknak a szándéka a programból világosan kiolvasható. A megvalósítás feltételrendszere azonban nem egy program eredménye. A projekten kívüli támogató szolgáltatások hiánya, a szakmai képzések ágazati szétdaraboltsága, a támogató szakmának a specialistákra irányuló működési normái a projektben szükséges esetkezelési menedzserek generalista szemléletével szemben, a korábbi kimenetkontroll nélküli programok árnyéka, a folyamatorientált és nem kimenet orientált működési módok rutinja mind komoly nehézséget jelent a program számára a vállalt új modell bevezetésekor. A "Küzdelem.." program tehát "félutas program" hiszen folyamatosan birkózik az említett, s még ki tudja hány nem említett nehézséggel. De a fele utat már megtette...

*Debrecen, 2006.*

***III.  
A FOGLALKOZTATÁSPOLITIKA LOKÁLIS SZEREPLŐI***

## **1. AZ ÖNKORMÁNYZATOK FELADATVÁLLALÁSA A LOKÁLIS MUNKAERŐ-PIACI PROGRAMOK SZERVEZÉSÉBEN**

### **1.1. A LOKÁLIS MUNKAERŐ-PIACI POLITIKÁK TÉRHÓDÍTÁSA**

Az elsődleges munkaerőpiac válsága és a szociális ellátórendszer terheinek növekedése miatt az Európai Unióban a nyolcvanas évek közepe óta **a munkanélküliséget kezelő eszköz- és intézményrendszer átalakulóban van**. A közösségi foglalkoztatáspolitikának új és új elemi jelennek meg, s a foglalkoztatással kapcsolatban új elméletek születnek. Az új törekvések középpontjában a munkanélküliek passzív ellátása helyett a bővülő és egyre változatosabb formát öltő aktív eszközök alkalmazásának szándéka lépett. E folyamatok eredményeként a 80-as évek végétől, 90-es évek elejétől egyre jelentősebb szerepet kapott a támogatott munkahelyeket összefogó másodlagos munkaerőpiac és a lokális munkaerő-piaci politika.

Az eszköztár átalakítására főként azért került sor, mert maga a munkanélküliség is átalakulóban volt: a strukturális munkanélküliséget egyre nagyobb arányban váltotta fel az **abszolút munkanélküliség**, amikor már nem csupán arról volt szó, hogy a munkaerő iránti kereslet nem egyezett meg a kínálat összetételével, hanem mert lényegesen több álláskereső jelent meg, mint ahány felkínálható állás volt. Mindezek következtében gyorsuló ütemben **bővült** a munkanélkülieken belül **a tartósan munka nélkül lévők aránya**. Kialakult a munkanélkülieknek az „ún. kemény magja”, amelyen a hagyományos munkaerő-piaci eszközökkel nem lehetett segíteni, s a gazdasági fellendülés foglalkoztatás bővítő hatása pedig hiába váratott magára. A tagországok foglalkoztatás-politikusai éppen ezért erősebben célcsoportra orientáló, a speciális élethelyzetet is figyelembe vevő programrendszer kialakítására törekedtek.

A foglalkoztatási válsághelyzet kezelésére szolgáló központi források az idő előrehaladtával egyre szűkebbé váltak, s mind gyakrabban fogalmazódott meg az igény, mozgósítsuk a helyi erőforrásokat is, vonjuk be a lokális szereplőket, az önkormányzatokat a problémák kezelésébe!

**A lokális munkaerő-piaci politikák koordinátori szerepét az esetek többségében az önkormányzatok töltik be.** Itt próbálják meg összekötni a munkaerő-piaci aktivitást a gazdaságpolitikai stratégiával, és a szociálpolitikai megfontolásokkal.

**Az önkormányzatok szerepe a lokális munkaerő-piaci politikában** nem önként vállalt, hanem a körülmények által kikényszerített szerep volt a magyarországi önkormányzatok esetében is. A nagyarányú tartós munkanélküliség kialakulása nem sok választási lehetőséget biztosított: vagy jelentős összegekkel finanszírozták a munkanélküliséget szociális segélyek, támogatások formájában, vagy minél szélesebb körben **munkát szerveztek**, hogy a **segély helyett munkabért fizethessenek**.

### **1.2. AZ AKTÍV MUNKAERŐ-PIACI ESZKÖZÖK TÉRNYERÉSE**

Az Európai Közösség országai a foglalkoztatáspolitikai és a munkanélküliség kezelésének kérdésében igen különböző álláspontot képviselnek, s eltérő eszköz és intézményrendszert alakítottak ki. A tagállamok közös vonása, hogy összekapcsolják a jövedelempótló támogatásokat a képzési és foglalkoztatási programokba való bevonással, szigorítják a munkanélküli ellátásba való részesedés jogosultságának kritériumait, csökkentik az ellátás időtartamát, jövedelempótlásának mértékét, szigorítják a munkára való rendelkezésre állás definícióját, s keményebben szankcionálják a felajánlott lehetőségek elutasítását.

A kitűzött célt, a foglalkoztatás bővítését, a munkanélküliség csökkentését azonban más és más „eszközcsoaggal”, a fenti eszközök különböző kombinációjával valósítják meg az egyes tagországok. A lehetőségek teljes spektrumának felsorolására nincs mód, de az önkormányzatok szerepvállalásának vizsgálatakor a számtalan lényeges elem közül (jogszabályi háttér, gazdasági helyzet, kormánypolitikák stb.) feltétlenül érintenünk kell legalább három tényezőt.

- a támogatott foglalkoztatásba vonás mértékét, módját, mert szervezésében, koordinálásában, finanszírozásában az önkormányzatoknak jelentős szerepe lehet a lokális munkapiacok térnyerését követően,
- a motiváló és szankcionáló eszközök alkalmazásának arányait, mert a szankciók alkalmazásának egyik lehetséges színtere a szociális ellátórendszer, amely lokális térben az önkormányzat irányítása alatt áll (az érdemesség, rászorultság itt dől el)
- a foglalkoztatáspolitikai kiadások arányát a mindenkori GDP %-ban, mert ez határozza meg a mozgásteret az egyes programok számára.

A fenti tényezők alapján alapvetően az Unió országaiknak legalább két nagy csoportját különböztethetjük meg. Az első típusban azok a **jóléti államok** tartoznak, ahol az állami gondoskodás mértéke magas, a munkanélküliség csökkentésére fordított kiadások aránya a GDP 3%-a fölött van (Svédországban pl. meghaladja a 6%-ot), az aktív eszközök közül a képzés, a támogatott foglalkoztatási formák a dominánsak, s a szankciók helyett a személyre szóló gondoskodás, az egyéni kitörési stratégiák támogatása áll a programok középpontjában (Svédország, Belgium, Finnország, Németország).

A másik típusba a közismert fogalommal élve az **angolszász modellt** követő országokat sorolhatjuk, ahol a munkanélküliekre és a foglalkoztatási programokra elkülönített és felhasznált források mértéke nem éri el a 3%-ot (Görögországban pl. még az 1%-ot sem). A támogatott foglalkoztatási programok helyett a piaci szereplők támogatása áll azzal a szándékkal, hogy a piac élénkítésével teremtik meg a hiányzó munkahelyeket. Itt az önkormányzatok szerepvállalása a foglalkoztatási problémák kezelésében, a programok szervezésében nem meghatározó, s az alkalmazott eszközökön belül a gazdasági kényszerek foglalnak el domináns szerepet. A szankciók jogszabályi keretének kialakítása, érvényre juttatása nem elsősorban önkormányzati feladat, hanem az adójogszabályok, a társadalombiztosítási rendszerek és szociális ellátórendszert szabályozó alaprendeletek és törvények jelölik ki a munkanélküliek számára a mozgásteret és a kényszerpályákat.

A két típus alapfilozófiája meghatározza a fent bemutatott működési módokat, s kijelöli az önkormányzati feladatvállalás helyét, szerepét is a lokális munkaerő-piaci programokban. Az első típusban a támogatási rendszerek abból indulnak ki, hogy a munkanélküliek a gazdasági átalakulás vagy recesszió következtében veszítették el munkájukat, s ezért vagy passzív ellátási formában, vagy aktív eszközben kell, hogy részesüljenek. Ezeknek a támogatásoknak az elbírálásában, folyósításában, az alternatívák közvetítésében és a támogatott foglalkoztatási programok megszervezésében az önkormányzatoknak jelentős szerepe van. A második típus esetében a munkanélküliség hátterében elsősorban egyéni okokat, munkavállalási szándék vagy képesség hiányát vélik felfedezni, s éppen ezért a támogatási rendszerek igen szűkre szabottak, a passzív ellátás ideje rövid (maximum 6 hónap) s a támogatások jövedelempótló hatása akár 10-20%-os értékre is csökkenhet (pl. Görögországban). Itt az önkormányzatoknak viszonylag kisebb szerep jut, hiszen a munkanélküliek nem sokáig maradhatnak meg a szociális ellátórendszer keretein belül, az alkalmazott aktív eszközök pedig kevésbé érintik az önkormányzatokat, főként a piac szereplőire koncentrálnak, azt hangsúlyozva, hogy a piac bővülése jelenti a megoldást hosszútávon a foglalkoztatási válságból való kilábalásra.

Természetesen tiszta típusok csak ritkán adódnak, a modellek azonban arra szolgálnak, hogy egyik vagy másik ország esetében az alapvető feladatokat és a munkanélküli és szociális ellátásban résztvevő szereplők főbb tevékenységi területeit kijelöljük.

A 90-es évek második felének új jelenségeként elmondható, hogy komoly elmozdulás történt az Európai Unió országaiban a jóléti modell felől az angelszász modell felé. A szigorodó feltételek között a két típus arculata azonban megmaradt és ma is megmutatkozik abban, hogy kínál-e átmeneti megoldásokat, aktív munkaerő-piaci eszközöket, támogatott programokban való részvételi lehetőséget az országos, vagy lokális foglalkoztatáspolitikai, vagy csupán a mozgásteret beszűkítésével terel minden áron (pl. alacsonyabb bér, rosszabb munkaerő-piaci pozíció, rugalmas, s ezért kevesebb biztonságot nyújtó foglalkoztatási forma) az elsődleges munkaerőpiac felé, mint ahogyan azt a második típus esetében tapasztaljuk. A folyamat végállomása ismert: ha valaki akár heti egy óra kereső tevékenységet is folytat, statisztikailag nem tekinthető munkanélkülinek!

Érdemes lenne a fenti két típus által kijelölt mezőben vizsgálni Magyarország helyzetét. Mivel hosszabb lélegzetű elemzésre a terjedelmi korlátok miatt nincs módunk, csupán annyit érdemes megjegyezni, hogy az elmúlt 10 év alatt a hazai munkaerő-piaci és foglalkoztatáspolitikai törekvések erőteljes elmozdulást mutatnak a skandináv modell felől az angelszász modell felé.



### 1.3. AZ ÖNKORMÁNYZATOK FELADATVÁLLALÁSA A MEGVÁLTOZOTT KÖRÜLMÉNYEK KÖZÖTT:

Az önkormányzatok cselekvési terét részben *kötelező*, főként a szociális törvényekben rögzített feladatok (többnyire passzív ellátások, segélyek folyósítása), részben *önként vállalt feladatok* töltik ki. A legtöbb európai országban a munkanélküliek *aktív eszközökre vonása nem tartozik az önkormányzatok kötelezően ellátandó feladatai közé*. Az országok többségében a regionális, vagy lokális illetőségű munkaerő-piaci intézményrendszer feladata a munkanélküliek nyilvántartása, az aktív eszközök kezdeményezése, finanszírozása. Csak a kilencvenes évek közepére- a tartós munkanélkülieknek a szociális ellátásba való tömeges átkerülésének hatására- jutnak el az együttműködésnek arra a szintjére a partnerek, hogy nem ezt a duális rendszert akarják működtetni, hanem a két erőforrás egyesítésével közös anyagi és intézményi bázisra támaszkodva veszik fel a harcot a munkanélküliség ellen (Lásd Hollandia példáját, ahol a munkaerő-piaci intézményrendszer és az önkormányzat közös ügyfélszolgálati irodát működtet, s az ügykezelést is együtt végzi!)

Az önkormányzatok célcsoportja tehát a legtöbb esetben nem általában a munkanélküliek köréből kerül ki, hanem azokat a munkanélkülieket jelenti, akik a munkaerő-piaci ellátásokból a szociális ellátórendszerbe kerültek át. E személyek *jövedelmének a létminimum mértékéig való pótlása* az önkormányzatok kötelező feladata, melyet legtöbb esetben a szociális törvény határoz meg.

A jövedelempótlással kapcsolatban kell szólnunk a támogatásoknak egy speciális köréről, az alacsony jövedelmeket kiegészítő jóléti támogatásokról. Annak érdekében, hogy a munkanélküli egy meghatározott feladatot még akkor is elvállaljon, ha annak fizetsége nem a legvonzóbb számára, jövedelemkiegészítő programokat működtetnek: az alacsony bért a társadalmilag elfogadott szintre kiegészítik. Az önkormányzatok megítélése szerint ez még mindig kedvezőbb megoldás, mert a munkavállaló társadalmi kapcsolatai bővülnek, a korábban munkanélküli foglalkoztatott részt vesz az új érték termelésében, s önfenntartásának költségeit egy bizonyos mértékig mégis csak munkajövedelemmel fedezi, az önkormányzatnak csupán jövedelem kiegészítő támogatást kell adnia, amely lényegesen kevesebb, mintha a munkanélküliek teljes mértékű jövedelempótlása az önkormányzatokra hárulna. Így működik pl. Írorszában a családi jövedelmek kiegészítése, az Egyesült Királyságban a "családi hitel" rendszere, s Belgiumban a garantált jövedelempótlék. Vizsgáljuk meg közelebbről az Egyesült Királyság modelljét!

A családi hitel intézményét 1988-ban vezették be annak érdekében, hogy a teljes passzivitás helyett a munkanélküliek az alacsonyabban fizetett munkákat is elvállalják, s ezzel részben tehermentesítsék a szociális kiadásokat, s egyfajta erősödő motivációt jelentsenek a munkavégzésre. Az adómentes támogatás mértéke 48 GBP volt akkor, ha a munkanélküli legalább 16 órát dolgozott hetente, s legalább egy gyermeke volt és kevesebb, mint 8 000 GBP vagyonnal rendelkezett.

A nyolcvanas években erősödő gazdasági folyamatok következtében a támogatásra szoruló kör egész Európában egyre bővült. *Tartósan és tömeges mértékben kellett aktív kereső korúaknak alapjövedelmet biztosítani a szociális ellátórendszer keretein belül*. Ez óriási anyagi terhet rótt az önkormányzatokra, mely kikényszerítette a szociális törvények reformját. A szociális törvényeknek a 90-es évek elején az Európai Unió csaknem valamennyi országában végbemenő reformja az önkormányzatok passzív szerepét (segély folyósítása) aktív szerepre írta át, s bevezette a törvénykezés kereteibe a "*Segély helyett munka*" filozófiát, mellyel keretet teremtett az önkormányzatok számára különféle szolgáltatások és aktív munkaerő-piaci eszközök alkalmazására a segélyezés mellett, illetve a segélyezés helyett.

### 1.4. MILYEN AKTÍV ESZKÖZÖK ALKALMAZÁSÁRA KERÜLT SOR AZ ÖNKORMÁNYZATOK KERETEIN BELÜL?

- egyéni és csoportos tanácsadás,
- egyéni cselekvési tervek kidolgozása,
- kötelező képzésbe vonás főleg a fiatalok részére, akikért a legtöbb esetben az önkormányzat a felelős,
- reintegráló programok kezdeményezése, finanszírozása különösen a tartósan munka nélkül lévő, vagy a

sérült munkavállalói kör számára,

- közérdekű munkák szervezése, pótlólagos munkahelyek megteremtése a saját intézményrendszerben,
- komplex programok kidolgozása, melyben több szereplővel, különböző forrásokkal, s legalább középtávra szólóan tervezik meg a lokális munkaerőpiac működését, s fejlesztésének lehetőségeit,

### 1.5. KIK LÁTJÁK EL EZEKET A FELADATOKAT ?

Az önkormányzatok a legtöbb esetben nem tartják sem szakmailag felkészültnek, sem szervezetében alkalmasnak saját apparátusukat arra, hogy a munkanélkülieknek nyújtandó aktív eszközöket szervezzék, a programokat működtessék. Ezeket a szolgáltatásokat és programokat úgy ítélik meg, hogy nem tartoznak szorosan az önkormányzatok alapfunkcióját képező hatósági feladatokhoz. A feladatot a legtöbb esetben a tervezés, a koordináció, az esetleges társfinanszírozás és a szakmai ellenőrzés szintjén vállalják fel. A programok megvalósítását főleg külső partnerek, többnyire non-profit szervezetek végzik. A non-profit szervezetekkel való együttműködésnek - itt a foglalkoztatás világában a munkaerő-piaci programok szervezése során éppúgy, mint a szociális ellátórendszer más területein - legalább három szintjét különböztethetjük meg. Az együttműködés legmagasabb szintjét kétség kívül az önkormányzatok és non-profit szervezetek között megkötött *ellátási szerződések* jelentik. Ezek a szerződések középtávra szólnak (3-5 év) és konkrétan megjelölik azokat a feladatokat, célcsoportokat és elvárt eredménymutatókat, amelyeket az önkormányzat a finanszírozásért cserébe a non-profit szervezettől vár. A legtöbb esetben ellátási szerződés megkötésére akkor kerül sor, ha az önkormányzat a szociális törvény által kötelezően előírt, vagy a helyi rendeletek kereteiben felvállalt feladatot ad át a non-profit szervezeteknek (pályatanácsadás, alternatív ifjúsági-képzési programok, börtönből szabadultak foglalkoztatási projektjei, stb.). Ez a forma biztosítani tudja a szolgáltatás megfelelő színvonalú ellátását, s a működés stabilitását. Az együttműködés második szintje az *együttműködési megállapodások* köre. Itt nem egy egész tevékenységi terület, annak minden részfeladatával kerül át egy ellátási szerződés keretein belül a non-profit szervezetekhez, hanem egy terület ellátásába részt vesz, együttműködőként bekapcsolódik a non-profit szervezet, de illetékessége, felelőssége korlátozott. Ezek a megállapodások általában egy évre szólnak. A harmadik szint egy kisebb konkrét feladat, *projekt megvalósításában* való együttműködés: pl. a fiatal, nem regisztrált munkanélküliek számára akciók szervezése, mert ők a hivatalos intézményrendszer számára elérhetetlenek, tájékoztató kiadványok készítése, egy-egy rövidebb tanfolyam, motivációs tréning szervezése speciális célcsoportok számára. Ezen a szinten a megbízás rövid időtartamú, s csak a feladat ellátásáig szól. Míg az együttműködés első formája egy folyamatot feltételez, ez utóbbi inkább a projektszerű működést vállalja.

A szervezés terén fontos szempont az is, hogy a legtöbb országban nem minden önkormányzat végez minden feladatot, hanem *települési szövetségeket hoznak létre*, amely kistérségi szinten tervezi az aktív eszközök működtetését, a feladatok megosztását, a források megszerzését és addícióját, s a foglalkoztatás szervezését. A kistépülések önkormányzatainál ugyanis sem gazdasági- sem humán erőforrás szempontjából nem tekintik megalapozottnak a foglalkoztatáspolitikai feladatok felvállalását.

### 1.6. A PROGRAMOK FINANSZÍROZÁSA

Az erőforrások hatékony felhasználása érdekében a foglalkoztatási programok szervezésekor mind általánosabbá válik a különböző forrásokból származó támogatások összevonása, a forrásaddíció. Az Európai Szociális Alap - mint a foglalkoztatási programok legfőbb közösségi támogatója - forrásaira való pályázat készítésekor a forrásaddíció nem csak sikert ígérő előny, hanem kötelező elem. A megvalósítandó programokba még akkor is, ha az nem önkormányzati, hanem civil kezdeményezésre szerveződik, az önkormányzatoknak kötelező egy minimális résszel a finanszírozásban is részt venni. Kedvező esetben ez a részfinanszírozási arány 5% körül mozog, s a források többi részét kormányzati, regionális és európai pénzalapokból, illetve a pályázó saját forrásaiból kell összeállítani. Az önkormányzatoknak a területükön működő non-profit szervezetek által készített pályázatokban társfinanszírozóként való részvétele azt is jelzi, hogy az elvi támogatás mellett a területileg illetékes önkormányzat a program megvalósításában anyagi kockázatot is vállal, s gyakorolja a szakmai koordinációt (tud róla, szükségesnek tartja és egyetért a programmal) és a szakmai felügyeletet is.

Az Európai Unióban a 2000-2006 közötti tervezési ciklusban az Európai Szociális Alap csak abban az esetben nyújt kiegészítő támogatásokat szociális és foglalkoztatási programok megvalósításához, ha azok a programok előzetesen szerepeltek a Nemzeti Foglalkoztatási Akciótervben. Ez az önkormányzatokra is komoly feladatot ró. A források sikeres elérése érdekében egy legalább középtávra szóló települési, regionális foglalkoztatáspolitikai tervet kell készíteniük. Az ott megfogalmazottaknak összhangban kell lennie az adott tervezési szakaszra az EU által kiadott legfőbb prioritásokkal. Ezek nélkül a tervek nélkül sem a forrásokra való pályázat, sem a projektek területi koordinációja nem megvalósítható. Ez bizonyos mértékig ismét előrevetíti a regionális koordináció szükségességét, s a legalább kistérségi szinten tervezett foglalkoztatáspolitikai programok alakítását hazánkban is, amennyiben az európai alapok forrásait is fel kívánjuk használni a foglalkoztatási gondok enyhítésére.

A nemzetközi modellek és forrás felhasználási módok ismerete annál is inkább szükséges, mert az Unióhoz való csatlakozást követően a fent említett finanszírozási szabályok ránk is érvényesek lesznek. Éppen ezért elgondolkodtató egy 1998-ban zárult OTKA\* kutatás eredménye, mely közel 150 kelet-magyarországi települési önkormányzatot érintett, s témája az önkormányzatok lokális munkaerő-piaci programokban való feladatvállalása volt. A megkérdezett önkormányzatok közül csak 19%-nak volt középtávú elképzelés a település foglalkoztatási programjait illetően. A települések többségében fel sem merült, hogy ilyet is lehetne készíteni. 67 önkormányzat szerint a munkanélkülikle való foglalkozás nem is önkormányzati feladat, így nincs miért programot készíteni. A programkészítést azért is hiábavalónak tekintik, mert nem rendelkeznek önálló forrással, valamint személyi feltételekkel a tervezéshez. A forrás szempontjából maximálisan függő helyzetben érzik magukat, s a gyakori jogszabályi, finanszírozási, szervezeti változások miatt fölöslegesnek tartják a középtávon való gondolkodást a foglalkoztatási kérdésekben. A megkérdezett önkormányzatok egyharmada azzal érvelt, hogy mivel törvény nem írja elő, nincs hatásköre ilyesféle tervek készítésére, középtávon való gondolkodásra. Az önkormányzatok kétharmada csupán a passzív ellátás folyósítását tekinti feladatának, mert ezt törvény szabályozza. Az aktív munkaerő-piaci programok szervezését még a kedvező hozzáállás esetén is számos tényező nehezíti. Az önkormányzatok által támogatott munkanélküliek és segélyezettek jelentős százaléka nincs munkaképes állapotban. A képessé tevéshez pedig sem program, sem forrás nincs. A támogatott foglalkoztatási programok - mondják a megkérdezett önkormányzati vezetők - korlátozott lehetőségeket kínálnak, sok munkanélküli csoport nem fér be ezekbe a programokba, s a programok minden esetben éves pályázati keretekhez vannak kötve, kiszámíthatatlanok, s a középtávú tervezést nem teszik lehetővé. Az elsődleges munkaerőpiacról kiszoruló tömegesen és tartósan veszik igénybe a támogatásokat, s ekkora létszámot, ilyen hosszú időtartamra nincs lehetőség bevonni a támogatott programokba. A programokba bekerülők számára nincs tétje a minőségi munkavégzésnek, mert nem a teljesítménytől, hanem a program futamidejétől függ az alkalmazás időtartama, s a legtöbb esetben gyorsan cserélődik a futó programokon belül is a munkaerő, hogy mindenki esélyt kaphasson a további ellátást biztosító jogszerző idő (200 nap) megszerzésére. A támogatott programban dolgozók egy része ennek megfelelően "kényszermunkaként" s nem lehetőségként éli meg az itt töltött időt. A versenyszférában az alacsony iskolai végzettségű, vagy rossz munkaerő-piaci pozícióval rendelkező személyek számára kínált munkabér nem motivál a munkavállalásra, így a munkába helyezést jelentősen megnehezíti a "szegénységi csapda" mélysége.

A megkérdezett önkormányzatok többsége úgy érzi, hogy magára maradt a munkanélküliség problémájának kezelésében, s különösen a kisebb méretű települések vezetői nyilatkoztak úgy, hogy erőn felül kell teljesíteniük még ahhoz is, hogy a törvényben előírt kötelezettségeiket ellássák, önként vállalt feladathoz sem idejük, sem forrásuk. Az intézményi, jogszabályi és gazdasági környezet pedig nem segíti a munkanélküliek kemény magjának a motiválását, munkába állítását.

Az önkormányzatoknak csak egy kisebb része képviseli azt a véleményt, amelyet az Európai Unió országaiban általánosan elfogadottnak tekinthetünk:

- az önkormányzatok illetékessége a település munkanélkülijeinek foglalkoztatásában már egyértelműen nem tovább hárítható feladat
- az önkormányzatoknál a munkanélküliek sokkal inkább "megfoghatók", képességük, szándékuk szerint vonhatók be az egyes lokális munkaerő-piaci programokba, mint a központi államhatalom, ill. annak szakapparátusa a -gyakran nem is ugyanazon a településen székelő munkaügyi szervezet számára.
- a lokális munkaerő-piaci politika a helyi politikai gyakorlat elidegeníthetetlen része. Miután a munkanélküliek számossága miatt csaknem valamennyi politikai mezőre (oktatás településgazdálkodás,

*szociálpolitika (döntő hatással van, nem lehet nem foglalkozni vele.*

*- a közhasznú foglalkoztatás új tevékenységi területeinek, szervezeti kereteinek kialakítása elengedhetetlen, hiszen a tartós munkanélküliségre nemcsak átmenetileg számíthatunk, kezelésre hosszabb távon kell berendezkednünk*

*- a munka finanszírozása a munkanélküliséggel szemben nemcsak morális hanem gazdasági kényszer is*

Ma még sok önkormányzati vezető gondolja úgy, hogy az ország gazdaságának kell “talpra állnia”, termelnie, s akkor új munkahelyek is születnek anélkül, hogy különösebben serénykednünk kellene. Ez természetesen így van, de ez az igazságnak csak az egyik oldala!

***Ha az önkormányzat elég gazdag, kívárhajja az “aranykor” beköszöntét.*** Gazdagnak kell lennie, hiszen szociális ellátásként addig is - törvényben rögzített kötelezettsége miatt - biztosítani kell lakó polgárai számára a fizikai lét újratermeléséhez szükséges javakat. Finanszírozni kell a munkanélküliséget. Ezt a stratégiát választva azonban az “aranykor” beköszönté nem biztos, hogy leveszi vállairól a terhet. Ha egy generáció, egy társadalmi réteg arra szocializálódik, hogy a munkanélküliséget és nem az elvégzett munkát javadalmazzák, az “aranykor” beköszöntével kialakuló munkalehetőségek betöltésekor sem képzettsége, sem munkavállalási gyakorlata, sem munkavégző készsége nem lesz. Munkalehetőség pedig csak ott “szerveződik”, ahol szabad és a feladat ellátására alkalmas munkaerő van. ***Az elveszett generáció számára nincs “aranykor”.***

Gyakran megfogalmazzák önkormányzati vezetők azt is, hogy ha erőn felül vállalunk részt a közös gondok megoldásában, a politika hajlamos lesz lehetőségeink túlbecsülésére. Itt azonban nem erről van szó. ***Nem erőn felül kell teljesíteni, hanem másként.*** A meglévő helyi kereteket egyesítve, a külső forrásokat igénybe véve, ***a munkanélküliség helyett a munkát kell finanszírozni, ahogyan erre az Európai Unió tagállamai az aktív munkaerő-piaci programok mind erőteljesebb vállalásával törekednek.***

*A helyi önkormányzatok szerepe az EU foglalkoztatás – és szociálpolitikájának érvényesítésében*

*I.n.: Szerk.: Csefkó Ferenc: EU-integráció- Önkormányzatok II.*

*Magyar Önkormányzati Szövetségek Társulása, Budapest, 2001. 129-142. old.*

## 2. "ESÉLY VAGY UTÓPIA ?"

### A LOKÁLIS MUNKAERŐ-PIACI POLITIKA LEHETŐSÉGEI\*

Az utóbbi években mind a hazai, mind a nemzetközi fórumokon egyre gyakrabban emlegetjük a lokális cselekvők szerepét, jelentőségét a gazdasági, társadalmi problémák megoldásának keresésekor. Úgy tűnik az egységes, mindenre érvényes, állam által szabályozott megoldások kora véget ért. A sokat vitatott, mégis egyre inkább érvényesülő deregulációs politikák világában, mikor az állam folyamatosan veszít szabályozó, működési kereteket kijelölő szerepéből, új cselekvési terek válnak hangsúlyossá, emelkedik a lokalitás szerepe, jelentősége. A lokális cselekvési tér kiemelkedése, a korábbinál jóval hangsúlyosabb helyzetbe kerülése azonban kétélű dolog. Egyfelől lehetőséget ad a korábbi, végrehajtó, globális megoldásokat követő szerepből egy kreatív, cselekvő szerephez való váltásra, másfelől viszont a *lokális cselekvés lehetőségeinek, súlyának, felelősségének túlértékeléséhez is vezethet*.

Nincs ez másként a foglalkoztatáspolitikai, a munkaerőpiac világában sem. A foglalkoztatási válsághelyzet kialakulása, a 10% körül stabilizálódó munkanélküliség jelenléte az Európai Közösség országaiban, melynek közel fele a tartós munkanélküliekből kerül ki, mind konkrétabban veti fel a kérdést : az új problémák megoldhatók -e még a régi eszközökkel ? A jóléti állam tudja-e kezelni a meglévő foglalkoztatási problémákat a főleg strukturális - és nem abszolút- munkanélküliség idején kifejlesztett eszközökkel?<sup>1</sup> A lokális megoldások felé való fordulás, a cselekvési tér szélesítése a helyi szereplők irányába azonban nem jelenti azt, hogy a felelősség és a feladatok teljes mértékben átháríthatók a lokális szintre. Az utóbbi időben a nemzetközi szakirodalomban is mind gyakrabban hívják fel a figyelmet arra, hogy a globális problémák megjelenésekor túl nagy feladat, súly hárul a helyi cselekvőkre anélkül, hogy erre azok felkészülhettek volna, s eszközökkel rendelkezzenek a feladat ellátásához.<sup>2</sup>

E hipotézis vizsgálatára tettünk kísérletet jelen tanulmányunk keretein belül egy rövid történeti áttekintés és egy empirikus kutatás eredményeire támaszkodva.

### 2.1. GLOBÁLIS KIHÍVÁSOK.....

A legtöbb nyugati ipari országban a háború után az első recesszió (1974/1975) áremelést, a második (1980/81) munkanélküliséget vont maga után. Csak néhány különleges helyzetben lévő országnak ( Svájc, Luxemburg) sikerült mindkettőt (munkanélküliség, árak) relatíve azonos szinten tartania. Svédországban és Norvégiában a munkanélküliség elleni küzdelem eredményeit az inflációval kellett megfizetni. Hollandia és Németország a pénz értékének megtartása érdekében a magasabb munkanélküliségi arány mellett döntött. Anglia és Olaszország egyiket sem tudta megállítani.<sup>3</sup>

Az OECD-országok jelenleg a GDP körülbelül 2%-át költik munkaerő-piaci programokra és a foglalkoztatottak 3%-át finanszírozzák ebből a költségkeretből. Az Európai Közösség tagállamai 1995- 1999 között 141 millió ECU-t különítettek el arra a célra, hogy minél hatékonyabban támogassák a munkahelyteremtő kezdeményezéseket. E törekvésekre elengedhetetlenül szükség van, hiszen a világ mamutvállalatainál tovább folynak a leépítések amelyek a 80-as évek végén, 90-es évek elején elkezdődtek. A Siemens 1990-1993 között 28 ezer embertől vált meg, a Daimler -Benz 27 ezer alkalmazottal foglalkoztatott kevesebbet, a Philips 55 ezer főt bocsátott el, az IBM több mint 50 ezer főtől vált meg, hogy csak a legjelentősebb leépítéseket említsük.<sup>4</sup> A nyugatnémet iparban például a fenti folyamatok eredményeként 1991 és 1994 közötti három esztendőben több, mint egymillió munkahely szűnt meg. És nemzetközi összehasonlításban Németország még egész jól áll!<sup>5</sup> "...az elkövetkező esztendőben az Európai Unióban további tizenötmillió munkásnak és alkalmazottnak kell majd teljes munkaidős állásért reszketnie, azaz közel még egyszer annyi embernek, mint ahányan 1996 nyarán már munkanélküliként szerepeltek a statisztikákban."<sup>6</sup> A stagnáló méretű, vagy egyre szűkülő munkaerőpiacon egyre nagyobb azoknak a száma, akik már több mint egy éve nem dolgoznak, tartósan munkanélküliek.



A szakértők mind borúlátóbban figyelik a munkaerőpiac változásait. Azokban az országokban, ahol kézzelfogható jelei vannak a gazdasági növekedésnek (USA, Nagy-Britannia), még mindig elsősorban a szezonális foglalkoztatás és a rövidített munkaidő széleskörű alkalmazásával, atipikus foglalkoztatási formák bevezetésével csökkentették a munkanélküliek arányát, a tényleges "munkavagyon" azonban nem bővült. Megállapítják, hogy a GDP évente regisztrált növekedése a legtöbb országban nem jár együtt a foglalkoztatás tényleges bővülésével, s hogy mind az Európai Közösségre, mind a kelet-európai országokra vonatkoztatva ez azt jelenti: "munkahelyek nélküli" gazdasági kibontakozásról van szó.<sup>7</sup>

## 2.2. LOKÁLIS VÁLASZOK A MUNKAERŐ-PIACI POLITIKÁBAN

Az elsődleges munkaerőpiac válsága miatt az utóbbi időben *a munkanélküliséget kezelő eszközrendszer is átalakul*. Megjelent és egyre jelentősebb szerepet kapott a támogatott munkahelyeket összefogó másodlagos munkaerőpiac és a lokális munkaerő-piaci politika.<sup>8</sup>

A 70-es évek elejéig a munkaerő-piaci politika gerincét a munkaközvetítés, valamint a munka és pályatanácsadás jelentette. Ismert volt továbbá különösen Olaszországban az átköltözési és mobilitási támogatás, valamint főleg Németországban és Ausztriában a szezonális támogatás a "szélszűnet" ideje alatt. Az eszköztár alapvetően a regionális, szezonális és frikcionális munkanélküliség enyhítését szolgálta a központi munkaügyi szervezet által elérhető módon. A munkanélküliség kezelésére alkalmazott eszköztár fedezete a legtöbb országban a munkanélküli biztosítás volt.

A 70-es évek elejétől csaknem mindenütt elindultak a szakmai át- és továbbképző tanfolyamok, ill. rehabilitációs programok és néhány országban az állam által koordinált foglalkoztatási programok sora kezdődött, alapvetően szociálpolitikai problémák megoldása érdekében. *Ezek a programok, amelyeket először az OECD definiált "aktív munkaerő-piaci programoknak" "a strukturális változásokat voltak hivatottak segíteni, alátámasztani.* A német és az osztrák modellt kivéve, ahol a programok fedezetét a munkanélküli biztosítás jelentette ezt az egyre bővülő feladatkört az állami költségvetésből finanszírozták.

A munkaerő-piaci eszközök tárházában tehát az 1974/75. évi recessziós folyamat kezdete új formákat keltett életre. Az eszköztár bővítésére főként azért került sor, mert gyorsuló ütemben bővült a munkanélkülieken belül a tartósan munka nélkül lévők aránya. A munkanélküliség átalakulóban volt: a strukturális munkanélküliséget mind nagyobb arányban váltotta fel az abszolút munkanélküliség.

*A probléma kezelésére ekkor kialakult eszköztárat négy nagy típusba lehet sorolni:*

- rövidtávú programok, melyeknek célja a válságciklusok áthidalása, a gazdasági recesszió túlélése,
- az aktív munkaerő-piaci politika tradicionális eszköztára: tanácsadás, közvetítés, esetleg képzések
- speciális rétegprogramok : középpontban az ifjúság és a tartósan munka nélkül lévők foglalkoztatása, képzése
- a munkaerő-kínálat csökkentése - előnyugdíj, szigorúbb bevándorló politika.

Az eszköztár bővítésére többek között azért került sor, mert időközben kialakult a munkanélkülieknek az "ún. kemény magja", akiken a hagyományos munkaerő-piaci eszközökkel nem lehetett segíteni. Éppen ezért igyekeztek a foglalkoztatás-politikusok egy erősebben célcsoportra orientáló, a speciális élethelyzetet is figyelembe vevő programrendszert kialakítani. Különös hangsúlyt kaptak ez időben azok a koncepciók és *megoldási kísérletek*, amelyek *a lokális munkaerőpiac szintjén* zajlottak. A lokális munkaerő-piaci programok előtérbe kerülésének oka alapvetően abban rejlett, hogy az elsősorban strukturális munkanélküliség esetére kialakított munkaerő-piaci eszközök az abszolút munkanélküliség kezelésére nem voltak alkalmasak, s a gazdasági fellendülés foglalkoztatás bővítő hatása is hiába váratott magára. A foglalkoztatási válsághelyzet kezelésére szolgáló központi források az idő előrehaladtával egyre szűkebbé váltak, s mind gyakrabban fogalmazódott meg az igény, mozgósítsuk a helyi erőforrásokat is, vonjuk be a lokális szereplőket a problémák kezelésébe!

*A lokális munkaerő-piaci politikák koordinátori szerepét az esetek többségében az önkormányzatok töltötték be.* Itt próbálták meg összekötni a munkaerő-piaci aktivitást a gazdaságpolitikai stratégiával, és a szociálpolitikai megfontolásokkal.

*Az önkormányzatok szerepe a lokális munkaerő-piaci politikában* gyakran nem önként vállalt, hanem a körülmények által kényszerített szerep volt. A nagyarányú tartós munkanélküliség esetében nem sok választási lehetőség kínálkozott: vagy jelentős összegekkel finanszírozták a munkanélküliséget szociális segélyek, támogatások formájában, vagy minél szélesebb körben *munkát szerveztek*, hogy a *segély helyett munkabért fizethessenek*.

A lokális munkaerőpiacok kialakulását, s annak koordinálásában az önkormányzatok szerepvállalását máig sok vita kíséri a nemzetközi szakirodalomban. A viták főként a következő főbb kérdések körül zajlanak:

- *hogyan tudják az önkormányzatok a munkanélküliek magas számát, s azon belül is a tartósan munkanélküliek magas arányát és a csaknem üres önkormányzati kasszákat egymás mellé igazítani,*
- *hogyan tudnak az ellátásból kikerült munkanélküliek számára tömeges mértékben alapjövédelmet biztosítani,*
- *honnan kerül ki a szakemberháttér a programok szervezéséhez, ki vállalja fel, s szervezetileg, s hogyan épüljön be egy tradicionális hivatali szervezetbe a lokális munkaerő-piaci politika, kik legyenek az "aktorok",*
- *ki és hogyan vállalja fel a globális kérdésekre (gazdasági recesszió, csökkenő foglalkoztatottság, a tartós munkanélküliség általánossá válása) a lokális válaszokat.*

Általános jelenséggé vált, hogy a központi kormányzat egyre gyakrabban anélkül terhelte az önkormányzatokra a feladatot, hogy a szükséges eszközöket rendelkezésre bocsátotta volna, a cselekvési szükséglet nem vonta mindig automatikusan magával a cselekvési készséget és a stratégiai kezelés képességét. Gyakran született a kihívásra válaszként a rövidtávú krízismenedzselés hosszú távú stratégiai programok helyett.<sup>9</sup>

A lokális kezdeményezések nem mindig találnak egyértelműen kedvező fogadtatásra a munkaerő-piaci politika szakértőinek körében sem. A legerősebb kritikák még azt is megfogalmazták, hogy: "az önkormányzatok a maguk munkaerő-piaci és szociálpolitikai kezdeményezéseikkel nem mások, csupán egy rafinált kapitalizmus létrehozásához szükséges hasznos idioták."<sup>10</sup> A szakértők többsége azonban úgy véli, az önkormányzatok szerepvállalása a foglalkoztatási problémák kezelésében már nem kerülhető el. Ugyanakkor határozottan kijelentik: az önkormányzat egyedül képtelen a munkanélküliség felszámolására.<sup>11</sup>

Az önkormányzatok cselekvési kényszere a 80-as évek vége óta nyilvánvaló és elkerülhetetlen a hosszabb-rövidebb távra szóló helyi stratégiák megfogalmazása. Az önkormányzati szerepvállalás a lokális munkaerő-piaci programok megvalósításában, a helyi foglalkoztatáspolitikai szervezésében *csak akkor jelent esélyt, s nem pusztán utópiát, ha az érintettek hajlandók a munkanélküliség hosszú távú következményeivel szembenézni, s közös cselekvési tervet kidolgozni.*<sup>12</sup>

### 2.3. AZ ÖNKORMÁNYZATOK FOGLALKOZTATÁSPOLITIKAI SZEREPVÁLLALÁSA

Annak érdekében, hogy a közös cselekvési terv kidolgozására vonatkozóan közelebbi képet kapjunk, s a problémák hazai kezelési módját megismerjük, 1995 -1999 között egy empirikus kutatást végeztünk az OTKA támogatásával.<sup>13</sup> A kutatás alapvető célja annak vizsgálata volt, hogy az önkormányzatok milyen szerepet töltenek be a hazai foglalkoztatás-politika alakításában, a foglalkoztatási problémák kezelésében, a tartósan munka nélkül lévők körében végzet feladatok szervezésében. A vizsgálat egyik lényeges kérdése volt, hogy az önkormányzati vezetők *milyen mértékben tekintik saját feladatnak* a foglalkoztatási programok szervezését, *van-e* középtávú elképzelésük, esetleg *programjuk* a mind nagyobb létszámúvá váló munkanélküliség enyhítésére, s az egyre nagyobb anyagi terhet jelentő passzív ellátási formák kiváltására. A kutatás során arra is választ vártunk, hogy *milyen eszközökkel és programokkal dolgoznak* az egyes önkormányzatok a munkanélküliség megelőzésekor, kezelésekor.

A kutatási téma aktualitását jelentős mértékben alátámasztotta a jogszabályoknak az utóbbi években bekövetkezett változása, amelynek értelmében az önkormányzatoknak a munkanélküliek körében végzett és a foglalkoztatáspolitikai terén ellátott állami feladatokból egyre jelentősebb részt kell átvállalniuk.<sup>14</sup>

A kutatás öt éve során elvégeztük a témában rendelkezésre álló dokumentumok gyűjtését, elemzését. Az önkormányzatok foglalkoztatáspolitikai szerepvállalásáról a térség településeinek vezetőivel számos beszélgetést folytattunk, interjút készítettünk. Az egyéni interjúkon túl work-shopokat, vitákat szerveztünk, ahol lehetőség volt az egyes foglalkoztatási modellek bemutatására is. Az interjúk és beszélgetések során igyekeztünk megismerni azoknak az önkormányzatoknak a tevékenységét, ahol a hagyományos formákon túl új foglalkoztatási programok kerültek kidolgozásra. De törekedtünk a másik oldal megismerésére is. Vizsgáltunk néhány olyan települést is, ahol a munkanélküli ellátás kötelezettsége veszélyezteti a település szociális költségvetését.

A vizsgálatba került két megye (Hajdú-Bihar és Szabolcs-Szatmár-Bereg) valamennyi önkormányzatát egy-egy önkéntes kérdőívvel kerestük meg, s a kiküldött 310 kérdőív közel felét, 147 db-ot vissza is kaptuk.<sup>15</sup> Az interjúk és a kérdőívek során elsősorban arra voltunk kíváncsiak, hogy a települési vezetők, akik az esélyt jelentő foglalkoztatáspolitikai stratégiák előkészítésében és megvalósításában kulcsszerepet játszanak, hogyan látják saját településüket, mi az amit ők fontosnak ill. kevésbé fontosnak tartanak. Nem az volt tehát a célunk, hogy a kérdőívben megkérdezett és az interjú során nyilatkozó személy véleménye és a valóság közötti távolságot mérjük, hanem hogy a megkérdezettnek a problémáról alkotott képét körüljárjuk. Korábbi tapasztalásaink és kutatásaink arra utaltak ugyanis, hogy nagyon sok esetben nem a munkanélküliek száma, a település mérete, talán még nem is az anyagiak határozták meg döntően, hogy történik-e egy településen valami a munkanélküliek érdekében, hanem az a hozzáállás, vélekedés, amelyet a település vezetői a rétegre vonatkozóan kialakítanak, ahogyan aktívan vagy passzívan a probléma kezelésekor állást foglalnak, ahogyan saját feladatuknak tekintik a foglalkoztatáspolitikát és cselekvő részesei akarnak lenni a problémák megoldásában, vagy a kialakult helyzet szenvedő alanyainak tekintik magukat, akiknek csupán az a feladatuk, hogy túléljék a nehéz időket.<sup>16</sup>

Elsőként tehát azt vizsgáltuk, hogy az önkormányzati vezetők mennyire tekintik saját feladatnak a munkaerő-piaci intézményrendszer gondoskodásából kikerült munkanélküliekkel való foglalkozást? Megkérdeztük, hogy a településen dolgoztak-e ki programot az ott élő munkanélküliek segítésére, a munkaerő-piaci problémák kezelésére. A mintába került települések **62,6%-ban nem készültek ilyen programok**, 17%-ban most van folyamatban a programkészítés, 19%-ban készült program, s két település esetében nem válaszoltak a feltett kérdésre (1,4%). Az elkészült, illetve most készülő programokat főként a polgármesteri hivatal munkatársai készítették(készítik, s csak a legritkább esetben került sor külső szakértők bevonására. Jelentős még a testületek szerepe is, ahol a munkához a testület szabja meg az irányelveket, esetenként ez határozza meg a cselekvési programokat is.

Az elkészült programok meglehetősen általánosak, a munkalehetőség teremtését tűzik ki maguk elé, s a legtöbb esetben a kommunális feladatok ellátása köré szerveződnek. Esetenként további elemeket is tartalmaznak, mint a mezőgazdasági termelés speciális támogatása, vagy a turizmus fejlesztése a foglalkoztatás bővítése érdekében. Az elkészült programok alapvető céljaként a következő elvárás fogalmazódik meg a legtöbb alkalommal.

*“A jogszerző idő megszerzésének biztosítása ...” (215)*

*“A foglalkoztatással a községi munkanélküliek részére az ellátási jogosultság megszerzése...” (283)*

*“Aktív korú segélyezettek újbóli visszakerülése a rendszerbe...” (101)*

Ezeket a célokat nem tekinthetjük igazi stratégiai céloknak, sokkal inkább olyan tűzoltó munkáról van szó, amely nem engedi, hogy a munkanélküliség “futótűzként” tovább terjedjen, s finanszírozhatatlan feladatként nehezedjen az önkormányzat vállára. Csak néhány esetben fogalmazódnak meg ennél messzebbre tekintő célok:

*“Munkahelyteremtő beruházáshoz ipari park kialakítása” (50)*

*“Közhasznú társaság létrehozása, mely a településen több embernek munkát biztosítana.” (288)*

*“Munkahelyteremtő beruházás támogatása (adókedvezmény épület biztosítása ...)” (226)*

Miután az önkormányzatok döntő többsége nem készített programot, cselekvési tervet a munkaerő-piaci problémák kezelésére, érdemes részletesebben vizsgálni, miért nem vállalkoztak erre a feladatra. A megkérdezettek 57%-a nem válaszolt a kérdésre. Egy részük - mint később az interjúkból kiderült - azért nem, mert fel sem merült bennük, hogy esetleg ilyet is kellene készíteni. A nem válaszolók többségének indokait azonban nem ismerjük. A 67 választ adó önkormányzatból 33 a forráshiányra hivatkozott.

*“Mert az önkormányzat anyagi lehetőségei szűkösek, és nem tud csak a Munkaügyi Központ által szervezett programokban részt venni...” (214)*

*“Hatáskör és anyagi pénzeszközök hiánya miatt nem készült program - Cs. J.” (165)*

*“A közhasznú foglalkoztatásból veszi ki csak a részét az önkormányzat. A többre nincs anyagi fedezet...” (14)*

*“A forráshiányos költségvetés mellett, jó ha az önkormányzat a kötelező feladatait és szolgáltatásait tudja biztosítani” (46)*

Az önkormányzatok másik csoportja a szakmai háttér hiányára, létszámgondokra hivatkozott, amikor rákérdeztünk, miért nem készült foglalkoztatási program.

*“Nincs rá lehetőség, hogy főmunkaidőben foglalkozzon vele valaki...” (92)*

A legtöbben azonban **úgy vélik**, a program azért nem készült el, mert **a munkanélküliekkel való foglalkozás** és a kivezető utak megkeresése, ill. finanszírozása **nem önkormányzati, hanem központi feladat**.

*“Központi megoldást várnak a problémára...” (222)*

*“Kis település lévén az önkormányzatoknak önálló foglalkoztatásra nincs lehetőség, csak pályázat útján. Ez pedig csak eseti lehet. Központi segítséget várnak...” (229)*

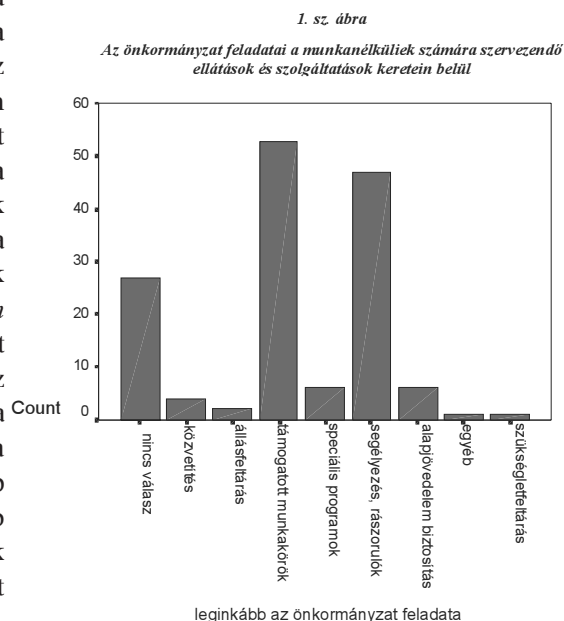
*“Bármilyen irányelvet dolgoznak is ki, azt helyben csak kezelni tudjuk, ezek megoldásához központi, kormányzati döntés kell...” (5)*

*“Nincs pénzügyi háttere, nem is igazán jó cél, hogy az önkormányzat oldja meg a foglalkoztatást...” (249)*

*“Nem volt kötelezve rá az önkormányzat...” (11)*

*“Az Önkormányzati Törvény nem tartalmaz ilyen feladat előírását...” (22)*

Az **önkormányzat által ellátandó feladatok** körét a megkérdezettek a következőképpen rangsorolták. Mint a mellékelt grafikon is mutatja, annak ellenére, hogy az önkormányzatok foglalkoztatási programokat nem készítenek, legfontosabb feladatként a támogatott munkakörök szervezését emelték ki (73,5%). Ennek a látszólagos ellentmondásnak a feloldásaként a nyilatkozók elmondták, hogy támogatott munkakörökre *forrást* csak a munkaerő-piaci intézményrendszer és az állami keretek biztosíthatnak, s mivel ezek *esetlegesek*, így a *program készítését is fölöslegesnek tartják*. Bár a támogatott foglalkoztatási programok szervezésének kötelezettségét az Önkormányzati Törvény nem írja elő - annál inkább a segélyezés kötelezettségét - mégis elsősorban ezt tekinti a legtöbb önkormányzat alapvető feladatának. Ez is némiképp ellentmondásban áll azzal a kijelentéssel, amelyet több önkormányzat is ismételt hangsúlyoz: azért nem készítenek foglalkoztatási programot, mert az nem áll az önkormányzat



által elvégzendő kötelező feladatok között. Az önkormányzat csak második legfontosabb feladatként említi a munkanélküliek körében végzendő tevékenységek sorában a segélyezést (57,8%), pedig ezt törvény írja elő!

A támogatott munkakörök kiemelt szerepben való említése mellett számos érvet sorolnak :

*“.. helyi szinten állapítható meg leginkább, hogy milyen munkalehetőség biztosítható...” (10)*

*“Az önkormányzat vezetése látja azt, hogy a közhasznúak milyen célok megvalósítása érdekében tudnak hasznosan részt venni...” (130)*

A támogatott munkakörök szervezése azonban - mondják -, éppúgy, mint a segélyezés nem valósítható meg helyi forrásokból. Vagy állami, költségvetési, vagy a munkaerőpiac intézményrendszerének forrásai igénybevételel tudják csak ellátni ezeket a feladatokat.

*“A segélyezés az egyik legfontosabb alap-feladat, mondják a megkérdezettek (Cs.J.), mert a költségvetésben is az állam ezt támogatja és az ügyfeleket talán az önkormányzatnál ismerik a legjobban, mert ide járnak problémáikkal, gondjaikkal...” (112)*

*“Mi ismerjük az emberek, a lakosság mentalitását, munkához való hozzáállását” (174)*

*“A településen élő lakossággal a közvetlen kapcsolatot az önkormányzat tartja fenn. Leginkább ismeri az emberek helyzetét...” (235)*

*“Mivel jelenleg a szociálisan rászorulóknak részére kötelezően biztosítandó ellátások léteznek.” (50)*

*“Hangsúlyozom! A munkanélküliség kezelése nem lehet önkormányzati feladat. Az önkormányzatnak csak a katasztrófasegélyt kellene biztosítani...” (51)*

1.sz. táblázat			
Kinek a feladata a következő szolgáltatások szervezése, biztosítása ?			
A válaszadók szerint kihez tartoznak a következő feladatok ? (A válaszadók hány %-a említi?)	Az önkormányzat feladata (%)	A munkaügyi központ feladata (%)	Az állam feladata (%)
Munkaközvetítés szervezése	8,2	95,2	8,2
Állásfeltárás	19,7	85,0	12,2
Támogatott munkakörök szervezése	73,5	38,8	17,7
Speciális programok szervezése	22,4	66,7	34,7
Munkanélküliek segélyezése	57,8	15,0	51,0
Alapjövedelem biztosítása a munkanélküliek számára	18,4	9,5	79,8

Az önkormányzatok a kérdőívben felsorolt tevékenységek közül a leghatározottabban az alapjövedelem biztosítása ellen tiltakoznak (42,9%) Megítélésük szerint ez olyan kötelezettség, amelynek ellátására az önkormányzat nem képes.

*“Az önkormányzatnak nem feladata a családok fenntartása .” (190)*

*“Az államnak kell gondoskodni arról, hogy munkahelyek legyenek...” (199)*

*“Az önkormányzatok szűkös anyagi helyzete ezt nem teszi lehetővé.” (308)*

A kérdőív egyik kérdésével arra kerestük a választ, hogy összességében az önkormányzatok milyennek ítélik meg saját mozgásterüket a munkanélküliség csökkentése érdekében kifejtett tevékenység ellátásakor. Nem elsősorban arra vártunk, hogy kedvező képet rajzolnak majd a megkérdezettek (A válaszok 4,1%-a volt pozitív ill. semleges.) Az előzetes tapasztalatok alapján várható volt, hogy számos korlátról számolnak majd be. Sokkal érdekesebb volt a kutatás során, hogy milyen korlátok láthatók a rendszerben lévők számára, s azokat milyen súllyal említik.

*“A kötelező alapfeladatok is gondot jelentenek. Sem anyagi, sem személyi feltételek nem állnak rendelkezésre.” (195)*



“Lehetősége, hatásköre minimális. Nem tartozik az alapfeladatok közé a munkahelyteremtés, a közvetítés.” (280)

“A források minimálisak. Az önkormányzat gazdasági helyzetétől függ. A legtöbb esetben kényszerhelyzet van. A település filozófiájától függ, hogy ezt a feladatot pluszban felvállalják-e...” (8)

“Az önkormányzatok korlátok közé vannak szorítva, hiszen önerőből nem képesek csökkenteni a munkanélküliséget. Ki vannak szolgáltatva, s azoktól függenek (állam, munkaügyi szervezet), akik a pénzt adják...” (48)

“Nincs szakember, nincs anyagi forrás. Csak a postás szerepét tudjuk felvállalni. Véleményünk szerint azért tartják fenn a munkaügyi központot, hogy ezeket a dolgokat megoldja...” (178)

Az önkormányzatokkal szemben az **állam feladata** lenne a megkérdezettek szerint a munkanélküliek alapjövedelmének biztosítása (78,8%), a segélyezés (51,0%), illetve speciális foglalkoztatási programok szervezése. A **munkaerő-piaci intézményrendszer** elsődleges **feladata** pedig a megkérdezettek szerint a munkaközvetítés szervezése (95,2%), az állásfeltárás (85,0%) és a speciális programok szervezése (66,7%). A támogatott munkakörök szervezését a válaszadók közel 2/3-a nem tekinti a munkaerő-piaci intézményrendszer feladatának.

## 2.4. AZ ÖNKORMÁNYZATOK ÁLTAL BIZTOSÍTOTT PASSZÍV ELLÁTÁSOK

Az önkormányzatok által a munkanélküliek körében egységesen ellátandó feladatok körét elsősorban a Szociális Törvény határozza meg. 1993 óta kötelező a településeken a munkanélküli járadékból kikerült személyek számára a jövedelempótló támogatás biztosítása. Az önkormányzatok felelőssége ennél a támogatási formánál sokkal súlyosabb, mint a korábbi szociális támogatások esetében, több szempontból is. Egyfelől itt nem az életminőséget javító szociális támogatási formáról van szó, egy meglévő jövedelemforrás kipótlásáról - annak ellenére, hogy a támogatás elnevezése bizonyos mértékig ezt sugallja - hanem jövedelem nélküli személyek, ill. családok egzisztenciájának hosszú távon való garantálásáról, ha úgy tetszik : alapjövedelem biztosításáról. Másfelől ezt a támogatási formát a törvény összességében is szabályozza, nem tartozik tehát az önkormányzatok szabad döntési körébe, hogy ad, vagy nem ad és (az alsó határt illetően) (milyen összegben ad támogatást. Ha a kérelmező a törvény által, előírt jogosultsági feltételeknek megfelel, az önkormányzat köteles a jövedelempótló támogatást biztosítani, függetlenül a mindenkori anyagi helyzetétől. Ez a támogatás nem kis megterhelést jelent az önkormányzat teljes költségvetésére, s azon belül a szociális költségvetésre.

2. sz. táblázat		
A mintába került önkormányzatok megoszlása a szociális költségvetés és a munkanélküliekkel kapcsolatos kiadások arányában (A település vezetőinek megítélése szerint!)		
A kiadások mértéke %	A települések milyen arányban tartoznak ide ? Szociális kiadások aránya a település teljes költségvetésén belül? (%)	A települések milyen arányban tartoznak ide? Munkanélküliekkel kapcsolatos kiadások aránya a szociális költségvetésén belül ? (%)
1-10	15,0	10,9
11-20	42,2	12,2
21-30	28,6	15,0
31-99	9,5	55,1
Nincs válasz	4,8	6,8
<b>Összesen</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Mint a fenti tábla is mutatja a települések 15%-a a teljes költségvetésből kevesebb, mint 10%-ot költ szociális célokra. Ezeken a településeken a szociális kiadások között a munkanélküliekkel kapcsolatos kiadások aránya is igen szerény 10% körüli értéket mutat. A települések többsége 10 és 20% közötti arányt biztosít szociális célokra, de még itt is szerény a szociális költségvetésen belül a munkanélküliekkel kapcsolatos kiadások aránya. Lényeges változás azokon a településen következik be, ahol a teljes költségvetés több, mint

20%-át fizetik szociális célokra. Itt a szociális költségvetésnek közel felét költik a munkanélküliekkel kapcsolatos kiadásokra. Minél magasabb a támogatásban részesülők száma, annál nagyobb arányban kényszerül az önkormányzat a szociális költségvetését ennek a feladatnak az ellátása mellé rendelni. A legsúlyosabb helyzetben a 100 és 300 fő közötti jövedelempótló támogatásban részesülő személyt fizető önkormányzatok vannak. Itt a vizsgált önkormányzatok 42,3%-a szociális költségvetésének 30-50% közötti részét fizeti ki a munkanélküli ellátásra

A kötelezettségek mértékét illetően a települések vezetői a jövőre vonatkozóan sem derűlátóak. Különösen azok az önkormányzatok jósolják terheik növekedését a közeljövőben, ahol már most is komoly anyagi gondokkal küzdenek.

A jövedelempótló támogatás mellett 1998. januárjától az önkormányzatoknak kötelezően fizetnie kell az aktív korúak rendszeres szociális segélyét is. Miután a vizsgálat utolsó évében csupán a rendszer beindítására, s az első tapasztalatok összegzésére kerülhetett sor, elsősorban arra a kerestük a választ, hogy ítélik meg a település vezetői ennek a támogatási formának a mértékét, dinamikáját a közeljövőben. A vizsgált önkormányzatok 66,7%-ban a település vezetői úgy gondolják, hogy a segélyben részesülők száma nőni fog. 4,8%-ban csökkenést várnak, 19,7%-ban stagnálást irányoztak elő, s a megkérdezettek 7,5%-a nyilatkozott úgy, hogy még nem tudja, ezek a mutatók a közeljövőben milyen irányt vesznek. Mivel indokolják a település vezetői ezt a pesszimistának (realistának?) mondható jövőképet?

A vélemények többsége azt a nézetet hangoztatja, hogy a tartósan munka nélkül lévő személyek **a jelenlegi hérvizonyok mellett nem motiváltak a munkavállalásra.**

*“A jövedelempótló és a minimálbér közötti különbség kevés, nem ösztönzi a munkanélkülit, hogy munkát keressen.” (12)*

*“Ha a jövedelem nem nő az inflációhoz képest legalább 5%-kal, akkor a növekvő igényekkel szemben nem lehet csökkenteni a segélyezési arányt.” (15)*

*“...jobb a biztos havi rendszerességgel folyósított segély, mint a napi 12 óra távollét után fizetett nettó 20-25 ezer forint munkabér ...” (58)*

A második problémakör, amely a kérdőívekben a segélyezettek növekvő arányának okát igyekszik magyarázni, arra utal, **hogy nincs elegendő, a képzettséghez és a meglévő készségekhez igazodó munkaalkalom a környéken.**

*“...térségünkben nem alakulnak munkahelyek, az önkormányzat a legnagyobb foglalkoztató...” (234)*

*“...mivel több munkáltató létszámleépítést hajt végre, új munkahelyek nem létesülnek ...” (301)*

A legtöbb vélemény **a támogatott foglalkoztatási lehetőség korlátozott voltával** magyarázza a kedvezőtlen segélyezési mutatók alakulását. Megítélésük szerint nem elegendő a keret, amelyet egy-egy település számára biztosítanak, mert a szűkített létszámmal nem tudják megvalósítani a tartósan munka nélkül lévő, jövedelempótló támogatásban lévő személyek “átforgatását”, vagyis a lehetőség biztosítását a 180 napnyi munka megszerzéséhez.

*“...szűkül az anyagi lehetőség a közhasznú foglalkoztatásra, kiesnek a rendszerből a jogszerző idő hiánya miatt...” (215)*

*“...az önkormányzat közhasznú foglalkoztatási létszámkerete csökken...” (148)*

*“...a közhasznú és a közmunkák szervezése kevesebb munkanélküli foglalkoztatását teszi lehetővé településünkön 1999-ben, mint a korábbi években...” (125)*

A véleményeknek csak egy kisebb hányada utal arra, hogy a településen a munkanélküliek ún. kemény magját alkotó munkaerő a rá jellemző készségek, képességek, életmód miatt a jelenlegi versenyfeltételek mellett nem indulhat esélytel a munkaerőpiacon.

*“...A versenyszférában előrehaladott koruk, rossz egészségi állapotuk miatt nem tudnak elhelyezkedni...” (3)*

A segélyezett kör szűkülésének ilyen alacsony arányban való előrejelzése a legváratlanabb tényezőkre vezethető vissza. Van aki a közmunkák bővülését várja, sokak szerint mindhiába, hiszen az évről évre rendelkezésre álló összeg egyre kevesebb. Mások a régiók sokat ígértett fejlesztésében bíznak. A legmeglepőbb változat azonban valamennyi tényező között, amikor a segélyezett maga kéri a segély megszüntetését. No nem azért, mert elhelyezkedett, vagy helyzete jelentős mértékben jobbra fordult volna! A háttérben az az intézkedés mozgatja ezt a kérést, hogy az önkormányzat él a jog adta lehetőséggel és a támogatást jelzőként "ráterheli" a támogatott ingatlanára. A segélyezettek visszavonják tehát igényüket, amikor megtudják, az ingatlanuk adóssággal terhelt lesz. Félnék, hogy ha a terhelés mértéke eléri az alig valamit érő házuk értékét, az önkormányzat kilakoltatja őket.

## 2.5. AZ ÖNKORMÁNYZATOK ÁLTAL SZERVEZETT AKTÍV PROGRAMOK

Az önkormányzatok aktív foglalkoztatáspolitikai programjai között vezető szerepet töltenek be a közhasznú és a közmunka programok. Jóllehet a megkérdezettek az interjúk során folyamatosan arra hivatkoztak, hogy a közhasznú foglalkoztatásnak egyre szűkül a köre, az alkalmazott létszámok átlaga mégis némi növekedésre utal. A közmunka programok esetében 1997 és 1998 között némi eltérés mutatkozik a tekintetben, hogy főként mely településnagyság esik a pályázatok során a kedvezményezett körbe.

A közhasznú foglalkoztatást az önkormányzatok széles körben ismerik és alkalmazzák. A legtöbb esetben az eszköz elfogadottságát az magyarázza, hogy *a versenyszférában*, a legális munkaerőpiacon még mindig sokkal kevesebb a felkinált álláshelyek száma ebben a keleti régióban, mint a munkát keresők száma. Az önkormányzatok a jövedelmi viszonyok javítása és a saját kiadások csökkentése érdekében szívesen veszik igénybe a közhasznú foglalkoztatási programot, melynek döntő többségét a munkaerő-piaci intézményrendszer finanszírozza. A jövedelem és a munkaviszony biztosításán túl jelentős az a szempont is, hogy a települések többségén csak a közhasznú munkavégzés segítségével tudják az elsődleges munkaerőpiacról kiszorult személyek számára a munkanélküli járadékhoz, majd az azt követő maximum két év időtartamra kiterjedő jövedelempótló támogatáshoz szükséges jogszerező időt, a 180 napos munkaviszonyt megszerezni. A települések közfeladatainak elvégzéséhez való hozzájárulás, valamint az önkormányzat költségvetésének csökkentésére kínált lehetőség a közhasznú foglalkoztatás előnyeinek közös gyökerére vezet vissza: a szűkös önkormányzati költségvetés mozgásterének bővítésére.

A közhasznú foglalkoztatás előnyeinek felsorolása azonban nem vég nélküli. Számos olyan konkrét problémát is említenek a megkérdezettek, amely korlátozza az eszköz alkalmazhatóságát, vagy hatékonyságát. Az első ilyen korlát, hogy a nyilatkozók megítélése szerint a közhasznú foglalkoztatást számos területen nem lehet megszervezni. A legtöbben úgy vélik, hogy szakképzettséget igénylő munkát már nem lehet a közhasznúakra bízni. Ez a kijelentés azért is figyelemre méltó, mert a munkanélküliek között jelentős százalékból szakképzett munkaerő is van. Hogy ennek ellenére miért nem tudnak szakmunkát végezni? Arról a megszólalók a következő érveket sorolják:

*"...a fizetést kevésnek tartják, és ennyi pénzért megfelelő munkát sem hajlandók végezni..." (112)*

*"...nincs megfelelő motiváció a munkára..." (88)*

*"...12 800 Ft-ot kap, ha csak jövedelempótló támogatást kap. 18-20 ezer forintot, ha egy hónapig bejár dolgozni. Szükséges rossznak tartják. A kettő közötti különbség nagyon alacsony..." (29)*

Nemcsak a szakmunkásokra, hanem a magasabb iskolai végzettségűek alkalmazására sem tartják alkalmasnak a legtöbb helyen a közhasznú foglalkoztatást.

*"... magasabb iskolai végzettségűek közhasznú munkába állítása nem lehetséges..." (252)*

Hogy miért nem?

*"...mert számukra nem tudnak megfelelő közhasznú munkát szervezni..." (6)*

*"...mert a kvalifikáltabb munkakörben alacsony az adható bér összege..." (28)*

*“...nincs megfelelő szakképesítésük, ha meg van, akkor el sem vállalják, inkább kifizetik az SZTK-t maguk után”. (88)*

*“...magasabb iskolai végzettséget igénylő munkakörben nincs megfelelő végzettségű munkanélküli...” (106)*

A magasabban kvalifikáltak közhasznú foglalkoztatási keretben való alkalmazásának két oldalról is mutatkoznak tehát a korlátai. Egyfelől az önkormányzat felől, ahol nincs megfelelő munka, ill. a segédmunkák fölötti szinten már nem is merik a közhasznúakra bízni az elvégzendő feladatokat. Az okok között valószínű, hogy egyaránt szerepet játszik a korábbi kedvezőtlen tapasztalat a munka minőségével kapcsolatban, s a félelem, hogy a magasabb szaktudást, szakmai tapasztalatot igénylő munkakörökben is cserélődik évente a munkaerő, s nem tudják a folytonos betanítás mellett a munka magasabb színvonalát biztosítani. Ugyanennek a problémának a másik oldala az is, hogy ha csak egy évig maradhat a munkaerő, még a magasabban kvalifikáltak sem lesznek motiválva a hatékony és minőségi munkavégzésre, mert a jó teljesítménynek nincs igazán tétje.

A munkavállaló oldaláról hasonló problémák merülnek fel. Nincs a képzettség, a szaktudás a közhasznú keretben megfizetve, nincs tétje a minőségi munkavégzésnek, mert a legjobb és legrosszabb dolgozók is ugyanannyit keresnek és épp annyi ideig maradhatnak. S végül a fentiek következtében kialakuló alacsony presztízse miatt sem vállalják el a közhasznú tevékenységet. *Inkább kényszerszermunkának, mint lehetőségnek tekintik, amely lekötí az idejüket, de nem hoz a megélhetéshez szükséges jövedelmet, s a végzett munkának még a társadalmi elismerése is nagyon alacsony.*

A közhasznú munka marad tehát a “szükséges rossz” megítélés kategóriájában, amellyel a fentiekén túl még számos probléma van.

*“...ezt a munkát elvállalók jelentős része nehezen kezelhető, nehezen fegyelmezhető...” (136)*

*“...szakképzetlenség, sokat betegeskednek, a munkához való hozzáállásuk nagyon rossz, vagy nem is akarnak dolgozni.” (124)*

*“Igyekeztek úgy dolgozni, ahogy nekik a legjobban megfelelt. Ezzel az alkalmazotti kinevezésben lévők kedvét is elveszik a munkától...” (113)*

*“A határozott időre szóló munkaszerződés egyfajta nemtörődömséget, feszültséget ad. Csak az a fontos az emberek többségének, hogy a határozott idő elteljen. A munka minősége számukra nem fontos szempont...” (58)*

*“A munkanélküliek zöme nem is kíván munkahelyet találni. A közhasznú munkát csak azért vállalják, hogy a továbbfolyósításhoz a 180 napot megszerezzék...” (195)*

Néhány vélemény még ennél is tovább megy. Megítélésük szerint nem a munkanélkülinek fontos, hogy közhasznú munkába kerüljön a munkavállaló, hanem az önkormányzatnak. Az önkormányzat kényszeríti bele ezekben a feladatokba az embereket, így nem csoda, ha a programban lévők maguk is “kényszerszermunkaként” élik meg a feladatot, s ahol tudnak kibújni alóla. Erre utal a problémák között a megnyilatkozásoknak az a sora, amely szóvá teszi: a közhasznú munkások állandó felügyeletet igényelnek, s ahol tudnak a munkavégzés során ott lazítanak.

*“...a munkanélküli számára nincs igazán motiváló tényező, mert rendszeres szociális segélyre akkor is jogosult, ha nem dolgozik...” (214)*

A tökéletes csapdahelyzet! Az önkormányzat nem várhat el minőségi munkavégzést, mert rosszul fizet, mert csak rövid ideig foglalkoztat, s mert csupa alacsony presztízssű látszat munkát végeztet. A rosszul dolgozókat viszont kirúgni nem lehet, mert akkor nem teljesíti a 180 napot, s ha nem kerül vissza a jövedelempótló támogatásba, a rendszeres szociális segély finanszírozása háromszor annyiba kerül, mint a jövedelempótló támogatás fizetése. A munkavállaló pedig nem dolgozik, mert a munkájának a legtöbb esetben nincs értelme, csak olyan munkát bízhatnak rá, amely fontosságáról nincs meggyőződve, s mert tudja, bármilyen rossz is a teljesítménye, 180 napig fizetik, mert ha kirúgás esetén legális jövedelem nélkül marad, s az ellátási kötelezettség akkor is az önkormányzatot terheli.

Természetesen kivételek mindig vannak! A mi vizsgálatunk is igazolja, hogy egyre több helyen sikerül a közhasznú munkát ebből a bűvös körből kiemelni, s számos új tevékenység jelenik meg a hagyományos kommunális feladatok mellett. Ezek a tevékenységek azonban az alkalmazásuk gyakoriságát tekintve messze elmaradnak a hagyományos kommunális feladatok ellátása mögött.

A közhasznú foglalkoztatás, mint a fentiekből is kitűnik, a legáltalánosabban elterjedt eszköze lett az önkormányzatoknak. A korábban említett problémákon túl, melyeket a lokális munkaerő-piaci programok nagy kérdőjeleiként említettünk a közhasznú foglalkoztatás további jelentős dilemmákat hozott a felszínre. Mire jó ez az eszköz, meddig lehet alkalmazni, mit oldhat meg egy támogatott munkakör, és melyek azok a területek, ahol e forma alkalmazása kifejezetten ártalmas a munkaerő-piaci folyamatok alakulására?

A kérdések egy részének közelebbről való szemügyre vétele azért is indokolt, mert a hazai lokális munkaerő-piaci programok központi szereplője, már-már varázspálca sajátosságokkal rendelkező eszköze a közhasznú munka, mellyel minden probléma megoldhatónak tűnik. Lássuk tehát a csapdákat!

*a) A közhasznú foglalkoztatás munkanélküliséget teremt*

Az államháztartás reformja, a közigazgatási, költségvetési intézmények mára már állandósult takarékosági programja mind nagyobb mértékben szorítja az önkormányzatokat arra, hogy az intézmények, apparátusok költségvetését szűkebbre vonja, a foglalkoztatottak létszámát korlátozza. Különösen a nagy és középvárosok élnek azzal az eszközzel a takarékosági program megvalósítása során, amelyet az állami nagyvállalatok privatizációjakor figyelhettünk meg. A “központ” által elvárt, vagy előírt létszámcsökkentést úgy valósítják meg, hogy a szolgáltatásokat privatizálják. Természetesen nézhetjük ezt a másik oldalról is és mondhatjuk, hogy a tulajdonváltás szükségszerű következménye volt az ésszerű létszámgazdálkodás - egyszerűbben szólva az elbocsátások. Bármelyik oldalról is közelítünk a kérdéshez, tényként állapíthatjuk meg, hogy a legtöbb nagy és középvárosban a személyszállítás, a városgazdálkodás, a tömegközlekedés magán kézbe került. A takarékoság ezeken a területeken kettős szempontból is “sikeresnek” mondható: egyfelől, miután nem a saját részleg életben tartásáról van szó, hanem külső cégnek szóló megbízásokról, mindig a maradványelv szerint tervezik a költségvetésben az ide tartozó feladatok elvégzéséhez szükséges összeget. Másfelől, mivel a megbízások összege lényegesen szerényebb, mint ami a korábban ott foglalkoztatott létszám megtartásához szükséges, az elbocsátások törvényszerűek.

Szólnunk kell azonban ennek a speciális helyzetnek a veszélyeiről. Arról, hogy az önkormányzatok ha ezen feladatok ellátását saját forrásból nem tudják biztosítani, külső források felé fordulnak. Ilyen külső forrásként jön számításba a közhasznú foglalkoztatás munkaügyi szervezeten keresztül, vagy közvetlenül a munkaerő-piaci alaptól való finanszírozása.

Ha egy önkormányzat azzal a tudattal építi le az általa, vagy az ő tulajdonában lévő vállalat által foglalkoztatott főállású utcaseprőket, hogy majd közhasznúakat állít be helyette, mert ott a munkaerő 70%-kal olcsóbb, s kötelezettségeit így is tudja teljesíteni, akkor ott nem pótlólagos munkahelyteremtésről van szó, hanem az első munkaerőpiac státusainak közhasznú foglalkoztatás által való veszélyeztetéséről! A közhasznú foglalkoztatást szabályozó Foglalkoztatási Törvény természetesen nem engedi azon foglalkoztatóknál a közhasznú státusok szervezését, ahol leépítések voltak. A gond a gyakorlatban az, hogy a szolgáltató vállalatok privatizációjánál mindig átszervezésekről, és nem leépítésekről beszélünk. A leépítéseket már nem az az önkormányzat hajtja végre, amelyik a közhasznú foglalkoztatás támogatására vonatkozó pályázatát benyújtja.

Az alapfeladatok ellátásába “beforgatható” külső források reményében így termel munkanélkülieket a közhasznú foglalkoztatás!

Hasonló kérdőjelekkel találkozunk nemcsak a kommunális feladatok ellátása terén, hanem a másodlagos munkaerőpiac csaknem valamennyi munkaköre esetében. Miután az elsődleges és a másodlagos munkaerőpiac határai nem válnak el élesen, különösen a közhasznú foglalkoztatás által kiemelten érintett és támogatott területeken - szociális, egészségügyi, kulturális tevékenység, kommunális feladatok - nehéz megállapítani, hogy a közhasznú foglalkoztatás valóban pótlólagos munkahelyeket teremtett-e, vagy pusztán az alapfeladatok ellátására drágának talált munkaerő “helyettesítéséről” van szó közhasznú státusú munkatárssal.



*b. A közhasznú foglalkoztatás, mint a munkanélküliek "körforgójának" legfontosabb eszköze*

A munkanélküliség időtartamára vonatkozó hivatalos statisztikai adatok bizonyos szempontból meglepőek, mert a legtöbb esetben csak a folyamatos munkanélküliséget követik. A rendszerek kényszerei miatt azonban még az Európai Közösség országában is a munkanélküliek fele esetében Magyarországon pedig több, mint 2/3-a esetében a **munkanélküliség nem folyamatos, hanem megszakításokkal tarkított**. E jelenségre, lényegének a kifejezésére egy új fogalmat alkottunk: a munkanélküliség itt **"körben forgó rendszerű"**. Nem arról van szó tehát, hogy a munkanélküliség még mielőtt tartóssá válna megszakad, s a munkát kereső "reintegrálódik", visszailleszkedik, el tud helyezkedni az elsődleges munkaerőpiacon. Ennél az új jelenségnél az esetek többségében a munkanélkülinek nincs esélye a munkanélküli státusból való tartós, esetleg végleges kiemelkedésre. Itt csupán körben forog az ellátórendszerek és a védett, támogatott munkák világában, miközben elveszíti munkavégző képességét, motiváltságát, s azt a lehetőséget, hogy valaha is kikerüljön ebből az ördögi körből.

Természetesen ez sem nevezhető egyedülálló jelenségnek, hiszen a magyarországinál nagyobb hagyományokkal rendelkező munkanélküli biztosítási és ellátó rendszerek ismerik ezt a jelenséget. Évek óta folyik a hiábavalónak tűnő küzdelem ott is, hogy a szociális ellátórendszerben mind szélesebbé váló tartósan munka nélkül lévők körét visszaintegrálják a látványosan szűkülő legális munkaerőpiacra.

**Nyugat-Európában is** a kezdeti kísérleteket követően, melyben speciális programok szervezése kezdődött a munkanélküliek leginkább aktív, motivált rétegei számára, **különös metamorfózisnak lehettünk tanúi.**<sup>17</sup> **A 80-as évek végéig**, mivel a tartósan munka nélkül lévők köre egyfelől nem volt olyan széles, másfelől pedig a jóléti rendszerek hosszabb idejű szociális alapellátást tudtak biztosítani azoknak a személyeknek, akik nem tudtak visszailleszkedni a munkaerőpiacra, harmad felől a takarékosági intézkedések még nem voltak mindennaposak, a munkanélkülieknek szervezett programok egészen sajátos feltételekkel indultak.

A programba való bekerülést hosszú tájékoztató, kipróbálási idő, s nem utolsó sorban versenyhelyzet előzte meg. Ezzel kívánták motiválni a tartós munkanélkülit a munkaerőpiacra való visszakérülésre. Mindemellett természetesen a jövedelemkülönbség a segélyek és munkajövedelem között sem volt elhanyagolható. A programok sikerének záloga tehát a résztvevők motiváltsága volt. A szakirodalom már a nyolcvanas évek végén, kilencvenes évek elején el is nevezte a jelenséget anomáliái miatt "creaming the pour"-nak, vagyis a szegények lefőlözésének.<sup>18</sup> A kritikus hangvétel arra a hatásra utal, amely nem egy hasonló módon szervezett program sajátja volt. A versenyhelyzet miatt nem azok kerültek be a támogatott programokba, akik valóban rászorulók voltak, vagy támogatott program nélkül egyébként a versenyszférában nem álltak volna meg a helyüket, hanem azok, akik már egyébként is jó adottságokkal rendelkeztek, s egy-egy ilyen státuszért folytatott versenyből győztesen kerültek ki.

A programot szervezők magatartása bizonyos mértékig érthető volt, hiszen az akkor szerveződő programok alapvető sajátossága a tranzit jelleg. A feladat a program futamideje alatt alapvetően az volt, hogy a résztvevőket a támogatott státusból a nyílt munkaerő-piaci viszonyok közé átvigye (tranzitálja). Ezt csak akkor vállalhatta fel sikerrel, ha nem volt túl nagy a távolság a munkaerőpiac elvárása s a programban résztvevők készségei között. Ha a távolság nagy, akkor a program is nagyon kockázatos kimenetelű, vagy iszonyú energiával megvalósuló volt.

Ebben az időszakban (80-as évek közepe-vége, 90-es évek eleje) számos tanulmányt lehet olvasni a támogatott foglalkoztatások szervezéséről, azok sikerének feltételeiről. A tanulmányok között nem egy kritikusan szól azokról a kelet-európai, s nem utolsó sorban kelet-német kísérletekről, ahol a programok logikája fordított rendben látszik működni. Itt nem azok kerülnek be a támogatott programokba, akik szeretnének, hanem akik nem igazán akarnak. Nem jutalom, hanem "korbács" jelleggel szerveződnek *ezek a programok és azt hivatottak szolgálni, hogy szűrjék a regisztrált munkanélkülieket a munkavállalási hajlandóság szerinti megoszlást illetően*. A kritikusok gyakran említik, hogy milyen alacsony ezeknek a programoknak a hatékonysága, s hogy a benne lévők munkára motiváltsága nem nő, s az esély, hogy az elsődleges munkaerőpiacra visszakérüljenek kifejezetten csökken. Az egész foglalkoztatásnak ezzel a logikával szervezve kényszmunka jellege van.

A **kilencvenes évek elejére** a jóléti államok is mind súlyosabb finanszírozási problémákkal küzdöttek, s az európai munkanélküliségi ráták - a pozitív várakozások ellenére - sem akartak kisebbek lenni. Sorra születtek a

szociális törvényekben azok a pontok, amelyek szorgalmazták, hogy a passzív ellátásban részesülő szociális segélyezetteket mind nagyobb mértékben vonják be a munkába. Úgy tűnik, mintha a források szűkülésével egy kicsit a kelet-európai logika kezdett volna érvényesülni a foglalkoztatási programok szervezésekor. A “szűrés” jelleg mind erőteljesebb lett, s a rendszerek egyre szigorúbbakká váltak.

A programok szervezésének a háttérében azt is látnunk kell, hogy ki finanszírozza az egyes ellátási formákat. A támogatott foglalkoztatásba vonást követően a munkanélküliek jogosultságot szereznek a munkaerő-piaci ellátórendszer finanszírozására. Innen kikerülve egy meghatározott idő után az önkormányzatoké lett az ellátási felelősség. Nem csoda tehát, hogy az önkormányzatok messzemenően motiváltak az aktív munkaerő-piaci programok szervezésében, s nem csupán az elsődleges munkaerőpiacra, de a munkaerő-piaci ellátórendszerbe való visszajuttatásában is az ügyfeleknek. Így alakul ki a “körben forgás” jelensége, amikor a munkanélküli helyzetét tartósan megoldani ugyan nem lehet, de rövid ciklusokban mozgatják körbe a rendszeren.

Kialakul a “körben forgók” sajátos szubkultúrája, amely természetesen nem minden egyes egyénre jellemző, mégis mindinkább dominánssá válik. A korábbi **állami paternalizmus helyett az önkormányzati gondoskodás kötelezettsége lép** a szubkultúra elvárása szerint, vagyis különösebben nem kell tenni semmit az elsődleges munkaerőpiacon való elhelyezkedés érdekében, hiszen az önkormányzat sokkal inkább érdekelt abban, hogy velük történjen valami. Majd megoldja a helyzetet, ha nem akar, vagy nem tud széles rétegek számára tartósan passzív jogon alapjövedelmet biztosítani.

A “körben forgás” ill. “körbeforgatás” hatása **nem mindig pozitív**. Kifárasztja és bürokratává teszi a rendszert és környezetét, másfelől sok esetben olyanok is “kicentrifugálódnak” a rendszerből, akik számára nemhogy az első, de a szűk és főként egy sémát érvényesítő másodlagos munkaerőpiac sem tud alternatívát kínálni. A statisztikai mutatókat gyakran szebbé teszi, de az élethelyzeteket nem oldja meg.

A kérdés sokszor nehezen megfogalmazható, s gyakran még nehezebben adható rá válasz. Meddig munkanélküli egy munkanélküli, s mikor lehet már csak a szociális ellátórendszerre számítani? Ki dönti el, hogy ki az aki még munkával kell, hogy keresse a kenyerét? Kinek van joga eldönteni, hogy a munkavállalási hajlandósággal van nagyobb baj s nem a munkavégző képességgel? Hol kezdődik a méltányosság? Ki a felelős a körben forgó munkanélküliekért? Miből kell finanszírozni az ő mindennapi létüket? Ha az ellátás szintje alacsony, milyen mértékig legyünk toleránsak a fekete munkavégzéssel? Ha a fekete munkával szembeni intézményes tolerancia megvalósul (lásd járadék és egyéb ellátás mellett törvényesen engedélyezett munkavégzés), mivel motiválható a rendszerből való kilépésre a “potyautas” munkanélküli? Az ellátó rendszerek “türelmetlensége” egyre gyorsabb mozgásra kényszeríti a benne sodródót. 12 hónap helyett 9 hónap a munkanélküli járadék maximális ideje, a 180 napos munkavégzési kötelezettséget, amely a szociális ellátás feltétele volt, a 30 napos munkavégzési kötelezettség váltja fel. A tapasztalatok azt mutatták, hogy a 180 nap munkában töltött idő sem volt elég a tartós munkanélküli munkaerő-piaci reintegrációjához. Mire lesz elég 30 munkanap? S végül, de nem utolsó sorban a legfontosabb dilemma, amely már-már eldőlni látszik: az önkormányzatnak milyen részt kell vállalni ebből a feladatból?

A felsorolt csapdahelyzetek természetesen nemcsak a Magyarországon általánossá vált közhasznú foglalkoztatás jellemzői. A lokális munkaerő-piaci programok támogatott munkakörei esetében csaknem minden országban megfigyelhetünk hasonló jelenségeket. E helyzeteket elkerülendő, s a foglalkoztatási programok hatékonyságát emelendő válik mind általánosabbá a nyugat-európai országok foglalkoztatási programjai esetében a hosszútávú programok kidolgozása, a következetes költség-haszon elemzés és a programok több szektort is érintő (nemcsak a szociálpolitikára és az önkormányzatok kötelezettségeire koncentrááló) tervező, megvalósító és monitoring rendszer.

A közhasznú foglalkoztatás a lokális munkaerő-piaci politikában tehát csak akkor tölti be a szerepét, ha egy az alkalmazható formák közül, s nem pedig az egyedüli eszköz. Önmagában a jelenlegi feltételek között nem eléggé hatékonyan kezeli a tartós munkanélküliséget. Rövidtávú “sikerei” hosszútávon súlyosbíthatják a lokális munkaerőpiac eredménytelenségét.

## 2.6. EGYEDÜL NEM MEGY....

A munkanélküliség tapasztalt arányait a nyilatkozó önkormányzati vezetők közel 2/3-a **súlyos problémának érzi**, a település működése szempontjából nagy nehézségnek tekinti. Az interjúk során **első helyen** kifejezetten **az önkormányzat vállára nehezedő anyagi terhek kerültek elő**. Nem egy esetben az is megfogalmazásra került, hogy az önkormányzatok képtelenek tartósan ilyen széles rétegnek alapjövedelmet biztosítani, s a törvényi előírásoknak eleget téve lassan **csődbe megy az önkormányzat**. Másfelől a **társadalmi együttélés során keletkezett konfliktusokat hangsúlyozták**: nő az ún. megélhetési bűnözés, az alkoholizmus, a családi konfliktusok és válások száma, s nem utolsósorban az idősebb - 50 fölötti generációban - az öngyilkosságok száma. Harmadsorban a vezetők egy része azt is problémaként fogalmazta meg, hogy úgy érzik, **egyedül maradtak ezzel a problémával**, mert sem a gazdaság, sem a munkaerő-piaci intézményrendszer, de sok esetben még a politikai vezetés oldaláról sem kapnak támogatást, erősítést a munkanélküliek körében végzett feladat ellátásakor.

A mintába bekerült önkormányzatok felében úgy érzik, **az utóbbi három évben a munkanélküliség növekedett**. Be kell rendezkedni erre a feladatra- mondják-, s meg kell tanulni a munkanélküliségnek a jelenlegi szintjével együtt élni. A legtöbben az állam szerepét hangsúlyozzák: teremtsen új munkahelyeket, indítson fejlesztéseket, melyekbe a munkanélkülieket is bevonják, s csökkentse az adókat. Többször és több formában is megfogalmazták: az alapjövedelem biztosítása nem az önkormányzat feladata

A megkérdezettek 2/3-a szerint csak egy kisebbség reménykedhet abban, hogy a jelenlegi feltételek mellett valaha is el tudja hagyni a munkanélküliek rétegét. A megkérdezettek 10,9%-a viszont határozottan állítja, hogy még a kisebbség számára sincs esély. Az okok között elsősorban a tartósan munka nélkül lévők munkavégző képességének elvesztését említik. A munkanélküliek többsége túl régen van már kirekesztve a munka világából. **A reintegráció, a készségfejlesztés hosszú és költséges feladat. Ezt az önkormányzatok nem tudják felvállalni. A legtöbb országban a személyre szóló szolgáltatásokat civil szervezetek biztosítják** A vizsgált önkormányzatok 89,1%-ban a település vezetői nem ismernek olyan civil szervezetet, amelyek ezt a feladatot részben, vagy egészben felvállalhatnák. **A lokális térben tehát az együttműködő partnerek széles köre hiányzik, akikkel a feladatot meg lehetne osztani.**

Az új szereplők mellett új források is szükségesek. A munkavégző készség-képesség visszanyerése nemcsak az önkormányzatnak, esetleg a munkaerőpiaci-intézményrendszernek, hanem pl. az egészségbiztosítási rendszernek is érdeke kellene, hogy legyen. A munkanélküliek munkavégző képességének rehabilitálásában betöltött szerepét, felelősségét az egészségbiztosítási pénztár a legutóbbi időkig messzemenően hárítja.

S végül, de talán nem kevésbé lényeges szempontként ki kell emelni, hogy a munkanélküliség ideje alatt az alacsonyan iskolázott, rossz munkaerő-piaci pozícióval rendelkező rétegek számára a versenyszférában elérhető bérek nem ösztönöznek a munkavállalásra. Sokkal inkább azt a magatartást erősítik, hogy a jövedelempótló támogatás (szociális segélyek idejét) keretét célszerű kimeríteni, s mellette még lehet keresni akár még egyszer annyit, vagy többet az árnyékgazdaságban. Míg a támogatások összege ilyen közel esik a minimálbér nettó összegéhez, s a munkával elérhető jövedelem ilyen távol áll a hivatalosan számított létminimumtól, **nem valószínű, hogy ennek a rétegnek a munkára motiválását hatékonyan el tudná érni az önkormányzat**. Célszerű lenne tehát annak vizsgálata is, hogy **ezt a demotiváló tényezőt mi oldaná a leghatékonyabban!** Ez a probléma **lokális szinten nem kezelhető**. A sikeres motivációt a jövedelmi feltételek mellett még a munkaerőpiacnak főként Kelet-Magyarországon tapasztalható szűkülő mozgástere is akadályozza. Nemcsak, hogy a jól fizető munkahelyek hiányoznak, hanem a munkahelyek egyáltalán!

Az alacsonyan képzett, idősebb, esetenként egészségkárosodással is küzdő, depressziós térségben, kis településen élő, jövedelempótló támogatásban részesülő személyek számára az önkormányzati támogatás, a szociális segély nem átmenetinek tekintett segítség, hanem **állandósuló életforma** alapja. A "szegénységi csapda" leginkább itt működik. A támogatásban részesülők körének fokozatos bővülését látva célszerű lenne arra is figyelmet fordítani, hogy a gyorsuló ütemű 30 munkanapos "körben forgó rendszernek" **milyen későbbi következményei vannak, s hogy ez a legitimált (legalizált) esélytelenség milyen mértékben vezet - esetleg generációkon keresztül - a tartósan "segélyezett életformára" szocializálódáshoz.**

Jegyzetek:

1. "Strukturális munkanélküliségről akkor beszélünk, amikor az állást keresők munkahely iránti keresletének és a felkínált állásoknak a szerkezete eltér egymástól. Ilyen esetben nem az az oka a munkanélküliség létrejöttének, hogy kevesebb az állás, mint ahányan munkát keresnek, hanem az, hogy a kereslet és a kínálat struktúrája nem illik össze ..... abszolút munkanélküliség... a munkaadók abszolút mennyiségét tekintve kevesebb állást kínálnak fel, mint ahányan munkát kívánnak vállalni, így az állást keresők egy része munkanélkülivé válik..." Bánfalvy Csaba : A munkanélküliség Magvető Kiadó, Budapest, 1989 . 6. - 7. oldal
2. BULLMANN, U: Kommunale Strategien gegen massenarbeitslosigkeit, Opladen, 1991
- G. FREIDINGER-M.SCHULZE-BÖING: Handbuch der kommunalen Arbeitsmarktpolitik. Metropolis Verlag, Margburg 1995.
- Häusermann, H: Lokale Politik und Zentralstaat. Ist auf kommunaler Ebene eine "alternative Politik" möglich ? I.n.: Heinelt, H(Wollman, H : Brennpunkt Stadt Berlin, 1991.
- HUEBNER M., KRAFT A, ULRICH G.: Das Spektrum kommunaler Arbeitsmarktpolitik. Sigma, Berlin, 1992.
- MAIER, H.E: (Wollmann, H.: Lokale Beschäftigungspolitik, Stuttgart, 1986
3. SCHMID, G: Flexible Koordination : Instrumentarium erfolgreicher Beschäftigungspolitik aus internationaler Perspektive. I.n.: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt und Berufsforschung 1992 (25 . 232. old.
4. Tartós hullám - Munkanélküliség a fejlett világban. Heti Világgazdaság 1993 július 31. 25-26. old.
5. HANS-PETER MARTIN(HARALD SCHUMANN : A globalizáció csapdája. Perfekt Kiadó Budapest, 1998. 143. old.
6. u.a. 144. 145. old.
7. BARNARD, B: A gazdasági kibontakozás nem elég a munkanélküliség felszámolásához Európai Dialógus 1995 (3 2. old.
8. Elsődleges munkaerőpiacként a szakmai körökben azt a szférát emlegetik, amely a versenyszféra és a közalkalmazotti, köztisztviselői szféra támogatás nélkül létrehozott státusait foglalja magában. Másodlagos munkaerőpiacként azt a szférát említik, ahol a státusok létrehozása, fenntartása állami, önkormányzati, esetleg közösségi hozzájárulással valósítható meg. Ilyen pl. a közhasznú foglalkoztatás, a bértámogatási programok, vagy a szociális vállalkozások világa, melyben munkanélküliek foglalkoztatása támogatott státusok keretein belül valósul meg.
9. Lásd a Huebner, 1992: Bullmann, 1991: Maier, 1986 tanulmányait a 2. sz. jegyzetknél !
10. HÄUSERMANN, H: Lokale Politik und Zentralstaat. Ist auf kommunaler Ebene eine "alternative Politik" möglich ? I.n.: Heinelt, H(Wollman, H : Brennpunkt Stadt Berlin, 1991.
11. Németországban pl. az egyik fémipari szakszervezet kezdeményezésére 1995-ben egy a " "Szövetség a Munkáért" elnevezésű szervezetet hoztak létre, melynek célja, hogy mindazokat a partnereket együttműködésre szólítsa fel - munkaadó-, munkavállaló szervezeteket, szakszervezeteket, önkormányzatokat- amelyek a foglalkoztatás bővítése érdekében akciókat kezdeményezhetnek és valósíthatnak meg. A Szövetség igen jelentős szerepet tulajdonít az önkormányzatoknak ebben az együttes munkában.
- Bündnis für Arbeit in der Kommune - Chance oder Utopie ? - Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 73.
- Forschungsinstitut der Friedrich -Ebert-Astiftung Abt. Arbeits- und Sozialforschung Bonn, 1997. 41. old.
12. Kötter, H: Statement zur Gesprächsrunde: Was können wir tun, um Beschäftigung zu erhalten und zu fördern? Bündnis für Arbeit in der Kommune - Chance oder Utopie ? - Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 73. Forschungsinstitut der Friedrich -Ebert-Astiftung Abt. Arbeits- und Sozialforschung Bonn, 1997. 65. old.
13. Az OTKA 17924. számú kutatási programja támogatta az adatgyűjtést.
14. Az 1991. évi IV. törvény 1999. decemberében történt módosítása kifejezetten arra irányult, hogy az önkormányzatok aktivitását a foglalkoztatási programok szervezésében, s a lokális munkaerő-piaci politika alakításában növelje.
15. A megyeszékhelyeket tudatosan hagytuk ki a kérdőíves megkeresésből. Itt interjúkat készítettünk, illetve Debrecen esetében egy igen részletes vizsgálatot is végeztünk azon személyek körében, akik már kikerültek a munkanélküli járadékból, s jövedelempótló támogatásban részesültek.
16. Az eredmények feldolgozása során az elemzés középpontjába az önkormányzatok vezetői által kitöltött 147 kérdőívet állítottuk, amely - miután csaknem minden második önkormányzat szerepel a mintában - mindenképpen hitelesnek tekinthető képet ad az önkormányzatok foglalkoztatáspolitikai szerepvállalásáról a településvezetők szemszögéből.
- Az interjú részleteket követő szögletes zárójelben szereplő számok a kérdőív sorszámát jelentik, amelyekből az idézetet vettük.
17. MICHAEL HEIDINGER: Konzentriert, konzentriert und kommunalisiert - Die dezentralisierung moderner Arbeitsmarktpolitik Bündnis für Arbeit in der Kommune - Chance oder Utopie ? - Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 73.
- Forschungsinstitut der Friedrich -Ebert-Astiftung Abt. Arbeits- und Sozialforschung. Bonn, 1997. 23-31. old.
18. SCHULZE-BÖING, M : Evaluation der kommunalen Arbeitsmarktpolitik- zur absehbaren Karriere eines Themas. I.n.: Wirkungen kommunaler Beschäftigungsprogramme, Hrsg.: Schulze-Böing, M(Johrendt, N, Birkhäuser, Berlin 1994 11-31. old.
- SCHMID, G. : Flexible Koordination: Instrumentarium erfolgreicher Beschäftigungspolitik aus internationaler Perspektive. I.n. : Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt und Berufsforschung 1992(25. 232-252. old.



### 3. FOGLALKOZTATÁSI CÉLÚ NON-PROFIT SZERVEZETEK

A civil szervezetek szerepe, jelentősége mind nagyobb hangsúlyt kap az utóbbi időben. A civil szervezetekkel kötött ellátási szerződések száma folyamatosan nő, a civilek által vállalt feladatok szélesebb körűek lettek, s a civil szférában foglalkoztatott személyek száma eléri az 50 000 főt. (Igaz Skóciában, egy kb. feleakkora országban, mint Magyarország a 100 000 főt is meghaladja !) A Magyarországon működő civil szervezetek közül már 4 500 tevékenykedik a szociálisan hátrányos helyzetű, támogatásra szoruló társadalmi csoportok érdekében. E viszonylag kedvező helyzet azonban a szociális szféra nem minden területét jellemzi. Vannak olyan civil szervezetek, amelyek nem csupán a társadalom árnyékában, hanem a civil szektor árnyékában tevékenykednek: a foglalkoztatási célú non profit szervezetek. E néhány szervezet helyzetének a bemutatására, problémáik megnevezésére azért is kívánunk sort keríteni, mert a célcsoport, amelyet felvállaltak, szakértők és laikusok megítélése szerint is a szociális szféra egyik legégetőbb területe: a munkanélküliség. Ennek ellenére állítjuk, hogy a foglalkoztatási célú non-profit szervezetek a civil szektor "mostohagyerekei..." Működésük jogi és anyagi keretei, az együttműködés kiterjedtsége az önkormányzati szférával, a tevékenység elismertsége meglehetősen korlátozott, az ott dolgozók néha a klienssel együtt stigmatizálódnak. Milyen tényekre alapozzuk fenti megállapításainkat?

A civil szektor szervezeteinek a száma eléri a 40 000-et . A szociális területen dolgozó civil szervezetek száma 4 500 körül van. A kifejezetten a munkanélküliek segítségét és a foglalkoztatási célokat is alapfeladatként vállaló civil szervezetek száma alig éri el a 200-at. Akkor, amikor a legfontosabb célkitűzés napjainkban a teljes foglalkoztatás, hogyan lehet az, hogy a kifejezetten e célkitűzés érdekében munkálkodó civil szervezetek száma ilyen véges?

A munkanélküliek körében tevékenykedő civil szervezetek presztízse is messze a végzett feladat súlya mögött marad. Mi az oka, hogy egy ilyen kiemelt területen minden nehézség ellenére tevékenykedő csapat megítélése a várakozástól messze elmarad?

Valószínű, hogy ez a megítélés a szervezetek által célcsoportként választott társadalmi rétegek megítélésétől is függ. Napjainkban ugyanis a munkanélküliek megítélése meglehetősen negatív. A hivatalos nyilatkozatok szerint ugyanis aki akar ma Magyarországon dolgozni, az talál is munkát. Csak azok nem dolgoznak, aki szándékosan kerülnek az elhelyezkedési lehetőségeket, s a szociális háló előnyeit keresik... "Önkéntes munkanélküliek." Ez a megítélés különösen akkor szembeűnő, ha tudjuk, hogy a 6,1 millió munkavállaló korban lévő népesség számára jobb esetben is csupán 3,8 millió státus áll rendelkezésre. Igaz, hogy a fennmaradó 2,3 millió főből sokan tanulnak, mások gyermekekkel kapcsolatos ellátást vesznek igénybe, s akad jócskán egy széles réteg is, mely munkaképtelen, de még ez esetben is nagy a távolság a szándék és lehetőség között. A fenti megítélés következtében a munkanélkülieket segítő civil szervezetek néha olyan segítőnek minősülnek, mint az a " kis gyerek, aki olyan vak bácsit akar átvezetni az úton, aki nem is akar átmenni". Ez a környezet nem tesz jót a munkanélkülieket segítő civil szervezetek presztízisének, hiszen azt a kérdést már senki nem vizsgálja, hogy - a példánál maradva - a vak bácsi miért is nem akar átmenni az úton?! Továbbá ki szerint nem akar átmenni: a külső megítélők szerint, a kis gyerek szerint, vagy a kialakult negatív közvélemény szerint: "ezek általában nem akarnak átmenni!" - mondják, s ebből kiindulva nem is nyújtják a karjukat.

A civil szervezetek számára az elismertség egyik fokmérője, ha tevékenységüket az önkormányzat úgy minősíti, hogy a számára kötelezően előírt feladatok elvégzését bízta rá. Ebben természetesen nem csupán a bizalom, hanem a feladatvállaláshoz és ellátáshoz társuló stabil finanszírozás is benne rejlik. A munka világában azonban nincsenek olyan kötelezően ellátandó feladatok, melyeket az önkormányzat ellátási szerződés keretein belül civil partnerek számára átadna. Csak ott, azon a területen születnek tehát önkormányzatok és civil szervezetek között ellátási szerződések, ahol az önkormányzatoknak törvények, vagy helyi rendeletek által kötelezően előírt ellátandó feladataik vannak. A foglalkoztatási célú civil szervezetekkel tehát nem azért mert, nem jól dolgoznak, hanem mert a feladat nem kötelező, nem kötnek ellátási szerződést. Tevékenységük elismerésére, esetleg kiszámítható finanszírozására így nem kerülhet sor.

Ennek függvényében nem meglepő, hogy a fent említett 50 000 főből, akiknek a munkaadója civil szervezet csak elenyésző töredék dolgozik a foglalkoztatási célú civil szervezeteknél, mert nincs forrás a státusok működtetésére. A feladatok nagy része így önkéntes munkában kerül/het megvalósításra. (Lux, 2001. 184.old.)



Az önkormányzatok, ha a munkanélküliségből adódó feladat a körmükre nő, inkább létrehozzák a maguk civil szervezeteit, a foglalkoztatási közhasznú társaságokat (kht). A kht-k, mint kizárólagos önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságok sem szervezeti, sem anyagi függetlenséggel nem rendelkeznek, így "civilségük" eléggé megkérdőjelezhető. A nyugat-európai társadalmakban az ilyen jellegű szervezeteket quázi-nonprofit szervezeteknek, "qua-ngo"-knak nevezik, ezzel is jelezve, hogy itt csupán valami olyasféle szervezetről van szó, ami másnak akar látszani, mint ami. A "qua-ngo"-k két legyet ütnek egy csapásra: hozzáférnek a civil szervezetek számára meghirdetett forrásokhoz, így pótlólagos önkormányzati forrást teremthetnek, ugyanakkor nem valódi civil szervezetként, kontroll, vagy kritikai funkciót nem tölthetnek be, tehát a "hatalom meghosszabbított kezeiként" működhetnek. Mindezzel együtt a foglalkoztatási célú civil szervezetek számára olyan konkurenciát jelentenek, amelyet a versenyszférában "tisztességtelen verseny"-nek neveznének.

A munkanélküliek segítésére egyébként is működik egy állami szervezet a munkaügyi központok és kirendeltségek hálózata. A munkaügyi szervezet az 1991-ben elfogadott és azóta számos alkalommal módosított Foglalkoztatási törvény eszközrendszerét működteti. Ezzel kapcsolatban két megjegyzésre van szükség. Egyfelől a munkaügyi szervezetet alapvetően hatósági feladatok ellátására hozták létre. A kilencvenes évek második felére azonban a munkanélküliek kezelése hatósági eszközökkel már nem volt megvalósítható. A személyre szóló szolgáltatások és az egyéni esetkezelés szakmailag, a szolgáltatásnak a hatósági logikával társítása etikailag tűnt megoldhatatlannak a munkaerő-piaci intézményrendszerben, s többek között ez vezetett máig húzódó, időről időre felerősödő válságához. Valószínű, ez magyarázza a kutató tapasztalatát is, melyre a foglalkoztatási célú civil szervezetek körében végzett vizsgálata során tett szert.

"Nem csekély féltékenység, bizalmatlanság tapasztalható a civil szervezetek tevékenységével szemben. Erre utalnak az olyan észrevételek, mint "konkurenciának tartanak bennünket"... " (Lux, 2001.185. old.)

A civil szervezetek két szempontból jelenthetnének újat a munkanélküliek problémáit kezelők világában: egyfelől rugalmas munkaformával rendelkeznek a bürokratikus struktúrákkal szemben, s ennek megfelelően gyorsan tudnak reagálni az új szükségletekre, kihívásokra. A gyorsan változó munka világában miért is feltételeznénk, hogy éppen a munkanélkülieket körülvevő környezeti feltételek állandóak, s ehhez az állandó feltételhez kellene a munkanélkülieket igazítani, erre felkészíteni? Másfelől a munkaerőpiac hagyományos eszközeivel szemben képesek lennének új eszközök, munkaformák bevezetésére, működtetésére. A munkanélküliek világa, belső szerkezete ugyanis a kilencvenes évek végére gyökeresen átalakult. Egyre szűkebbre zárul a kör egy "kemény mag" körül, melynek munkavégző képessége, vagy egyéb feltételei, adottságai nem teszik lehetővé a munkaerőpiacra való azonnali belépést. Fontos lenne tehát a hosszabb integrációs szakasz elfogadása, a képessé tevés szükségességének elismerése, s az "önkéntes munkanélküli" fogalmának újragondolása. Erre a hagyományos támogatási és munkaformák nem adnak lehetőséget. Nem tudnak ugyanis kis csoportokban, egyéni szükségletekben, s 12 hónapnál hosszabbra húzódó programokban gondolkodni, működni. Egyszerűbb tehát azt mondani: nem akarnak magukon segíteni, mint elismerni, a jelenlegi eszközrendszerrel és feltételekkel nem tudunk segíteni. Egyszerűbb a külvilág számára azt mondani: a vak bácsi nem akar átmenni az úton, mint beismerni, mi sem ismerjük az utat, vagy fáraszt bennünket, esetleg elriaszt az autók közötti kockázatos manőverezés.

Pedig érdemes lenne egy gondolat erejéig elidőzni amellet, hogyan tevődött át a munkanélküliekről való gondoskodás feladata az egyik szintérről a másikra. A kilencvenes évek elején teljes felelősséggel és a szükség szerinti létszám - és anyagi kerettel kezeli a problémát a munkaerő-piaci intézményrendszer. Az 1993. évi Szociális törvényt követően a feladat az önkormányzatoknál landol. Igaz létszámot a munkanélküliek kezeléséhez nem kapnak, s a korábbi forrásoknak csak a fele áll már rendelkezésre. Nem csoda, hogy kezdetben a normatív ellátáson és a passzív segélyeken a hangsúly. Az aktív eszközök "kamrájának kulcsa" változatlanul a munkaerő-piaci intézményrendszer övéen volt, s az önkormányzatoknak sorba kellett állni akkor, ha ebből részesedni akartak. A kilencvenes évek közepétől kiderül, a passzív ellátás költséges és nem vezet eredményre. A regisztrált munkanélküliek 90%-a "körbenforgó" lett, aki a segélyezett létet cserélte egy-egy rövid idejű támogatott foglalkoztatással vég nélkül. Ekkor merül fel a gondolat: legyen a feladat a civileké. Igaz ekkor már sem létszámot, sem közvetlen anyagi forrást nem biztosítottak a lassan fél évtizede munka nélkül lévő személyeket felvállaló, s számukra aktív programokat szervező civil szervezetek számára. Legyen önkéntes, szerezzen forrást, s mutasson fel rövid távú eredményt azokkal, akikkel a jobban felszerelt/ellátott szervezeteknek nem sikerült boldogulnia. A feladat tehát igen egyszerű!

Az Európai Unióhoz közeledve egyre több olyan pozitív példa válik láthatóvá, melynek során civil szervezeteknek sikerül a munkaerőpiacon többszörösen hátrányos helyzetű személyek, csoportok integrációja. Az Unióhoz közeledve lassan megjelennek a PHARE és ESZA források nálunk is, melyek lehetővé teszik a klasszikus keretből kilépő mintaprogramok megvalósítását. Forrásosztóink gyakran sóhajtanak fel, hogy bárcsak nekünk is lennének ilyen foglalkoztatási célú civil szervezeteink, amelyek "garanciával rendelkeznek", s hasonló szép eredményeket mutatnának fel, a támogatásokat eredményesen működtetnék a célcsoport érdekében. Erről a helyzetről automatikusan a munkanélküliek vállalkozóvá válásának támogatása jut az eszünkbe, amely előírja néhány milliós vagyoni meglétét a munkanélküli számára a támogatás odaítélésének feltételeként. Vagy egy másik EU-s anekdota, hogy a nemzetközi példánál maradjunk!

A szicíliai vendégmunkások panaszkodnak Németországban, hogy mindig csak alkalmi munkákra szerződtek őket, így tétre kénytelenek hazamenni Szicíliába. A német munkaadók pedig arról panaszkodnak, hogy nem tudják a szicíliaiakat egész évben foglalkoztatni, mert télen fáznak és hazamennek Szicíliába. Olyan ördögi körök ezek, melyek önfenntartóak, s megtörésükhöz ki kell lépni ezekből. Hasonló a helyzet a foglalkoztatási célú civil szervezetekkel is. Forráshiány miatt nem tudnak stabil intézményt szervezni a programok működtetésére, de míg ilyenekkel nem rendelkeznek, addig nem minősülnek megbízható partnernek egy komoly forrásosztó számára. A mondás tehát - némi módosítással - itt is egyre időszerűbb: "csak azt ne kérdezd, miből csináltam az első projektet!"

Debrecen, 2004

LUXJUDIT : *A munkanélkülieket segítő non-profit szervezetek kapcsolatainak vizsgálata. I.n.: Foglalkoztatást elősegítő munkaügyi kutatások,*

ZÁMMÁRIA-LUXJUDIT: *A munkanélkülieket segítő nonprofit szervezetek kapcsolatai. OFA Bp. 2001 181-190. old.*

DR. ZÁMMÁRIA : *A munkanélkülieket segítő non-profit szervezetek kapcsolatainak vizsgálata, fejlesztési lehetőségei. I.n.: Foglalkoztatást elősegítő munkaügyi kutatások,*

ZÁMMÁRIA-LUXJUDIT: *A munkanélkülieket segítő nonprofit szervezetek kapcsolatai. OFA Bp. 2001 181-190. old. 190-198. old.*

#### 4. CIVILEK, VAGY ÖNKORMÁNYZAT ?

##### **DILEMMÁK A JÓLÉTI SZEREPLŐK FELADATVÁLLALÁSÁVAL KAPCSOLATBAN**

A tanulmányban megkíséreljük megfogalmazni a civil szervezetek és az önkormányzat együttműködési formáinak nehézségeit a jóléti ellátások szervezésekor. Megpróbáljuk felvázolni, milyen problémákkal kell szembenézni azoknak, akik egy jóléti plurális modell felé indulnak el a szolgáltatások szervezésekor. Az elemzés során, bár együttműködésről szólnunk, a "civil oldalt" állítottuk középpontba. Az "egyensúly kedvéért" azonban el kell mondanunk, azt is, hogy nincsenek könnyű helyzetben az önkormányzatok sem. Az egyre növekvő feladatok mellett egyre szűkülő források állnak rendelkezésre. Néha már úgy tűnik, hogy a jogszabályalkotók túlzottan derűlátók az önkormányzatok teljesítőképességére vonatkozóan. Az önkormányzatok feladatkörébe utalt tennivalók láttán az utóbbi időben egyre gyakrabban gondolunk erre. Nem csoda, ha mindezek után az együttműködésre jelentkező civil szervezetekben az önkormányzatok csak újabb feladatot látnak. Nincsenek tapasztalatok az együttműködésre vonatkozóan. Az induló szervezeteknek nincsenek garanciáik (az önkormányzatok jó része szerint civil szervezetek sincsenek). Az önkormányzat ellátási felelősségét, annak színvonalát, s mindezt a garanciavállalás kötelezettségét viszont törvény írja elő. Az önkormányzat számára gyakran úgy tűnik, egyszerűbb lenne egy saját intézménnyel elvégeztetni a feladatok nagy részét, mint számtalan, egymástól sok szempontból eltérő civil szervezettel állandó koordinációban teljesíteni az ellátási kötelezettségben foglaltakat.

Az együttműködés legjobb formáinak megtalálása, szintjeinek kialakítása egyik fél számára sem egyszerű feladat. Az érdekek egyeztetése, a párbeszéd sora, a lépésről lépésre építkezés azonban elvezet a kívánt eredményhez. A nehézségek feltérképezése az első lépés a közös úton.

#### 4.1. A “MARADVÁNYELV LOGIKA” ÉRVÉNYESÜLÉSE

A civil szervezetek egy részének megítélése szerint a döntéshozó politika még ma is a “maradvány elv” szerint képzeli el a szervezetek működését. A “maradvány elv” logika többes értelemben is érvényesülni látszik. Egyfelől jelentheti azt, hogy a legtöbb gondoskodást igénylő, legnehezebb helyzetbe került, s tartós krízishelyzetekben lévő csoportok ellátása maradjon a civilekre. Másfelől - halljuk gyakran meggyőződéssel képviselten- nem is a hivatal feladata a személyre szóló gondoskodás. Harmad felől a lassú, lépésről lépésre haladó folyamatok hihetetlenül költségesek, s ezt a köztisztviselői tarifákkal finanszírozni képtelenség, így valami pénz ugyan kerül erre a tevékenységre is az állami, önkormányzati kasszából, de önkéntesek nélkül ez a terület nem vállalható fel.

A civil szervezetek gyakran tiltakoznak tevékenységük ilyen módon való megítélése ellen. Különösen az egyházi, karitatív szervezetek vetették fel többször, hogy miért olyan későn kapcsolódhattak be a prevenciós feladatok ellátásába, miért csak azon a területen lehetett tevékenységet kifejtetni, ahol már talán későn jött a segítség, s a folyamatok nem, vagy nehezen visszafordíthatóak voltak. Pl. szenvedélybetegek gyógyításának állami intézményrendszere - a szükségletekhez képest - igen szűk keretek között mozog. A civil szervezetek tevékenysége ezen a területen elengedhetetlenül fontos. A maradványelvű finanszírozás viszont nem biztosít e szervezetek számára ugyanolyan folyamatos finanszírozási hátteret, mint az állami, önkormányzati intézmények számára. Jóllehet ez kifejezetten az a terület, ahol nem várható gyors eredmény. Hogyan biztosítható így az egyenletes, jó színvonalú teljesítmény?

#### 4.2. A “MENEKÜLÉS ELŐRE” STRATÉGIA BUKTATÓI

Ugyancsak a szerepek tisztázatlansága témakörhöz tartozik, hogy szabad-e, tud-e a jelenlegi feltételek között civil szervezet *egy szolgáltatás folyamatos működtetésére* vállalkozni. A finanszírozási források döntő többsége feladatfinanszírozású. A projektszemlélet mindig valami újat, határozott idejűt - lehetőleg maximum egy-két éves belátható időtartamút-, modellértékűt vár el a cselekvőktől. *Kisprojekteket.* A **projektfinanszírozás** viszont veszélyezteti a folyamatosságot. Ki fizeti a szolgáltatás infrastruktúráját (könyvelő, villanyszámla, takarítónő, képzések stb.), ha mindenki csak a programokat akarja finanszírozni? Honnan kerül ki az önrész? Hogyan kezelhető/biztosítható a folyamatos projektfinanszírozású szervezetek esetében a forgótőke? Hogyan kezelhető az utólagos finanszírozású projekt?

#### 4.3. AZ INTÉZMÉNYESÜLÉS KÉRDŐJELEI

Esetleg *a civil szervezetek ne intézményesüljenek?* Maradjon minden az önkéntesen szerveződők lakásán, akkor nem kell plusz rezsit fizetni, s csinálja mindenki szabadidejében, akkor még bér gondok sem merülnek fel? Csak akkor mi lesz a szolgáltatás színvonalával, kiszámíthatóságával? A gyakorlat viszont azt mutatja, hogy a civil szervezetekre háruló/hárított feladatok mértéke miatt nem elkerülhető a szervezetek intézményesülése. Nem lehet asztalfiából előkapott eszközökkel és háziasszonytudással kezelni azokat a feladatokat, amelyeket az állami és önkormányzati szféra szívesen a civilekre hárítana. Akkor pedig az intézményesülés elkerülhetetlen, s ennek ára van, kettős értelemben is. Finanszírozni kell az intézmény infrastruktúráját, s ugyanakkor az intézményesüléssel kialakuló szervezeti hierarchia a tevékenységek stabilabb koreográfiáját, de csökkenő rugalmasságát jelenti.

#### 4.4. KORSZAKVÁLTÁS A “CIVIL ÉLETBEN”

A problémák többsége abból a különös, átmeneti helyzetből fakad, amelyet a civil szervezetek az utóbbi években élnek át. Az önkéntes, karitatív, szabadidős társaságok mind több szakmai hozzáértéssel, profizmussal vállalnak át állami/önkormányzati feladatokat. E feladatok átvállalásával a közösségek azonban túlnőnek a “laikusok szabadidős egyesületei” kereteken, a baráti társaságokon. A tevékenységeket szakmaként, s a szakmai teljesítményt megillető díjazásért cserébe kívánják végezni. Ez már nem napi 1-2 órát, nem szívességből végzett munkát, baráti segítségnyújtást jelent. Az önkéntesség - a szakmai színvonal szorítása, a szükségletek

növekedése és az állami feladatok átvállalása következtében - mindinkább munkaadóval szembeni kötelességgé változik, a segítő jó szándéka a szolgáltató kötelességtudatává, felelősségévé alakul át. Ennek viszont már mind kevesebb köze van a szabadidőhöz, a "tenni a közösségért valami hasznosat" lelki szükségletéhez. A civil közösség munkahellyé változik. A változást az állami/önkormányzati szféra egyfelől siettetni, hiszen a szociális(foglalkoztatási területen megjelenő) szükségletek mind kevésbé elégíthetők ki a meglévő intézményrendszerekkel, szolgáltatásokkal, másfelől a speciális feladatok ellátására új szakemberek beállítására az apparátusok keretein belül nincs mód. Ugyanakkor viszont lassítani is igyekszik ezt a folyamatot azért, hogy a civil szervezetek által átvállalt állami feladatokhoz nem rendel - vagy csak nagyon ritka esetben: lásd normatív finanszírozást élvező ellátási formák - hozzá az anyagi feltételeket. A forráshiányra hivatkozva különös struccpolitika gyakorlására kényszerül: lehet ezt esetleg források nélkül is, megoldható ez még mindig az önkéntesek mozgósításával, nem is igazán szakemberek, így nem is kell olyan szinten megfizetni a tevékenységet, mintha hivatalnokok, szakemberek lennének, bízunk a közösségekben rejlő erőben, mozgósítsuk a külső forrásokat, vonjuk be a tevékenységek finanszírozásába a szponzorokat.

Ez a csiki-csuki helyzet, hogy egyfelől jó lenne, ha egyenletesen magas szakmai színvonalat képviselő profi szervezetek lennének, másfelől mindez nem kerülne pénzbe, vagy annyi pénzbe, mintha kormányzati/önkormányzati szervezésben valósulna meg, vezet a civil szervezetek mai tarthatatlan állapotához. Nem csoda, hogy mind hangosabban követelik a non-profit törvény elfogadását, s nagy várakozással tekintenek a törvény utáni korszakra, amikor legálisan is szakmai szervezetekként, s nem jószándékú önkéntesekként működhetnek.

De a non-profit törvény elfogadása sem jelent mentességet a civil szervezetek számára arra, hogy helyi szinten, az önkormányzatok döntéshozóival vívott csatákban a fenti kérdések tisztázására ne kerüljön sor. A törvények mindig csak kereteket biztosítanak. A keretek kitöltése viszont nagyon sokféle, sokszintű lehet. S ez mindenkor az érdekérvényesítő képesség függvénye is.

#### 4.5. ÁLLAMI FELADATÁTVÁLLALÁS - RÉSZFINANSZÍROZÁSSAL?

A folyamatok alakulását látva a civil szervezetek mind gyakrabban megfogalmazzák: tevékenységük során állami alapfeladatokat látnak el. Emiatt talán még nehezebben fogadható el a fenti csiki-csuki logika, csili-csali finanszírozás. Az állam ugyanis nem vonulhat ki az alapellátás finanszírozásából a szociális(foglalkoztatási területen sem. Az alapfeladatokat törvény rögzíti, s ehhez a szükséges eszközöket is köteles mellé illeszteni.

A mai gyakorlat viszont azt mutatja, hogy:

- A civil szervezetek a forrásokért mindig pályáznak. Mintha nem állami feladatokat vállalnának át, hanem jutalomjátékot kapnának, hiszen **"nyernek"** forrásokat. Már a fogalomhasználat is megengedő és nem szerződésen nyugvó, normatív rendszerű. Nem elfogadott ajánlattételekről, finanszírozott tevékenységekről, hanem "nyereményekről" van szó.

- A pályázatok során a megjelölt összegből **mindig kicsit lefaragnak a pályázatok**, hiszen "mindig magasabb összeget írnak úgyis a pályázók"- mondják. A pályázatok a legtöbb esetben nem a komplex programot, hanem a részelemeit finanszírozzák. Ez legalább három következménnyel jár: a pályázó kényszerhelyzetben van és akkor is elkezd a program megvalósítását, a szolgáltatás működtetését, ha világosan látja, hogy pontosan azokat az elemeket vették ki a programjából, amiktől az egész sikeres, amiktől gördülékeny és a várt eredményt hozza. A kalács sütéséből csak azt a kevés kis élesztőt spóroltatják ki vele. Másfelől a pályázó kettős morálját erősíti: többfelé ugyanazt a programot elszámolni, a csili-csali logika szerint működni, hiszen becsületesen úgysem lehet. Harmad felől a szervezetek kénytelenek féleredményeket részprogramokban produkálni, erejükön, teljesítőképességükön felüli programszámmal birkózni, hiszen az erejükhöz, kapacitásukhoz mért programszámmal nem képesek önmaguk számára a fennmaradást, a tisztas megélhetést biztosítani. A három következmény sok esetben egyszerre figyelhető meg a szervezeteknél, ami rontja a szakmai munka hitelét, s a civil szervezetek vonzerejét. És végül, de jelentőségét tekintve semmiképpen nem utolsósorú a civil szervezetek tevékenysége az utóbbi időben a projektfinanszírozás elve szerint valósult meg. Mint említettük, ennek lényege az újszerűség, a modellértékűség, az egyediség. A "rohanás előre" filozófiája persze tekinthető egyfelől nagyon szerencsésnek, hiszen ez nagymértékben hozzájárul a civil szervezetek rugalmasságának fenntartásához, megújuló képességének megőrzéséhez. Gond azonban, hogy mi történik a kikísérletezett és a program végén jónak minősülő modellprojektekkel. Ha valami jó, bevált, kísérletek

igazolták, hogy hatékony, azt nem lehet másodszor is újnak bemutatni és még egyszer modellkísérletként eladni. Ki hajlandó finanszírozni a bevált projektek transzferjét? Ki vállalja fel, hogy ez a szolgáltatás remek, bár már nem új - tavaly még az volt, idén már nem - és a folyamatos működés forrását ki rendeli hozzá? Az 1992-ben alakult Országos Foglalkoztatási Közalapítvány égisze alatt kikísérletezett foglalkoztatási modellprojektekből egyetlen egynek sem sikerült a "rendszer elemévé" válnia, a "fősodorba kerülnie", pedig számos elismerten sikeres programot működtetett.

A szociális/foglalkoztatási szféra döntő része nem alapozhatja szolgáltatásait fizetőképes ügyfelek keresletére. A feladatok finanszírozása csak kormányzati/önkormányzati forrásokkal társítva képzelhető el.

#### 4.6. MIÉRT IS JÓ A CIVIL ?

Ha a civil szervezet által végzett tevékenység intézményesül, mitől lesz jobb, olcsóbb, mint az állami/önkormányzati szervezetek által végzett tevékenység? Ezt a kérdést gyakran megfogalmazzák a döntéshozó politikusok a helyi politikai viták során. Az elvárás ugyanis részükről a civil szervezetek által működtetett tevékenységek és szolgáltatások iránt röviden három pontba sűríthető: legyen olcsóbb, mint az állami, nyújtson jobbat (szívnálasabbat, újszerűbbet, hatékonyabbat), s biztosítson intézményes garanciákat.

Civil szervezetben tevékenykedők számára talán fölösleges indokolni, hogy mi ennek a munkaformának a vonzereje, most mégis néhány mondatban megteesszük ezt az indoklást, hiszen a csokorba kötött érvek talán a viták során is meggyőzőbbek.

- A civil szervezetek többsége "emberléptékű". Ez több értelemben is elmondható. Egyfelől a területen, az emberek közelében végzi feladatait, nem egy centralizált központi irodaházban. A szervezetek többsége "kínálati politikát" folytat s nem csupán a keresletet várja, amely majdcsak jön egyszer. Feltárja a problémákat, felfedezi az ügyfeleket, személyre szóló és rugalmas stratégiákat képes kidolgozni. Nem kötik a mamut szervezetek bürokratikus előírásai (30 napos ügyintézés, bonyolult eljárási rend stb.). Méreteit tekintve is kisebb, mint a nagy létszámú hivatalok elidegenedett futószalagrendszere.

- Nem hatósági feladatokat lát el, hanem szolgáltat. Nagyobb a bizalom a segítő és segített között (nincs "lebukásveszély"), több idő jut egy-egy eset megoldására, lehetőség az atipikus formák alkalmazására.

- Nem ellátási kötelezettségének tesz eleget, hanem valós szükségleteket elégít ki. Nagyobb lehetőség a specializációra, speciális célcsoportok problémáira való felkészülésre.

- Olcsóbb olyan értelemben, hogy nem sémákat alkalmaz, nem megy bele az ügyfelek által kezdeményezett játszmákba, hanem a leghatékonyabb megoldás kiválasztására törekszik, ami hosszútávon mindenképpen kifizetődőbb.

- S végül komoly szervezeti és szakmai garanciákat biztosít, hiszen az ellenőrzés a több forrásból való finanszírozás miatt állandóan és több oldalról van jelen, ami mindenképpen motivál a jó színvonalú munkavégzésre.

#### 4.7. A SZAKEMBEREK PROBLÉMÁJA

A szakemberek jelenléte a non-profit szervezetekben szintén sok kérdőjelet vet fel. A non-profit szervezetek működtetése nagyon komplex elvárásokat fogalmaz meg a szervezetekben tevékenykedő szakemberek felé. A szervezetek egyfelől első körben laikus segítőkől alakultak, ahol rendelkezésre állt a szükséges szabadidő és motiváltság a társadalmilag hasznos tevékenységekre. Másfelől a civil szervezetben méretből fakadóan nincs akkora apparátus, hogy minden egyes tevékenységi területre speciálisan képzett szakember alkalmazására nyíljon lehetőség (pl. külön bérszámfejtő, titkárnő, adminisztrátor, addiktológus, családterapeuta, szociális munkás, drogtanácsadó, pszichiáter stb./, még az intézményesülést követő első időszakban sem. Harmad felől a munka során megszerzett, vagy az eleve hozott szakmai ismeretekhez nagyon gyakran kell, hogy társuljon pénzügyi, gazdálkodási, marketing, menedzsment ismeret, hiszen a szervezet versenyhelyzetben, piaci viszonyok között kell, hogy működjön. Így nagyon gyakran adódik az a helyzet - főként a finanszírozási bizonytalanságok miatt -, hogy ha egy szakember nagyon jó a non-profit szférában, azt a piaci, vagy állami



szféra a nagyobb stabilitás és magasabb presztízs miatt "elszippanjtja". Ha valaki tehát annyira jó szakember, hogy pontosan megfelelné a feladatnak, annak nem felelnek meg a non-profit szervezetek által kínált munkafeltételek. Ebből fakad az a különös stigma és szójáték is nálunk, hogy ha "non-profitot" mondunk, akkor sokan törvényszerűen "non-profi" tartalmat is belehallanak a fogalomba. "Non-profi", vagyis laikus, hozzá nem értő.

Az utóbbi években azonban némileg változott a non-profit szervezetek szakemberállománya. Mind nagyobb arányban jelennek meg képzett, szakmai és menedzsment ismeretekkel felvértezett munkatársak, akik már nem szabadidős tevékenységnek tekintik a non-profit szervezetekben végzett feladatokat, hanem munkának, munkahelynek.

Talán hozzájárult ehhez az is, hogy a szociális szakmák területén a képzés az utóbbi években mind több szakembert bocsátott ki, valószínű, hogy ilyen irányba hat a humán értelmiség mind nehezebbé váló elhelyezkedése az állami szektorban, de nem szabad elhallgatnunk azt sem, hogy a civil szervezetek nagyon sok teret biztosítanak a kreativitás számára, ami sok szakember számára elsődleges érték a munkavállaláskor.

#### 4.8. FÜGGŐSÉG ÉS/VAGY AUTONÓMIA?

Ha az ide vonatkozó kérdést sarkítottan tennénk fel - mondhatnánk provokálóan - a következőképpen fogalmazhatnánk. A civil szervezet az önkormányzat meghosszabbított jobb keze?

Ha a civil szervezet az önkormányzat forrásaiból tartja fenn magát, milyen mértékig őrizheti meg függetlenségét? Mi az, amit a támogatásért cserébe az önkormányzat elvár?

A civil szervezetek alakulásakor a függetlenség, önkéntesség értéke hihetetlenül nagy volt. Talán az összes hiány és nehézség ezzel volt áthidalható. A szervezetek profivá válásával, az anyagi finanszírozás mind égetőbbé válásával egyre gyakrabban fogalmazódott meg a kérdés: kitől fogadjunk el forrásokat, s mit kíván cserébe a támogató. Az autonómiából mit kell feladnunk a támogatásért? Mit kell elvégezni, dokumentálni, jelenteni a támogató Bizottságnak? Hogyan garantálható a függetlenség?

A konfliktusok leggyakoribb területe a kliensekre vonatkozó információ. A Szociális Törvény szerint a szociális ellátást átvállaló szervezeteknek adatszolgáltatási kötelezettsége van. Másfelől viszont a segítő szervezetek munkatársait köti a szakmai etika. Egyre nagyobb nyomásként nehezedik rájuk a létüket biztosító finanszírozóval való érdekütköztetés: ha nem szolgáltat adatot a kliensre vonatkozóan, a segélyezésre kifizetett kiadások miatt nem lesz pénz a szervezetek támogatására. Ha adatot szolgáltat, előbb utóbb nem veszik igénybe a segítő szolgáltatást, vagy nem lesz hatékony a munkája, mert megszűnik a segítő és segített közötti bizalom. Ezek a csapdahelyzetek mindennaposak. Különösen a nem szakmabeli politikai döntéshozók fogalmazzák meg egyre hangosabb elvárásként: ha fizetünk, szolgáltatassanak! Akár információt is! A tartósan munka nélkül lévő személyek számára történő szolgáltatás biztosítását 2006. szeptember 1-től a munkaerő-piaci intézményrendszer helyett a szociális szolgálatok végzik. A törvény ugyanakkor nem rendelkezik világosan kinek, milyen információt köteles adni az önkormányzat által finanszírozott, non-profit szervezetben dolgozó családsegítő a fekete munkát végző kliensről.

Még sok idő választja el a szociális szakmát attól az ideális állapottól, amit pl. az orvosok élveznek az orvosi titoktartásra vonatkozó szabályozással. Hogy visszavonhatatlan szabályokban rögzített legyen a segítés joga az "árulás kötelezettsége" nélkül!

A konfliktushelyzet oldására és a függőségi helyzet partnerségre váltására törekedve azonban már több olyan modell is kialakult, amely a hétköznapiak során konkrét eredménnyel jár.

***IV.***

***A FOGLALKOZTATÁSPOLITIKA  
NÉHÁNY CÉLCSOPORTJA***

## **A SZEGMENTÁLT MUNKAPIAC KIALAKULÁSA**

A munkaerő-piaci szakértők szerint a hazánkban kialakuló munkaerőpiac sokoldalúan tagolt rendszer. E tagoltságot hivatott kifejezni a *szegmentáció* kifejezés, mely a tagoltságon túl utal a munkaerőpiac egyenlőtlenségeire, a munkaerő allokációjának egyenetlenségeire, s a struktúra egyes elemei közötti átjárhatóság nehézségeire. A szegmentáció kialakulhat "... a munkaerő-résziacok között, az egyes munkaerő-résziacokon, s vonatkozhat munkafeladatok, képességek, normák, értékek elosztására éppúgy, mint a jövedelmek és teljesítmények meghatározásának normatív szabályaira." (Gyekiczky 1994.109.old.)

Ha a szegmentációs lehetőségek közül a munkaerő-piaci szegmentációt, mint elemzési területe emeljük ki elsőként, akkor elmondhatjuk, hogy Magyarországon egyszerre van jelen a "a nem strukturált munkaerőpiac" és a "szakmai munkaerőpiac." Az együttes jelenlétből adódóan azonban nem következik, hogy ne lehetne világos határokat húzni a kettő között. A "nem strukturált munkaerőpiac" alapvetően az ipari segéd és betanított munkák körében, az alacsony vagy semmilyen szaktudást nem igénylő munkakörökben van jelen. Erre a munkaerőpiacra jellemző, hogy a munkaadó és a munkavállaló kapcsolata a legkevésbé intézményesült (alkalmi munkák, szezonális munkák, fekete munkák piaca). A munkavállalót semmilyen védetség nem illeti. Egymagában van jelen a munkaadóval szemben a béralkunál, a munkakörülmények kialakítására vonatkozó vitában és minden egyéb vitás kérdésben. Nincsenek jogszabályi, szakszervezeti, biztosítási, vagy egyéb garanciák. A munkavállaló kiszolgáltatottságának oka ezen a munkaerőpiacon, hogy a munkavállaló semmilyen speciális tudást nem tud áruba bocsátani, így mivel a feladatok nagyon hasonlóak, a munkavállaló bármikor helyettesíthető. Mivel a munkavégzés feltétele a fizikai erő, a munkába lépés, betanítás költsége elenyésző. A munkavállaló korlátlan mértékben kiszolgáltatott ebben a versenyhelyzetben, s mindig a munkaadó pillanatnyi érdeke szerint dől el a belépés lehetősége, vagy a kirekesztés. Bár a munkaerő azonnal munkába állítható, bármikor le is cserélhető. Az egyetlen motiváló és teljesítménymérő eszköz ebben a rendszerben a darabbér, vagy teljesítménybér. Ez a munkapiaci szegmens alapvetően ott van jelen, ahol máig a klasszikus taylorista munkaszervezet a meghatározó.

*A munkaerőpiacnak ez a szegmense egyszerre bezár és kirekeszt.* A rossz munkaerő-piaci pozíciókkal rendelkező munkavállaló számára azt sugallja, hogy fölösleges minden befektetés a munkaerő-piaci pozíciók javítása érdekében, mert ebben a munkaerő-piaci szegmensben is képes munkát kapni, jövedelemhez jutni. Ezt a nézetet erősíti az a tény is, hogy a legális munkák piacán - különösen az első időben - nincs alapvetően nagy különbség a betanított és a segédmunkások bére és a kezdő szakmunkás bére között: általában mindkettőt minimálbérrel alkalmazzák. Sőt, a foglalkoztatási esélyeik is jobbnak tűnnek, legalábbis az "Ifjúság 2000" és az "Ifjúság 2004" vizsgálat adatait összevetve. A kutatási összefoglaló szerint az általános iskolai végzettségűeknek "csak" 26%-a (2000), illetve 30%-a (2004) munkanélküli, míg a szakmunkás végzettséggel rendelkezőknek 38%-a (2000) ill. 34%-a (2004). (Bauer 2004. 26. old.).

A fizikai erő áruba bocsátása az első időben nem jelent gondot, s a szakmunkás szaktudásával szemben a jövedelmezőséget illetően még versenyképesnek is tűnhet a választás. A fizikai erő amortizálódása azonban rohamosan végbemegy, s amíg a szakmunkás szaktudása pótolja a fizikai erő kopásából adódó értékvesztést, addig a csak a munkaerejét áruba bocsátó munkavállaló rövid idő múlva végleg kirekesztődik a munkapiacról. Jönnek a fiatalabb, munkaképesebb munkavállalók. A fogyasztói társadalom logikája érvényesül a munkavállalók esetében: ha elfogyott a munkaereje, bármikor pótolható új munkavállalóval, míg az is "elfogyasztásra" nem kerül. Ebben az esetben a munkavállaló kilép az aktív keresők köréből, s az inaktív státust veszi célba, többnyire rokkant nyugdíjasként. Ezt a tendenciát támasztják alá a rendelkezésre álló statisztikák is. A KSH vizsgálatai szerint míg Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében 15-64 éves korú népességen belül 47,7% volt gazdaságilag nem aktív, s ebből csak 4,4 volt munkanélküli, addig Vas megyében 31,7% volt nem aktív, s ebből csak 3,6% volt munkanélküli. A többsége a nem aktív népességnek rokkant nyugdíjasként jutott a megélhetést biztosító forrásokhoz. (Laky, 2004. 131.old.)

Az alsó szegmensben fellelhető munkamennyiség, a fent jellemzett szigorú verseny mellett, egyre fogy. A háttérben a fokozatosan, de határozottan növekvő teljesítményelvárások állnak, amelyek azt eredményezik, hogy mind kevesebb emberrel szeretnének mind több feladatot elvégeztetni. S ha már a humán erőforrás teljesítőképessége határára ér, akkor az olcsóbbnak tűnő gépesítéssel szorítják ki a munkavállalót a munkaerőpiacról. S ha mindez nem volt elég ahhoz, hogy jelentősen csökkentse a munkaerőpiac alsó szegmensének státuszait, akkor a globalizáció következtében kialakult verseny miatt szűnnek meg azok a - többnyire bedolgozó, összeszerelő, textilipari, munkaigényes híradástechnikai - munkahelyek, amelyek a távol-

keleti árak miatt már nem működtethetők gazdaságosan. *A klasszikus taylori bér munka mennyisége folyamatosan szűkül*, de nagy kérdés, hogy az így felszabaduló munkaerő számára milyen alternatíva kínálkozik a jövedelemszerzésre, a társadalmi integrációra.

Egy szűkülő munkaerőpiacon egy növekvő munkaerő kínálattal találkozunk. Egyfelől *a hazai iskolarendszer képezi ennek a képzetlen munkaerőnek az utánpótlását*, hiszen a középfokú oktatási intézmények szakmai felkészítő programjai nagyon alacsony határfokkal működnek. A szakmunkásképző intézményekből már az első osztályban kimarad a jelentkezők 30%-a. A kimaradó fiatalok szakképzettség nélkül nem kerülhetnek be a legális munkák piacára. Az "Ifjúság 2000" és az "Ifjúság 2004" -es kutatások statisztikái arról árulkodnak, hogy a 15 és 25 éves kor közötti fiatalok körében minden harmadik fiatal olyan, aki sem az iskolában, sem a munkaerőpiacon nem rendelkezik legális státussal. Ezek a fiatalok jórészt a munkaerőpiacnak ebben az alsó, sok esetben láthatatlan szegmensében igyekeznek bekapcsolódni a jövedelemszerző tevékenységbe. (Laki 2000. 71. old.) "A foglalkozási szerkezet a fizikai munkát végzők közel háromötödös (58 százalékos) dominanciáját mutatja." (Bauer 2005. 29. old.) *Másfelől a demográfiai folyamatok következtében* kitolt nyugdíjkorhatár miatt, *mind hosszabb ideig vannak bent a munkavállalók a munkaerőpiacon*, s próbálják rendelkezésre álló képességüket, készségüket áruba bocsátani. Ez az idősebb munkavállalói korosztály ugyancsak elavult szakmaszerkezettel bír, ha egyáltalán van szakmai végzettsége, nincs módja tehát máshol, csak a munkaerőpiac alsó szegmensében jövedelemforrás után nézni. És *végül nehezíti az elhelyezkedést az illegálisan munkát vállaló*, s kifejezetten a munkaerőpiacnak ebben a szegmensében elhelyezkedő *vendégmunkás kör*, amelynek számát közel 150 000 főre becsülik, s amelynek végzettsége, jövedelemelvárása jól illeszkedik a munkaerőpiac alsó szegmenséhez.

Ebből a többszörösen nehéz helyzetből csak úgy lehet kikerülni, ha sikerül a munkaerőpiac alsó szegmenséből a felső szegmensbe emelkedni.

A felső szegmens a *"szakmai munkaerőpiac" sajátosságait mutatja*. Ez a munkaerőpiac szigorúan formalizált, s nagy védettséget nyújt a munkavállalóknak. Szerződéses viszonyok, kollektív érdekképviselet, magas szintű szakmaiság jellemzi ezt a munkaerő-piaci szegmenst. A szakmai munkaerőpiacra való bekerülés minimumfeltétele a szakmai képzés normáinak és követelményeinek való megfelelés. Ezen túl "... a munkaadók kifejezetten előírhatják az egyes munkaposztok betöltésének konkrét feltételeit is. Ekkor a szakmai munkaerőpiacot zárt szakmai munkaerőpiacként, vagy szakmaközpontú munkaerő-piaci szegmentációként jellemezhetjük." (Gyekiczky 1994. 110. old.) Erre a jó fizetéssel kecsegtető, magas társadalmi státust ígérő, szakmailag elismert munkaerőpiacra azonban nem könnyű a bekerülés sok esetben még a szakmai képzettség birtokában sem, hiszen számos egyéb feltételnek (nyelvtudás, számítógépes ismeretek, kiváló kommunikációs képesség, nagy munkabírási, jó konfliktustűrő képesség stb.) kell rendelkezni az oda vágyóknak.

A munkaerőpiac szegmentáltsága tehát "... a piacosodás viszonyai közt sem szűnt meg. A külföldi beruházások révén ennek piaci része is duális szerkezetet mutat, ahol egymás mellett él egy kizárólag külföldi kézben lévő, dinamikus teljesítő és nemzetközileg versenyképes szféra, és egy hazai, bár külföldi kézben lévő, ettől azonban mind technológiai fejlettségben, mind gazdasági teljesítményben, mind versenyképességben olykor messze elmaradó, szféra, melyek közt ráadásul alig vagy egyáltalán nincs kapcsolat. (Laki 2000 66. old.) A kapcsolathány különösen a hátrányos helyzetű, rossz munkaerő-piaci pozíciókat öröklő munkavállalói körben érzékelhető. Számukra a "szakmai munkaerőpiac" szegmensre bekerülni többek között azért is nehéz, mert a bekerüléshez szükséges tudás és képesség fejlesztésének költségeit, a *beruházás költségeit* a munkahelyek a munkavállalóra terhelik. Ez a társadalmi csoport nem rendelkezik e terhek viseléséhez szükséges erőforrásokkal. A szakadék a két munkaerő-piaci szegmens között tehát nehezen áthidalható.

Debrecen, 2006

#### Irodalom

- Bauer B.-Szabó A.: *Ifjúság 2004 Gyorsjelentés Mobilitás Kiadó Budapest 2005.*  
 CASTEL R.: *A szociális kérdés alakváltozásai Kávé Kiadó Budapest, 1998.*  
 GYEKICZKY T.: *Emberi erőforrások és modernizációs stratégiák*  
 LAKY T.: *Magyarországi munkaerőpiac Bp. 2004. 29. old*  
 LAKI L.: *Munkaerő-piaci helyzet, gazdasági aktivitás, foglalkoztatottak, földbirtoklás és vállalkozás. In: Szabó-Bauer-Laki (szerk.) Ifjúság 2000 Tanulmányok I. Nemzeti Ifjúságkutató Intézet Budapest 2002. 61-116. old.*  
 LAKY T.: (szerk.) *A magyarországi munkaerőpiac 2004*

## **A FELZÁRKÓZTATÁS SIKERES MODELLJE**

A halmozottan hátrányos helyzetű fiatalok munkaerő-piaci esélyeinek javítására vonatkozó igény a mindennapok során a legtöbb esetben túl későn merül fel. Az oktatási rendszerben lemaradó, rosszul teljesítő gyerekek, fiatalok csoportjának a kialakulását első sorban a szülő, vagy az iskola problémájaként kezeljük. A szülő nem elég szigorú, a gyerek nem szorgalmas- halljuk gyakran a legnyilvánvalóbbnak tűnő okokat. Arra már csak a szűkebb szakmai körökben történik utalás, hogy az iskola, a "normál" oktatási rendszer nem képes a gyerekeken "lecsapódó társadalmi problémák sokaságát kezelni. Így a képzés alatt felhalmozódó hátrányok később a munkaerőpiac és a foglalkoztatáspolitikai súlyos gondjaként köszönnek néhány év múlva vissza. A fiatalok beilleszkedési nehézségei, munkaerő-piacra való integrálódással kapcsolatos gondjai ugyanis nem a szakmunkás- vagy érettségi bizonyítvány kiosztásával kezdődnek.

A munkaerőpiac egyre növekvő elvárásainak következtében mind nagyobb azoknak a fiataloknak a köre, akik a hagyományos intézményrendszer keretei között nem képesek felkészülni a munka világába való sikeres integrációra. Egyre nő azoknak a fiataloknak a száma, akiket a munkaerőpiacról való tartós kirekesztődés veszélye fenyeget. A munkaerőpiac intézményrendszerének kezdeményezései (pl. a munkatapasztalat szerzésének lehetősége támogatott kereteken belül) igen szép eredményeket értek el, mind a munkavállalók, mind a munkaadók részéről a legtöbb esetben kedvező megítélésűek. Ezzel a programmal azonban csupán azoknak a fiataloknak lehet segíteni, akik eljutottak az alap- és szakképzés végére, sikeresen választottak szakmát, sikeres vizsgát tettek. A fiatalok egy része azonban nem jut idáig: lemorzsolódik még az alapképzés során, nem kerül be a szakképzésbe, rosszul választ szakmát és feladja. A kallódó gyerekek számát a hazai kutatások évi 10 000 körül becsülik. A születési arányszámokat tekintve így minden 10. gyerek veszélyeztetett. Nincs ez másként a tőlünk fejlettebbnek ismert nyugat-európai országokban sem. Az ifjúsági munkanélküliségi rátákat vizsgálva némely EU tagállamban még a miénknél is rosszabb a helyzet. A modernizációs problémák, a munkaerőpiac elvárásainak dinamikus növekedése, a társadalmi és szociális problémák sora ezekben az országokban éppolyan problémákat vet fel, mint hazánkban. A különbség talán a szemléletben van. Míg nálunk a problémát sorsszerűen tudomásul vesszük, a legtöbb EU tagállamban közösségi programok sora veszi fel a küzdelmet az ellen, hogy a fiatalok ilyen jelentős arányban "eltűnjenek", kirekesztődjenek a legális munkaerőpiacról. A preventív programok sora nem csupán azért születik ezekben az országokban, mert ez a divat, hanem mert nyilvánvalóvá vált és mérhető bizonyítékok állnak rendelkezésre annak az összefüggésnek a bemutatására, hogy ha a fiatal a legális társadalomban nem találja meg a helyét, nem tud beilleszkedni, a megélhetés, az önmegvalósítás kényszere, a sikerélmény vágya az illegális társadalom, a deviáns karrier felé sodorja.

A speciális programok szervezői az EU tagállamokban a legtöbb esetben civil szervezetek. Ezekben a szervezetekben a szakemberek felkészültsége, szemlélete, az együttműködés keretei jobban alkalmazkodhatnak az eltérően szocializált gyerekek, fiatalok sokszínű világához, mint a hagyományos képzési rendszerek

*"Haszontalan kölykök, vagy veszélyben egy generáció?" Egy munkaerő-piaci reintegrációs program társadalmi háttere és céljai*

Soha olyan jó nem volt a fiatalok helyzete, mint manapság - halljuk gyakran többnyire az önmagát "elvezett nemzedékként" azonosító középgeneráció véleményét. S a kijelentés igazolására kérdés nélkül számos tényt sorolnak: a nyitott határokat, az utazási, tanulási lehetőségeket, a munkavállalás során élvezett elsőbbséget, hiszen mindenütt fiatal, képzett szakembereket keresnek.

Soha olyan reménytelen nem volt a helyzete a fiataloknak, mint manapság, halljuk az ellenvetést, amit a fiataloknak az a része fogalmaz meg, mely önmagát "fölösleges generációnak" definiálja, s véleményét azzal támasztja alá, hogy a statisztikák szerint minden 4. munkanélküli 24 év alatti, hogy a munkanélküli fiatalok 3/4-e több mint egy éve hiába keres munkát, hogy közel negyede a generációnak a szegénységi küszöb alatt él, s egy ötöde számára a szakmaszerzés lehetősége sem adott, mert hiányzik a támogató család. Kapcsolatok és anyagi támogatás nélkül pedig nem érhető el a szakma, s az elhelyezkedés feltétele, a gyakorlóhely.

A kettészakadó társadalomról kialakított képünket erősíti, hogy a két vélemény Magyarországon a XXI. század küszöbén egyszerre igaz. A mai 15-24 év közötti generáció az "örökösök generációja". A társadalmi



átlag fölötti helyzetben élő csoportok gyerekeik számára olyan lehetőségeket tudnak biztosítani, mellyel a munka világába való belépés nem jelent akadályt. Az anyagi javak öröklése mellett, ami a két tannyelvű alapiskolát, a nemzetközi kurzusokat, a külföldi diákeveket biztosítja, s a szülők kiterjedt kapcsolatrendszerét is öröklik a szerencsés kivételezettek. Ez olyan előnyöket jelent munkavállaláskor, melyről a társadalmi átlag alatt élő kortársak nem is álmodhatnak. Pedig ők is örökölték, s cipelik az örökség terheit: peremhelyzetű társadalmi státust, hiányzó alapképzettséget, a munkaerőpiac elvárásaihoz nem igazodó munkakultúrát, szűkre záruló kapcsolatrendszert.

A fiatalok aránya a munkavállalói korú (15-64 éves) népességben belül 2000-ben 20% volt. Az álláskeresők azonban ennél nagyobb arányban, mintegy 24%-os mértékben tartoztak a 15-24 éves korosztályhoz. A passzív munkanélküliek 21%-a ugyancsak ebbe a korosztályba tartozik. Bár a 15-24 éveseknek csupán 4,6%-a munkanélküli Magyarországon (EU átlag 7,8%), az összes munkanélküli 24%-a a 15-24 éves kor közöttiekből kerül ki. A fiatal munkanélküliek 1/3-a több mint egy éve keres állást. (Laky 2002. 127) A 20-24 éves korosztály esetében az egy évnél hosszabb ideje állást keresők aránya 41% volt.

A 15 és 19 éves korcsoport gazdasági aktivitása az utóbbi időben csökken, de nem emelkedik ezzel párhuzamosan a képzésben való részvételük. A legfiatalabb munkavállalói korosztály munkanélküliségi rátája 23,4%, ami több, mint 6%-kal magasabb, mint az EU országainak átlaga (17,2%) A munkát kereső fiatalok több mint 1/4-c csupán alapképzéssel (5,1% esetében még azzal sem) rendelkezik.

A 15-24 éves kor közötti 1,4 milliónyi fiatal közül 160 000 "igazolatlanul" van távol a munkaerőpiactól. Nem tanul, nem dolgozik és nem is keres aktívan állást. A legnagyobb probléma ezzel a közel két évfázatot kitevő csoporttal van, melynek többsége 15 és 19 év közötti. Közülük 26 ezren azért nem keresnek munkát, mert lakóhelyükön és annak környékén nem látnak esélyt az elhelyezkedésre. 133 000 fiatal esetében pedig csak sejteni lehet a passzív munkanélküliség okát. ( Jelentés a gyermekek és az ifjúság... 2001. 49.)

A nagyarányú és tartós ifjúsági munkanélküliség hátterében alapvetően 5 jelenséget tart nyilván a szakértők köre:

#### *1. A demográfiai problémák:*

Bár a várható élettartamot tekintve Magyarország az Európai országok között az utolsók között foglal helyet, az utóbbi években mégis megfigyelhető az átlagos élethossz folyamatos növekedése (férfiak: 66,3, nők 75,1 KSH 2000). A várható élettartam növekedésével párhuzamosan emelkedik a nyugdíjkorhatár is. A kilencvenes évek elején a nők még 55 évesen, a férfiak 60 évesen léptek be a nyugdíjasok körébe. Napjainkban a nyugdíjkorhatár egységesen 62 év. A szakemberek számításai szerint ez közel félmillió állás a kiesését jelentette a kilencvenes évek során azoknak az állásoknak a körből, melybe a fiatalok a korábbi években a generációváltáskor beléphettek. Ha a legális státusok számát figyelembe vesszük (3,8 millió) a fiatalokat befogadó státusok mennyiségének szűkülése jelentősnek mondható.

#### *2. A foglalkoztatás szerkezetének átalakulása:*

A szerkezetváltás jellemzői közül elsőként a nagyvállalati szektor széthullását, s ezzel együtt a foglalkoztatás szétforgácsolódását kell kiemelni. A működő gazdasági szervezetek közül 2001. december 31-én 63,4%-ban nem volt alkalmazott, s további 32,8%-ban 1-9 fő között volt az alkalmazottak száma. ( KSH Statisztikai Havi Közlemények 2001/12) A működő gazdasági szervezetek 96,2%-a tehát alapvetően önfoglalkoztató jelleggel működik, vagy egy szűk családi gazdálkodás keretei között tevékenykedik. Ez azoknak a fiataloknak, akiknek a családja ilyen gazdaságot működtet lehet előny, a fiatalok többsége - különösen a szűk kapcsolati körrel rendelkező fiatalok többsége- azonban ezt nem lehetőségként, hanem korlátként éli meg. Az alkalmazotti lét bázisa megrendült, az önálló vállalkozáshoz pedig a legtöbb esetben sem tőke, sem tapasztalat nem áll rendelkezésre az egyre telítettebbé váló szolgáltatói és termelő piacon. A 3, 8 millió foglalkoztatottból már ma is több mint egy millióan önállóan, vagy legfeljebb 4 főt foglalkoztató munkahelyeken dolgoznak. Rájuk vonatkozóan még statisztikai adataink sem állnak naprakészen rendelkezésre, mert a magyarországi Központi Statisztikai Hivatal csupán az 5 főnél nagyobb szervezetekre vonatkozóan gyűjt adatokat, itt figyelni a foglalkoztatottak számának alakulását. ( KSH Statisztikai Havi Közlemények 2001/12)

Az önálló, vagy csupán 1-2 főt foglalkoztató gazdasági egységek azonban igen szűk bemenetet jelentenek a fiatal munkavállalók számára a munka világába, hiszen a legtöbbjük a túlélésért küzd, s nincs lehetősége bővítésre. Sőt jelentős százalékuk esetében a szakma kényszervállalkozó formáról beszél, amikor még az önfenntartás is kérdéses, a nyereség képzése, új státusok létesítése pedig reménytelen.

### *3. A szakképzési rendszer nehézségei:*

A szakmunkás képzés bázisát jelentő szocialista nagyvállalati rendszer átalakulása a rendszerváltást követően komoly problémát vetett fel a szakemberképzésben. A privatizációt követően létrejövő termelő és szolgáltató egységek nem vállalták fel a szakképzésben rájuk háruló feladatokat, s az élesedő versenyhelyzetben minden gazdálkodó egység kész, képzett, munkatapasztalattal rendelkező szakemberek felvételét kezdeményezte. A fejtű cégek felvirágoztak, a szakképzés pedig legmélyebb válságát élte a gyakorlóléhelyek, tanonchelyek elvesztésével. A korábbi pontban említett szórt munkapiac sem kedvezett a tanonchelyek létesítésének.

Jelentős mértékben megnőtt a szakképzést elkezdő, de azt be nem fejező fiatalok száma (24%- Kőműves 2001). Mivel Magyarországon nem duális szakképzési rendszer van, az állami szakmunkásképző intézmények gyakorlóléhely biztosítása nélkül is felveszik a fiatal jelentkezőket, s elkezdik az elméleti oktatást. A gyakorlóléhelyt a fiatalok egy része azt követően kezdi el keresni, hogy a szakképző iskolába a felvétele megtörtént. Ha a gyakorlóléhely keresés hiábavalónak bizonyul, a fiatalok elhagyják az iskolát, vagy olyan tanmühelyekben töltik a gyakorlati időt, amelyeknek nem sok kapcsolódási pontjuk van a versenyszférával, a későbbi munkaadókkal. A munkaadók a legtöbb esetben ezt a gyakorlatot nem fogadják valós termelési gyakorlatként, s csupán azok számára biztosítanak állást, akik a versenyszférabeli gyakorlatot igazolni tudják. Ez egy ördögi kör: addig nincs állás, míg nincs gyakorlat, s gyakorlatot pedig - gazdálkodó egységek képzéstől való elzárkózása miatt - csupán állásban lehet szerezni.

Ezt a helyzetet súlyosbítja még a szülői generáció türelmetlensége kettős vonatkozásban is. Egyfelől a munkahelyen azt hallják, hogy az ő korosztályukra már nincs szükség, mert elavult a szaktudásuk, a munkavégző képességük, teljesítőkéességük alulmarad a fiatalok mögött, s 50 év fölött mind nagyobb erőfeszítésbe telik a saját státusának a megőrzése. Ez a helyzet türelmetlenné teszi az idősebb generációt a fiatalok hosszú képzési ciklusával szemben, s képtelennek érzik magukat a minimálisan 24 éves korig tartó képzési ciklus finanszírozására. Másfelől azt tapasztalják, hogy gyerekeik, akiket jelentős erőfeszítések árán segítettek a szakmaszerzésben, a frissen szerzett szaktudással sem tudnak vagy akarnak elhelyezkedni. Innen már csak egy lépés a "haszontalan kölykök" elméletig, mely szerint ez a generáció nem tanult meg dolgozni, elvárásai a munkahellyel, a jövedelemmel kapcsolatban irreálisak.

### *4. Az alapképzési rendszer hiányosságai:*

Az alapképzési rendszer alapvetően a társadalmi átlaghoz tartozó gyerekek tanulási képességét, intelligenciáját, szociális háttérét veszi alapul. A magyar társadalom a 80-as évek közepe óta viszont egy erőteljesen polarizálódó társadalom, melynek eredményeként közel 40%-os az átlagtól jóval lemaradó, a fizikai lét határán, vagy a szociális minimum alatt élők rétege. Ezzel párhuzamosan természetesen megjelenik a közel 20%-nyi átlag fölötti módon élő jómódúak köre, s egy 7-10%-nyi kifejezetten gazdag réteg. Ez utóbbi kettő rendelkezik azokkal a képességekkel, hogy az alapiskolai rendszeren belül megteremtse a mag számára az "átlagtól felfelé" eltérő képzési rendszert: magániskolák, alapítványi elit iskolát, kéttannyelvű intézmények, külföldi oktatásba való bekapcsolódás már az alapképzés szintjén, s végül a külföldi és hazai elit internátusok megfizetése sem áll távol e társadalmi rétegtől, ha gyerekeik társadalmi esélyről van szó.

Az átlag alapképzési rendszer is leginkább ebbe az irányba tűnik elmozdulni. A kötelező iskolai korhatár kiterjesztése 16-ról 18 éves életkorra, a 18 éves korig tartó alapképzési szakaszban a szakmaszerzés háttérbe szorítása, s 18-24 éves életciklusra való kitolása is azt feltételezi, hogy a szülők átlag szinten élnek, s az ezzel járó költségek fedezésére képesek. A fenti adatok azonban azt mutatják, hogy léteznek a társadalomban jelentős csoportok, amelyek ennek felvállalására képtelenek, s arra kényszerülnek, hogy a fiatalokat mielőbb a család keresői között tudják. Nem csupán a 21-24 éves korig tartó képzési ciklust nem képesek felvállalni, s az első

szakmáig a fiatalokat eljuttatni, hanem már az alapképzési ciklus során olyan képességbeli és szocializációs hátrányokat örökítenek gyerekeikre, melyekkel a "normál", átlag képességű, tudású gyerekekre kialakított képzési rendszer sem tud megbirkózni. Az átlagtól "lefelé" eltérő társadalmi csoportok számára viszont a képzési rendszer nem alakult ki Magyarországon. Nincsenek olyan államilag támogatott iskolák, ahol a társadalmilag veszélyeztetett fiatalok speciális tantervvel szervezett képzése folya. Évek óta tart a vita arról, hogy nem a fiatalok értelmi képességeivel, hanem a szocializációjával, s a társadalmi millióval vannak gondok. Ezeknek a gyerekeknek nem a szellemileg sérült gyermekek számára fenntartott intézmények a megfelelőek, de az alapképzési rendszerben ez irányban nem sikerült áttörést elérni. Néhány egyházi, alapítványi képző intézmény küzd a mind nagyobb mértékű problémátömeggel, de az állami képzési rendszer felől nem történt ez irányba valódi elmozdulás. A 14-16 éves korban lemorzsolódó, a munkaerőpiaci intézményben elhelyezkedni nem tudó fiataloknak pedig nincs gazdája: az iskolarendszer már nem kíván a problémával foglalkozni, a munkaerőpiaci rendszer pedig még nem akarja ezt a generációt felvállalni. Csupán a 18. életév betöltését követően szerveznek számukra képzéseket, s törekednek az aktív munkaerőpiaci programokba való bevonással. De a közben eltelt idő nagyon hosszú, s ennek a generációnak jelentős aránya is "elveszhet" félúton. A hátrányos helyzetű társadalmi rétegekből érkezett gyerekek szülei képtelenek önmagukban a problémát kezelni, a társadalmi segítség pedig várat magára. Az iskolarendszer átfogó reformja pedig már nem odázható el hosszú ideig. Hogy addig mi történik a 160 000 15-24 év közötti fiatalal, akik nem tanulnak és nem dolgoznak? Ki dönti el, hogy "haszontalan kölyökként", vagy "elvesztett generációként" szólunk róluk? Kie a felelősség? A 15-24 évesek korosztályából 2002-ben már 47% tanult tovább. És hol van a generáció másik fele?

#### 5. Az árnyékgazdaság:

A fiatalok foglalkoztatásának egyik színtere Magyarországon az árnyékgazdaság. A nemzeti össztermék mintegy 30%-ra becsülik a közgazdászok az árnyékgazdaságban előállított javak arányát. Az árnyékgazdaságban megvalósuló foglalkoztatás a rugalmas és atipikus munkaerőpiac számos változatát valósítja meg. A szezonális foglalkoztatástól az alkalmi munkákig, a mezőgazdasági idénymunkától a szolgáltatás széles skálájáig megtalálható itt minden. A megnövelt minimálbér és annak közterhei nemcsak a fiatalok körében, de ott is jelentős mértékben a legális foglalkoztatás ellen hatnak. Az áron alul, többnyire a fizikai erejüket áruba bocsátó munkanélküliek komoly konkurenciát jelentenek az állást, vagy legális munkafeltételeket keresők számára. A legtöbb munkaadó nem a státusbővítést választja még az esetleges konjunktúra idejében sem, hanem a "just in time" rendszerben megvásárolható olcsó, többnyire feketén igénybevett szolgáltatást. Ez is nagy mértékben hozzájárul ahhoz, hogy a rendszerváltás előtt tapasztalt 5,2 milliónyi legális státus a 90-es évek során nem volt képes elmozdulni a 3,6 millióról, s az évezred küszöbén is főként a részmunkaidő bevezetésének és a rugalmas alkalmazási formáknak köszönhető a statisztika 3,8 milliónyi legális státusza. A munkába lépők aránya viszont ennél lényegesen szélesebb, hiszen az aktív kereső korú, 6,1 millió főnyi népességből alig 1 millió van képzésben, s ha a gyermekekkel kapcsolatos ellátást igénybe vevő közel 300 ezer főt le is számítjuk, még mindig van közel 1 millió fő, akiknek a foglalkoztatása nem megoldott a legális munka világában. Ez az igen széles réteg képezi az árnyékgazdaság utánpótlását, mely olcsó és hatékony konkurenciát jelent a fiatal álláskeresőknél. Ide tartozik még, hogy jelentősen változott a fiatal korosztályok egymáshoz viszonyított aránya is az utóbbi öt évben. A 15-19 évesek aránya a 20-24 évesekhez viszonyítva 1996-ban még 53 -47% volt, 2000-re ez az arány 43-57-re változott. Egyre nagyobb a nyomás a fiatalok részéről is a munkaerőpiacon, egyre szélesebb az elhelyezkedni vágyók köre.

Mindezeket a problémákat tapasztalva 2001-ben egy új ifjúsági integrációs program kidolgozását vállalta fel az Országos Foglalkoztatási Közalapítvány (OFA). Ezt az alapítványt a hazai modellkísérletek kidolgozására hoztak létre az akkori Munkaügyi Minisztérium kezdeményezésére 1992-ben. A forrást a modellkísérletekhez a munkaadók és munkavállalók befizetéseiből működő Munkaerőpiaci Alap biztosította. A modellkísérlet neve "KID" lett, mely egyszerre utal a "kallódó kölykökre" és a program filozófiájára: komplex, integrált és differenciált programok a többszörösen hátrányos helyzetű fiatal munkavállalói csoportok munkaerőpiaci integrációjára. Az országban futó 8 kísérleti projektből most egyet, a Debrecenben működő "KID-NET.hu" nevű programot szeretnénk röviden bemutatni.

## “ KID-NET.HU”

A program alapötletét az adta, hogy a 2001/2002-es tanévben többszáz fiatal tűnt el az oktatási intézményekből úgy, hogy nem más tanintézménybe, s nem legális állásba kerültek. A program munkatársai igyekeztek megkeresni ezeket a fiatalokat és személyre szóló szolgáltatásokkal, a személyiségükre, s pillanatnyi helyzetükre szabott egyéni foglalkozással igyekeztek segíteni a fiatalot az új utak felfedezésében, s egy reális jövőkép kialakításában.

### *A program filozófiája:*

A szegmentált munkaerőpiacon a fiatalok integrációja igen összetett feltételrendszert igényel. Ennek a feltételrendszernek csak elenyésző százalékával rendelkeznek a hátrányos helyzetű társadalmi csoportokhoz tartozó családok gyerekei. A “normál foglalkozási életút” és “iskolai karrier” is számos buktatót rejt magába, de ezeknek a csapdának és kudarcoknak a száma emelkedik, ha egy szűkülő munkaerőpiacon, nehezedő feltételek mellett kell egy fiatalnak beilleszkednie a munka világába. A működő rendszerek “egydimenziósak. Vagy csupán képeznek, vagy munkahelyi tapasztalatot biztosítanak, de ez esetben feltételezik a stabil munkavállalói készségeket, vagy súlyosabb esetben (nevelési tanácsadókban, pszichiátria ambulanciákon stb.) tanácsadást biztosítanak. A 90-es években jelentkező gazdasági és társadalmi problémák azonban mind szélesebb ifjúsági csoportok számára teszik járhatatlanná a “normál iskolai karrier és foglalkozási életút” követését. Az atipikus helyzeteket - melyek bizonyos társadalmi csoportok esetében lassan nagyon is tipikussá válnak: iskolai lemorzsolódás, jövedelemnélküliség, énképvesztés, jövőtlenség stb. - csak atipikus támogatási, segítségi formák tudják hatékonyan kezelni. A túlspecializált és minisztériumi, ágazati felelősségi struktúrákba rendezett intézményi struktúrák nem képesek ezeknek az atipikus élethelyzeteknek a kezelésre. Kialakul egy ágazatok közötti problémarendszer, melynek nincs valódi felelőse. Ebben a “kollektív felelőtlenség” társadalmában évente több százezer fiatal keresi a helyét - eredménytelenül.

A program vállalása, hogy olyan komplex és ágazatok közötti koordinációt megvalósító támogató rendszert hoz létre, melyben a fiatalok kallódása a nagy rendszerek között csökkenthető, s társadalmi, munkaerőpiaci integrációjukhoz hatékony segítség nyújtható.

A program alapvetően az **atipikus**, a nagy rendszerekben ma még nem, vagy csak ritka kivételleként alkalmazott **megoldásokat keresi a pedagógiában**(élménypedagógia), **a pályaaorientációban** (tapasztalva tanulás), a **foglalkoztatásban** (önálló vállalkozások a szokványos alkalmazotti lét helyett, rugalmas munkaidőkeretek, hogy a munka és a tanulás összeegyeztethető legyen, speciális tevékenységi formák, hogy a sémákból: alulképzett =segédmunkás, kiléphessenek) és a **közösségszervezésben** (önsegítő csoport, önszerveződés a passzív “Szervezd meg, majd meglátjuk, tetszik-e nekünk!” - gyakorlat helyett) is.

A program nagy figyelmet fordít annak tudatosítására, hogy a passzivitásra épülő paternalista és bőkezű redistributív rendszerek helyett a közeljövőben egy versenyszemléletű, nagyfokú aktivitást és kezdeményezőkétséget igénylő, a bér munka helyett az önálló vállalkozást, önfoglalkoztatást előtérbe helyező munkapiacra kell felkészülni. Ez az új korszak új képességeket kíván, melyeknek elsajátításához segítséget, alkalmazásához gyakorlóterepet kínál a KID program.

### *A célcsoport:*

A program a 16-25 éves kor közötti lévő, befejezett alapiskolával, vagy szakképzéssel nem rendelkező fiatalokat vállal fel, akiknek a munkaerőpiaci integrációja külső segítség nélkül nem biztosított. A program a célcsoport részéről önkéntességet tételez. Csak azokkal működik együtt, akik vagy a szabadidős, vagy a szakmai programelemek révén bekapcsolódnak a közös tevékenységbe, s feladatokat vállalnak helyzetük változtatása érdekében.

### *A program közvetlen és közvetett céljai:*

Közvetlen célként a program a munkaerőpiaci reintegrációt fogalmazta meg. A közvetlen cél eléréséhez azonban számos közvetett cél felvállalása volt szükséges, hiszen pótolni kellett mindazokat a hiányosságokat, amelyeket az előzőek során kifejtettünk: rendszeresség az életvitelben, támogató környezet biztosítása,

kapcsolatrendszer stabilizálása, szélesítése, önérték fejlesztése, szakképzettség elérése, a gyakorlati tapasztalat megszerzése.

### **TEVÉKENYSÉGI TERÜLETEK:**

#### *Szabadidős tevékenység*

Az első terület a “küszöb” funkciót töltötte be. A program menedzsmentje számos szabadidős tevékenységet, klubszerű foglalkozást kínál annak érdekében, hogy a célcsoportba tartozó fiatalokkal kapcsolatba kerüljön, s a programban kínálgató lehetőségekkel megismertesse. A szabadidős tevékenységek ezen túl azt a célt is szolgálták, hogy a program menedzsmentje a célcsoport problémáit jobban megismerje, s célracionális csoportfoglalkozásokat kínáljon a problémák leküzdésére. A szabadidős tevékenységek között a közös zenélés, a computeres zeneszerkesztés, a “számítógépes játék-kuckó”, a görkori pálya építés, az ifjúsági öntevékeny csoportokkal való együttműködés (“Rock-suli”, Tolerancia Fesztivál, KEFE) éppúgy beletartozott, mint a közös filmklub és spontán beszélgető csoportok szervezése.

#### *A motivációs állomás*

A motivációs állomás rendezvényeire azok a fiatalok kaptak meghívót, akik az első beszélgetések során megfogalmazták problémájukat, vagy hajlandók voltak túllépni jelenlegi helyzetükön. A program keretén belül előbb játékos önismereti tréningeket, majd komolyabb motivációs tréningeket, szakirányú klubokat (pl. JOB-Klub) szerveztek a management tagjai. A motivációs állomás eredményeként készültek el az egyéni cselekvési stratégiák.

#### *Kompetencia és készség műhelyek*

A kommunikáció fejlesztéstől a problémamegoldásig, az információszerzéstől a tanulási képesség fejlesztéséig sokféle tevékenység, tréning, csoportos és egyéni foglalkozás tartozik ebbe a szakaszba. A műhelyek célja, hogy a résztvevők ismereteinek, képességeinek a felfrissítése, megerősítése, hiányosságaik leküzdése, vagy pótlása megtörténjen. A hagyományos munkaformák mellett speciális “saját élmény” csoportokat is szerveztek, melynek keretein belül a személyiség és a kulcsképesség fejlesztésére helyezték a hangsúlyt.

#### *Szakmai orientációs szakasz*

Az egyik legnehezebb fázisa ez a formálódó programnak, hiszen olyan orientációs irányokat célszerű ajánlani, ahol az elhelyezkedésre a későbbiek során esély van, s amely pályák nem állnak távol a fiatalok személyiségétől, képességeitől, s valósan vállalható jövőképeiktől. Itt merülnek fel azok a tipikus problémák is, amikor a fiatal egyáltalán semmilyen, vagy nagyon is határozott, de a személyiségéhez, s a valósan elérhető célokhoz nem igazítható jövőképpel rendelkezik. Az orientáció, ill. “reorientáció” súlya és felelőssége komoly szakmai tudást igényel. Ebben a szakaszba a szakemberek a legtöbb esetben a szülőket is igyekeznek bevonni, hiszen a fiatal jövőjével kapcsolatos elképzelést sok esetben a szülő alakítja. A “kettős szocializációt” elkerülendő, s a választott irányhoz még egy segítőként a szülőt megnyerő programelem rendkívül időigényes, de minden esetben szükségesnek és hasznosnak bizonyult.

#### *Állások keresése, illetve a szakképzés elkezdése, folytatása ill. befejezése:*

A kapcsolatépítés és kapcsolattartás a leendő munkaadókkal kettős célt is szolgált ebben a szakaszban. Egyfelől legális tere teremtődött az alkalmi munkáknak, ahol a munkatapasztalat szerzésével a fiatalok közelebb kerültek egy-egy szakmához, vagy végleg eldönthették: korábbi álmaik nem ezen a területen tűnnek megvalósíthatónak. A gyakorlat és az alkalmi munkák biztosítása mellett a legális státusú, de egyelőre még munkaerőpiaci programokkal támogatott státusokba való beléptetése a fiataloknak újabb kitörési lehetőséget teremtett a munka világa felé a partnerként megnyert munkaadókon keresztül.

A fiatalok családi és anyagi körülményeit figyelembe véve sok esetben kettős stratégia alkalmazására került



sor. A szakképzés befejezése, illetve a képesítés megszerzése esti tagozatú képzési formában történt, s napközben rugalmas foglalkoztatási formában, csökkentett munkaidőben segítettek a menedzsment tagjai elhelyezkedni, munkát vállalni, s a képzés időtartamára a szükséges, megélhetést szolgáló jövedelmet biztosítani.

A program egyik kifejezett újítása annak a nyilvánvalóvá tétele, hogy a szűkülő munkapiacra, az alkalmazotti státusok körének visszaszorulásával mind nehezebb stabil alkalmazotti státust találni, mely egy pályakezdő fiatal anyagi szükségleteit is biztosítja. **Fel kell készülni tehát a hátrányos helyzetű fiatalok körében is a vállalkozásra**, mint jövedelemszerzési formára. A programon belül szervezett "Tandem-Klub" célja a közösségi vállalkozási formák bemutatása, kipróbálása, népszerűsítése s annak tudatosítása a fiatalokkal, hogy a szegmentált munkapiacra kis tőkebefektetéssel, számlaképes munkavállalóként nagyobb mozgásterük van, mint drága bérű legálisan foglalkoztatott alkalmazottként. Az egyszerűbb szolgáltatási szakmákban az induló eszközparkot előbb a közösségi vállalkozás keretein belül kínálta a program (gépirói, irodai szolgáltatások: számítógép, "Hajtás-Pajtás Futárszolgálat": kerékpár stb.), majd folyamatosan segítséget nyújt a szerveződő egyéni vállalkozások számára (könyvelési, piaci, üzletviteli tanácsadás stb.).

#### *Folyamatkísérés:*

A folyamatkövetés célja, hogy a kialakuló kapcsolati háló stabilizálásában (klubfoglalkozások, konfliktuskezelési tanácsadás stb.), az elkezdett tanulmányok nehézségeinek a felszámolásában (korrepetálás, tanulócsoporthoz szervezése, ingyenes tankönyvbörze, tanuló sarok kialakítása stb.), a várható, ill. kialakult munkahelyi konfliktusok kezelésében (a legfiatalabb, mint balek stb.) segítséget nyújtson. Nagy figyelmet fordítanak a programban dolgozó szociális munkások a folyamatkövetés során a fiatalok családjával való együttműködésre, illetve a külső támogató személyek "feltérképezésére", akik idővel átvehetik a program, illetve a programon belüli támogató személy szerepét.

#### *A program eredményei:*

A programba folyamatosan kapcsolódnak be a fiatalok és vesznek részt a szabadidős és szakmai programokon. A célcsoport tagjainak felkutatása nem vesz igénybe komoly energiákat, mert olyan nagy a szükséglet egy ilyen típusú program működtetésére, hogy a személyes kapcsolatok mentén futó információ elegendő volt több száz érdeklődő bevonására. A 6 fős menedzsment erős bizalmi légkört épített ki, melynek eredményeként az elsőként érdeklődők barátai, ismerősei is jönnek, hátha nekik is tudnak segíteni. A szakmai programokba a program első 6 hónapja során 146 főt sikerült integrálni.

#### *A program disszeminációs hatása:*

Az első félévet követően a program köré támogató szervezeti háttér épült, melynek tagjai között vannak képző intézmények, foglalkoztatók, ifjúsági szervezetek, tanácsadó irodák, s ifjúsági önszervező körök. A kezdeményezés sikerét igazolja, hogy a partnerek aktív részt vállaltak az információk közvetítésében, s az egyes részelemek megvalósításában. A regionális "interdiszciplinaritás" és összefogás kialakítását követően nagy szükség lenne a döntéshozó, minisztériumi szintek programjainak, rendszereinek egymáshoz közelítésre is, hiszen a problémák jelentős része abból adódik, hogy az ágazati struktúrában a döntéshozó rendszerek nem, vagy nem megfelelően kommunikálnak egymással, az ágazati érdekeket nem sikerül a közös érdekeknek megfelelően harmonizálni. A tapasztalatok átadásával, a szükségletek megfogalmazásával a program országos szinten ebbe az irányba kíván lépéseket tenni.

*Munkanélküliség, inaktivitás, munkahelyteremtés, foglalkoztatáspolitikai, A "Külgazdaság" c. folyóirat különszáma KOPINT-DATORG Konjunktúra Kutatási Alapítvány - Külgazdaság Szerkesztősége, Budapest, 2005.*

#### *Jegyzetek:*

*Jelentés a gyermeke és az ifjúság helyzetéről, életkörülményeik alakulásáról és a megtett kormányzati intézkedésekről. Ifjúsági és sportminisztérium, Budapest, 201., [www.ism.gov.hu](http://www.ism.gov.hu)*

*KÖMÜVES ÁGNES: Az iskolarendszerből való lemorzsolódás trendjének alakulása, javaslatok a megelőzésre, különös tekintettel a tanulási nehézségekkel küzdő fiatalok megsegítésére Kézirat, 2001*

*LAKY TERÉZ: A munkaerőpiac keresletét és kínálatát alakító folyamatok. Munkaügyi Kutatóintézet 2002. Budapest. I.m: Frey Mária. EU konform foglalkoztatáspolitikai Budapest, 2001. 175-195.*

# INTEGRÁCIÓ ÉS DISZKRIMINÁCIÓ A MUNKA VILÁGÁBAN

## A CIGÁNYOK MUNKAVÁLLALÁSI ÉS JÖVEDELEMSZERZÉSI FORMÁI

Mottó:

“ Ötszáz évig üzték, kergették és gyilkolták a cigányokat, és mi lett az eredménye? Kineveltek egy rendkívül élelmes és agyafúrt emberfajtát, amit az életöszön, az üldözések közepette évszázadok óta csak arra tanít: hogyan tarthatom fenn a családom és önmagam életét egyik napról a másikra, sőt egyik percről a másikra ilyen körülmények között? És ebben van a cigányság tragédiája (...) a fehér embernek (a cigányok így nevezik a nem cigány származásút) igen nagy része van abban, hogy a cigányok olyanok lettek, amilyenek... ” (Erdős 1959)

## BEVEZETŐ

### A FOGLALKOZTATÁSSAL KAPCSOLATOS ELŐÍTÉLETEK

“ .. A cigányok tehát mai állapotukban nálunk tetemes nemzetgazdasági deficitet jelentenek, mégpedig két tekintetben: mert többet fogyasztanak, mint amennyit termelnek, többet költenek, mint amennyit keresnek, s mert igen sok termelésre képes tehetséget hevertetnek paragon s erejüket nem a köz s a maguk igaz javára használják, hanem mondhatni a társadalom elleni küzdelemre vesztegetik.” (Az 1893. évi összeírás.)

A cigányok munkavállalásával kapcsolatos előítéletek 100 év alatt mit sem csökkentek, sőt, napjainkban talán még tovább növekedtek. A Magyar Háztartáspanel vizsgálatok a 90-es évek második felében rendre azt igazolják, hogy a cigányok kirekesztődése a munkaerőpiacról a negatív megítélés mellett sajátos kettős morált, megítélést erősített. Ennek a kettős morálnak az elemzését Csepeli azzal magyarázza, hogy a csoportközi viszonyok vizsgálatok a saját csoport pozitív viselkedésének megítélésakor hajlamosak vagyunk a személyes okokat feltételezni, míg az idegen csoportok esetében a pozitív eredményt külső környezeti feltételeknek tulajdonítjuk. A negatív viselkedés, illetve a kudarcok esetében az összefüggés fordított módon viselkedik: a saját csoport hibáért a környezetet okoljuk, míg az idegen csoportok esetében a személyekre, a csoportra visszavezető tényeket keressük.

Így van ez a romák munkanélküliségének a megítélése esetén is. Minden egyes esetben, amikor a romák munkaerő-piaci helyzete romlik, a társadalmi problémák, külső környezeti feltételek elemzése, hangsúlyozása helyett a romák személyes tulajdonságainak, a csoport speciális kultúrájának, munkára vonatkozó negatív értékeinek bemutatása kerül előtérbe. A romák és nem romák munkanélküliségre vonatkozó véleménye és oktatáspolitikája jól megfigyelhető, ha a két célcsoportot külön vizsgáljuk (Fábián 1998)

A Magyar Háztartáspanel vizsgálata során 1997-ben feltett következő két kérdésre vonatkozóan romák és nem romák a következő válaszokat adták:

"A cigányok közül sokan azért nem dolgoznak, mert segélyből élnek "			
	egyért (%)	nem ért egyet (%)	nem tudja (%)
roma	45	43	13
nem roma	85	12	4
"A cigányok közül sokan azért nem dolgoznak, mert sokan nem kapnak munkát"			
	egyért (%)	nem ért egyet (%)	nem tudja (%)
roma	82	12	6
nem roma	37	59	4

A siker individualizálása, s a kudarc okainak kivetítése jól megmutatkozik, mint a többségi társadalom egyetemes sajátossága 100 évvel ezelőtt is és napjainkban is a romákkal kapcsolatban. A cigányokkal szembeni előítélet azonban nem volt mindig jelen a társadalomban. A XIX. század végéig ugyanis nem volt olyan alapvető különbség a cigány és nem cigány falusi népesség életszínvonala között, amely alapot adott volna egy

mély előítéletes szemlélet meggyökeresedéséhez. *A cigányok sajátos foglalkozásaikkal*, megélhetési formáikkal évszázadokon keresztül fontos társadalmi szükségleteket elégítettek ki elsősorban a *falusi* lakosság körében, s ha nem is integrálódtak teljes mértékig a társadalomba, de a *gazdaság részesei voltak, s elismerten szükséges funkciókat töltöttek be, mellyel jövedelemre tettek szert*. Ha munkaerejüket olcsón is adták el a lakosságnak, keresetük akkor is lehetővé tette a megélhetést a többségi társadalom átlagos falusi színvonalán. Igaz, ehhez alapvetően az is hozzátartozott, hogy a “szolgáltatást végzők száma igazodott a helyi szükségletekhez. A konfliktusok abban az esetben jelentkeztek, ha ez az egyensúly valamilyen ok miatt megbomlott. Az egyensúly veszélybe kerülése mindig erősödő előítéletet, a többségi és kisebbségi társadalom szembenállását váltotta ki. (Szegő 1983 112.)

A tanulmány során kiválasztott példák, melyek a munkavállalással kapcsolatos előítélet jelenlétét illusztrálják tehát ezekre az egyensúly nélküli állapotokra jellemzőek. A köztes időszakok helyreállt egyensúlyhelyzetében a munkavállalás, az együttélés is konfliktus mentesebb volt.

A most következő rövid összefoglaló tehát alapvetően *két vizsgálati szempont körülményére vállalkozik*. Egyfelől azokat a társadalmi, gazdasági, politikai ciklusokat keresi, amikor az együttélés harmóniában valósulhatott meg, illetve amelyekben veszélybe került. A háttérfeltételek ismeretében világít rá a kisebbségi csoportok túlélési stratégiáira, mindenkor kifejezetten a foglalkoztatási, megélhetési stratégiákat szem előtt tartva. A hipotézis központi tézise, hogy a cigányokkal szembeni munkavállalással kapcsolatos előítélet - hasonlóan a más társadalmak kisebbségi csoportjaival szembeni előítéletekhez - akkor erősödik fel, amikor a többségi társadalom korábbi gazdasági helyzete, jóléte kerül veszélybe. Az elutasítás és az *előítélet* tehát nem egyenletesen van jelen, s *elsősorban nem a romák dologtalanságával, munkakultúrájával van összefüggésben*.

Másfelől vizsgálni kívánjuk azt a hipotézist, hogy a cigány munkavállalók mindig is a *legrugalmasabban alkalmazkodtak a megélhetési formák között azokhoz, amelyek leginkább biztosították a megélhetésüket*. Tudatosan keresték azokat a “réseket”, melyeket a többségi társadalom szándékosan és rendszerszerűen, illetve akaratlanul és véletlenszerűen “teremtett” mind a gazdasági konjunktúra, mind a gazdasági dekonjunktúra idején. A hipotézis központi kijelentése, hogy a cigányok *az atipikus megélhetési formák keresésében mindig jóval előrébb járnak, mint a többségi társadalom tagjai*, függetlenül attól, hogy ezek az atipikus megélhetési formák pozitív vagy negatív előjelűek. A tipikus megélhetési formák szűkülésével gyorsabban és szélesebben használták ki a megélhetés kényszere miatta az atipikus “jövedelemszerző mezőt”.

## ***A MUNKAVÁLLALÁSSAL, FOGLALKOZTATÁSSAL KAPCSOLATOS ELŐÍTÉLETEK HÁTTERE, AVAGY A ROMÁK FOGLALKOZTATÁSA A XIX. II. FELÉIG***

A cigányok többsége Zsigmond császár, magyar király (1387-1437) ajánlólevelével vándoriparosként érkezett a XV. században Magyarországra. A korabeli *uralkodók szívesen fogadták a hiánypótló mesterségeket*, s menlevelekkel, utazólevelekkel *támogatták a vas-és fémmegmunkálásban jártas iparos cigányok tevékenységét*. A szűrő és vágófegyverek gyártásában is jártas, nagy kezűgyességgel rendelkező cigányok szolgálataira elengedhetetlen szükség volt az állandó hadat viselő országban. A puskagolyók és más harci eszközök készítésére, a fegyverkovácsokra a feudális hadviselés során mindvégig nagy kereslet mutatkozott. 1476-ban Mátyás király is engedélyezte az erdélyi Szeben polgárainak, hogy az építkezéseken és más iparos munkáknál cigányokat foglalkoztassanak. (Stewart 1993. 60.). A fémművesek, iparosok mellett a cigányok másik csoportját a zenészek alkották. Lantosok, citerások, hegedűsök, énekesek szórakoztatták az uralkodó családok tagjait a XV-XVI. század során. (A muzsikás cigányok száma azonban csak a XVIII-XIX. században lett igazán jelentős.)

Mivel a cigányoknak nem volt földjük, vándorolniuk kellett, hogy meg tudjanak élni. Az általuk gyakorolt mesterségek, jövedelemszerzési formák ehhez a vándor életformához igazodtak. A vándorlás azonban a feudális kötöttségek világában sem volt természetes állapot, így a korabeli uralkodók szabadságleveleket kellett megszerezni a szabad mozgáshoz.

A *XVIII. századig* a kisebb helyi konfliktusoktól eltekintve a Magyarországon élő *cigányok fokozatos beilleszkedésének* lehetünk tanúi. A viszonylag konfliktusmentes együttélés hátterében a késői iparosítás állt, amely a cigány iparosok szolgáltatásait nem tudta kiszorítani, feleslegessé tenni, s ezáltal a megélhetésüket korlátozni. A késői iparosításhoz még egy tényező járult, mely a cigány iparosok piacát állandósította. A XVI.

századi nyugat-európai árforradalom következtében jelentősen emelkedtek a magyar városok iparosainak a költségei és árai is. A nemesség, hogy a magas árakat elkerülje, kevésbé képzett iparosokat, közöttük vándorló cigány iparosokat alkalmazott, s ezek egy részét még az adófizetés alól is felmentette. (Mezey 1986. 77.)

Az első magyarországi cigány összeírás 1782-ből is arra utal, hogy az iparos munka volt az ekkor nyilvántartásba vett cigányok főbb megélhetési forrása. A 43 738 összeírt cigány közül közel 6 000 kovács volt. Patkolókovács, szegkovács, kolomp és csengőkészítő, golyóöntő volt a legjellemzőbb szakma körükben, s alig egynegyedük foglalkozott csupán kereskedéssel, termelés nélkül. A keresők kétharmada tehát a fémművességből, egyharmada pedig a muzsikálásból élt. Az 1782-es egész országra vonatkozó összeírást megelőző Pest-Pilis-Solt vármegyében 1786-ban készített összeírás pl. egyetlen cigány családot tartott nyilván, amely paraszti munkát folytatott, s a famunkások aránya is alig 4% volt a munkavállalók körében. (Kozák 1983. 108)

A cigányok és a többségi társadalom tagjai - mint a korábbi adatokból is kitűnik - a XVIII. századig viszonylagos békében éltek. A **konfliktusok felerősödésének**, s a cigányokkal szemben egységesen megnyilvánuló diszkriminációnak a korszaka a XIX. sz. vége, **XX. sz. eleje volt**, de már a XVIII. században mutatkoztak a változás jelei. A XVIII. században a nyugat-európai országokban már általánossá vált cigányüldözés hazánkban is éreztette hatását. A hadi események ritkulásával, s az ország belső egységének megszületésével a cigányok vándor életmódja ellen mind gyakrabban léptek fel a vármegyék és a szabad királyi városok, s a letelepítésüket szorgalmazták. Az 1760-as években az egész országban egységesen megtiltották a cigány családoknak a lótaratást, s ezzel kívánták elősegíteni a letelepült életmód megszilárdulását. Ezzel azonban nem csupán szekerekűtől, lovuktól, hanem addigi megélhetési forrásuktól is megfosztották a cigányokat. Termékeik és szolgáltatásaik ugyanis állandó mozgást igényelt: a nyersanyag felkutatása éppúgy, mint a termékek és szolgáltatások értékesítése mobil életformát követelt. Az árú értékesítésébe ugyanis harmadik személyt nem vontak be, kis haszonnal maguk kínálták portékáikat. A lótaratás eltiltásának következményeire a korabeli törvényhozók is felfigyeltek, s nem akarták a meghozott törvénnyel a korábban mesterségük folytatásából megélő cigányokat tömeges mértékben koldulásra kényszeríteni, s enyhítettek a rendelkezésen: csupán a lókereskedelmet tiltották. **Mária Terézia és II. József rendeletei** mindemellett első sorban **a letelepedést szorgalmazták**. Felhívták a cigányokat, hogy keressenek maguknak földesurakat, akik befogadják őket. (Kozákné, 1983; Mezey, 1986, Somogyi, 1995) Mária Terézia törekvései többnyire eredménnyel jártak, mert a XIX. sz. végére az általa elindított folyamat eredményeként a cigányoknak már csak 3,2%-a volt vándorló. (Szegő 1983 111) Azokat a cigányokat, akik elfogadták az új szabályokat, s elfordultak régi szokásaiktól és letelepedtek, "újmagyaroknak", vagy "új gazdáknak" nevezték.

### **A KORAI KONFLIKTUSOK OKAI:**

A cigányok munkavállalásával, s társadalomban betöltött helyével kapcsolatban kialakult nézeteknek, előítéleteknek, konfliktusoknak ebben a korai szakaszban alapvetően négy oka van.

A cigánykérdés és konfliktusok oka első sorban a **vándor életmódra** vezethető vissza. A centralizálódó, Nyugat-Európa felé orientálódó hatalmak nem tudták elfogadni a "nomád" életformát.

A **magántulajdon** megszilárdulásával a tulajdonosok nem vették jó néven a vándorló életformával együtt járó önkényes területhasználatot. A cigányoknak saját területük nem lévén, viszont ez szükséges volt.

Szoros összefüggés van továbbá a cigányság üldözése és az adott ország **ipari fejlődése** között. A kialakuló és megszilárduló céhes ipar számára konkurenciát jelentett a vándorló cigány iparosok "kontárok" jelenléte, olcsó termékei és szolgáltatásai.

A korszakon folyamatosan áthúzódó erős **centralizációs kísérletek** megszilárdítják a gazdálkodási, együttélési, de legfőképpen adózási rendet. A cigányok ezt a rendet zavarták meg azzal, hogy igazgatási szempontból mindvégig függetlenek, s adózás szempontjából láthatatlanok maradtak.

A korai konfliktusokat vizsgálva elmondhatjuk, hogy ezek alapvetően a más életforma és a jövedelemszerzés nem tipikus formái miatt alakulnak ki, de semmiképpen nem amiatt, mert a cigányok lusták, vagy nem vesznek részt az önmaguk eltartásához szükséges javak megtermelésében. Speciális szaktudásuk miatt kerülnek be az országba, s a szaktudás piacának a megszűnésével alakulnak ki a konfliktusok a korai

szakaszban. A konfliktusok kezelésére irányuló törekvések azt célozzák: váltsanak szakmát, s telepedjenek le, s fogadják el az új életkörülményeket. Ez a váltás azonban sok tekintetben veszteséget jelent a cigányok számára, hiszen egy már kialakult társadalmi rend legalsó lépcsőfokait foglalhatná el, s a jövedelemszerzésnek olyan alacsony szintjét, amelyet nem szívesen fogadnak el a korábbi életformáért cserébe. Korábbi társadalmi, gazdasági pozícióik védelme érdekében szükségszerűen ellenállnak. A váltást mégis kedvező módon kényszeríti ki, indítja el a dualizmus kora.

### ***A ROMÁK FOGLALKOZTATÁSA A DUALIZMUS KORÁBAN***

A romák dualizmuskori helyzetére alapvetően a ***kettősség volt a jellemző***. A kiegyezés korának nagyarányú foglalkoztatottsága, s látszólagos társadalmi békéje mögött jelentős gazdasági, társadalmi átalakulási folyamatok mentek végbe, melyek kedvezőtlen hatása a XX. század elején érte utol a romákat. Ez a változási folyamat főként két tényezőre vezethető vissza. Egyfelől a kiegyezést követő ***iparosodás*** és fejlődés a századfordulóra, XX. század elejére ***megtorpant***, másfelől ***új cigány csoportok jelentek meg*** a dualizmus kori iparosítás "húzó hatásának" következtében a térségben. A XIX. sz. második felében Romániából nagymértékű cigány bevándorlási hullám kezdődött. A rabszolga sorból 1837 és 1856 között felszabaduló román cigányok, akik korábban egyházi birtokokon, vagy a bojárok földjein letelepítve éltek, tömegesen menekültek Magyarországra. Az első magyarországi cigány összeíráskor 1782-ben még csak 43 738 cigányt találtak, míg a 100 évvel későbbi összeíráskor (1893) már 274 935 főre emelkedett a számuk, melyben nem kis szerepe volt a Romániából történő bevándorlásnak.

A megnövekedett létszám ellenére a dualizmus kori Magyarország még képes volt a romákat munkához juttatni. Az összeírások tanulsága szerint a 15 éven felüli cigány lakosság (férfiak és nők) 92,4%-a végzett kenyérkereső tevékenységet. Ennek jelentőségére akkor is fel kell hívni a figyelmet, ha nyilvánvaló, hogy e tevékenységek egy része csak szezonális elfoglaltságot és jövedelmet biztosított.

A foglalkoztatásra vonatkozó legfőbb forrás a dualizmus korából az ***1893. évi cigány összeírás***, mely közel 280 ezer cigány személyről (ebből felnőtt 174 ezer) ad számot. Ebből 143 ezer személy dolgozott, 18 ezer személy háztartásbeli volt, s 13 ezer személyt tart nyilván az összeírás foglalkozás nélkül, akik megélhetését a koldulás, jövedőmondás, kártyavetés, kuruzslás, csavargás biztosította (ipar 50 506 fő, kereskedelem 4453 fő, zenészek 17 ezer fő, mg. 5847 fő napszámosok 64 190 fő, ebből 28 ezer férfi, 34 ezer nő).

***A családok jövedelmének többsége már ekkor az iparból származott***, bár az alkalmazottak több mint fele a mezőgazdaságban dolgozott. A 85 ezer férfi keresőből csak 38% volt a mezőgazdaságban.

A kenyérkereső tevékenység azonban nem korlátozódott még a legnehezebb szakmában sem csupán a férfiakra. Az összeírás adatai szerint míg a többségi társadalomban 1000 iparos férfira 171 nő jutott, addig a cigányoknál 1000 férfi mellett 487 nő dolgozott. A kifejezetten női iparos tevékenységek a kötél- és kefekötés, meszlőkötés, csipkekötés, fonás, szövés tollfosztás volt. (Kemény 2000; Pomogyi 1995)

***A férfiak iparos tevékenysége inkább a fémekhez kötődött***. Bádgosok, csengőkészítők, késesek, köszörűsök, rézművesek, kolompárok, lakatosok, fűrókészítők kerültek ki a romák közül. Legtöbbször a kovács szakmát gyakorolták főleg a kis településeken, ahol egy állandó kovács eltartására nem volt lehetőség. Minél fejletlenebb volt egy vidék, minél szegényebb volt a lakossága, annál nagyobb arányú volt a cigány kovácsok jelenléte. A cigány kovácsok a 15. századtól ismert szakemberek voltak, bár a szakma dominanciája a cigány iparosokon belül a XVIII. században csökkent. ***A XIX. századi iparosodás, a manufaktúrák, gyárak kialakulása ugyanis fokozatosan háttérbe szorította a cigány kovácsok legnépesebb rétegét, a szegkovácsokat***.

A ***fémiparos szakmák*** másik jelentős ágát, az üstkészítést, üstfoltozást a XVIII. században az oláh cigányok, a keldrások hozták magukkal. 1893-ban a nyilvántartott 2077 keldrás roma a Tisza-Maros szögben és Erdélyben élt, a fele letelepedett volt.

A XVIII. században csupán szóróványosan jelenlévő beások, teknő és fakanálcsinálók a Dunántúlon éltek. Ide vonulnak be nagy számmal a XIX. század végén, XX. század. elején a hozzájuk tartozó népcsoport tagjai. 1893-ban, az összeírás idején 5147 fő tartozott közéjük. Két irányból jöttek: Horvátországból: Baranyába,



Somogyba, Tolnába, a román fejedelemségekből: Erdélybe, a Tisza-Maros szögébe és az Erdéllyel határos megyékbe. A főként letelepedett életmódot folytató, már Magyarországon élő cigányok mellett a beások vándor életmódot folytattak, addig maradtak egy helyen, míg nyersanyag és piac volt.

Főleg a Duna jobb partján vándoroltak, ahol megfelelő mennyiségű és minőségű faanyag volt.

A vándorlás ennek a népcsoportnak a lételeme volt, hiszen az ipari termékek és szolgáltatások értékesítésekor csak így juthattak jövedelemhez. A túlszakosodás is veszélyes volt, hiszen a túlélés titka a többlábon állás volt

Az *építkezéshez kapcsolódó munkák* is jelentős létszámot foglalkoztattak: a tapasztó és sármunkák, téglák és cserépezés, vályogvetés, kőműves munka: 15 395 fő ( 9385 férfi 6010 nő ) számára adott megélhetést a századfordulón. A XVIII. századtól vált fontossá ez a tevékenység, de jelentősége a XIX. század második felében nőtt meg igazán. A kiegyezés utáni gazdasági növekedés az építkezések fellendülését hozta magával, s javult a falun élők lakáskörülménye is. Ehhez pedig építőanyagra, s munkaerőre volt szükség. A XIX. század második fele a nagy építkezések ideje volt. A vidék házainak fő építőanyaga a vályog, fa és nád volt, mely számottevő munkát adott az e tevékenységben jártas romáknak.

Az építőanyag készítés és az építkezés azonban többnyire szezonális munka volt, így több forrásból kellett a család megélhetéséhez szükséges jövedelmet összehozni. Nem véletlen, hogy az 1893-as összeírás még a következő jelentős megélhetési forrásokat is regisztrálta.

*Gyékény és szatyorfonók . 74 fő*

*Kosárfonók 963 fő*

*Seprűkészítők: 1036 fő*

*Rostások: 767 fő*

*Náddal, vesszővel foglalkozók: 2840 fő (1633 férfi, 1207 nő )*

*Kereskedő cigányok: 4453 fő (Az összes kereskedő 3%-a lókupec.)*

A dualizmus korának világához szervesen hozzátartozott a foglalkoztatási kategóriákon belül a *muzsikuskigányok* képe. A muzsikuskigány pálya a XVIII. századig kevesek megélhetését szolgálta, a zenélés a többség számára nem megélhetési kérdés, hanem a kultúra része volt. A XVIII. századi magyar nemzeti mozgalom felerősödésével megélénkült a cigányzene iránti érdeklődés. A reformkorban a cigányzene az erősödő nemzeti mozgalom egyik kelléke, kifejeződési formája volt. Ennek köszönhető, hogy a kiegyezést követő viszonylagos gazdasági jólétnek, hogy az 1893-as összeírás 16 784 cigány zenészt (csak 146 nő) tart számon, s a zenészek valós száma a nagyvárosokkal együtt feltételezhetően ennél jóval magasabb volt, hiszen az összeírásból kimaradtak 20 000 fölötti települések.

*Összegzésként* a XIX. század végéig tartó folyamatokról elmondhatjuk, hogy annak köszönhetően, hogy az *1867-1900 közötti időszakban* megkétszereződött az ország nemzeti jövedelme, *a cigányok is jobb megélhetéshez jutottak*. Ez viszont nem jelenti azt, hogy a hagyományos mesterségeiket nem kellett fokozatosan az új kihívásokhoz igazítani, s új tevékenységeket felvállalni a jövedelemszerzés érdekében.

A magas arányú foglalkoztatás, s a viszonylagos integráció ellenére is helytálló az a megállapítás, hogy “ .. a cigányság a dualista kori magyar társadalom egyik legrosszabbul élő, legalacsonyabb életszínvonalal rendelkező rétegét alkotta.” (Pomogyi 1995. 19)

A viszonylagos alávétettség ellenére a *polgári korszak összegzéseként* elmondhatjuk, hogy a cigányokkal szembeni előítélet és diszkrimináció csak korlátozott mértékben érvényesült a XX. sz. küszöbéig Magyarországon. A századfordulóig a cigányok és nem cigányok viszonylag konfliktusmentesen éltek, s a dualizmus kínálta munkalehetőség miatt a cigányok társadalmi integráltsága sokkal inkább megvalósulni látszott, mint a századfordulót, vagy az első világháborút követő nehezebb gazdasági ciklusokban.

## **A ROMÁK FOGLALKOZTATÁSA A XX. SZ. ELSŐ ÉVTIZEDEIBEN**

A dualizmus kori bevándorlási hullámnak köszönhetően a század első évtizedeiben folyamatosan romlott a cigányok élethelyzete. 1893 és 1930 között a nagyarányú bevándorlásnak köszönhetően az oláh cigányok száma 10 ezerről 30 ezerre nő, míg a beások 4500 főről 12 ezer főre szaporodtak. A további bevándorlás fékezésére, s a romló gazdasági helyzet enyhítésére a kereskedelem korlátozásával, a letelepítésükre irányuló eszközök szigorításával törekedtek. Nem adtak iparengedélyt, kitiltották a megyén kívülről érkezőket a vásárokból, s pl. egy 1931-ből származó kereskedelemügyi minisztériumi rendelettel megtiltották, hogy a cigányok megyéjükön kívül üzzék az ipart, vagy hogy foglalkozásuk gyakorlása közben szekeret használjanak

“Az állandó munkaalkalom s a munkások után való kereslet nyugodt, békés élethez szoktatta a pelsőci cigányokat. Ezzel egyidejűleg megindult az asszimilációs folyamat is. ....S ha ebből a tapasztalati tényből a gondolatokat tovább fűzzük, önmagától tolaikodik föl az a fontos megismerés, hogy a cigányok letelepítésének sikertelensége s a kivándorlás egy közös okra vezethető vissza. **A cigányok letelepítése ugyanis nem volna más, mint a falu munkaerejének a fokozása. Erre a fokozásra azonban ma nincs meg a gazdasági szükség...** a magyar föld ma nem tud annyi embernek munkát adni, mint amennyit produkál... ott, ahol a cigányok munkaerejére gazdasági szükség van, a közigazgatási kérdés önmagától megoldódik. A szerepek változnak. A közigazgatás fizikai brutalitását gazdasági kizsákmányolás váltja fel.” (Bergstein 1910 190.)

Az első világháborút követő korszakban a romák foglalkoztatási helyzete alapvetően átalakult. A XIX. században kialakult foglalkoztatási formák ugyanis a kisipari áruk piacának szűkülésével folyamatosan háttérbe szorultak, s a korábban generációkon át folytatott megélhetési formák lehetetlenné váltak. A változás háttérében az ország általános gazdasági helyzetének romlása, s a kialakuló nagy gazdasági világválság, s a század elején még mindig jelentős mértékű cigány bevándorlás állt, mely a meglévő jövedelemszerzési formákat is leszűkítette, s a cigányokat még nagyobb nyomorba taszította.

“A Monarchia szétesésével elsorvadó külpiacok, a vándoripar és az ipari szolgáltatások belső piacának összezsugorodása, a gazdasági világválság és az azt kísérő tömeges munkanélküliség mind-mind erősen kihatott e népcsoport életére is. Ennek megfelelően módosult a cigányság foglalkozási struktúrája: a második világháború felé közeledve a levéltári iratokban egyre kevesebbet olvashatunk iparos cigányokról, annál gyakrabban mezőgazdasági munkát végzőkről” (Pomogyi, 1995. 20.)

A gazdasági válság idejére egyre inkább jellemzővé váltak “az ellenséges hangú, előítéllettől hemzsegető és gyűlölettől átfűtött tanulmányok, melyeknek alapgondolata az volt, hogy a cigány lakosság élődsi, kártékony, bűnöző hajlamú és minden szempontból a társadalom kárára van. Az egyes szerzők azt sem voltak hajlandók tudomásul venni, hogy a cigányság jelentős része munkát végzett és dolgozott. Ezért azt már meg sem értették, hogy az általuk ügött munkafajtákat a társadalom termelte ki, és ezeknek funkciójuk lévén, a társadalmi munkamegosztásban objektíve szükségeseek.” (Pomogyi 1995. 23.)

A gazdasági nehézségekkel párhuzamosan egyre erősödtek azok a vélemények, amelyek a gazdasági problémák helyett az egyéni okokat hangsúlyozták a cigányok munkanélkülisége kapcsán, s megoldási javaslatokban a “keménykéz” politikáját emlegették. “...kérlelhetetlen szigor, a cigányok rendőri kéz alá helyezése és kényszermunka...” - foglalta össze a problémakezelés lényegét Vassányi István szolgabíró, mikor 1936-ban egy “cigánykódex” megalkotását szorgalmazta. (Vassányi 1936)

Mindinkább hangot kapott az a vélemény, hogy a cigányokkal kapcsolatos problémák a népcsoport faji sajátosságaiból származnak, s nem egy populáció halmozottan hátrányos helyzetéből születnek. A téves diagnózis csak téves terápiához vezethet ebben a korszakban. **A probléma valódi okainak** megkeresése és **felszámolása helyett** a közhatalmat gyakorlók és a közvélemény tagjainak jelentős része is **adminisztratív megoldásokat javasolt** és fogadtatott: kényszermunka, munkatáborokba tömörítés, kényszer sterilizáció, s végső megoldásként a megsemmisítés is megjelent a javaslatok között (Porzsolt 1907)

Lehetséges lett volna a századelőn valódi megoldás a cigányproblémára? Miért nem léptek a döntéshozók a valódi megoldások felé, miért csupán adminisztratív intézkedésekkel, büntetésekkel igyekeztek megoldani a cigánykérdést? A válasz a gazdasági viszonyok alakulásában rejlik. A sikeres megoldás a cigányok által elvesztett vándor háziipar és iparos tevékenységek pótlása lett volna, mely a megélhetésük alapját jelentette. A nagyipar fejlődésével ez az alap megszűnt. **A cigányok büntetése, korlátozása azonban nem jelentett új**

**megélhetési forrást, csupán tovább élte az egyébként is növekvő ellentéteket.** Ha egy társadalmi csoportnak nincs társadalmi, gazdasági funkciója a velük szemben megnyilvánuló ellentétek fokozatosan növekednek. **A megoldás tehát nem a büntetés, hanem új funkciók, munkaformák teremtése, a társadalmi csoport létalapjának a biztosítása lett volna.** Egy gazdasági válság közepén azonban, amikor még a többségi társadalom munkanélkülisége is soha nem látott mértéket öltött, a kisebbségi társadalom számára a munkalehetőség biztosítását nem tudták megoldani. Egy gazdasági problémára tehát a korabeli hatalom nem gazdasági választ, hanem politikai, adminisztratív választ adott, jöllehet nyilvánvaló volt, hogy ezzel a problémát megszüntetni nem tudja, csupán az ellentéteket véglegesen kiélezni, s a közvéleményt arra hangolni, hogy a probléma úgy szüntethető meg, ha maga a probléma által érintett célcsoport tűnik el ebből a gazdasági térből. Ezt a szemléletet tükrözte többek között a cigányüldözések sora és a megmaradt tevékenységek mindenáron való korlátozására irányuló törekvés.

*“Minden csendőrsnek megvan a maga körzete. Ha ezen belül cigánykaravánra találunk, azt elverjük és a szomszéd körzet határáig kíséjük. Ott a másik őrs akad rá, ez ismét elveri és a szomszéd körzet határáig kíséri. És ez így megy a végtelenségig” (Bergstein 1910. 189.)*

Bár ez az intézkedés eleve embertelennek tűnik, a második világháborúhoz közeledve még drasztikusabb megoldási javaslatokkal találkozhatunk:

*“A kóbor cigányokat koncentrációs munkatáborokba kell összegyűjteni, munkára kényszeríteni, további szaporodásukat feltétlenül megakadályozni.” (Gesztelyi 1940. 28.)*

Igaz, hogy a koncentrációs munkatábor ekkor még nem a ma általánosan közismert jelentésével volt használatos, de a cigányok foglalkoztatására vonatkozó elképzelést jól tükrözi ez a rövid kivonat. A gazdasági, társadalmi válság növekedésével a cigány problémára irányuló megoldási javaslatok mind erőteljesebben ebbe az irányba tolódtak el annak ellenére, hogy más típusú megoldási módok is ismertek voltak:

*“...a társadalmi viszonyok általános javítása, a népnevelés buzgó felkarolása, az erkölcstelenség korlátozása, a szegénység, a nyomor eltüntetése azok az eszközök, amelyekkel eredményt lehet elérni.” (Pomogyi 1986 35.)*

## **A ROMA FOGLALKOZTATÁS TENDENCIÁI A SZOCIALIZMUS IDEJE ALATT NYERESÉGÉK ÉS VESZTESÉGEK A MUNKAERŐPIACI INTEGRÁCIÓ SORÁN**

A második világháborút követő időszak meglehetősen **ellentmondásos helyzetet** teremtett a romák számára. Egyfelől jelentős mértékben **nehezedtek az életfeltételeik** (sokan a romák proletarizálódásáról szólnak), elveszítik szabadságukat, hagyományos tevékenységeiket, ki kell lépniük megszokott közösségeikből, el kell hagyniuk évszázados szokásaikat, másfelől **a társadalmi integráció során nagy mértékű előrelépést**, a többségi társadalom részéről megmutatkozó tolerancia növekedését, a legális foglalkoztatás addig nem ismert mértékét tapasztalhattuk a szocializmus első évtizedeiben.

A negyvenes évek közepén a nagybirtok felszámolásával a cigányok elvesztették a megélhetés egyik legfontosabb bázisát. Sem a nagybirtokosoknak az ő szolgáltatásaikra, termékeikre irányuló megrendeléseire nem számíthattak, sem mezőgazdasági napszámos munkából származó jövedelmük nem volt biztosítva. Ugyanakkor annak ellenére, hogy a mezőgazdasági bémunkások 1-ét a cigányok alkották a háború előtt, s ezért joguk lett volna a földhöz, az 1944-45-ös földreform során nem kaptak, vagy nem kértek földet. További nehézséget jelentett a megélhetés során, hogy a negyvenes években még több-kevesebb sikerrel működő ipari, szolgáltatói tevékenységet az 50-es évek kisipari szövetkezetbe tömörítették. Így alakult ki pl. a szegkovácsok ktsz-e, amely nem tudott hosszú távon a piacon maradni. A kisipari tevékenységnél felmerül ugyanis, hogy ki adja el a terméket és milyen árrésszel? Másfelől pedig a nagyüzemi termelés milyen gyorsan tudja kiváltani ezt a terméket. A szegkovácsoknál mind a piac, mind a munkaforma kedvezőtlen volt ahhoz, hogy valódi alternatívát jelentsen a családi vállalkozások számára.

A fenti nehézségek miatt az **'50-es években** a cigányok többsége **alkalmi munkákkal** szerezte kenyerét, s megpróbálta tovább folytatni hagyományos termelői és szolgáltatói tevékenységét, szerző-mozgó életmódját. A lehetőségek folyamatos szűkülése azonban mind rosszabb életkörülményeket biztosított számukra. A falusi

települések átalakulása az ötvenes évek ingázási, majd a hatvanas-hetvenes évek elvándorlási folyamatának köszönhetően gyengítette a települések tradicionális kapcsolat - és szolgáltatásrendszerét, bizonytalanná tette a korábban kialakult és kiszámítható rendszerességgel működő patrónus-kliens viszonyt a cigány családok és a többségi társadalomhoz tartozó családok között. Ehhez a viszonyhoz a korábbiakban épp úgy hozzátartozott bizonyos feladatok rendszeres elvégzése a településen élő és a családdal már hosszú ideje speciális függőségben lévő cigány családdal, mint a családról való gondoskodásnak, a család tagjainak való segítségnyújtásnak, adományozásnak (élelem, használt ruha, főlöslegessé váló holmik stb.) esetleges formái.

Az extenzív iparosításnak és az így keletkezett munkaalkalmaknak köszönhetően 1960-ban a munkaképes romák 30%-a már állandó munkavállaló volt. Annak ellenére sikerült ilyen mértékben integrálódniuk a munka világába, hogy kimaradtak a földosztásból, s ennek következtében nem volt mivel belépniük a termelő szövetkezetekbe sem, a vidék legnagyobb munkaadójának kötelékeibe. Tovább nehezítette a helyzetet, hogy az ipari fejlődés, mely az ötvenes években komoly lendületet vett, s az alacsony jövedelemszint, a nyomott bérek tovább csökkentették a cigány szolgáltatások és termékek iránti keresletet. Ebben az átmeneti helyzetben, amikor a foglalkoztatás egyensúlya a többségi társadalom egészét tekintve a hatvanas évek elejére beállt (1962 körül), újra felerősödtek a roma munkásokkal szembeni előítéletek. Egy szűkülő munkapiacra már újra azok a negatív tulajdonságok kaptak hangsúlyt, amelyek az egyéni felelősséget és nem a társadalmi, gazdasági, munkapiaci környezetet vették elő az oktatáspolitikáskor.

Az előítéletek erősödése és a cigány családok jövedelmi-, megélhetési viszonyainak romlása hívta fel az akkori politikai döntéshozók figyelmét arra, hogy a cigányok munkaerőpiaci integrációja érdekében mielőbb lépéseket kezdeményezzenek. Az MSZP Politikai Bizottságának 1961. évi határozata konkrét feladatokat írt elő a cigányok foglalkoztatásával kapcsolatban. Kötelezték a tanácsi és társadalmi szerveket, hogy tegyenek intézkedéseket annak érdekében, hogy a cigányok mielőbb munkát kapjanak.

A pártdokumentumok ez időben *a cigány lakosok számát 200 ezer főre becsülték*, s életmódjuk alapján három nagy csoportba osztották. Az elsőbe a beilleszkedett cigányok tartoztak, mintegy 30%-ra becsülték arányukat a cigány népességen belül. A második csoportba a beilleszkedési folyamatban lévőket sorolták, akik alakalmi munkát végeztek és a települések szélén, telepeken, putrikban éltek. Arányukat ez esetben is 30%-ra becsülték és végül 40%-a a cigányoknak a be nem illeszkedett, munkaviszony és jövedelem nélküli, többségükben írástudatlan, lakóhelyét gyakran változó személy volt. A második és főként a harmadik csoport integrálása érdekében elsősorban a felvilágosító tevékenységet tartották fontosnak, s e tevékenység hatékony segítése érdekében létrehozták az Országos Cigányügyi Bizottságot is, amely a feladatokat koordinálta. A tömegkommunikációs eszközöket is igyekeztek felhasználni arra, hogy felhívják a lakosság figyelmét: össze kell fogni a cigány lakosság problémáinak megoldása érdekében, mert helyzetük tarthatatlan. (Bencsik 1988.10) A párt alapvető célkitűzése volt ekkor, hogy valamennyi munkaképest cigány férfi dolgozzon, s a cigány nők aránya is emelkedjen a legális munkapiacra.

Nem elsősorban a pártdokumentumoknak köszönhető, hanem a gazdasági fejlődés sajátos ütemének és szerkezetének, hogy a romák foglalkoztatásában a 60 -as években alapvető változás következett be. A "mindenkit az iparba" jelszó a romákat is érintette, elsősorban a roma férfiakat. Az olcsó és szakképzetlen munkaerő iránt mutatkozó tömeges igény lehetővé tette, hogy a cigány munkavállalók is "ipari munkássá" váljanak.

A munkába való beilleszkedés azért is volt fontos, mert a cigányok a béren kívül a többi szociális ellátáshoz is a munka révén juthattak hozzá, így kívülmaradásuk teljes jövedelemvesztéssel járt volna együtt. A családi pótlék, a társadalombiztosítás, a lakáshoz jutás, az egészségügyi ellátásban való részesedés mind-mind a munkához kötődött. A legtöbb kutató (Kozák 1986, Marrese 1982, Stewart 1993) az 1957-ben bevezetett bérszínvonal szabályozást tekintve a foglalkoztatás tömegessé válásának háttér okaként, melynek célja az inflációt okozó béremelések visszafogása, s a nyomott bérszerkezet kialakítása volt. Kellott az olcsó bér munkás a bérszínvonal alacsonyan tartása érdekében!

<i>Az aktív kereső korúak munkaerőpiaci státusza szerinti megoszlása, 1971</i>			
aktív kereső	87,7	85,2	30
inaktív	2,7	7,3	6
tanuló	8,2	0,5	-
eltartott	1,4	7,0	64
összesen	100	100	100
<i>Forrás: Kemény István-Havas Gábor: Cigányok lenni In.: Társadalmi Róport, Tárki, Budapest 1996 Szerk.: Andorka-Kolosi-Vukovich 352-381. old.</i>			



“ A munkába helyezést kedvezően befolyásolja a több munkaalkalom, a cigányok növekvő munkakészsége. A korábbi évekhez viszonyítva minden megyében többen jelentkeztek munkaközvetítésre, és nőtt az állandóan dolgozó cigányok száma...” - olvashatjuk egy korabeli pártdokumentumban (MSZMP Határozatai 1974)

A Kemény István által 1971-ben végzett országos vizsgálat is meglehetősen pozitív képet mutat a hatvanas évek során kialakult roma foglalkoztatásról. Megvalósult a roma férfiak körében is a teljes foglalkoztatás, s a roma nők is nagy arányban tudtak beilleszkedni a munka világába. Az aktív kereső korúak 85-90%-a állandó munkaviszonyban állt. 10-15%-uk alkalmi és időnymunkákból élt. Ipari munkásként 30-40%-uk, az építőiparban 20%-uk s az egyéb ágazatokban 15%-uk dolgozott. Többnyire segédmunkásként dolgoztak (51,2%), s leginkább olyan feladatokat kaptak, amit már mások nem szívesen végeztek el. Szakmunkásként a cigány munkavállalóknak alig 7,7%-a, betanított munkásként 10,2%-a végzett. (Kemény 1974, Bencsik 1988)

A munkavállalás kiszélesedésével párhuzamosan azonban azt is megjegyzik a kutatók, hogy **az 50-60-as években a cigány családok proletarizálódnak!** Ez nem csupán a munkásosztályba való betagozódásukra utal, hanem arra is, hogy vagyoniilag elszegényednek, s teljes függő helyzetbe kerülnek. Az érvényes jogszabályok tiltják a kereskedést, korlátozzák a lótarást, ill. elkobozzák a jószágokat, s a hatalom minden erővel arra törekszik, hogy a hagyományos ún. cigány szakmákat, foglalkozási formákat felszámolja, s a cigány népességet maradéktalanul asszimilálja. Ezt a proletarizálódást igazolja, hogy miközben a többségi társadalomban a fölemelkedés nyilvánvaló, s a hetvenes éveket a “virágzó szocializmus” éveinek nevezik (mely a “fridsider szocializmus” szocializmus-fogalom szelídített változata, s arra utal, hogy a jóléti elemek, a fogyasztói társadalom első jelei mutatkoznak), a roma családok esetében a felemelkedés meglehetősen korlátozott. A Kemény István vizsgálatait során mutatkozó adatok is ezt támasztják alá: a cigányoknak 2/3 még mindig cigánytelepen él, a lakások 44%-ban még mindig nincs villany, 8%-ban van csupán víz, WC 3%-ban van, igaz további 4%-ban van wc a lakáson kívül, de a lakások 61%-ban csupán árnyékszék van és 32%-ban semmi! Az anyagi mutatókon túl a képzettségre, s a munkapiacra való integráltságára vonatkozó mutatók minősége is beszédes: 14 éven felüli cigány lakosság 39%-a analfabéta. Ilyen képzettségi mutatók mellett nem csoda, ha a cigány munkavállalók többsége segédmunkás, s csupán 11% rendelkezik szakmunkás bizonyítvánnyal a munkavállalók közül.

Nem egységes a roma népesség belső megoszlása sem. A döntően ipari segédmunka mellett, melyet a cigány munkavállalók végeznek a magyar cigány családfők 8,8%-a, az oláh cigányok 10,5%-a, a beás cigányok 47,5% a mezőgazdasági fizikai dolgozó a hetvenes években. Az integrációs folyamat ellenére ekkor nyilvánvaló, hogy a lehetőségekhez mérten elválik a magyar cigányok és az oláh cigányok életstratégiája. Az oláh cigányok a patriarchális gazdálkodás mellett igyekeznek kitartani. Őrzik szokásaikat, népviseletüket, a házassági gyakorlatukban az endogámiát, így etnikai különbözőség jegyei mindvégig megmaradnak. A szerző-mozgó életstratégia az ő csoportjuknak köszönhetően éli túl a szocializmus korát, hogy a kilencvenes évek rendszerváltását követően új formákban teljesejék ki: régiség, használt autó, valuta kereskedelem, kiterjedt kapcsolati tőke nemzetközi szintén - az egész EU-ban beszélt nyelv a cigány nyelv! -, a gazdag és szegény családok között nem a szolidaritás, hanem kizsákmányolás a fő szempont.

Az integráció sokkal inkább a magyar és a beás cigányok életében megy végbe, igaz csupán az ipari segédmunka és a termelőszövetkezeti alkalmazotti szinten ( a többség soha nem jut el a tagságig!).

Az 1970-es években tehát a teljes foglalkoztatás kiteljesítésével, a vidéki iparosítás elindításával, s a fogyasztói társadalom szükségleteit kielégítő termelési szerkezet fokozatos kialakulásával a munkalehetőséget biztosítani tudták a roma munkavállalók számára is. A munkavállalás lehetősége azonban a cigány felnőttek esetében nem volt azonos a munkaválasztás lehetőségével. Szakképzettség híján a munkaerőpiacnak mindig a legalacsonyabb szegmenseibe tudtak belépni, s a rosszul fizetett, nehéz fizikai munkák körében **új cigány munkakörök alakultak ki:** utcaseprő, csatornatisztító, darukötöző stb. (Bencsik 1988 71) Ez az integráción belüli szegregálódás újraszületését jelzi. Ez a “félutas asszimiláció” sok tekintetben jelent majd hátrányt a bér munka piacának válságba kerülésekor: a cigányok ugyanis “még nem, már nem” helyzetbe kerülnek a szocialista iparosítás és a bér munkás társadalom általánossá válása következtében. Még nem sikerül a betagozódás igazán, hiszen a munkapiacnak csupán a peremén sikerül megkapaszkodniuk, s csak a mennyiségi szükséglet bővülésének következtében fogadja be a munkavállalóként a többségi társadalom a cigány munkavállalókat azokra a szerepekre, feladatokra, amelyeket ők nem tudnak, vagy nem akarnak betölteni. Egy hiányt igyekeznek tehát a cigány munkavállalói réteggel kiegyenlíteni. Abban az esetben viszont amikor a hiány helyett a verseny, s a munkalehetőségek szűkülése kerül előtérbe, már nem a befogadás, hanem a kirekesztés lesz a domináns stratégiai a többségi társadalom munkavállalói részéről, mely a kisebbségi



társadalom irányában megnyilvánul. A kirekesztés következtében munkájuk veszett cigányok “már nem” státusba kerülnek, hiszen már nem élnek az alternatív jövedelemszerzés és foglalkoztatás hagyományai körükben, s a még fennmaradó cigány tradicionális jövedelemszerző közösség nem fogadja be az integrálódást korábban felvállaló, a gyökereket megtagadó, de ebben a vállalkozásában kudarcot szenvedett társait. Már nem tekintik őket közéjük tartozóknak. A tradíciókat ápoló kisebbségi csoportok egyébként is rossz szemmel nézik a beilleszkedési törekvéseket, s a beilleszkedés árát felvállaló ipari segédmunkásokat. Az ilyen típusú munkára vonatkozóan ugyanis az a véleményük, hogy az ipari segédmunkás életformában csak veszíteni lehet, valódi, említésre méltó jövedelemre szert tenni nem.

A fentiek következtében a tanulási kedv sem nőtt a cigány családok körében a 70-es években, s ez tovább rögzítette munkaerőpiaci hátrányaikat.

“Túl azon, hogy a továbbtanulás bizonyos többletkiadással jár a családban, még keresetkiesést is jelenthet, azaz a családnak le kell mondania bizonyos potencióális jövedelemtől..... Az alacsony kereset, az alacsony végzettség pedig konzerválja az alacsony életszínvonalat, ahonnan nagyon nehéz előbbre jutni még akkor is, ha a családfő állandóan becsületesen dolgozik.” (Szegő 1983. 120-121. p.)

Mivel képzettség hiányában a cigány munkavállalóknak másuk sincs, mint a fizikai erejük, melyet el tudnak adni a munkapiacra, s ez a tőkéjük az idővel rohamosan fogy, ellentétben a szaktudással, tapasztalással, mely a korral gyarapszik, igyekeznek mielőbb a legnagyobb hasznot kihozni ebből a tőkéből. Ez magyarázza, hogy gyorsan és könnyen mozdulnak a magasabb jövedelem ígéretében egy másik munkahely felé, s nem tudnak a munkahely számára hosszútávon és tartósan “hitelezni” egy későbbi bizonytalan magasabb jövedelem reményében. A kockázatuk egy ilyen “hitelezési” viszonylatban sokkal nagyobb, mint a szakképzettek esetében. A “kivárás, vagy türelmi” időszakot követően is teljesítménybérben dolgoznak, de náluk a fizikai erő csökkenésével ez a jövedelemnövekedés csak kis mértékben realizálódhat, hiszen az idő előrehaladtával alacsonyabb teljesítményre, s ezzel arányosan alacsonyabb jövedelemre számíthatnak.

Még a hetvenes évek közepén, a viszonylag magasabb foglalkoztatotti ráták korszakában is “.. közkeletű az a vélemény, hogy több közöttük a munkahelyét gyakran változtató személy. Igaz. Ez azonban nem valamiféle cigány sajátosság, a nem cigányok között is a segédmunkások, illetve a legalacsonyabb iskolai végzettséggel rendelkezők változtatnak munkahelyet a leggyakrabban.” (Szegő 1983. 121.)

A gyakori munkahely változtatás hátterében a fentiekén túl még egy fontos tényező áll: a helyettesíthetőség ténye. A képzettségük, szaktudásuk nem teszi lehetővé, hogy egy munkahelyi kollektíva nélkülözhetetlen kulcsszereplőjéhez, “szakmunkás elitjéhez” tartozzanak. A vállalatoknak a hozzájuk való kötődése legalább olyan alacsony színvonalú, mint amelyet róluk fordított helyzetben feltételeznek. Csak erről senki nem beszél! A kötődés alacsony szintjét az teszi lehetővé, hogy a cigány munkavállalók által elvégzett feladatot bárki különösen hosszabb betanulás, vagy a betanításhoz kötődő költségnövekedés nélkül el tudja végezni. Munkaerő kínálat pedig a hetvenes évek végétől van bőven.

A hetvenes évek végén, a gazdasági helyzet változásával, a foglalkoztatás szűkülésével ismét előtérbe kerül a politikai döntéshozatalban a cigány probléma. Az MSZP KB Politikai Bizottsága 1979 április 18-i határozata újra felvállalja a cigány lakosság körében végzendő feladatok pontosítását. Mivel az MSZMP XI. Kongresszusa 1975-ben jóváhagyta a fejlett szocialista társadalom építésének programját, szükségszerű volt a cigány lakosság felkészítése és felzárkóztatása is a program megvalósításához. Különösen a már beilleszkedett cigányok társadalmi státusának megőrzését és a fiatalok társadalmi integrációjának elősegítését hangsúlyozták a 70-es évek végén. A többségi társadalom helyzetének javulásával nem tartott lépést a cigány lakosság életfeltételeinek javulása. Bár a többség foglalkoztatásba vonása a cigány lakosság körében megtörtént, jövedelmi helyzetükkel nem tudták megakadályozni a kinyíló életszínvonalbeli különbség ollóját. A termelőszövetkezetekben is egyre

Munkajelleg csoportok	Cigány aktív keresők		Nem cigány aktív keresők	
	Száma 1000 főben	%-os megoszlása	Száma 1000 főben	%-os megoszlása
Szakmunkás	10,5	7,7	1 427,0	29,5
Betanított munkás	32,3	23,8	1 241,8	25,7
Segédmunkás	69,5	51,2	589,5	12,2
Fizikai foglalkozású összesen	112,3	82,7	3 258,3	67,4
Egyéb	23,4	17,3	1 576,1	32,6
Aktív kereső összesen	135,7	100,0	4 834,4	100,0

kevesebb romát tudtak foglalkoztatni a technikai fejlődés és a technológiai változások miatt, pedig több mint 2/3-uk (78%-uk) falun élt. (Bencsik 1988.70.)

A nyolcvanas évek közepére a foglalkoztatásban ismét kedvezőtlen változás következett be. A korábbi magas foglalkoztatotti ráták 69,2%-ra csökkentek, s ez lényegesen alatta maradt a 82%-os lakossági átlagnak. A csökkenő munkavágyon nem biztosított megfelelő munkalehetőséget valamennyi aktív korú munkavállalónak, s elsőként, mint az adatok is mutatják, azok a cigányok kerültek ki a munka világából, akik eddig is a peremen voltak.

A cigánysággal kapcsolatos közvélemény változása 1978 és 1989 között (A válaszok aránya a felnőtt népesség százalékában)			
	1978	1989	A változás 1978 %-ban
A cigány kérdésben pozitív megkülönböztetés mellett foglalt állást:			
... olcsóbb lakáslehetőséget	44,8	12,0	-32,8
... nagyobb családi pótlékot támogatna	23,6	7,2	-16,4
A megoldást az érintettekre hárítja:			
... legyen kevesebb gyermek	76,2	80,7	+ 4,5
Diszkriminatív javaslat mellett foglalt állást:			
... iskolai elkülönítést támogat	12,6	19,3	+ 6,7
... szigorúbb rendőrségi eljárást követel	60,0	63,4	+ 3,4
Az integráció mellett foglalt állást:			
... az oktatásügyben	83,7	71,5	-12,2
... a házastársi kapcsolatokban	49,0	43,9	+5,1
... a településszerkezetben	58,9	30,8	-28,1
A szegregáció mellett foglalt állást:			
... az oktatásügyben	2,8	23,9	+11,1
... a házastársi kapcsolatokban	31,3	5,7	+14,4
... a településszerkezetben	32,1	58,5	+26,4
Forrás: Tomka Miklós: Gazdasági változás és a cigánysággal kapcsolatos közvélemény, In. Cigánylét Szerk. . Utasi Ágnes és Mészáros Ágnes MTA Politikai Tanulmányok Intézete Budapest 1991 8-37. pp.			

A kedvezőtlen tendenciák mellett némi kedvező irányú változás is tapasztalható a cigányok foglalkoztatásában. Nő az iskolázottabb cigányok aránya, s differenciálódik az általuk végzett feladatok köre. A vidéki ipartelepítés általánossá válásával csökkent továbbá a távolsági ingázók aránya a cigányok körében is, ami kedvező irányba befolyásolta a cigányok életmódját, családi szerkezetét.

A gazdasági helyzet változásának, a foglalkoztatottság kiszélesedésének azonban komoly hatása van a cigány népesség társadalmi beilleszkedésére, az elfogadottságukra, s a többségi társadalomban a cigányokról kialakult véleményre. A közvélemény sokkal toleránsabb, elfogadóbb a kisebbségi társadalommal szemben, mint ahogyan azt a nagy gazdasági világválság idején, a hatvanas évek első éveiben, vagy a későbbiek során a nyolcvanas évek végére, kilencvenes évek elejére kialakult foglalkoztatási válság időszakában tapasztaljuk.

Az 1978-as viszonylag kedvező gazdasági és foglalkoztatási helyzetben végzett vizsgálattal szemben a nyolcvanas évek végén a közvélemény már sokkal kedvezőtlenebb véleményt fogalmaz a cigányokról, s azok társadalmi integrációjáról, munkához való viszonyáról. Jelentősen emelkedik azoknak a száma, akik a kialakult helyzetet magukra a cigányokra hárítják, s a megoldás keresésében kevesebb segítséget kívánnak biztosítani. A többségi társadalom egyre nyomatékosabban követeli az egyéni erőfeszítéseket a romló gazdasági helyzettel szemben. A két társadalmi réteg egymástól való eltávolodása határozottan megfigyelhető. De mi áll a háttérben? Ismét megváltozott a cigányok munkához való viszonya, vagy csupán a gazdasági-társadalmi környezet változott?

## A CIGÁNYOK MUNKAVÁLLALÁSI ÉS MEGÉLHETÉSI STRATÉGIÁI NAPJAINKBAN:

“A cigányság a rendszerváltás vesztesei közé tartozik: a romák lakáskörülményei - pár évtizedes javulás után - ismét romlanak, s mivel a gazdaságban alig van szükség képzetlen alkalmazottakra, a munkaerőpiacon is peremre szorulnak” (Riba 1997.62)

A cigány lakosság többsége a rendszerváltást követően a foglalkoztatás szempontjából reménytelen helyzetbe került. Képzetlenségük, s a szűkülő munkaerőpiacon tapasztalható előítéletek miatt egyre kisebb esélyük van a legális munkavállalásra. Utoljára az ötvenes években voltak ilyen rosszak a cigányok foglalkoztatási mutatói. A munkanélküliség természetesen nemcsak a romákat sújtja, de a demográfiai folyamatok mentén, hiszen a cigány népesség számának előbecslése szerint 2000 elején 521 ezren, 2010-re 608 ezren, 2050-re pedig közel 900 ezren lennének (Habicsek 2000), míg a társadalom nem cigány népessége előregedőben van, főként az ő körükben jelentkezik a képzetlen munkaerő, amelynek elhelyezkedése reménytelen a XXI. század munkaerőpiacán.

A 80-as évek végén, a 90-es évek elején, a piacgazdaságra történő áttérés folyamatában, amikor a munkahelyek átszervezése, a gazdasági racionalitás elvét követve, megtörtént, emberek tömegei kerültek egyik napról a másikra utcára. A szocialista rendszer a „teljes foglalkoztatottság” politikai elvét követve tömegesen biztosított megélhetést az alacsony iskolázottságú emberek számára is, akik közül nagy arányt képviseltek a cigány származásúak. A szocialista nagyipar, a bányászat, a kohászat, az építőipar felszámolása következtében a cigányság munkavállalási háttéré tűnt el. A rendszerváltozást követően leghamarább a cigányok veszítették el állásukat, mégpedig a családfenntartó aktív keresők 40%-a. A visszakerülési esélyeik a munkaerő-piacra minimálisak. Ez pedig súlyos szociális problémákat idéz elő. A háztartások több mint felében már egyetlen aktív kereső sincs. Számukra gyakran évekig a szociális segélyek, alkalmi munkák és a feketegazdaság jelentett megélhetést.

A népességi aktivitás szerint 1990-1993-ban (százalék)					
Gazdasági aktivitás	1990. évi népszámlálás			1993. évi kutatás	
	Cigány		Az ország népessége	Cigány népesség	Az ország népessége
	nemzetiségű	anyanyelvű			
	népesség				
aktív kereső	25,7	27,7	43,7	18,3	35,2
inaktív kereső	10,6	11,7	25,6	12,7	21,7
munkanélküli*	6,7	7,1	1,2	10,2	4,8
eltartott	57,0	53,5	29,5	58,5	38,1
ebből tanuló	22,9	20,2	17,4	18,3	16,7
egyéb eltartott	34,1	33,3	12,1	40,2	21,4
Összesen	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
* Állást kereső munkanélküli és első ízben elhelyezkedni kívánó együtt.					
Forrás: MÉSZÁROS ÁRPÁD-FÓTI JÁNOS: A cigány népesség jellemzői Magyarországon. In: HORVÁTH ÁGOTA-LANDAU EDIT-SZALAI JÚLIA [szerk.]: Cigánynak születni (Tanulmányok, dokumentumok). Aktív Társadalom Alapítvány, Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 2000. 297. o.					

A gazdaság kitágult, a piac nemzetközivé vált és ez új technológiákat és ehhez kapcsolódóan új ismereteket igényelt. A piaci ismeretek, az idegennyelv tudás és informatikai képzések, végzettségek szerepe felértékelődött. Ennek következtében az egyébként is alacsony iskolázottságú cigányság munkaerő-piaci esélyei számottevően visszaestek és a szakadék csak növekedett köztük és a többségi társadalom tagjai

A cigányság körében kimutatott munkanélküliség 1993-ban két és félszerese volt az országos arálynak és az eltartottak aránya szintén másfél-kétszerese az országosnak. Tehát a cigányság esetében az aktív keresőre viszonyítva sokkal több eltartott jut, és ez életszínvonalukat döntően (kétségtelenül kedvezőtlen irányba) befolyásolja.

A cigányság foglalkoztatottságával kapcsolatos problémáknak alapvetően 4 okát emelik ki a kutatók (Havas 1994, Kemény 1994, Kertesi 1995, Gere 2001):

*1. az iskolai lemaradás, illetve az iskolázatlanság;*

A tanulás idejének kiterjedésével, az alapképzettség megszerzéséhez szükséges idő növekedésével mindinkább növekszik azoknak a családoknak a száma is, amelyek képtelenek ezt a hosszú alapképzési szakaszt finanszírozni. A szakmaszerzés és a jövedelemszerzés olyan hosszú befektetési időt igényel, s a megtérülése a befektetésnek egyre bizonytalanabb, hogy a peremhelyzetű társadalmi csoportokhoz tartozó családok egyre kevésbé tudják felvállalni ezt a befektetést. A szakma megszerzésének az ígérete pedig korántsem jelent egyet a munkahelyszerzés ígéretével. A szakmunkásképzés devalválódásával, a cigány fiatalok körében maga a tanulás is devalválódott, nő az alapképzés során lemorzsolódott fiatalok száma és aránya körükben (alapképzés során 9,6%, szakmunkásképzőben 30,8%) (Kőműves, 2001.181). A cigány munkanélküliség generációs továbbélése főként az alacsony iskolai végzettségre vezethető vissza.

*2. a munkaerőpiac szűkülése.*

A roma férfiak 15 évesen jelennek meg a munkapiacra, s ezen a piacon nincs kereslet az alacsony képzettségű, túl fiatal, tapasztalatlan fiatalokra. A technológiai modernizáció egyre jelentősebb mértékben váltja ki azokat a munkaformákat, ahol a munkavállaló nyers fizikai erejének megvásárlása jelenti a foglalkoztatás, a munkavégzés alapját. A munkaerőpiacnak ez a szegmense fokozatosan eltűnik még a betanított munkák világából is, hiszen mindkét terület ( segéd- és betanított munka) azt feltételezi, hogy nagyon olcsón áll tömegesen rendelkezésre a foglalkoztatható munkaerő. A tömeges jelenléttel is gond lehet, hiszen a munkavállalók egészségi állapota hazánkban egyre kevésbé teszi lehetővé a cigány népesség nehéz fizikai munkákra való alkalmasságát, de legfőképpen az alacsony munkabér okoz gondot az utóbbi időben, hiszen az EU felé való orientáció miatt a minimálbérek fokozatosan emelkedtek Magyarországon, s ez túlságosan is drágává tette nemzetközi viszonylatban a szakképzettséggel nem rendelkező, könnyen helyettesíthető munkaerő alkalmazását a munkaerőpiacon. Ez utóbbi tényező nem csupán a segéd és betanított munkások körében jelent gondot a munkába álláskor, hanem mindinkább utoléri a szakképzett réteget is. A munkanélküliek statisztikáját vizsgálva mind jelentősebb arányban jelennek meg szakmunkások is a tartósan munka nélkül lévők körében. A munka világa bár nemzetközileg kiszélesedik, ugyanakkor egyre szűkebb szegmensen mozog (IT, szolgáltatások piac stb.). Ide a cigány munkavállalók mind nehezebben férnek be.

*3. a területi hátrányok*

A lakóhely, települési megoszlásuk is nagymértékben befolyásolja a cigányok munkaerőpiacról való kikerülését és megnehezíti a visszatérést. A cigányok tipikus lakóhelye a községi települések, elmaradott falvak köre (2/3 részük falun él), ahol nincsenek munkalehetőségek, vagy csak igen korlátozott számban állnak rendelkezésre. (Gere 2001) Ennek köszönhető, hogy még a 90-es években is a 30-59 éves kor közötti roma férfiak körében jellemző a heti ingázás. 30%-uk kénytelen családjától, lakóhelyétől távol munkát vállalni, 60%-uk pedig napi ingázással oldja meg a munkavállalást. (Gere 2001) a területi hátrányok másik jellemzője a romák által legsűrűbben lakott három megye munkaerőpiaci státusa, mely közismert : Szabolcs-Szatmár-Bereg megye, Baranya megye és Borsod-Abaúj-Zemplén megye.

*4. a velük szembeni érvényesülő kiterjedt diszkrimináció*

A diszkrimináció erősödéséről már a bevezetőben utaltunk. A 90-es években ennek erősödését az sem enyhítette, hogy nyilvánvaló és közismert volt , hogy a 30 éven felüli roma férfiak 60%-a több mint 10 éves folyamatos munkaviszony után vált munkanélkülivé, s az 54 éven felüli férfiak 68%-a 20 éves munkaviszony után lett munkanélküli.

A formális gazdaság szűkülésével a többségi társadalom tagjai közül is sokan kiszorulnak az informális gazdaságba, korlátozva ezzel a korábban ebben a szegmensben jövedelemhez jutó cigányok megélhetési lehetőségeit.

“...a formális gazdaság legalacsonyabb presztízsű szegmensei után az informális gazdaságban is a leglabilisabb és a legrosszabbul fizetett munkaerőpiacra juthatott be a cigányság többsége.” (Gere 2001. 251)

Egy 1998-ban, a Szociális és családügyi Minisztérium megbízásából készült vizsgálat megállapítja, hogy a cigány családok 57%-nak nincs állandó jövedelme, a családok több mint a felében senkinek sincs állandó munkaviszonya. (Bánlaky 1999) A vizsgálat eredményét azért is érdemes figyelembe venni, mert a cigány népesség körében a munkát nem szokás letagadni, így a vizsgálati adatok feltehetően kicsit inkább “rózsaszínűbbek”, mint a valóság. Hasonló vizsgálati eredményeket kapunk a Kemény-Havas-Kertesi által 1993-1994-ben végzett vizsgálat során is, s ez alapján elmondhatjuk, a cigányok foglalkoztatási és jövedelmi helyzete az elmúlt fél évtized során mit sem változott. Az 1998-as vizsgálat érdekessége továbbá, hogy a jövedelemvizsgálatot a cigány családok körében nem a bevételek alapján végezte el- mert arra a családok a legtöbb esetben nem emlékeztek -, hanem a kiadások alapján. E vizsgálat során nyilvánvalóvá vált, hogy a jövedelemmel rendelkező cigány családok több mint 1/3-a 10-15 Ft családi jövedelemmel bírt havonta. 1998-ban 15 000 Ft volt a létminimum. Ebből élt- vegetált- a falusi cigány társadalom 90%-a. Nyugdíj a családok szűk 30%-ban van. Összege, s a nyugdíjban részesülők aránya nem jelentős, mert a cigányok többsége nem tudja megszerezni a nyugdíjszerű ellátásra való jogosultságot. A 30%-nyi nyugdíjból is csupán 13% az öregségi nyugdíj, a többi rokkant nyugdíj, amely a munkanélküliség elleni menekülés egyik útvonala a cigányság körében is, hasonlóan a többségi társadalom körében is nagy arányban megfigyelhető alternatív jövedelemhez.

A családok 56%-a a felnőttek után járó segélyekben részesül. 1992-ben ez az arány még csak 28% volt. 6 év alatt duplájára nőtt azoknak a köre, akik rászorulnak a társadalom gondoskodására. Az átmeneti krízis kezelése helyett a segély tartós alapjövedelmet kell, hogy biztosítson. Ez egy nagyon veszélyes csapdahelyzet, melyet a szociálpolitikusok “szegénységi csapdaként” emlegetnek. Gyermekekhez kötődő támogatást a családok 80%-a kap. 53%-a a családoknak 25 ezer Ft feletti juttatásban részesül. Ebben semmi meglepő nincsen, hiszen a fenti számok a családi pótlékot is magukban foglalják. Annál beszédesebbek viszont az adatok, ha tudjuk, hogy **a családok több mint felében az alapjövedelmet a gyermekekkel kapcsolatos juttatások jelentik.** Pedig ez alapvetően csak kiegészítő jellegű lehetne!

A falusi cigányok jövedelmének többsége - a dolgozat tanulsága szerint - tehát nem munkából származó jövedelem! Ez a tény szolgál alapul a cigánysággal szemben megfogalmazódó véleményeknek, s előítéleteknek, de befolyásolja ugyanakkor a cigány felnőttek mentális állapotát s nem utolsósorban munkavégző képességét is. Hogy a munkaerő felvételek mégsem jelzik ezeket a problémákat, annak az az oka, hogy a családok 2/3-a alkalmi munkával egészíti ki a passzív jövedelmet. (Bánlaky 1999. 23.) Vagyis **a munkaerőpiac szűk réseit, a rendelkezésre álló megélhetési formákat igyekszik kihasználni**, miközben a többség **alkalmazkodik** a passzív ellátásból származó jövedelemformákhoz.

Milyen jövedelemkiegészítő tevékenységeket folytatnak a cigány családok? E tevékenységformákat Szuhay Péter foglalta össze tanulmányában. (Szuhay 1999.)

- gyűjtögetés, zsákmányolás, vadon nőtt termények, gyógynövények gyűjtése, hörcsögölés, szemétből
- böngészés, mezerelés: betakarítás után a földön való termények összegyűjtése
- szedd magad akció: leszedés, értékesítés
- alkalmi és bér munka: napszám, vagy bejelentés nélkül végzett munka
- szolgáltatás: meszelés, tapasztás, építőipari segédmunka, fuvarozás stb.
- ipari termelés: teknő és faáru, kosárfonás, téglavetés nem hivatalos kisipar
- mezőgazdasági termelés, főként önellátásra
- kereskedelem
- banki tevékenység: magánkölcson uzsorakamatra
- szociális ellátás: idősek befogadása a nyugdíjért cserébe
- közvetítői tevékenység



A jövedelemszerzési stratégiák mellett azonban a peremhelyzetű társadalmi csoportok, így a cigányság körében is egy meglehetősen differenciáltsággal rendelkező **megélhetési stratégia** is **kialakul**. Ennek a stratégiának a része pl. a közösség közös kockázatvállalása, de ugyanakkor a javak közös felhasználása is. A megélhetési stratégia tehát több mint egyszerű jövedelemszerző tevékenység: egy olyan kialakult életforma, értékrendszer, cselekvési rendszer amely a rövidtávú döntések ellenére hosszútávon képes biztosítani a család megélhetését.

### ***A MEGÉLHETÉSI STRATÉGIA LEGFŐBB ELEMEI:***

#### *A jövedelemszerző tevékenység*

A jövedelemszerző tevékenységről már több alkalommal is említést tettünk. Ami összefoglalásképpen mégis idekívánczozik az a fekete gazdaság előtérbe kerülése, a nem formalizált foglalkoztatási formák dominánssá válása és a bér munka általános háttérbe szorulása, jelentőségének csökkenése. A feketének minősített gazdaságban azonban fejlett informális szervezettség a jellemző, a kapcsolati, rokoni hálózatok intenzív működtetése, a régi tradíciók újraéledése: summáztatás, bandagazdák megjelenése, a közvetítők közbeiktatódása, a napszám újjáéledése.

Csökken a gyűjtögetés, mezgerelés jelentősége. Az egyéni földhasználat nem biztosítja a gazdaságos mezgerelést, továbbá a kiskereskedelmi felvásárló rendszerek is összeomlottak, nincs olyan felvevőhely, amely kis tételben felvásárolná a mezgerélt termékeket. A falusi lakosság felvásárló ereje, a cigányok által készített, kínált termékek, szolgáltatások iránti kereslete is csökkent, romlott ugyanis annak a régióknak az életszínvonala, ahol a cigányok nagy csoportokban élnek. Ez a cigányok életszínvonalának csökkenését is magával vonja.

#### *A költségracionalizálás*

Ha a cigányok jövedelemszerző tevékenysége korlátozott, s a passzív ellátáshoz való hozzájutás is szigorodik, a háztartás egy újabb "túlélési stratégiához" folyamodhat, a költségracionalizáláshoz. E vonatkozásban első helyen a kötelező fizetnivalók nem fizetése áll. A közüzemi szolgáltatásokkal szembeni tartozások folyamatosan növekednek, majd kizárják őket e szolgáltatásokból (OTP tartozások, energiaszolgáltatás, távhő, vízdíj stb.), aminek következtében jelentős mértékben romlanak a cigányok életkörülményei. A költségracionalizálás érinti a ruházkodás költségeit is és átalakítja a cigány családok étrendjét. A szükséglet kielégítés szintjének szisztematikus csökkentése, valamint a tartozás - cirkuláció (eladósodás az üzletekben, hitelre vásárolás) kialakulása jelzi, hogy már rég nem átmeneti válságkezelésről, hanem egy új életforma kialakulásáról van szó.

#### *A családi munkamegosztás újra strukturálása*

A rendszerváltás előtti ciklusban a férfi családfenntartó szerepe volt a jellemző a cigány családokban. A nők családhoz kötődése, a gyermekneveléssel kapcsolatos feladatok mindvégig alacsony női foglalkoztatotti arányt eredményeztek. A munkanélküliség általánossá válásával fellazul a családi munkamegosztás kötött szereprendszere: az megy dolgozni, aki kell a piacon, aki munkát talál. Ez a cigány férfiak munkaerőpiacról való visszahúzódását, s a nők előtérbe kerülését hozza maga után: sok esetben a nőnek kell eltartania a férjét is. Ügyeskedéssel, jövendőmondással, a ház körüli termények előállításával, alkalmi munkával, napszámmal kell biztosítani naponta az élelemre valót.

#### *Az értékrend átalakulása*

A megélhetési stratégia legfontosabb, s egyben legmesszebbre mutató eleme a cigány népesség értékrendjének átalakulása. Ez bizonyos mértékig válasz is a kialakult élethelyzetre, s reagálás a többségi társadalom viszonyulására. A munka és a munkavégzés - ezen belül főként a legális körülmények között végzett bér munka - alapvetően leértékelődik. Újra **azok a megélhetési, jövedelemszerzési formák kerülnek a megbecsülés középpontjában, amelyek nem a munkához, hanem a szerzéshez, az ügyeskedéshez kötődnek.**

Annak a gazdagságnak van becsülete, amelyhez egyetlen perc munka sem kötődik, hiszen a rosszul fizetett alkalmi munkákról úgysem hiszi el senki, hogy valaha is meg lehet gazdagodni belőle. Ehhez a munkához és jövedelemhez pedig nem a tanuláson át vezet az út. A tudás, a tanulás és az iskolarendszerben való előremenetel alapvetően leértékelődik a kapcsolatrendszerekkel, a speciális készségekkel, a jó üzleti érzékkel szemben. S végül, de nem utolsó sorban *a cigány társadalom morális alappillérei is átalakulóban vannak*. A magántulajdon tiszteletével szemben a megélhetési bűnözés nyert létjogosultságot, újra tért hódít a kereskedelem, melyben jelentős szerepet kap az orgazdaság, s a tisztességtelen haszonszerzés. A kereskedelem a legtöbb esetben a legalitás és az illegalitás határmezsgyéjén mozog, s a kereskedőknek többnyire nincs bejegyzett cégük, irodájuk sem. Ez vált modellté a fiatalabb generáció számára, ezt tudnák elfogadni, mint domináns életstratégiát, s sikeresnek azt tekintik, aki jelentősebb konfliktusok nélkül képes ezzel az életformával „fennmaradni”.

Az értékrendnek a kedvezőtlen irányú változása, s az életstratégia „deformálódása” már a kilencvenes évek elején felkeltette mind a szakemberek, mind a döntéshozók figyelmét, s a változás szükségességének a megfogalmazására is sor került. Törvények, jogszabályok, cselekvési tervek születtek, melyek igyekeztek megakadályozni a kedvezőtlen tendenciák általánossá válását, s új cselekvési stratégiákat dolgoztak ki a cigányok felemelkedésének támogatása érdekében.

### **KORMÁNYZATI TÖREKVÉSEK A CIGÁNYOK FOGLALKOZTATÁSÁNAK BŐVÍTÉSE ÉS TÁRSADALMI FELEMELKEDÉSE ÉRDEKÉBEN**

A kilencvenes évek elején elsőként az 1993. évi LXXVII. Törvény rendelkezett a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól. Lehetővé tette a cigányok önkormányzatának megszervezését és a politikai érdekképviselést. Hangsúlyozta, hogy a kisebbségek maguk tegyenek lépéseket a kialakult élethelyzet megszüntetése érdekében. 1993-tól évente készül cselekvési program, s a roma koordináció egy-egy tárca kényszerű feladata lesz. A „kényszerű” jelzőt az magyarázza, hogy a közvéleményben is, de a politikai döntéshozatal szintjén is megoszlanak a vélemények, legyen-e külön kormányzati válságkezelő program a cigányok számára, vagy csupán általános válságkezelő program legyen, s nincs szükség külön válságkezelő programra. A foglalkoztatás terén sem, s egyetlen területen sem indokolt a cigányok pozitív diszkriminációja, mert a társadalom többsége ezt nem fogadja szívesen. Az MSZP szerint a komplex válság komplex válságkezelési stratégiát igényel, s a már működő programok keretein belül igyekeznek kezelni a cigányok problémáit is. A 2008/1993 (I.7.) Kormányhatározat pl. a Munkaügyi Minisztériumot jelölte ki felelősként, hogy a Népjóléti Minisztériummal, a Művelődési és Közoktatási Minisztériummal és a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatallal közösen egy rétegprogramot dolgozzon ki, de a munkaügyi tárca a feladat végzése közben magára maradt. Nem dolgoztak ki tehát átfogó programokat, csupán a meglévő programok keretein belül igyekeztek a cigányok számára nagyobb mozgásteret teremteni. 1994. április 1-től pl. lehetőséget biztosítottak arra, hogy a közhasznú foglalkoztatásra vonatkozó feltételeket a megyei munkaügyi tanácsok határozzák meg. Több megyében ennek következtében a cigány foglalkoztatás esetében a támogatást 90%-ban határozták meg, míg az 1991-ben elfogadott Foglalkoztatási törvényben eredetileg a közhasznú foglalkoztatás támogatásának a mértéke 70% volt.

A cigányság helyzetével kapcsolatos legsürgetőbb feladatokat a 1125/1995. (XII. 12.) számú Kormányhatározatban kijelölik, melynek következtében 1996-ban több romákat érintő speciális foglalkoztatás program is elindul. (Gere 2001, Balázs 2001)

A határozat a következő fő feladatokat vázolja fel, melynek felelőssévé a munkaügyi minisztert jelöli ki: a munkaerőpiacon jól értékesíthető szakmák oktatása a cigányság számára a cigány munkanélküliek foglalkoztatását segítő programok kezdeményezése a közhasznú rendszer továbbfejlesztése a cigány foglalkoztatás bővítése érdekében.

A **cigányság** élethelyzetének javítására vonatkozó középtávú intézkedéscsomag a 1093/1997. (VII. 29.) Kormányhatározatban, a **cigány** kisebbség helyzetének javítását célzó intézkedések kezdeményezése a 1107/1997. (X. 11.) számú Kormányhatározatban jelentek meg. Ennek következménye lesz többek között 1997-ben a célzott közmunka programok meghirdetése.

A határozatok számának és a kormányzati szintű intézkedési tervek szaporodásának a háttérében az is

fellelhető, hogy az Európai Unióhoz való csatlakozási tárgyalásaink során számos alkalommal szóba kerül a magyarországi cigányok helyzete és a kormány stratégiája a cigányok társadalmi integrációja érdekében.

1998-ban a Szociális és Családügyi Minisztérium támogatásával roma közösségfejlesztő asszisztens képzést indítanak, igaz mérsékelt sikerrel ( Gere 2001)

Az 1998-ban hivatalba lépő új kormány módosította a cigányok társadalmi integrációját célzó intézkedéscsomagot, s a **cigányság** életkörülményeinek és társadalmi helyzetének javítására irányuló középtávú intézkedéscsomagot fogadott el a 1047/1999. (V.5.) számú Kormányhatározatban.

Ez az intézkedéscsomag az 1093/1997. Kormányhatározat egyfajta továbbfejlesztése. Megjelenésével egy időben ez, továbbá a 1125/1995. Kormányhatározat, és az 1170/1997. kormányhatározat hatályát veszti. A Kormányhatározatban elkülönülnek a feladatok, a feladatok ellátásért felelős tárcák, határidők. A kormányhatározat fontos részét képezi az *oktatás* kérdése. A hátrányos helyzetű gyerekek rendszeres óvodába járása és az iskolai mulasztások csökkentése a feladat. A középfokú oktatás esetén a kollégiumi férőhelyek biztosítása, a lemorzsolódó fiatalok szakképzettséghez juttatása elengedhetetlen. A hátrányos helyzetű cigány fiatalokat középfokú és felsőfokú tanulmányaik során a tanulmányi eredményekhez kötött ösztöndíjakkal kell támogatni, a felvételi előkészítőkön való részvételüket külön pályázatokkal kell támogatni. A cigány kultúra megőrzése és fejlesztése érdekében intézményhálózat létrehozására, illetve a meglévő intézmények fejlesztésére van szükség.

Értékelni kell a tartósan munka nélkül lévők számára indított foglalkoztatási és képzési programokat - írja a határozat. Az aktív foglalkoztatási eszközök alkalmazása során a cigány emberek javára előnyös megkülönböztetést kell alkalmazni. A pályakezdő fiatalok támogatási rendszerét úgy kell kialakítani, hogy a cigány pályakezdő fiatalok munkába lépését, vállalkozóvá válását az kiemelkedően segítse. A közhasznú és közmunka-programoknak, térségfejlesztési programoknak kiemelt jelentősége van a tartós munkanélküliség kezelése szempontjából. Az időközben bekövetkezett jogszabály-módosítások miatt ugyanez a megállapítás vonatkozik a közcélú, esetenként pedig a büntetés-végrehajtás hatáskörébe tartozó közérdekű munkavégzésekre is. A Regionális Munkaerő-fejlesztő és -képző Központok képzéseit és programjait úgy kell kialakítani, bővíteni, hogy a tartós munkanélküliek (köztük a cigányok) helyzetére az megoldásként szolgálhasson. A vállalkozóvá válás támogatásában lehetőség van PHARE források igénybevételeire. Az agrárgazdasági programok elsősorban a hátrányos helyzetű (köztük a cigány) családok megélhetését segítik elő pl. a szociális földprogram.

A határozatban a Cigányügyi Tárcaközi Bizottság feladatként határozta meg a kormány, hogy dolgozzon ki a cigányság integrációjának elősegítése, életkörülményeinek javítása érdekében egy hosszú távú társadalom- és kisebbségpolitikai stratégiát. A stratégia vitaanyagának irányelveit a Kormány 1078/2001. (VII. 13.) határozatában fogadta el. A vitaanyagban felhasználták a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal a cigánysággal kapcsolatos kutatásait, politikusok, országos, - helyi kisebbségi önkormányzati, helyi önkormányzati, civil szervezetek javaslatait, az Európa Tanács szakértője által készített tanulmányokat, és a Magyar Tudományos Akadémia Kisebbségkutató Műhelye által készített kutatásait.

A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal a hosszú távú stratégia irányelveiről készült vitaanyagát társadalmi vitára bocsátotta. A vitába igyekeztek bevonni minden olyan személyt és intézményt akik már korábban is szerepet vállaltak a stratégia alakításában. A stratégia alapelveit a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal a következőkben határozta meg:

- *A társadalmi szolidaritás, méltányosság;*
- *Partnerség és felelősségvállalás;*
- *Szubszidiaritás, decentralizáció, helyi szintű fejlesztés;*
- *A roma kultúra értékeinek megőrzése, átadása;*
- *Az Emberi jogok tiszteletben tartása, a hátrányos megkülönböztetés tilalma;*
- *A nyilvánosság, átláthatóság;*
- *Komplexitás, programharmonizáció;*
- *Forráskompenzáció, a programok folyamatos fenntarthatóságának finanszírozási garanciája.*

A stratégia két alapvető prioritás köré szerveződött:

- A családok önfenntartó képességének erősítése - ágazati prioritások
- A társadalmi kohézió erősítése - horizontális prioritások

Az ágazati prioritások között kiemelt szerepet kapott az oktatás és a foglalkoztatás, mely vizsgált témánk központi kérdése: „A magasabb iskolai végzettség megszerzése az a társadalmi mobilitási csatorna, amelyen keresztül az egyén/csoport/közösség társadalmi státusza változhat.”

Meg kell akadályozni a szegregációs folyamatokat, elő kell segíteni a szociális hátrányok leküzdését, figyelemmel kell kísérni a cigány kisebbségi oktatási kiegészítő normatív támogatás hatékonyságát - olvashatjuk az anyagban. Mindezen túl fontos a cigány nyelv oktatása mind az óvodai nevelés és iskolai oktatás során. Általánossá kell tenni a három éves óvodai nevelést, a speciális iskolák által képviselt rejtett diszkriminációt le kell küzdeni, növelni kell a roma diákok középfokú továbbtanulásainak esélyeit. El kell érni, hogy a fiatalok piacképes szakképzési feltételek mellett tanulhassanak, növekedjen a felsőfokú képzésekben való részvételi arányuk. Csökkenteni kell a romákat sújtó hátrányos megkülönböztetéseket az oktatási intézményeken belül, ennek érdekében létre kell hozni egy ilyen irányú képzést, továbbképzést a pedagógusok számára. El kell érni, hogy a roma gyerekek azonos minőségű oktatásban részesüljenek, mint a nem romák.

Az ágazati prioritások másik hangsúlyos területe a foglalkoztatás, a munkaerő-piaci helyzet javítása. Ez elérhető az iskolai lemaradások csökkentésével, képzésekkel - olvashatjuk az anyagban - illetve a tartósan munkanélküliek visszaállításával a munkaerőpiacra, mely külön programokat igényel: vállalkozásfejlesztést, a romákat foglalkoztató munkáltatók támogatását, különböző pénzügyi kedvezményeket szorgalmaz a javaslat, mely komoly eredményekhez vezethet a munkaerő-piaci esélyeiket illetően. Igényként fogalmazza meg továbbá, hogy a “hitelesség érdekében” növelni kell a állami és önkormányzati roma alkalmazottak számát. Miután a stratégiát az Országgyűlés elfogadta, a végrehajtás és annak értékelése van csupán hátra.

A hosszú távú roma társadalom- és kisebbségpolitikai stratégiának kiemelkedő jelentősége van az Európai Unióhoz való csatlakozás szempontjából is. Az Agenda 2000 c. dokumentum, amely többek között tartalmazza az Európai Bizottságnak a tíz társult közép- és kelet-európai állam csatlakozási kérelméről kialakított véleményét, felhívja a figyelmet arra, hogy a csatlakozási kérelemmel rendelkező országokban (Bulgária, Cseh Köztársaság, Magyarország, Lengyelország, Szlovákia) szembe kell nézni a roma kisebbség szociális problémáival, és hátrányos megkülönböztetésével.

A cigányság életkörülményeinek javítását célzó kormányprogram igen erőteljes pozitív diszkriminációra hívta fel a munkaügyi szervezetek és társszervezetek figyelmét. Az *aktív foglalkoztatáspolitikai eszközrendszer* alkalmazása során a cigányok esetében *pozitív diszkriminációt* kellett alkalmazni, s a cigány munkavállalókat többek között célzott közmunka programokba kívánta bevonni.

A *Megyei Munkaügyi Központok* 1999-2000. évben folyamatosan alakítottak ki olyan partnerkapcsolatokat, amelyek a romák munkaerő-piaci reintegrációját segítik elő. Általánossá vált tehát az együttműködés a cigány kisebbségi önkormányzatok, helyi civil szervezetek, megyei szintű társulásaik, szervezeteik és a kormányzat között. A Megyei Munkaügyi Központok a legsúlyosabb munkaerő-piaci problémák megoldása érdekében *több foglalkoztatási eszköz és szolgáltatás összehangolásával 2-3 éves programokat indított* - ilyen például a roma közösségfejlesztő asszisztens képzés is.

A települési és/vagy kisebbségi önkormányzatok, valamint cigány civil szervezetek által szervezett *közhasznú foglalkoztatás kiemelt (90%-os) támogatására* továbbra is lehetőség van. A Munkaerő-piaci Alap 2000. évben pl. 6,8 milliárd forintot adott át normatív jelleggel a települési önkormányzatok számára, mely további lehetőséget teremt a segélyezett átmeneti, közcélú foglalkoztatásának biztosítására.

A pályakezdő munkanélküliek elhelyezkedését elősegítő országos program keretében a legtöbb megyében cigány származású, pályakezdő fiatal is részt vett az állásbörzéken, a pályakezdők részére szervezett és ajánlott képzésekben, tranzit foglalkoztatási programokban. A szaktárca a megyei munkaügyi központokkal együttműködve a képzéseken résztvevők bevonásával *mentori hálózatot* hozott létre a tartósan munkanélküli cigányok/romák munkaerő-piacra való visszakerülése érdekében.

A **Szociális és Családügyi Minisztérium** 1999-2000. évben is kiemelt feladatának tekintette a hátrányos helyzetű rétegek és ezen belül a cigány/roma lakosság szociális és foglalkoztatási problémáinak kezelését. A tárca **tájékoztató füzetet** készített a cigány kisebbséghez tartozóknak és a települési, valamint a kisebbségi

<i>A kormányzati romaprogram központi forrásai (millió forint)</i>		
	2001	2002
Összes központi költségvetési forrás	9 364	12 095
Ebből: Gazdasági Minisztérium	2 300	2 500
	1 660	2 713
Igazságügyi Minisztérium	400	650*
Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium	353	588
Oktatási Minisztérium	142	290
	136	236
Magyarországi Cigányokért Közalapítvány	350	555
Ghandi Gimnázium	236	404
Cigány kisebbségi önkormányzatok támogatása	455	470
Cigány Önkormányzat támogatása	171	188
Kisebbségi oktatás támogatása	2 395	2 800
*Ebből 400 millió forint cigány fiatalok ösztöndíjára a 2002/2003-as tanévben.		
Forrás: Cigányügyi Tárcaközi Bizottság. In: RIBA ISTVÁN: Cigánysoron. (Romaügy és a választások). HVG - XXIV. évf. 2. szám, 2002. március 16., 7. o.		

önkormányzatoknak, szervezeteknek, arról, hogy milyen módszerekkel lehet elősegíteni a cigány lakosság foglalkoztatását. Évek óta támogatja a **szociális földprogram** működését a leghátrányosabb helyzetű régiókban. A tartósan munkanélküliek foglalkoztatási esélyeinek javítása érdekében közhasznú és **közmunka-programok** szervezésére került sor, térségfejlesztési programokkal összehangolt formában. 1999-2000-ben a szaktárca kétmilliárd forintot biztosított közmunka-programokra. A becslt adatok alapján a közmunka-programokban résztvevő cigány származású foglalkoztatottak aránya 40% körül volt.

A **Nemzeti Fejlesztési Program Humánerőforrás Programjai** között 2000. évben 4 millió Euro Phare támogatással, valamint 4 millió Euro (több mint négymilliárd forint) Munkaerő-piaci Alapból biztosított hazai forrással három kiemelt régióban (Észak- Alföld, Észak-Magyarország, Dél-Alföld) került sor a halmozottan hátrányos helyzetűek, elsősorban romák, részére szociális mintaprojekt elindítására.

A hátrányos helyzetű munkanélküli réteg problémáinak kezelésében az OFA (**Országos Foglalkoztatási Közalapítvány**) is kiemelt szerepet tölt be. 2000-ben az 1047/1999. (V.5.) Kormányhatározatban foglaltaknak **megfelelően roma foglalkoztatási programot** dolgozott ki, amely a Nemzeti Foglalkoztatási Stratégiában foglalt célokkal is összhangban van. Fő cél továbbra is a célcsoport igényeinek megfelelő, a roma szervezetek által végrehajtott komplex foglalkoztatási projektek megtervezést és megvalósítását. A különböző programok megvalósítása érdekében az OFA „**Roma Foglalkoztatási Műhely**” működtetését tervezi, melynek célja a romaprogramban támogatott projektek menedzsmentjének szakmai segítése, a program fenntartásához szükséges feltételek kidolgozása, a problémák feltárása, javaslattevés a **roma foglalkoztatási stratégia** megalkotására.

### **TIPIKUS, VAGY ATIPIKUS FOGLALKOZTATÁSI FORMÁK?**

A kormányhatározatok, mint a fenti példák is mutatják, alapvetően arra törekednek, hogy a cigány aktív korúakat mind nagyobb arányban vonják be a munka világába. A szervezett programok biztosítása **a cigányok mozgásterét hivatott növelni a munkaerőpiacon**. A pozitív diszkrimináció érvényesülésére irányuló törekvésekkel azonban nem első alkalommal találkozunk. Ha a legnagyobb programokat vesszük alapul, valamennyinek megtaláljuk a korábbi „történeti előképeit”. Két-három programba való betekintéssel lehetőséget kívánunk biztosítani annak a kérdésnek a felvetésére: mennyire tipikusak, vagy atipikusak a XXI. század küszöbén a cigányok számára felkínált, szervezett foglalkoztatási, munkaerőpiaci programok, s milyen



mértékig jelenthetnek valós megoldást, vagy csupán látszattervekenységet a cigányok munkaerőpiaci és társadalmi integrációja során.

#### *A szociális földprogram*

“... Mivel az élethossziglani kényszermunka csak súlyosabb bűncselekmények büntetésére szokásos, nem lehet helyt adni azon javaslatnak, hogy a meglett korú cigányokat és a 22 éven felüli fiaikat fogják örökös munkára, hanem mivel az évenként végezni szokott úrbéres vizsgálatok alkalmával sok elhagyott jobbágytelket találnak, betelepítésükre helyezzenek oda cigányokat olyanformán, hogy részesüljenek adókedvezményben három évig, mivel pedig a hozzáértésük hiányzik, azonkívül sok minden szükséges a telkek megműveléséhez és a gazdálkodáshoz, hogy az ilyenfajta elhagyott telkek alkalmassá váljanak a gazdálkodásra, a beszerzendő szerszámokra és jószágokra szükséges összeget a házipénztárból kell előlegezni apránként teljesítendő visszafizetésre.” II. József rendelkezése 1783. (Mezey, 1986 94. p.)

A szociális földprogram a köztudatban gyakran roma foglalkoztatási programként jelenik meg. Ha a fenti történeti előzményeket tekintjük, akkor ez talán nem is véletlen, hiszen napjaink szociális földprogramjai csaknem hűen tükrözik a több mint 200 évvel ezelőtti formákat. Az önkormányzat által erre a célra elkülönített területeken a hátrányos helyzetű társadalmi csoportok munkaerőpiaci integrációját szorgalmazzák, és az aktív korúak visszatérését segítik az új érték termelésébe.

A 90-es évek végére kiteljesedő szociális földprogramok közvetlen előzményeként már az Autonómia Alapítvány, az Országos Foglalkoztatási Közalapítvány és a Magyarországi Cigányokért Közalapítvány is kezdeményezett földprogramokat a roma foglalkoztatási problémák enyhítése érdekében.

“A szociális földprogram a roma népesség életkörülményeinek javítására irányuló intézkedéscsomagról szóló 1047/1999. Kormányhatározatban vált törvényesen is intézményesült eszközzé”. (Bartal 2001.124. old.)

A szociális földprogramról végzett kutatások szerint a romák részvétele a programban igen jelentős, bár a pontos arányban van némi eltérés a kutatások között. A 2001-ben megjelent kötetek közül az egyik szerint a foglalkoztatottak közel egyharmada tartozik a kisebbséghez a szociális földprogramokban (Szoboszlai 2001. 86), míg a másik vizsgálat a földprogramokban résztvevők 41%-át becsüli úgy, hogy a roma kisebbséghez tartoznak. (Bartal 2001. 124. )

Ez körülbelül 2100 2500 családot és megközelítőleg 12 600 főt érint. A foglalkoztatásra főleg Békés, Hajdú, Jász-Nagykun és Nógrád megyékben kerül sor. A kutatások szerint a borsodi és baranyai térségben a földprogramok várokozásokon alul foglalkoztatnak romákat. A résztvevők többségének a szülei is a mezőgazdaságban dolgoztak. A programba belépők közel felének már volt a termeléshez szükséges eszköze, 16,7% pénzbefektetéssel is támogatta a gazdálkodás indulását, és 16,7% esetében még szállítójármű is rendelkezésre állt a gazdálkodáshoz. A földprogramokkal kapcsolatban többségében pozitív véleményekkel találkozunk, melyek hangsúlyozzák, hogy a roma népesség mezőgazdasági és háztájiban szerzett tapasztalatai jól kamatoztathatók a földprogramok során, és a tevékenység jól illeszkedik a roma kulturális hagyományokhoz.

A földprogrammal kapcsolatosan egy háromszintű célrendszer fogalmazható meg. Az első és közvetlen cél az **önellátás**, illetve a saját fogyasztásra való termelés szokásának elterjesztése. Ezzel a viszonylag szerény céllal is komoly eredményt lehet elérni a földprogramon belül, hiszen az önellátást biztosító termék is passzív támogatási igényt vált ki, és az ellátást biztosító állami, önkormányzati rendszernek a tehermentesítését szolgálja. Az anyagi előnyökön túl természetesen egy munkakultúra, és a munkához kötődő értékrendszer elterjedését is segíti, és hatékonyan vezet a paternalista szemlélet felől az önfenntartó, öngondoskodó szemlélet felé. A földprogramok második szinten egyszerű **jövedelemszerző tevékenységet** céloznak meg, melynek során a megtermelt javak értékesítése már nem csupán a termékre vonatkozó szükségleteket elégíti ki, hanem a termék által szereshető jövedelem más típusú szükséglet fedezésére is szolgálhat. Ez esetben a termék már megjelenik a piacon, jóllehet a termelő teljes szükségletének fedezetére nem biztos, hogy alkalmas. Ezen a szinten a termelés jól szolgálja a vegyes jövedelmű gazdaságok kialakulását, melynek napjainkban nagy divatja van a nyugat-európai foglalkoztatási szakirodalomban. (Vobruba 2000) A vegyes jövedelmű gazdaságok esetében szintén nem tipikus, hanem atipikus foglalkoztatási formát tételezünk, mert a jövedelemszerző tevékenység mellett szükségszerű a szociális támogató rendszer jövedelempótló szerepe is, ugyanis a jövedelemszerző tevékenység önmagában nem eredményezi a szükségletek kielégítéséhez szükséges javak maradéktalan biztosítását. A vegyes jövedelmű gazdaságok harmadik területe a tőkejövedelem, mely a

különböző megtakarítási formákból (magánnyugdíj, biztosítások stb.) származó jövedelmet is betervezi a háztartás gazdálkodásába és szükségleteinek fedezésébe. A nyugat-európai "szociális földprogram" típusú foglalkoztatási programok alapvetően ezt a szintet célozzák meg. Létezik azonban a földprogramoknak egy harmadik szintje, amikor a támogatott vállalkozás olyan termelői/értékesítői közösségeket (új típusú szövetkezeteket) hoz létre, melynek során nem csupán az egyedi termelők nyersanyag szintű termékekkel való piaci megjelenése a jellemző, hanem **egész termelési vertikum alakul ki** (pl. kecsketenyésztés, kecskesajt feldolgozó üzem, környékbeli beszállítókkal, exportképes termékkel, nemzetközi piaccal). Itt **fő cél a nyereségképzés**. Ez viszont ma még egy meglehetősen szűk szegmense a szociális földprogramoknak. Pedig hosszú távon mindenképpen ez lenne a cél, mert csupán ez szolgálja a tényleges társadalmi integrációt. A közbeeső állomások csupán részmegoldások, melyek a pozitív diszkrimináció miatt nem mindig bírják a többségi társadalom tagjainak támogatását.

#### A közmunkák

A közmunkák szervezése sem újkeletű találmány a foglalkoztatás világában. Ha a korábban hivatkozott 1873-ban kelt II. József féle rendelet 58. pontjára gondolunk, már ott is találkozunk a közmunka megjelenítésével.

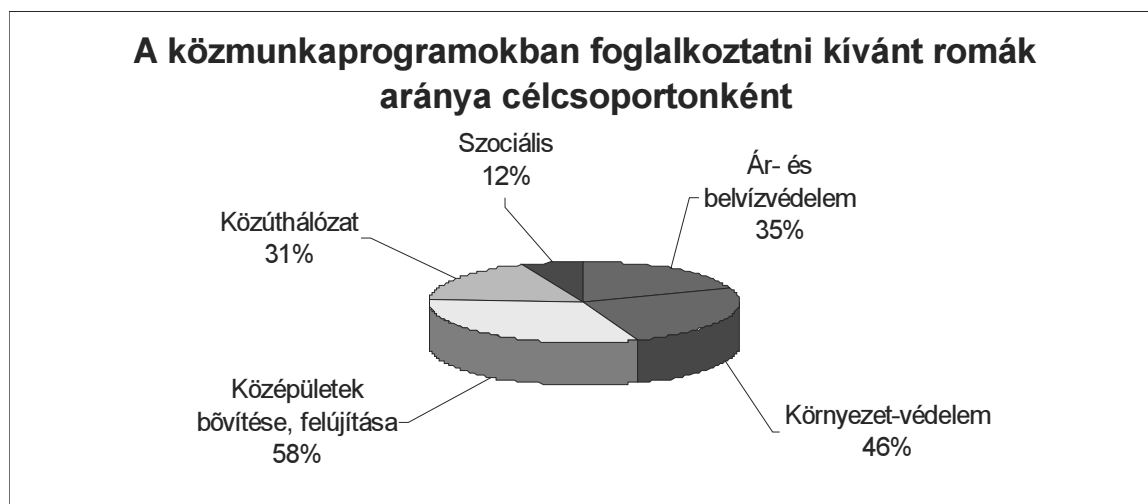
"... azt is ajánlották, hogy a cigányokat gyárakban, vasbányákban vagy más közmunkáknál foglalkoztassák, de nem jelölték meg külön a gyárat és a bányát, ahol foglalkoztatni akarnák őket, sem az emberek számát nem mutatták ki, ő szent felsége megparancsolta ezen hiányok sürgős pótlását, hozzátéve azt is, hogy nem lehet a cigányokat ilyesféle közmunkákra másként alkalmazni, mint a parasztoknak szokásos bérért." (Mezey, 1986 94.)

A cigányság életkörülményeinek és társadalmi helyzetének javítására irányuló középtávú intézkedés feladat körét a Kormány 1047/1994. (V. 5.) határozatában fogalmazta meg. Ezen határozat 3.1.6 és 3.1.7 pontja szerint a tartós munkanélküliek foglalkoztatási esélyeinek javítása érdekében közmunkaprogramokat kell szervezni, s a működtetés során a cigány emberek javára előnyös megkülönböztetést kell alkalmazni. Ennek érdekében a telepek vagy telepszerű lakókörnyezetek kiváltásához és/vagy infrastrukturális fejlesztéséhez kapcsolódóan célzott közmunkaprogramokat kell meghirdetni, prioritást biztosítva azoknak a települési önkormányzatoknak, amelyek saját anyagi eszközeikkel kiegészítve, a helyi cigány közösségekkel együttműködve vállalják a programok megvalósítását.

Napjaink közmunkái 1996-tól tehát hasonló szándékkal szerveződtek, mint II. József korában: jövedelemhez kívánták juttatni a leghátrányosabb munkavállalói csoportokat, s a fenti idézethez hasonlóan, több mint 200 év távlatában, ismételten olyan munkaterületeket kínálnak, ahol a munkavállalók a fizikai erejük áruba bocsátásával juthatnak jövedelemhez. A cigányok jelenléte a közmunkákban, mint ahogyan arról már korábban is szóltunk, 1997 óta jelentős. 1999-ben pl. a 45 nyertes közmunka programból csupán 6 programban nem vállalták a szervezők a roma kisebbség tagjainak foglalkoztatását. A közmunka programon belül a roma foglalkoztatottak aránya az előzetes tervek szerint, **átlagosan 36%** volt. Annak ellenére, hogy a roma foglalkoztatással kapcsolatban a legtöbb településen rendkívül erősek az előítéletek, a program során a cigányok foglalkoztatásával kapcsolatos tapasztalatok kedvezőek voltak mind a program szervezői, mind a benne résztvevő kisebbségi foglalkoztatottak megítélése szerint. Az előítéletek elsősorban a kisebbségi társadalom munkakultúrájára vonatkoztak: nem szeretnek dolgozni, csak a segélyből akarnak élni, elszoktak a munkától, nem képesek a teljesítményre, nincs megfelelő fizikumuk hozzá, nem tudnak kitartóan egy feladatra koncentrálni, nem megbízhatóak, egy munkához két ellenőrt is kell állítani - hangzottak a foglalkoztatásukkal szembeni leggyakoribb ellenvetések.

Mindezek ellenére miért került be már a tervezés szakaszába ilyen magas arányban a cigány munkavállalók köre? Alapvetően két magyarázat hangzott el. Egyfelől a program meghirdetésekor a pályázók számára nyilvánvalónak tűnt: a pályázat kedvező elbírálásakor előnyt jelent, ha a közmunkaprogramok során a kisebbség foglalkoztatására is sor kerül. A cigányok foglalkoztatása ugyanis kormányprogram. Másfelől a nyílt munkaerőpiac rendszeres munkavégzésre a kisebbséghez tartozó munkavállalókat nem szívesen fogadja be, így a pályázó önkormányzatoknak a foglalkoztatásukra, **a társadalmi juttatások feltételeinek, a jogszerző időnek a megszerzésére nem kínálkozott más munkalehetőség**, mint a cigány közösségek munkaképes tagjainak támogatott foglalkoztatásba való bevonása.

## A közmunkában foglalkoztatott romák aránya, (1999-2001)



Forrás: Csoba Judit: *Közmunkák 1999-2001, Kézirat*

“Az 1997-es évben sikeresen megvalósított programban a foglalkoztatottak nagy része cigány volt... nekik gyakorlatilag nincs esélyük a szerkezetváltással várhatóan korszerűsödő gazdaság munkaerőpiacán munkához jutni. Marginalizálódásból fakadó hátrányaik, a súlyos társadalmi feszültségek csak a foglalkoztatásba való visszairányításukkal lennének mérsékelhetők” - állítják a pályázat készítői. A visszailleszkedésnek legjobb módját pedig a közmunkák szervezésében látják. Fontos kérdés azonban, hova akarjuk ezekkel a rövidtávú programokkal visszailleszteni a romákat: a munka világába, vagy a társadalmi juttatások és aszociális segélyek világába, mert a foglalkoztatással csupán az a cél, hogy a munkavégzők a “jogszerző időt” megszerezzék? Azt a legtöbb pályázó és döntéshozó belátja, hogy miért éppen a támogatott munkakörök, a közhasznú és közmunkás foglalkoztatás kap kulcsszerepet a romák foglalkoztatásában:

“...Az évekkel ezelőtt működő cigány vállalkozások (búcsúszok, mutatóványosok) teljesen elszegényedtek, többen nagy összegű járulékkal tartoznak, vállalkozóként semmiféle ellátásra nem szereztek jogosultságot.... a jövedelempótló támogatás nem is biztosítja a 4-5 gyermekes családok megélhetését...” A program végleges célja, azonban nagy mértékben meghatározza a program során alkalmazott módszereket. Mi lehet a cél? A versenyszférába való beilleszkedés elősegítése, vagy átmeneti jövedelemszerzés, s a szociális ellátórendszer időleges tehermentesítése. De lehet ezt úgy is fogalmazni, hogy lehet a cél a hosszútávú integráció, vagy a rövid távú tünetkezelés. A foglalkoztatás során alkalmazott módszerek ez utóbbit tükrözik vissza.

A Szociális és Családügyi Minisztérium 2001. évi, a cigányság életkörülményeinek és társadalmi helyzetének javítását szolgáló rendkívüli közmunkaprogramja a fenti programok folytatását vállalta. A közmunka programok szervezése során azonban ügyelni kell azokra a történelmi előképekre, melyek ezt a munkaformát csak rövid időre, átmeneti válságkezelésre tartották alkalmasnak, s nem állandósították egy társadalmi réteg megélhetési forrásaként. A programban ugyanis benne rejlik az a veszély, hogy a pozitív diszkrimináció is diszkrimináció, s egy idő után nem segíti az érintett réteg társadalmi integrációját.

A közmunka programokban a visszatérő alkalmazottak magas aránya (közel 60%) arra utal, hogy az állami vállalatok mellett létrejön a romák szezonális foglalkoztatásának egy új köre, mely az atipikus, ugyanakkor tradicionális foglalkoztatási formák számos jegyét magán viseli. A legtöbb munkaadó mellett kialakul a munkaszervező “bandagazdák” köre, akik felelősséget vállalnak brigádjaikért és a szezonális munkára rendszeresen “leszerződnek”. A legtöbb esetben rugalmas munkaidőkeretben, a saját maguk alakította szervezeti keretek között, a szabadban végzik feladataikat. A *modernkori summásság* alapjai ezek, amelyek nevezhetők egyfelől korszerű atipikus szezonális foglalkoztatásnak, de másfelől tekinthetjük ezt egy nagyon is archaikus munkaforma visszatérésének. Kérdés: ez milyen mértékig szolgálja a XXI. századi munkapiacra történő integrációt?

*Az önfoglalkoztatás:*

A vállalkozói típusú tevékenység és életforma közel áll a romák hagyományos munkakultúrájához,

szokásaikhoz. A tradicionális cigány mesterségek többsége is ilyen önfoglalkoztató körben volt folytatható. Az önfoglalkoztatásra vonatkozó mai elvárások sokban jelen voltak a korábbi szolgáltatói, termelő szakmák gyakorlásakor a cigányok körében. Melyek a legjellemzőbb elvárások a tradicionális vállalkozások esetében?

- *a rendkívüli mértékű rugalmasság és alkalmazkodóképesség*
- *a piacon a legalacsonyabb haszonkulccsal való feladatvállalás, melyek konkurensként léptek fel a saját munka és a többségi társadalom vállalkozóival szemben*
- *térbeli mobilitás*
- *alacsony tőkeigény*

“A cigány elég alkalmas ipari foglalkozásra. Ügyes kezű, leleményes, fortélyos. Bármilyen primitív szerszámmal tud bánni, bármilyen anyagot értékesíteni. Változtatja a munkahelyét, de nem mint a tulajdonképpeni vándoriparos, folyton vándorolva, hanem egy-egy alkalmas helyen több-kevesebb ideig megállapodva. Megelégszik kevés haszonnal. Házalva maga árusítja a termékeit. Így elteng olyan helyzetben és körülmények között is, hol a rendes iparos nem volna képes megélni s e tekintetben munkálkodása ritkán mehet versenyszámba, mely le- és kiszorítaná a rendes iparost, mint ahogy e czéhesek régebben elég gyakran panaszkodtak.” (1893. évi összeírás... 157 old.)

A sokat emlegetett “szerző-mozgó” életforma, s a cigányok által hagyományosan gyakorolt tevékenységek is azt támasztják alá: a cigányság képes és tud vállalkozni, megvannak a tradíciói, hálózatai a vállalkozásokhoz. Ennek ellenére manapság nagyon kevés a hivatalosan bejelentet roma vállalkozás. A vállalkozásoknak alig 3,5%-a tartozik a romákhoz. Mi az oka ennek?

- *a romák kedvezőtlen területi elhelyezkedése*
- *az alacsony iskolai végzettség*
- *a szegénység, hitelképtelenség*
- *a rossz egészségi állapot*
- *a kevés információ, inadekvát kapcsolati háló*
- *gyenge munkavállalói státus*

Mi szól mégis a cigány vállalkozások mellett napjainkban? Hol mutatkozik esély a foglalkoztatás bővítésére a vállalkozás, vagy annak egyszerűsített formája, az önfoglalkoztatás világában?

A roma vállalkozások és az önfoglalkoztatás tradicionális formában nem legális, bejelentett vállalkozás. Adót nem fizetnek, de önfenntartásra, önellátásra alkalmasak:

- *nincs komoly tőkeigénye*
- *nem kell formalizálni*
- *tapasztaltság az ismert területeken (antikvitás, lókereskedelem, házalás stb.)*
- *kis hozamok*
- *rugalmas piacok*
- *szabadságelv érvényesülése*
- *minimális hozadéka a legalitásnak: csak költségei vannak*
- *jelenorientáció, nem a jövőre gondol, üzleti partnerek nem a legális és a formalizált szervezeti világból kerülnek ki, csak hátrány a formalizáltság, a bürokratizmus és a költségek*
- *szolgáltatáscserék rendszere*

A cigány vállalkozók által tulajdonolt legális cégek zöme egy telephellyel rendelkező mikrovállalkozás, azaz maximum 9 főt foglalkoztat. Nagyvállalat gyakorlatilag nincsen. Ezek a mikrovállalkozások jórészt a kereskedelmi és építőipari, kisebb részt feldolgozó-ipari és mezőgazdasági területen működnek.

A vállalkozó cigányok képzettségét illetően a felsőfokú végzettségűek aránya alatta maradt a nemzetgazdasági átlagnak. Az érettségivel rendelkezők között a nők magasabb aránya jellemző. Körükben nem érvényesül a magasabb iskolai végzettség *jövedelemnövelő* hatása.

A legális cigány vállalkozások negyedét nem cigányok irányítják. Ennek több oka lehet. Az egyik, hogy egy részük képes volt ugyan előteremteni a vállalkozáshoz szükséges tőkét, de hiányzott-hiányzik belőlük a vezetéshez szükséges szakértelem, vagy csupán jövedelemhez akar jutni, de részt nem kíván venni a vezetésben. Természetesen azt sem lehet kizárni, hogy vannak közülük olyanok is, akik csak a nevüket adták a vállalkozáshoz. Másrészt a nem cigány ügyvezető könnyebben boldogul a közéletben, hisz nem hordja magán a *rasszjegyeket*, amelyek sokak számára ellenszenvet, bizalmatlanságot keltenek.

A konfliktusok korai szakaszának elemzésekor már említettük, hogy a cigányok vállalkozásainak többsége láthatatlan volt a hatalom számára, s az adózás számára is utolérhetetlen volt. Ez egyik oldalon erősítette a letelepitési szándékot, s az ellenőrizhető munkaformákba való asszimiláció igényét, a másik oldalon viszont növelte az ellenállást. A cigány munkavállalóknak a hagyományos 8 órás kötött bér munka viszonyba való integrálási szándéka hasonló kérdéseket és problémákat vet fel. A letelepítés és a hagyományos paraszti munkaformába való integrációra való törekvés akkor, amikor az a termelési forma, melybe integrálni kívánjuk az érintetteket átalakulóban van, s - ahogyan a korábbi szemelvények mutatják - a már korábban e munkaformából élők számára sem kínál megélhetési lehetőséget. Nem vonzó tehát a célcsoport számára sem, s nem valós lehetőség a döntéshozók oldaláról sem, csupán egy megszokott, s korábban működőképesnek bizonyuló modell általánossá tételére való törekvés a megváltozott körülmények között. Nincs ez másként a teljes foglalkoztatás idején megszokott, s működőképesnek tűnő 8 órás bér munkás alkalmazotti munkaviszonnyal napjainkban sem. Az atipikus foglalkoztatási formák felé elmozduló többségi társadalom nem integrálhatja sikerrel tipikus munkafeltételek közé a cigány munkavállalókat, hiszen magának a többségi társadalom tagjainak sem kínál elegendő mozgásteret. A kisebbség esetében, a cigányság esetében is el kell fogadni az atipikus munkaformákat, az önfoglalkoztatásnak, a vállalkozásnak számos olyan formáját, melyet ők tradicionálisan alkalmaznak, s a többségi társadalom tagjai atipikusként most fedeznek fel. A cigányok ebben a tekintetben lépéselőnyben vannak, hiszen ők évszázadok óta azokat a réseket igyekeznek megtalálni, s kitölteni a foglalkoztatás és jövedelemszerzés világában, amelyet a nagy rendszerek mellet, vagy helyett az atipikus foglalkoztatási formák elterjesztésével a többségi társadalom tagjai csupán most kell, hogy felfedezzenek. Az Európai Unió szociális foglalkoztatási programjai alapvetően azt a modellt állítják napjaink foglalkoztatási válsághelyzetének megoldásaként a figyelem középpontjába, melyben sok kicsi egyéni, vagy csoportos vállalkozás alacsony haszonkulccsal, legalább az önellátás szintjén működni képes, s az öfenntartást biztosítani képes. A cigányok ezt a formát alkalmazzák több száz éve! Csak van, amikor szabadságleveleket kaptak a tevékenységük támogatásához, mert a gazdasági feltételek ezt kívánják, s van amikor a létük is veszélybe kerül, mert a merevvé váló szabályozó keretek közé nehezen illeszthetők a rugalmas jövedelemszerzési, munkavállalási formák.

Gyakran halljuk napjainkban, hogy a cigány foglalkoztatási problémákra a megoldás a tradicionális cigány szakmák újjáélesztése. Egy fontos dologról azonban nem szabad megfeledkezni! Nem a kosárfonás és a vályogvetés a lényeg a tradíciók felelevenítésekor. *Nem a száz éve folytatott tevékenységet kell mindenáron modellként állítani*, hiszen az eredeti termékek - lásd a XV. századi fegyverkovácsokat és a puskagolyógyártást, vagy a múlt század vasútépítési munkáit segítő szegkovácsokat, hiszen ma már nem úgy gyártunk fegyvert és nem így építünk vasutat -nem piacképesek. A munkaformát, *a munkaszervezetet*, a jövedelemszerzési módot kell modellként állítani, hiszen ebben van a titka a mindig megújulni képes, a mindig piacon maradni képes, a feltételekhez gyorsan alkalmazkodni képes önfoglalkoztató létnek. Természetesen egyszerűbb lenne pl. a kosárvesszőt a cigányok kezébe adni, mint egy ötven vagy talán 100 éve elfelejtett aktív életformát a passzív helyébe állítani, a tradíciókat ebben az értelemben is újjáteremteni.

## ÖSSZEFOGLALÁS:

A tanulmányunk két központi hipotézise volt. Elsőként azt vizsgáltuk, hogy a cigányokkal szembeni munkavállalással kapcsolatos előítéletek akkor erősödnek fel, ha a többségi társadalom foglalkoztatása, jövedelemszerző képessége, lehetősége is válságba kerül. Az öt évszázad vázlatos áttekintése során



nyilvánvalóvá vált, hogy az elutasítás, **az előítélet** nem minden korszakban egyenletesen van jelen. A XVIII. század végéig a cigányok száma és az általuk folytatott tevékenységek jellege lehetővé tett egy viszonylag konfliktus mentesebb együttélést a többségi társadalom tagjaival. A nemzetiségi szempontból is sokszínű társadalomban helye volt a cigányoknak is, s a megélhetésük, jövedelemszintjük a társadalom többsége által közeli szinten biztosított volt. A modernizációval, az iparosítással, a nemzetállam kialakulásával, a struktúrák homogenizálódásával a cigányok mássága ellen is komoly támadások indultak, s a réteg asszimilációjára irányuló törekvések sem módszerben, sem térben nem ismertek határokat. Hol a kényszer (pl. Mária Terézia rendeleteit, vagy a második világháború alatti eseményeket), hol a lehetőség (lásd a dualizmus kori foglalkoztatási formákat, vagy a szocializmus korszakának határozatait) oldal került előtérbe, nyilvánvaló volt a teljes asszimilációra való törekvés. Az egyes korszakokban tehát **nem elsősorban a romák dologtalanságával**, hanem másságával, más megélhetési, jövedelemszerzési formájával **van összefüggésben az ellenük irányuló negatív megítélés és a szankciók sora**.

Másfelől vizsgálni kívántuk azt a hipotézist, hogy a cigány munkavállalók **az atipikus megélhetési formák keresésében mindig jóval előrébb jártak, mint a többségi társadalom** tagjai. Mivel a tipikus foglalkoztatási formákba való beilleszkedés a legtöbb esetben csupán előnyetlen feltételek mellett történhetett (lásd földszerzés, ipari bér munka stb.), igyekezett fenntartani a tradicionális munkaszervezeti formákat, s buzgón és sikerrel keresték a réseket a nagy termelési rendszerek között. A tipikus megélhetési formák szűkülésével gyorsabban és szélesebben használták ki a megélhetés kényszere miatt az atipikus "jövedelemszerző mező", akár aktív (önfoglalkoztatás, házaló kereskedelem- szolgáltatás stb.), akár passzív (koldulás, szociális segély stb.) formáit. Folyamatosan azon a területen tevékenykedtek, melyet a többségi társadalom csupán az utóbbi időben fedezett fel: a személyre szóló szolgáltatások terén. Olyan munkaszervezeti formákat alkalmaztak, melyek a természetes támogató rendszerekre építettek, s melyek méretük és a gazdasági racionalitáson túli kötöttségeik miatt időtállóbbak lehetnek még ma is, mint a legmodernebb "tanuló szervezetek".

I.n.: Szerk: Béres Csaba: *Integráció és diszkrimináció a munka világában*, Kossuth Kiadó, Debrecen 2002.

#### Irodalomjegyzék

BALÁZS MIKLÓS: *A magyarországi cigányság társadalmi és munkaerőpiaci integrációjának esélyei hazánk Európai Unió csatlakozása függvényében*, Diplomadolgozat, Kézirat Budapest 2002

BÁNLAKY PÁL: *Falusi cigányok 1998- Élethelyzetek, előítéletek, a "többiekhez" való viszony*, Budapest, 1999 Kézirat

BARTAL ANNA MÁRIA: *A szociális földprogramok – avagy az aktív foglalkoztatás –és szociálpolitika alternatívái a rurális térségekben*, Acta Civitalis, Budapest . 2001

BERGSTEIN BÉLA: *A cigánykérdés megoldása Huszadik Század 1910/9. 189. P.*

*A cigány lakosság helyzetének javításával kapcsolatos egyes feladatok végrehajtásának tapasztalatairól Az MSZMP KB Agitációs és Propaganda Bizottságának állásfoglalása 1968 június A Magyar Szocialista Munkáspárt Határozatai és Dokumentumai 1967-1970 Kossuth Könyvkiadó 1974 165-172. Old. 244. Old)*

BENCsik ISTVÁN: *A Magyarországon élő cigánylakosság társadalmi beilleszkedése az 1970-es évektől napjainkig. Tudományos Szocializmus Füzetek*, ELTE Budapest 1988

BERGSTEIN BÉLA: *A cigánykérdés megoldása 1910. Huszadik Század 1910/9 186-190. old.*

BOKOR ÁGNES: *Telepi cigányok Szociálpolitikai Értesítő 1985/4-5. sz. 396-422. old.*

ROBERT CASTEL: *A szociális kérdés alakváltozásai (A bér munka krónikája)*. Kávé Kiadó, 1998.

ERDŐS KAMILL: *A Békés megyei cigányok 1959 In.: Tamás Ervin-Révész Tamás : Búcsú a cigányteleptől*, Kossuth Kiadó 1977

FÁBLÁN ZOLTÁN: *Vélemények a cigányokról és az idegenellenesség Magyarországon, Zárótanulmány, TÁRKI MHP tanulmánya Szerk Sik Endre és Tóth István Bp. 1998.*

FORRAY R. KATALIN [szerk.]: *Ciganológia – Romológia. Budapest-Pécs: Dialóg Campus Kiadó, 2000.*

FORRAY R. KATALIN [szerk.]: *A pályakezdő cigány/roma fiatalok munkaerő-piaci esélyei és a munkanélkülieket segítő non-profit szervezetek szerepe az esélyek növelésében a Dél-Dunántúlon. Pécs: Pécsi Tudományegyetem, Bölcsészettudományi Kar Nyelvtudományi Tanszék, Romológia Szeminárium, 2000.*

FÖLDVÁRI ZSUZSA: *Szociális támadás (Osztrák népi kezdeményezés). HVG – XXIV. évf. 16. szám, 2002. április 19., pp. 18-19.*

GESZTELYI NAGY LÁSZLÓ: *A magyarországi cigánykérdés rendezése Kecskemét 1940.*

GLATZ FERENC: *A cigányok Magyarországon.* Budapest: MTA, 1999. *Magyarország az ezredfordulón Stratégiai kutatások a Magyar Tudományos Akadémián. I.2. Rendszerváltás: piacgazdaság, társadalom, politika. Az életmód, az életvitel, a kultúra, a tudat átalakulása.*

HALMOS CSABA: *Rendszerváltás a munkaügyben.* Pécs: Janus Pannonius Tudományegyetem Felnőttképzési és Emberi Erőforrás Fejlesztési Intézet, 1999.

HAVAS GÁBOR-KEMÉNY ISTVÁN: *A magyarországi romákról Szociológiai Szemle 1996/3 3-20. old.*

HORVÁTH ÁGOTA-LANDAU EDIT-SZALAI JÚLIA: *Cigánynak születni – Tanulmányok, dokumentumok.* Budapest: Aktív Társadalom Alapítvány, Új Mandátum Könyvkiadó, 2000.

KARSAI LÁSZLÓ: *A Cigánykérdés Magyarországon 1919-1945. Út a cigány holokauszthoz.* Budapest: Cserépfalvi, 1992

KARSAI LÁSZLÓ-SOÓS ISTVÁN: *Cigányok, történelem, valóság* ÉS 1987 189. 671. Old.

KEMÉNY ISTVÁN-HAVAS GÁBOR-KERTESI GÁBOR: *Beszámoló a magyarországi roma (cigány) népesség helyzetével foglalkozó 1993 októbertől és 1994 februárja között végzett kutatásról (kézirat).* Budapest: MTA Szociológiai Intézete, 1994.

KEMÉNY ISTVÁN [szerk.]: *A magyarországi romák. Változó világ 31. kötet 1. kiadás.* Győr: Press Publica Útmutató Kiadó, 2000.

KEMÉNY ISTVÁN: *A magyarországi cigánylakosság Valóság 1974/1*

KERTESI GÁBOR: *Cigány gyerekek az általános iskolában, cigány felnőttek a munkaerőpiacon, Közgazdasági Szemle 1995/1 30-65. pp*

KOVÁCS JÓZSEF: *Etnikum a nemzeti történelemben Népszabadság, 1987 (45) 95 7. Old.*

KOZÁK ISTVÁNNÉ DR: *A cigányok a társadalmi munkamegosztásban I.n.: Cigányok-honnét jöttek, merre tartanak? Kozmosz Könyvek, Budapest, 1983 Szerk.: Szegő László 102-123. old.*

LADÓ MÁRIA-ÓNODI IRÉN [szerk.]: *Az Európai Szociális Alap.* Budapest: Szociális és Családügyi Minisztérium, 1999.

*A Magyarországhban 1893. Január 31-én végrehajtott cigány összeírás eredményei szerk. Országos Magyar*

*Kir. Statisztikai Hivatal Bp. 1895 98+ 81. ld. — 156 old.*

MEZEY BARNA : *A cigánykérdés történeti gyökerei Szakszervezeti Szemle 1987 / 8-9 61-67. Old.*

MEZEY BARNA: *A magyarországi cigánykérdés dokumentumokban 1422-1985, Kossuth Kiadó 1986*

Oscar Lewis: *Sánchez gyermekei.* Budapest: Európa, 1968.

POMOGYI LÁSZLÓ: *A központi közigazgatás kísérletei a cigánykérdés rendezésére a dualizmus idején Magyarországon Jogtudományi Közöny 1985/8 471-475. Old.*

POMOGYI LÁSZLÓ: *Cigánykérdés és cigányügyi igazgatás a polgári Magyarországon Osiris-Századvég, Bp. 1995*

PORZSOLT KÁLMÁN: *A mi cigány hírünk Pesti Hírlap, 1907 augusztus 6.*

RIBA ISTVÁN: *Cigánysoron. (Romaügy és a választások). HVG – XXIV. évf. 2. szám, 2002. március 16., p. 7.*

MICHAEL SINCLAIR STEWART: *Daltestvérek- Az oláh-cigány identitás és közösség továbbélése a szocialista Magyarországon A Szociálpolitikai Értesítő Könyvtára, T-Twins Kiadó Budapest 1993.*

SZEGŐ LÁSZLÓ: *Cigányok honnét jöttek merre tartanak ? Kozmosz Könyvek 1983*

SZOBOSZLAI ZSOLT: *Szociális földprogramok Magyarországon, Esély Szociális Közalapítvány, Szolnok, 2001.*

SZUHAY PÉTER: *Foglalkoztatási és megélhetési stratégiák a magyarországi cigányok körében in.: A cigányok Magyarországon, Budapest, 1999. MTA 139-163. p.*

SZUHAY PÉTER: *A magyarországi cigányság kultúrája: etnikus kultúra vagy a szegénység kultúrája.* Budapest: Panoráma, 1999.

*A romakérdés az integráció csapdájában – A romák integrációs lehetőségei Magyarországon. (Nemzetközi konferencia, Budapest, 1999. Június 22-23.). Európai Összehasonlító Kisebbségkutatások Programiroda, Budapest, 2000.*

*A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal által felkért szakértői csoport: A hosszú távú roma társadalom- és kisebbségpolitikai stratégia irányelvei (vitaanyag). Kisebbségi Híradó. Cigány Társadalmi Bizottság, NEKH, [Budapest], 2001.*

*A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal által felkért szakértői csoport: A magyarországi cigányság helyzetéről (vitaanyag). A Kisebbségi Szakértői Tanács 1992. Október 8-i ülésére készült mintapéldány*

VASSÁNYI ISTVÁN: *Cigánykódex (három közlemény) Magyar Közigazgatás 1936/44 46 és 47. szám*

GEORG VOBRUBA: *Alternativen zur Völlbeschäftigung, Suhrkamp, Frankfurt am Main 2000*

**V.**

***ÚJ UTAK A FOGLALKOZTATÁS VILÁGÁBAN***

## 1. SZOCIÁLIS GAZDASÁG = SZOLIDÁRIS GAZDASÁG?!

*“Az erőfeszítés egy szolidáris gazdaság megteremtésére, azaz arra, hogy összekössék a foglalkoztatás és a társadalmi kohézió kérdését, hogy a tevékenységmódokkal egy időben emberek közötti kapcsolatokat is teremtsenek, a lehető legtisztelendőbb.” (Castel, 1998. 406. old.)*

A tartós munkanélküliség jelenléte, a munkanélküliek számának és körének szélesedése napjaink egyik legégetőbb gazdasági és társadalmi problémája. Az utóbbi évek minden törekvése ellenére a több mint egy éve állás nélkül lévők köre a kilencvenes évektől napjainkig folyamatosan bővült, s az évtized végére elérte a 40 %-ot. A munka –és jövedelemviszonyok átalakulása, változása sorra kérdőjelezi meg a társadalom működésére vonatkozó eddigi elveinket és gyakorlatunkat. A munka és teljesítmény szerinti elosztás elve jóllehet értékrendszerünkben továbbra is vezető szerepet tölt be, a gyakorlatban azonban fokozatosan háttérbe szorul. A Durkheim óta legfőbb társadalmi szervezőerőnek tekintett munkamegosztásból mind nagyobb tömegek szorulnak ki, vagy csak kis mértékben részesedhetnek a munkavagyonból, s mivel más tőkeformájuk nincs, **a társadalomhoz való tartozásuk és létfenntartásuk kérdőjeleződik meg. A társadalmi kohézió válságba kerül.** Nő a kirekesztettek, társadalmon kívüliek, leszakadók száma, s egyre több fejtörést okoz a kérdés: ha a munka, mint általános értékmérő a társadalom tagjainak alig felét, harmadát érinti közvetlenül, hogyan lehet ezzel a rendezőelvvel összetartani, egységes társadalomként működtetni, közös értékrend alapján szervezni egy mind differenciáltabb, egyre nagyobb mértékben individualizálódó társadalmat.

A munkaerő-piaci válság első jelei a hetvenes években mutatkoztak Európa és a fejlett világ országaiban. A kialakuló munkanélküliséggel a munka, mint a javak elosztásának általános rendezőelve bizonytalanná vált. A válságot azonban átmenetinek tartották, s a kilábalásra vonatkozóan számos recepttel rendelkeztek a korabeli politikusok.

### 1.1. TÖREKVÉSEK A TELJES FOGLALKOZTATÁS FENNTARTÁSA ÉRDEKÉBEN:

A **hatvanas évek** elejére Európa nyugati felén a fogyasztói társadalom kiépítése komoly előrehaladást mutatott, de az ezzel járó állásbővülés az évtized végére veszített intenzitásából. Az informális kapcsolatrendszer már nem tudott olyan széles körre kiterjedni, hogy a szűkülő munkapiacra használható új információkkal bírjon az elhelyezkedést elősegítő. **Megjelentek az állasközvetítők**, s hatékonyan kezelték a sűrűlódásos (frikciós) munkanélküliséget. Sem a munkanélküliek száma, sem a munkanélküliség jellege nem jelentett komoly veszélyt ebben az időben. A szabad állások száma messze meghaladta a keresőkét, s a teljes foglalkoztatás hite rendületlen volt.

A **hetvenes évek** közepétől a nyolcvanas évek közepéig tartó korszakban a gazdasági válság mélyült. Már nem csupán a térbeli elszigetelődés, a speciális élethelyzet vezethetett munkanélküliséghez, mint a hatvanas években, vagy a hetvenes évek elején, hanem az is, hogy mely szektorban kívánta a munkavállaló megszerezni az élet fenntartásához szükséges jövedelmet. A termelés modernizálódása ugyanis a termelő szektorok (mezőgazdaság, ipar) háttérbe szorulását, s a szolgáltató szektor előtérbe kerülését eredményezte. A mezőgazdaságból és az iparból kieső munkavállalók körében kialakuló strukturális munkanélküliség legfontosabb eszköze a képzési rendszer szélesítése, átszervezése volt, melynek segítségével a munkavállalókat az elavult gazdasági ágazatokból az új, dinamikusan fejlődő ágazatok felé kívánták terelni. A **képzés “mindenhatósága”** volt jellemzőbben az időben. Általánossá vált az elképzelés, hogy a szolgáltatások közül a képzési szolgáltatásokat kell működtetni, s ezzel megoldható valamennyi korábbi munkaerő-piaci probléma. Mivel a munkát keresők száma közel azonos volt a szabad álláshelyek számával, csupán a kereslet és a kínálat szerkezete volt eltérő, kézenfekvőnek tűnt a megoldás, hogy képzési programok keretében készítik fel, s illesztik a munkanélkülieket a szabad álláshelyekre.

A **nyolcvanas évek második felében** azonban láthatóvá vált, hogy a globalizáció, a technikai modernizáció és a szektorváltás hatására a munkavagyon olyan mértékben fogy, hogy tartósan és széles körben rekeszti ki a munkaerő-piacról a munkavállalókat. A kirekesztés eredményeként - mivel a munkaparadigma nem változott, s

a megtermelt javak elosztásának alapja továbbra is az új érték előállításában betöltött szerep maradt - nem csupán a munkából, hanem a társadalmi újratermelődésből is kiszorult a rossz munkaerő-piaci pozíciókkal rendelkező munkavállaló. Elvesztette munkavégző képességét, már olcsó munkaerőként sem jöhetett számításba a munkaerőpiacon, hiszen nem volt mit áruba bocsátania: sem képzettséggel, sem speciális szaktudással, sem elismerhető munkavállalói kultúrával nem rendelkezett. Csúpn fogyatkozó fizikai erejét tudta áruba bocsátani, de ezen a téren a technika termékei legyőzhetetlen konkurensként jelentek meg. A technikai eszközök kedvezőbb tulajdonsággal bírtak, mint a lélekkel rendelkező ember a munkapiacra. A fizikai és társadalmi lét újratermelése e társadalmi csoportok esetében tartósan és széles körben a jóléti rendszerek feladata lett. Ez azon túl, hogy hosszú időn keresztül komoly költségeket ró a jóléti államokra, a jóléti rendszerektől való tartós függés következtében a demokratikus társadalmak működésének alapjait kérdőjelezi meg. Eltűnik a polgári társadalmak szilárd bázisát jelentő citoyen és burzsoá. S végül a munkavagyonból, az új érték termeléséből való kirekesztődés eredményeként a célcsoport vásárlóerőként sem jön igazán számításba, mert szükséglet kielégítése a minimálisra korlátozódik, s mind kedvezőtlenebbé való helyzete jelentős mértékben veszélyezteti a társadalmi integrációt.

Az egyre szélesebbé és differenciáltabbá váló munkaerőpiacon kívül rekedt célcsoport visszaillesztése a hosszú idejű munkanélküliség után a munkaerőpiacra tehát éppoly elengedhetetlen szüksége a *gazdaságnak*, hiszen nem mondhat le a *belső piac* széles fogyasztói köréről, mint a *polgári demokráciák fennmaradásának*, hiszen a gazdaságilag független, demokratikus jogait gyakorolni képes állampolgárok nélkül nem működhet a XXI. században természetesnek tekintett polgári demokratikus államforma. S végül a társadalmi léthez szükséges feltételek biztosítása, a kieső *munkajövedelmek pótlása csak a jóléti állam költségvetésének terhére* oldható meg, ami a mindenkori költségvetés számára jelent egyre növekvő, s már-már elviselhetetlen terheket (növekvő államháztartási hiányok), folyamatosan próbára téve az egyre *gyengülő társadalmi szolidaritást*.

A munkaerő-piaci integrációt segítő szolgáltatások, speciális programok széles skálájának kialakítását a fenti sürgető gazdasági, társadalmi, politikai okok miatt jelent meg a nyolcvanas években, s a sikerrel kecsegtető integrációs modellkísérletek száma végtelen volt.

<p style="text-align: center;"><i>1. sz. táblázat</i></p> <p style="text-align: center;"><i>A tartós munkanélküliség legfontosabb gazdasági és társadalmi következményei</i></p>	
<p><b>A tartós munkanélküliség legfontosabb gazdasági hatása:</b></p> <p>jövedelem kiesés az érintett háztartásban, fokozatos elszegényedés jövedelem kiesés a társadalombiztosítási és adóalapokban növekvő szükséglet a redistributív juttatások iránt egyenlőtlen jövedelmi viszonyok stabilizálódása, anyagi függőség kialakulása anyagi kiszolgáltatottság a vásárlóerő fokozatos csökkenése, a belső piac szűkülése</p>	
<p><b>A tartós munkanélküliség legfontosabb társadalmi hatása:</b></p> <p>a munka értékének csökkenése az elvégzett munka, mint a társadalmi javak elosztásának legfőbb elve (munkaparadigma) megkérdőjeleződik a demokratikus társadalmi berendezkedés alapja, a független polgári lét, az anyagi bizonytalanság (létbizonytalanság) miatt semmivé válik morális válság kialakulása, a személyiség átalakulása olyan mértékig, ami már korlátozza az álláskeresést és a munkavégző képességet társadalmi zárványok kialakulása - társadalmi kirekesztődés kettészakadó társadalom, a társadalmi kohézió felszámolódása a társadalom szétszakadása</p>	



Az élethelyzetek differenciáltsága, a hátrányok különbözősége és halmozott volta egyre nyilvánvalóbbá vált mind a kutatók, mind a közvélemény számára. Az is kiderült, hogy itt **nem rövid tartamú állásvesztésről van szó, hanem olyan társadalmi-gazdasági folyamatról, melynek áldozatai** éveig, a legextrémebb esetekben pedig **generációkon keresztül bentrekednek a munkanélküliség csapdájában**.

A fentiek alapján is nyilvánvaló, hogy a **munkanélküliség** nem csupán jövedelemhiányt jelent, hanem **a társadalom eddigi működésének alapjait kérdőjelezi meg**. Nem rövidtávú működési zavar, hanem egy hosszú távú működési forma egyenes következménye. A kitörési kísérletek, a munkavagyon arányosabb térbeli megoszlása, a munkaidő egyenletesebb megosztása a munkavállalók között (csökkentett munkaidő, részmunkaidő), a társadalmi kiegyenlítő mechanizmus működtetése a redistributív struktúrák felerősítésével (jövedelempótlások, passzív ellátások), a speciális képzési, átképzési programok eredményei rendre a várakozás alatt maradtak. Számos mérvadó kutatás igazolta: hagyományos eszközökkel (köz munkák, képzések, bértámogatások, jövedelempótlás) úgy tűnik nem lehet megoldást találni a munkaerőpiacon kialakult válsághelyzetre.

“A munkaidő csökkentésére tett félénk javaslatok ...világosan mutatják, hogy effajta barkácsolás nem képes megoldást adni a problémára” – írja Castel is már a kilencvenes évek közepén. (Castel, 1998. 413. old.) “Aki receptet ígér a munkanélküliségre, az nem mond igazat” - jut német kollégája, Beck néhány évvel később ugyannerre a következtetésre (Beck 2000.7.old.).

Mi az oka, hogy ezek az eszközök hatástalanok maradnak a kialakult munkaerő-piaci problémák kezelésében? **A munkanélküliség széleskörű jelenlétének az oka a gazdaság működésében rejlik**. Az eddig alkalmazott aktív és passzív munkaerő-piaci eszközök pedig a gazdaság működését alapvetően nem befolyásolták.

## 1.2. A TÖKÉLETLEN KAPITALIZMUS

*“A versengésre készített kormányzatok lehetővé tették a munkaadók számára, hogy az elengedhetetlenül szükséges minimumra csökkentsék a munkaerőt. A karcsúbb cégek ugyanannyit, vagy még többet termelnek.” (Dahrendorf, 1994.227. old.)*

A munkanélküliség kialakulásának hátterében a kapitalista gazdaság jelenlegi működésének sajátossága áll. A gazdaság alapvető célja napjainkban nem a szükségletek kielégítése, hanem a folyamatosan fenntartható bővülés a profit terén. Ez az “önmagáért való jelleg” megakadályozza, hogy a munka a társadalmi integráció széles körben érvényesülő formája lehessen. A társadalmi integráció alapja az elmúlt ötven év során az értékteremtő munkában való részvétel volt. A teljes foglalkoztatás általánossá válása a kapitalista és a szocialista berendezkedésű országokban egyaránt a társadalom integráltságát hozta magával. A teljes foglalkoztatás azonban - társadalmi berendezkedéstől függetlenül - a nyolcvanas években válságba került, s ígéretével manapság egyre ritkábban találkozunk. Eltűnik a munka garantálása a nemzetek alkotmányából, s a Brüsszeli Európa Tanács számára készülő Wim Kok jelentés, mely a 2000-ben Lisszabonban megfogalmazott ambiciózus célkitűzés (teljes foglalkoztatás 2010-re az Európai Unióban) eredményeit összegzi is úgy fogalmaz: “a tagállamok... nem képesek eredményesen megbirkózni az előttük álló foglalkoztatási kihívásokkal” (Wim Kok, 2003. 1. old). A célok teljesítése tehát a jelenlegi feltételek között veszélyben van.

A gazdaság alapvető feltételein pedig - a mérvadó gazdaságpolitikai körök - úgy tűnik, a közeljövőben nem kívánnak változtatni. Valamennyi ma létező politikai irányzat a folyamatos növekedésre esküszik. Akár költségcsökkentéssel, akár a kereslet növelésével, akár új piacok vagy termékek kifejlesztésével. Ezt a növekedést ígéri a foglalkoztatás bővítésének feltételeként. (Giarini-Lidtké 1999. 39. oldl) Ez a növekedés azonban ma már nem hozza meg a kívánat hatást a munka világában. “Munka nélküli kapitalizmus” van kibontakozóban, ahol a gazdasági növekményt a teljesítmény növelésével (kevesebb foglalkoztatott, nagyobb teljesítményelvárás), s nem a foglalkoztatás kiszélesítésével kívánják elérni. (Beck, 1996.)

Jónéhány szerző szerint pedig **a gazdasági feltételek pedig adottak a régióban a teljes foglalkoztatás megvalósításához**, hiszen az utóbbi 20 évben az Európai Unió országai 50-70 %-kal lettek gazdagabbak, s a gazdaság sokkal gyorsabban nőtt, mint a népesség. Mégis van az EU-ban 20 millió munkanélküli, 50 millió szegény és 5 millió hajléktalan (Beck.2000.7.old.)

A történelem leggazdagabb társadalmában élünk. Ha nem a rövidciklusú ingadozásokat, hanem a hosszú távú trendeket vizsgáljuk - írja Trube - akkor bátran állíthatjuk, hogy 1980 óta a leggazdagabb konjunktúra van Európában, amit valaha ember megtapasztalt. Mégis nő a munkanélküliség, s csökken a bérre kiáramló jövedelem. 1982-1997 között pl. a termelékenység Németországban 35 %-kal nőtt, a reáljövedelem 2,9 %-kal. (Trube 2000 10-11. old.)

A kutatók egy része tehát azt állítja, hogy a munkanélküliség, különösen a tartós munkanélküliség, elkerülhető. A rövidtávú *gazdasági érdekek* azonban úgy alakulnak, hogy a teljes foglalkoztatás állandóan a felszínen lévő, de soha meg nem valósuló elvárás legyen, s maradjon a retorika szintjén.

“...a munka és teljesítményethozs a munkaképes korúak közel fele számára egy hazugság, a munka révén való identitás lehetetlenség lett, mert a gazdasági rendszernek nincs szüksége, vagy nem rendszeresen van szüksége a munkaerejére - írja a neves francia kutató, André Gorz. (Gorz, 1991)

Egyre inkább beigazolódni látszik, hogy *a munkatársadalom ígérete*, a “mindenki jövője biztosított a munka által vagy a munkajövedelemmel, vagy kereső tevékenységen alapuló szociális ellátással” *a jelen érdekeltségi viszonyok fennmaradása mellett nem teljesíthető*. A társadalom gyakran konfrontálódik a nem teljesített ígéretekkel. Mégsem adjuk fel a teljes foglalkoztatás eszményét, mert nem sikerült találni más alapvető, s a társadalom többsége számára általánosan elfogadott elosztási elvet, mint a “mindenkinek a munkája szerint” elv. Minél átláthatatlanabb a helyzet, annál inkább kapaszkodunk ebbe a fixa ideába: mindenkinek dolgozni kell, mindenkinek munkajövedelemből, vagy az ez alapján szerzett járadékokból kell biztosítania létét. Annak ellenére fennmarad ez a várákozás, hogy a politikai retorika az utóbbi három évtizedben a munkával, s a munkahelyek biztonságával kapcsolatban jelentősen átalakult. A 70-es években még a munkához való jog került hangsúlyozásra. Az állam kötelessége a teljes foglalkoztatás megszervezése - olvashattuk a legtöbb politikai nyilatkozatban, sajtóközleményben. A 80-as években a gazdasági problémák növekedésével a “munka saját felelősség” retorika került előtérbe. Az államot ez felmentette a felelősség alól. A 90-es években már óvatosan beszéltek a sajtó hasábjain a teljes foglalkoztatásról, inkább csak a nagyobb mértékű foglalkoztatás volt a cél. A politika folyamatosan a munkanélküliség leépítéséről és a foglalkoztatás növeléséről beszélt, s kinosan kerülte a teljes foglalkoztatás fogalmát. Ha mégis szóba került, akkor azt valami hosszú távú célként fogalmazták meg. (Vobruba 2000. 46) A 2000. évi Lisszaboni csúcs óta azonban újra előtérbe került a teljes foglalkoztatás fogalma. S érdekes módon a globalizáció, a technikai modernizáció, s a kettészakadó társadalom speciális érdekeltségi viszonya miatt minél távolabb került a teljes foglalkoztatás esélye, annál gyakrabban került be az aktuális politikai ígéretek közé, mint lehetőség. “A teljes foglalkoztatás a társadalomban sokkal inkább partikuláris érdek, mint általános cél, így a működőképes teljes foglalkoztatás megvalósulását nem csupán koordinációs problémák, hanem *érdekkonfliktusok is hátráltatják*” (Vobruba, 2000.12.old.).

Az érdekkonfliktusok kiemelése azért is szükségszerű, mert *itt nem csupán a társadalmilag hasznos tevékenység elvégzéséről* van szó a teljes foglalkoztatás kapcsán, *de a tevékenység mentén juttatott javak elosztásáról, ill. el nem osztásáról is*. A társadalmi viszonyok kialakításában ez a legfontosabb sarokpont.

A speciális gazdasági érdekek átalakíthatók, írja Soros György, a gazdaság mérvadó szereplői belátják, hogy a rövidtávú érdekek helyett a hosszú távú érdekeiket kell követni, ha stabil gazdaságot akarnak, s a pillanatnyi profitmaximalizálás, mint legfőbb érdekekkel szemben a foglalkoztatás bővítése a közeli jövőben megvalósuló reális célkitűzés lehet. (Soros, 1999) Szükség van ugyanis a gazdaságban jó minőségű munkaerőre és fizetőképes vásárlókra, nem is beszélve a gazdasági műveletek stabilitását garantáló, szilárd alapokon álló polgári demokráciáról. Mások némiképp ellentmondani látszanak ennek a feltevésnek, és arra hívják fel a figyelmet, hogy az érdekviszonyok csak kényszerek mentén alakulnak át. A javakról önként egy társadalmi csoport sem mond le. Sem rövid, sem hosszútávon. (Beck, 1996 ) *Szükségszerű tehát egy olyan alulról építkező alternatív gazdaság, amelynek céljai hosszútávra mutatnak, s működési rendszerében a haszonmaximalizálással szembeni más, alapvető értékeket követnek.*

A szakértők egy másik része úgy véli, *a teljes foglalkoztatás gazdasági feltételei nem adóttak* a XXI. században. A bér munka kettős kihívására G. Vobruba már 1989-ben felhívta a figyelmet: a munka sem mennyiségi, sem minőségi szempontból nem lesz elegendő (Vobruba, 1989). A munkavagyon csökkenésének egyik jele, hogy a fizetett munkának csak egy erősen korlátozott része, a munkahelyeknek alig 20 %-a kötődik szoros értelemben a javak előállításához. (Giarini-Liedke 1999. 39.) A termelő tevékenység visszaszorulása

mellett a szolgáltatási szektor munkahelyteremtő képessége is megtorpanni látszik, s a technikai innováció következtében az utóbbi egy évtizedben ott is jelentős létszámleépítésre került sor. A fizetett munkák egyre szűkülő körére a 70-es évek második fele óta fokozatosan bővülő munkaerő állomány kíván belépni. Megnövekedett a nők munkavállalási hajlandósága. A nők egyre kevésbé építhetnek arra, hogy a házasság számukra - a mai magas válási arányszámok mellett - egy élethosszig szóló biztonságot, anyagi bázist jelent. Anyagi biztonság, státusz, társadalmi elismerés csak a kereső tevékenység révén érhető el, ezért a nők is igyekeznek mindezt megszerezni. (1860-ban az amerikai nők 30 %-a dolgozott, 1990-ben 60 %-a. Manapság a középosztályi lét Amerikában is kétkeresős családmoddell igényel (Sennet, 2000. 72.old.))

Kitolódott a nyugdíjkorhatár, nőtt a munkavállalók képzettségi színvonala. A 80-as évek második felétől stagnált, majd csökkent a munkaidő, ami azzal járt, hogy ugyanazon életszínvonalért még keményebb harcot folytatnak a munkavállalók a munkapiacra. 90-es évek második felére csökkent a fizetett munkák mennyisége: a technikai modernizáció, ágazati struktúra átalakulása és a termelékenység növekedése a bővülő a kínálattal a munkavállalói körben komoly versenyhelyzetet teremtett. (Giarini-Liedke 1999. 36)

A megoldásként oly sokszor említett lineáris növekedés ideológia (növekedjünk, s lesz munka újra!) még nem oldja meg az alapproblémát: az elosztást, a megtermelt javaknak a birtoklását. A produktivitás, a határ nélkül növekvő teljesítményelvárással felemészt az előállítóját, munkaképtelenné teszi a munkavállalót (kiegészítés, fizikai elhasználódás, rokkantság stb.). A fenntartható fejlődés a gazdaságban csak akkor hozhat változást, ha a gazdaság növekedése sokkal gyorsabb, mint az abban szereplő emberek termelékenysége. Manapság azonban sokkal gyorsabb a teljesítménynövekedés, mint a piacbővülés! Így annak ellenére, hogy minden politikus új státusokat ígér, nem adottak a feltételek hogy ezek létrejöhessenek! Dahrendorf már régen felhívta a figyelmet arra, hogy ebben a munkaerő-piaci játszmában "széles társadalmi rétegek számára nem oszlanak lapok", így elvesztik az érdeklődésüket a játék iránt, sőt magát a játékszabályt is megkérdőjelezzik. Ezzel viszont a társadalom működésének legfőbb eleme, a javak elosztásának elve kérdőjeleződik meg. (Dahrendorf, 1994)

Kényszeroptimizmus jellemzi tehát a teljes foglalkoztatás nézetének képviselőit. A *klasszikus bérmunka reneszánszában hisznek, vagy inkább a nosztalgiája jellemző rájuk.* (Beck 2000. 21.old.)

A teljes foglalkoztatás lehetőségében kételkedők véleményének összefoglalásaként elfogadhatjuk Vobruba megállapítását: *"a teljes foglalkoztatás egy történeti és földrajzi különlegesség"* volt. A háborút követő gazdasági csoda hozta magával a teljes foglalkoztatást, s a pénzjövedelemre alapozott társadalomban válhatott általánossá (Vobruba 2000. 14.old.). De a posztindusztriális társadalmakban mára a munka olyan "luxuscikké vált", amelyet mind kevesebben engedhetnek meg maguknak. Az a teljes foglalkoztatás, amelyet hosszú évtizedeken keresztül ismertünk már nem állítható vissza. Ma nem arról van szó, hogy új munkát teremtünk, hanem azoknak a társadalmi feltételeknek a megteremtéséről, amely valamennyi ember számára a maximális kulturális részvételt egy minimálisan megkövetelt munka mellett lehetővé teszi." (Ribolits 1997. 11, 13.old.)

A legfőbb kérdés tehát adott: ha teljes foglalkoztatást nem is, de *hogyan lehet olyan társadalmi feltételeket teremteni, amely valamennyi ember számára biztosítja a maximális társadalmi részvételt egy minimálisan megkövetelt munka mellett?*

### 1.3. A BÉRMUNKÁRA ALAPULÓ TELJES FOGLALKOZTATÁS VÁLSÁGA ÉS A FELMERÜLŐ ALTERNATÍVÁK

A teljes foglalkoztatás ígérete azért is hamis, mert nem a hagyományos értelemben vett, a régi normák szerint szerveződő teljes foglalkoztatásra utal. A teljes foglalkoztatás középpontjában ugyanis az elmúlt ötven esztendő során a főként ipari jellegű bérmunka állt. *Ma már nem lehet mindenkinek napi nyolcórás bérmunkát igényelni.* A bérmunka ugyanis több szempontból is súlyos krízist él át. Komplex válságának fogalmát "a bérmunka kettős krízise" definícióval Vobruba vezette be 1989-ben írott *Arbeit und Essen* című könyvében. Ez a már említett gondolat - "a munka mennyiségileg nem elegendő, s minőségét tekintve nem kielégítő" - arra utal, *hogy a bérmunka a mennyiségi hiányon túl sem az egészségügyi, sem a szociális, sem a környezeti szempontokat figyelembe véve nem tekinthető megfelelőnek.* (Vobruba. 1989. 71.old.) Különösen nem alkalmas a társadalmi integráció maradéktalan megvalósítására napjainkban, amikor tudjuk, hogy még a meglévő állások egy része is alacsonyan fizetett "mini job", mely a megélhetést nem biztosítja. "Az 1980 és

1986 között megteremtett 8 millió álláshely felében a fizetés 60 %-kal alacsonyabb az ipari átlagbérnél”- írja Castel az Amerikai Egyesült Államokban született új állásokról (Castel, 1998, 407.old.)

Ha a bér munka kevés és a meglévő munkák egy része pedig a társadalmi integrációra alkalmatlan, akkor váltani kell! De van-e lehetőség a bér munkán kívüli világban egy új típusú foglalkoztatás megteremtésére?

Sokan és sokféle formában megfogalmazták már (Marxtól Hannah Arendtig), hogy számos előnye van annak, ha a munkavállalók kiszállnak az elidegenedett bér munkaviszonyból, s jobb munka és életforma megteremtésért fáradoznak. A kérdés csupán az: hogyan osztható meg az idő a függő munka és egyéb társadalmilag hasznos tevékenységek között? Hogyan alakítható ki az a kettős gazdaság, amelyet az utóbbi évek elméleti írásai oly sokszor vetítettek előre mint lehetséges jövőképet, s amelyben a bér munka mellett mindenki végez egyéb, a társadalom számára hasznos tevékenységet? Vagy a bér munka helyett? Sokan úgy vélik, ez csak abban az esetben lenne megvalósítható, ha a munkavállalóknak és az állampolgároknak garantált alapjövedelem állna rendelkezésükre. Az erről szóló vitában viszont a legalapvetőbb kérdések máig megválaszolatlanok:”1. Hogyan definiáljuk a jogosultak körét? 2. Mennyi legyen a garantált jövedelem összege? 3. Hány százalékig kell a keresőtevékenységet az alapjövedelemből beszámítani?” (Vöbruba, 1989, 76.old.)

A munkától független alapjövedelem eszméje a nyolcvanas évek nagy divatja volt. Akkoriban a technikai fejlődéstől várták, hogy olyan jövedelmet termeljen, amely könnyen elosztható. A nyolcvanas évek végén azonban változtak az elméletek, s a munka nélküli alapjövedelem helyett a kilencvenes években a **keresőtevékenységgel kombinált alapjövedelem gondolata került előtérbe (kettős gazdaság)**. Az elmélet képviselői ettől várták/várják, hogy a gyenge teljesítőképeségűek újra integrálódnak a munkaerőpiacra, s ettől remélik, hogy a szegénység szegregációs hatása visszaszorul. E kombinált elosztási elvnek is voltak és vannak azonban veszélyei. Egyfelől egyre szélesedik a rosszul fizetett munkavállalók köre, s a társadalom széles köreiben csökken az életszínvonal, másfelől a bér munkaviszonyból való kiesés a két jövedelem együttjárása folytán kettős jövedelemvesztést okozhat. Mindezek következtében egyre többen kerülnek a “szegénységi csapdá”-ba, azaz társadalmilag kirekesztődnek. E súlyos következmények miatt a kutatók jelentős része leszámol a kettős gazdaság és a társadalmi alapjövedelem modelljével, s más utakat keres az új típusú munkaszervezéshez és jövedelem megosztáshoz.

2. sz. táblázat

A szubsztantív gazdaság és a formális gazdaság sajátosságai

**A fő kérdés nyilvánvaló.** A teljes foglalkoztatás klasszikus tartalmának utónisztilus voltát belátva, s a kettős gazdasággal kapcsolatban felmerülő kérdések válasza: **milyen alternatívák léteznek ezzel a formával, a klasszikus kettős gazdasággal szemben?**

A foglalkoztatás fogalmának az újraértelmezése, a biztosítana az érintettek körének kiszélesítésére, a társadalmi

	<b>Szubsztantív gazdaság</b> A szubsztantív gazdaság célja a szükségletek kielégítése a munkaerő és a termelési eszközök közötti viszonyok alapján.	<b>Formális gazdaság</b> A formális gazdaság célja a gazdasági tevékenység elvégzése a munkaerő és a termelési eszközök közötti viszonyok alapján.
A gazdaság célja	A gazdaság célja a szükségletek kielégítése a munkaerő és a termelési eszközök közötti viszonyok alapján.	A gazdaság célja a gazdasági tevékenység elvégzése a munkaerő és a termelési eszközök közötti viszonyok alapján.
A munka motivációja	Motívumok, ösztönzők és célok sokrétűsége	A munka motivációja a gazdasági tevékenység elvégzése a munkaerő és a termelési eszközök közötti viszonyok alapján.
A munka funkciója	A munka funkciója a gazdasági tevékenység elvégzése a munkaerő és a termelési eszközök közötti viszonyok alapján.	A munka funkciója a gazdasági tevékenység elvégzése a munkaerő és a termelési eszközök közötti viszonyok alapján.
A munka jellege	A munka jellege a gazdasági tevékenység elvégzése a munkaerő és a termelési eszközök közötti viszonyok alapján.	A munka jellege a gazdasági tevékenység elvégzése a munkaerő és a termelési eszközök közötti viszonyok alapján.
A gazdaság függetlensége	A gazdasági tevékenység nem önálló, társadalmi viszonyokkal átszövődik	A gazdaság függetlensége a gazdasági tevékenység elvégzése a munkaerő és a termelési eszközök közötti viszonyok alapján.
Termelő-fogyasztó szerepek alakulása	A termelő egyben fogyasztó is	A termelő-fogyasztó szerepek alakulása a gazdasági tevékenység elvégzése a munkaerő és a termelési eszközök közötti viszonyok alapján.
A haszonelvűség jelenléte	A számolás és a méltányosság érzése jellemző	A haszonelvűség jelenléte a gazdasági tevékenység elvégzése a munkaerő és a termelési eszközök közötti viszonyok alapján.
Érdekrendszerek	Közösségi érdek előtérben	Érdekrendszerek a gazdasági tevékenység elvégzése a munkaerő és a termelési eszközök közötti viszonyok alapján.
A szolidaritás foka	A közösség felelősségvállalása az egyénért	A szolidaritás foka a gazdasági tevékenység elvégzése a munkaerő és a termelési eszközök közötti viszonyok alapján.

Polányi Károly: Az archaikus társadalom és a gazdasági szemlélet (Budapest, Gondolat Kiadó, 1989. évi kiadás).



definíció születése annál is inkább szükségzerű, mert a régi fogalom- és értékrendszerben felmerülő problémákra csak új típusú megoldással, fogalom és értékrendszerrel lehet választ adni.

A bér munka gazdaságának válságával párhuzamosan születőben van a gazdálkodásnak, s ezzel együtt a foglalkoztatásnak egy régi/új formája. Régi és új egyszerre, hiszen egyes típusait az archaikus társadalmakban figyelhetjük meg, míg más típusait a jövő lehetséges foglalkoztatási formáit felvázoló tanulmányokban látjuk körvonalazódni. (Beck 2000, Vobruba 1989, Soros 1996, Castel 1998)

Ezt az új működési formát legszemléletesebben Polányinak a szubsztantív gazdaság fogalmával lehetne szemléltetni, s legfőbb jellemzőjeként azt célszerű kiemelni, hogy a gazdaság ebben a modellben nem elkülönült, önmagáért való alrendszerként jelenik meg, hanem beágyazódik a teljes társadalmi tevékenység- és viszonyrendszerbe. (Polányi 1976.)

A szubsztantív, vagy beágyazott gazdaságot működésében az archaikus (preindusztriális) társadalmak etnográfusai sokat kutatták, s rögzítették legfőbb sajátosságait. (Malinowski 1972, Fraser 1965, Bourdieu 1978).

A történelmi párhuzamnak többek között azért is van létjogosultsága, mert *a gazdaság történelmileg változó jellegére és helyére hívja fel a figyelmet* a társadalmi újratermelés során. (Ferge, 1991) Lehetőséget biztosít továbbá arra, hogy egy rendszeren belül keletkezett működési problémákra a rendszeren kívülről érkező megoldási lehetőségeket, válaszokat kínáljon.

A szubsztantív, vagyis *beágyazott gazdasággal* szemben álló, napjaink gazdálkodását meghatározó *formális gazdaság* sajátosságait összehasonlítva egy új működési mód látszik körvonalazódni, mely a foglalkoztatásra vonatkozóan más szabályokat ír elő, s új lehetőségeket vet fel. (Polányi, 1976) A formális gazdaság mindent felülíró dominanciájával szemben napjainkban – talán éppen a megoldatlan problémák által kikényszerítve - újra feltűnik, s létjogosultságot kap a gazdasági tevékenység, munkatevékenység e régi/új formája. Bár ennek az új típusú gazdaságnak a körvonalai még bizonytalanok, s számos kérdést vetnek fel a munka jellegével kapcsolatban, a formális gazdaságtól eltérő sajátosságai nyilvánvalóak.

“Létezik... a normális foglalkoztatás és a segélyezés, a társadalmi beillesztés és a szakmai újraképzés, a piaci szektor és a támogatott szektor közé beékelve egy olyan “harmadik szektor”, melyet olykor “szociális gazdaságnak” hívnak. E tevékenységek terjedő félben vannak, legkivált a munkanélküliség “szociális” kezeléséből adódóan, amelynek kapcsán olykor nehéz eldönteni, hogy a kitűzött cél az újra munkához juttatás-e, vagy pedig olyan helyzet rögzítése, amely éppenséggel “félúton” van a munka és a segélyezés között. Ezek az eredmények, amelyek 1993-ban 400 ezer embert érintettek, s amelyek hajlamosak a klasszikus munkaerőpiac önálló szegmensévé válni, hasznosnak bizonyulnak egy katasztrófa helyzetben. Az azonban merő eufemizmus, ha “foglalkoztatáspolitikának” minősítjük” őket” - írja Castel a kilencvenes évek közepén. (Castel, 1998. 406.old.)

“Szociális gazdaság”? “Harmadik szektor”? A fogalmak a kilencvenes évek közepén még meglehetősen képlékenyek, de az új gazdaság alapvető jellemvonásai már markánsan körvonalazódnak. Nyilvánvalóvá válik, hogy a domináns piaci értékekkel szemben, a haszonelvűség mindenekfelettségét megkérdőjelezve és a társadalmi értékeket előtérbe állítva képzelik el a szerzők a gazdaság újszerű működését. Beck olyan foglalkoztatási formát mutat be, ahol a jövedelemszerző tevékenység mellett legalább akkora jelentősége lenne a társadalmi szempontból értékesnek tartott emberi tevékenységnek és a társadalmi kohézióknak. A “Bürgerarbeit” fogalma egyszerre tartalmaz gazdasági és társadalmi jellemzőket is. A jövedelemgarancia éppúgy hozzátartozik, mint a munkaidővel való rendelkezés lehetősége és az aktív társadalmi részvétel joga. (Beck, 2000.) Soros arra hívja fel a figyelmet, hogy a “profitszerző magatartás térnyerése a polgári erények kárára magát a politikai rendszert is aláássa”, s kedvezőtlen hatással van a gazdaságra. Az ő modellje a “nyílt társadalom”, amelyben a boldogság mérésére a polgárok önállóságának fokát javasolja, s ehhez igazítaná a gazdasági folyamatokban való részvétel formáját is. (Soros, 1999. 235.) Fukuyama a társadalmi tőke fontosságára hívja fel a figyelmet, amely nem erősíthető pénzbefektetéssel. Az erős közösségi normák, a becsületesség, a lojalitás nélkül nem képzelhető el hosszútávon működő gazdaság. Olyan közösségek építését javasolja, amelyek a társadalmi tőke megerősítését szolgálják. (Fukuyama, 1997.) Giddens “A harmadik út”. című művében olyan munka mellett voksol, amely egyszerre jelent tartalmas munkát, de egyéni identitást erősítő tevékenységet és társadalmi kohéziót növelő köteleket is. (Giddens, 1999.144.old.)



A formálódó szociális gazdaság fenti szerzőknél említett tulajdonságait elemezve számos rokon vonást fedezhetünk fel az eddig elhangzottak, és a Polányi, többnyire archaikus társadalmakra érvényesnek tartott, "szubsztantív" gazdasága között.

Jóllehet az időtávlatok a két korszak között meglehetősen nagyok, a párhuzam feltételezett érvényességére még Castel kételkedő megjegyzései is ráerősítenek. A szociális gazdaság esetében sem válik a gazdasági tevékenység öncéllá. A haszon és a nyereségvágy előtt ennek a gazdasági tevékenységnek "szociális" céljai vannak, melyek egy formális gazdaságban nehezen egymás mellé illeszthető sajátosságok. "Félúton vannak" - mondja Castel - a munka és a segélyezés között. Vagyis csupán a profitért nem éri meg ezeket a szervezeteket/munkahelyeket működtetni. A szociális gazdaság tehát szemben áll a "homo oeconomicus" mítoszával, mely szerint az ember természetétől fogva számító és nyereségre orientált lény. (Ferge, 1991. 28.old.) Az archaikus társadalmakhoz hasonlóan, ahol "a benszülöttek rengeteg időt és energiát fordítanak teljesen fölösleges erőfeszítésekre, legalábbis a haszonelvűség szempontjából nézve" (Malinowszki, 1972. 32.), a szereplők a szociális gazdaság szervezeteiben is számos olyan feladatot vállalnak, amelyek inkább szolgálják a résztvevők társadalmi integrációját, szerepkészletének bővülését, társadalmi kapcsolatainak erősítését, mintsem nyereségtermelést, vagy gazdasági értelemben vett haszonmaximalizálást.

Ezek a tevékenységek tehát nem formális, hanem a különféle szükségletek kielégítésére szolgáló "szubsztantív" gazdasági formációk (Polányi, 1976) "Nem hiányzik az egyéni érdek sem, csak épp az egyéni érdek mintegy önként és öntudatlanul alárendelődik a közösség érdekének, azaz a közösség közösségként való fennmaradása érdekének." (Ferge, 1991. 30.old.)

Ezekben a közösségekben, hasonlóan az archaikus társadalmak gazdasági tevékenységet végző közösségeihez "A munka nem öncél s nem is erény önmagában véve. Ami értékelendő, az nem a gazdasági célra irányuló tevékenység, hanem maga a cselekvés, gazdasági funkciójától függetlenül, s csak akkor, ha valami társadalmi funkciója van. Aki magát valamire tartja, annak mindig kell valami elfoglaltságot keresnie... Aki lusta, az nem tölti be a csoporton belül neki járó funkciót, ezzel pedig törvényen kívül helyezi magát, és kiteszi magát a csoportból való kiközösítésnek." (Bourdieu 1978. 328.old.)

A szociális gazdaságban tehát a közösen végzett feladat célja a "a közösség erősítése a kötelezettségek és az élvezet megosztása révén" (Ferge, 1991, 29.old.) Ez természetesen nem jelenti azt, hogy a gazdasági szervezetben nem zajlik termelő, érték előállító tevékenység. Szükségszerűen zajlik, hiszen a gazdaság célja is a szükségletek kielégítése, beleértve a materiális (gazdasági) szükségleteket is. De nem a profit termelés az elsődleges célja, s a szereplők legfőbb mércéje. Ezekben a termelő közösségekben is gyakorolják a számolást az elvégzett tevékenység eredményének összegzésekor, de nem írja felül a számolás szükségességét a számítás gazdasági kényszere.

A munka mindezeknek megfelelően sem nem kényszer, sem nem eszköz valami más cél érdekében, hanem olyan természetes létezési mód, amely nem is különül el más társadalmi tevékenységtől. A szociális gazdaság szervezetei ennek megfelelően a társadalomszervezői, védelmi, jóléti, közösségi funkciók egy jó részét is ellátják. Ha ezek a funkciók nem maradnak meg, a szociális gazdaság villámgyorsan kiüresedik és lecsupaszodik a csak önmaga érdekeit szem előtt tartó gazdasági funkcióra.

A szociális gazdaság mindezek következtében nagy feladatot vállal. Megpróbálja a többi alrendszerrel levált, csak szigorúan a saját alrendszere érdekeit, értékeit (haszon, gyorsuló ütemű növekedés, költséghatékonyság, termelékenység) követő gazdaságot visszailleszteni a társadalom többi alrendszerébe, s az individuális érdekek elé állítani a kollektív érdekeket az egyes gazdasági tevékenység végzése során. Feleleveníti a gazdaság régi/új értékeit: pl. a szükséglet kielégítés fokát, minőségét, s a felgyorsult világ másodpercekre beosztott idődimenziója mellé (jobb esetben helyébe) állítja a hosszú távú (de legalábbis a középtávú) hasznosság gondolatát, mely nem mindig közvetlenül pénzben kifejezhető. A profit maximalizálás elsődleges célja helyett a közösség fennmaradását, jólétét szolgálja, mint alapvető célt. A piac által látványosan visszaautasított nem-fizetőképes szükségletek kielégítését is vállalja, sőt időnként ezt helyezi előtérbe. Az áruviszony általánossá válásával eldologiasodott munkaerőt (mely maga is áruvá vált) kiszabadítja a tisztán gazdasági, dologi viszonyból, s visszaadja személyiségét, társadalmiságát. A kísérlet eredményeként szükségszerűen újjászületik, ill. megerősödik a társadalmi szolidaritás, ami az Európa-paradigma egyik alappillére, a társadalom működésének elengedhetetlen feltétele.

A szociális gazdaság megteremtésére irányuló kísérletek tehát nem kis feladatot vállalnak magukra. Egy domináns gazdasági formáció keretei között kell megteremteniük egy, majdan a dominánst felváltó gazdasági és foglalkoztatási modell elemeit. A születő modell elemei ráadásul nem valami hipermodern elmélet részei, hanem az archaikus formák újragondolásából fakadó következtetések. Vajon a lineáris időszemléletű XXI. század, amely a folyamatos fejlődést, haladást hirdeti, hogyan viszonyul majd ezekhez az archaikus modellekhez? Lehetséges-e a fejlett piac korában egy beágyazott gazdasági formának a kialakulása, kiterjedése? Lehetséges-e a végletekig formalizált struktúrák között egy, a beágyazott gazdaság sajátosságait mutató gazdálkodási forma meggyökereztetése, elterjesztése? Lehetséges-e, hogy a szociális gazdaság a XXI. század szubsztantív gazdasági formációja?

Soros György szerint csak ez a lehetséges út- bár nem szociális gazdaságnak hívja, hanem közösségi gazdálkodásnak. (Soros, 1999, 2004) Castel a bér munka válságának bemutatásakor szintén hosszan érvel a közösségi gazdálkodás, vagy szociális gazdaság mellett.

“A szociális felfedezése szelídítette valamennyire hozzá az emberhez a piacot, s tette humanizáltabbá a kapitalizmust. A gazdaságilag legfejlettebb társadalmak, *mivel ezek épülnek leginkább a bér munkára (szerk. megj.)*, a legsérülékenyebbek Szükséges a társadalmi újjáépítése. A szociális alapja a jóléti állam szötte háló. Ennek visszaszorulásával éppen a gazdaságban jelenhet meg egy olyan kohéziós eszköz, szerkezet, mely a gazdasági funkciók mellett, vagy annak beágyazásával a szociális, társadalmi funkciók erősítését és képes ellátni. (Castel, 1998. 389. old.) A jóléti állam fokozatos visszavonulása egyre aktuálisabbá teszi Castel tíz évvel ezelőtti megállapítását. Egy új gazdasági és foglalkoztatási forma kialakulása elemi és elodázhatatlan szükséglet a modern társadalmakban.

Az már mindenképpen előremutató, hogy széles körben ismertté vált a formális és szubsztantív gazdaság közötti ellentmondás. Az ellentmondás feloldására irányuló módszerek felismerése, alkalmazása pedig a közeljövő gazdasági és társadalompolitikai dilemmáinak központi kérdésévé vált. A dilemmák során számos fogalom, értelmezés, megközelítés alakult ki a szociális gazdasággal kapcsolatban. Vannak ágazati, szervezetszociológiai, társadalomfilozófiai és gyakorlati közelítések. De bármelyik közelítést vesszük is alapul, **a szociális gazdaság lényegi elemeként a beágyazottságot kell kiemelni.** A 2. táblázatban sorolt jellemzők valamennyi közelítés esetében érvényesek. He ezeknek az elemeknek csak egyike-másika érvényesül, a szociális gazdaság lényege kérdőjeleződik meg, s nem történik más, mint a formális gazdaság megjelenítése “modern retorikai köntösben”.

“A gazdasági hatékonyság minden egészséges, erőteljes társadalom szükséges eleme és csak a javíthatatlan széplelkek becsülhetik le jelentőségét. Ám ha a hatékonyságot eszközből elsődleges céllá teszik, ezzel magát a hatékonyságot zúzzák szét. Mert egy komplex civilizációban a hatékony cselekvés alapja a kooperáció És ennek feltétele az, hogy egyetértés legyen, milyen célokra irányuljanak az erőfeszítések és milyen kritériumokkal kell mérni az erőfeszítések sikerét.” (Ferge 1991. 50.old.)

Debrecen, 2006

## 2. EGY ÚJABB MÍTOSZ, VAGY REÁLIS ALTERNATÍVA?

### A SZOCIÁLIS GAZDASÁG KORLÁTAI

“Amiről mindenki beszél, de még senki nem látta ?!”

A szociális gazdaság az utóbbi években soha nem látott virágkorát éli. Ha nem is a valóságban, de a szakmai, politikai retorika terén mindenképpen. Hazai és nemzetközi konferenciákat szervezünk róla, foglalkozik vele a vállalkozói szervezetek köre éppúgy, mint a kormányzati struktúra és a civil társadalom. Készültek európai uniós állásfoglalások a szociális gazdasággal kapcsolatban, négy európai országban a szociális gazdaságnak saját minisztere van, s szerepel a Nemzeti Foglalkoztatási Akciótervben éppúgy, mint a legtöbb regionális fejlesztési stratégiában. Az elektronikus kereső szolgálatok több tízezer találatot jeleznek a téma iránt érdeklődőknek, a legkülönbözőbb tartalommal, a nemzetközi keresők számos honlapra mutatnak rá,

ahol végtelen tárhelyeket tartanak fenn a téma számára. Úgy tűnik, a szociális gazdaság egy olyan univerzális eszköz, amellyel egyszerre lehet kezelni gazdasági, társadalmi, munkaerő-piaci, szociális, s ki tudja még milyen problémákat. Egy-egy ilyen univerzális eszköz kapcsán azért felmerül a gyanú, ha ennyi mindenre jó egyszerre, akkor valószínű, hogy speciálisan nem jó semmire. Mindezzel párhuzamosan jogos aggodalom fogalmazódik meg: ha ennyire szerteágazóan akarjuk használni a fogalmat, akkor kiüresedik az a speciális tartalom, amit a szociális gazdaság iránt elkötelezett szakmai kör kifejezetten ezzel a fogalommal kíván lefedni. Hogy ez utóbbi helyzetet elkerüljük, **célszerű számba venni, mi az, amit** megítélésünk szerint **nem lehet azonosítani a szociális gazdaság fogalmával**, továbbá, hogy milyen nehézségek, akadályok, állnak a szociális gazdaság kiszélesedése előtt. Lássuk tehát a **korlátokat** egyfelől **amelyeket mi magunk** szakmai szempontok szerint **állítunk**, majd azokat, amelyeket **a pillanatnyi gazdasági, társadalmi közeg állít a szociális gazdaság elé!**

## 2.1.A FOGALMI SOKSZÍNŰSÉG ELŐNYEI, HÁTRÁNYAI

*Korlátok, melyek a gondolkodásunkban vannak*

A szociális gazdaság viszonylag új, s ennek köszönhetően nagyon sokféle módon értelmezett eszköz az EU fogalomtárában. Interdiszciplináris jellegéből adódóan – egyszerre tartozik a gazdaságpolitikai, foglalkoztatáspolitikai és szociális területhez, egyszerre piaci és nem piaci jellegű- a hozzá fűződő- *gyakran irreális- várakozások* kifejeződnek a sokszínű fogalom használatban.

Lássunk néhány jellegzetes korlátozást a fogalommal kapcsolatban!

*A szociális gazdaság azonos a szociális területen végzett tevékenységgel*

Különösen sok félreértésre ad okot a szociális gazdaság és a szociális szektor viszonya. Van olyan nézet, melynek képviselői **a szociális szolgáltatások körét, mint a szociális gazdaság kizárólagos tevékenységi körét említik**. Ezt erősíti az EU által Fehér Könyvnek a szociális gazdaságra vonatkozó meghatározása is. Ennek megfelelően a szociális gazdaság a helyi közösségek és a magánháztartások piac által lefedetlen szükségleteinek kielégítésére szervezi szolgáltatásait. S mivel a piac a fizetőképes kereslettel bíró szükségleteket lefedi, nem marad más terület a szociális gazdaság számára, mint a fizetőképes kereslettel nem bíró szükségletek köre, melyet a fogalom alkalmazói azonnal átfordítanak szociális szolgáltatásokra. A szociális szolgáltatások körét ráadásul Magyarországon még az európai gyakorlattal szemben is túl szűkre vonjuk. **A “szociális” ugyanis Európában, a legtöbb országban, a szó szerinti fordításnak megfelelően “társas”-t jelent**, mely magában foglal egy sor olyan közösségi szolgáltatást, amelyet a hazai szóhasználat nem sorolna a “szociális” kategóriába. Ide tartozik pl. a szabadidős programok szervezése (pl. társas tevékenységek, rendezvények szervezése, hobbycsoportok működtetése, művészeti csoportok menedzselése) éppúgy, mint az állampolgári jogok képviselete (pl. érdekvédelmi csoportok szervezése, jogvédő irodák működtetése), vagy akár a kifejezetten jövedelmező sportegyesületek, klubok működtetése. Magyarországon a “szociális” kategória nem tartalmazza ezeket a társas tevékenységeket, s a fogalom a társadalmi hátrányokkal küzdő, anyagi tekintetben az átlagtól leszakadó, vagy speciális fogyatékkal élő személyek körében kifejtett tevékenységre korlátozódik. Magyarországon a “szociális” kifejezés kapcsán hamarabb asszociálunk tehát a “szegény” fogalomra, mint a “jóléti rendszerekre”, ami Európa másik felén a “szociális” természetesebb tartalma.

**A korlátozás többszörös veszélyt jelent a szociális gazdaság hazai fejlesztése során.** Egyfelől **leszűkíti a szolgáltatások körét olyan célcsoportokra, amelyek vásárlóként nem,** vagy csak igen minimális mértékben **képesek fellépni.** A piacképes fogyasztó és a semmilyen vásárlóerővel nem bíró célcsoport között azonban még nagyon széles a skála, ahol a szociális gazdaság kifejtheti hatását, ahol beékelődhet a gazdaság működésébe, s a profit minimalizálásával képes önfenntartó módon elérni gazdasági függetlenségét. A szociális gazdaság tevékenységét tehát egy olyan célcsoportra szűkíteni, ahol kizárólag az állam, mint közvásárló (esetleg a biztosítási rendszerek) léphetnek be a szolgáltatások ellentételezésekor, szóval az a finanszírozó, melynek fizetőképességét az utóbbi időben folyamatosan megkérdőjelezzük, forrásait korlátozzák nem kínál biztos alapot

egy széleskörű fejlődésre, de legfőképpen a szektor gazdasági függetlenségére. Így a köztes szerep - az állam és a piac közötti harmadik szektor - nem érvényesülhet, hiszen a feltétlen és maximális függés az állami forrásoktól éppen a szociális gazdaság lényegét semmisíti meg.

A szociális gazdaság fogalmának másik oldalú korlátozása a szektoron belül foglalkoztatottak körében tapasztalható. *A szociális gazdaságban dolgozó személyeket a legtöbb esetben a közvélemény a hagyományos foglalkoztatási programokban megismert célcsoportokhoz hasonlítja:* tartósan munka nélkül lévő, képzettséggel nem rendelkező, vidéki 45 évnél idősebb, vagy 25 évnél fiatalabb talán roma férfi. A tevékenységi kört is ennek a célcsoportnak az adottságaihoz méri. A szociális gazdaság azonban nem kizárólag ennek a többszörös hátránnyal bíró célcsoportnak a küzdőtere. A szociális gazdaságban munkát vállalók rendelkezhetnek ugyanis más hiányokkal is, melyeknek leküzdésére választották a szektorban kínálgató munkalehetőséget. Lehet egyszerűen pályakezdő, munkatapasztalatok nélkül, lehet újrakezdő a Gyes után, lehet szűk kapcsolatrendszerrel bíró középkorú, lehet a hozzátartozója halála után a munkaerőpiacra ápolási díjról visszatérő, de éppúgy lehet a feszített munkatempóban kiégett bróker, vagy a napi 16 órát a családjától elvenni sajnáló bankár is. Ez utóbbi célcsoporttal természetesen más lehetőségek kínálóznak a tevékenységek palettáján, mint az elsőként említett célcsoport esetében. Ha alaposan megvizsgáljuk a hazai szociális gazdaságban tevékenykedő szervezetek humánerőforrás állományát, azonnal látjuk, hogy a legjellemzőbb a középfokú végzettség, s két korosztály van bent többnyire a rendszerben: a pályakezdők és a 40 éven felüliek. Ezek a szociális gazdaságban tevékenykedő szervezetek tehát sokkal kedvezőbb humánerőforrás tőkével rendelkeznek, mint ahogyan azt a szociális elnevezésből a sztereotípiákra hagyatkozva a közvélemény feltételezi.

#### *A tevékenységek köre a szolgáltatásokra korlátozódik*

A szociális gazdaság nem csupán a szociális célcsoportok körében végzett – idősekre, fogyatékosokra, hajléktalanokra- irányuló szociális szolgáltatás. A szociális gazdaság szereplői között a jóléti egyesületeken, alapítványokon túl számos egyéb formájú közösségi vállalkozás is megtalálható, amelyek *elsődleges célja a termelő tevékenységben való részvétel*. Az új típusú szövetkezetek, közösségi vállalkozások munkavállalói részvényprogramban szerveződő társaságok valamennyien részesei a szociális gazdaságnak, s aktív szereplői az *új érték termelésében résztvevő munkavállalók* közösségének.

A szociális gazdaságra vonatkozó előítéletek, sőt kritikák között gyakran találkozunk azzal a nézettel, mely szerint a szociális gazdaság szereplői nem vesznek részt új érték termelésében, csupán a meglévők felhasználásában. Számukat tehát azért nem lehet egy bizonyos mértéken felül növelni, mert csupán azt a forrást használhatják fel, amit a gazdaság előállít. A szektor finanszírozását tehát maradványelven képzelik. Ami az "éréket előállító gazdaság" optimális működése, profitképzése után fennmarad, az mehet a szociális gazdaságba szociális ill. foglalkoztatási célokra. Nehezen megy át a köztudatba, hogy ez a szektor is az "értéket előállító gazdaság" része, s nem csupán pénzköltő, maradványelven finanszírozható/finanszírozandó szektor, hanem pénzt, értéket előállító szektor. Növekedésének pedig nem szabhat gátat közvetlen módon a gazdaságban keletkezett, vagy hiányzó maradvány. A szervezetek termelnek és szolgáltatnak, piaci áron termékeket és szolgáltatásokat értékesítenek, árbevétellel rendelkeznek, gazdálkodnak, s nem csupán az "állami pénzt költik, amit szociális célokra kivettek a gazdaságból".

#### *A szociális gazdaságban önkéntesen végzett karitatív tevékenységet végeznek*

A szociális gazdaság egy másik közelítés szerint olyan önkénteseket szervező, s az önkéntesekkel szociális szolgáltatásokat ellátó szervezet, melynek alapvető vonása a karitasz. Az ott dolgozó nem kap bért, hiszen önkéntes felajánlásban végzi a tevékenységet. Ebben az esetben sokkal inkább a szándék, mint a tényleges teljesítmény a fontos. Sokan nem értik, hogy aki a szociális gazdaságban nem önkéntes, hanem jövedelemszerző tevékenységet akar végezni, az miért nem az első, vagy a második szektorban keres állást. Miért folyamodik a harmadik szektor szervezeteihez állásért? Nehezen értik meg, hogy a harmadik szektorban is szervezhető megélhetést biztosító, jövedelemszerző tevékenység. E kételkedő kritikusok szerint a szervezetek karitatív jellege abban is megnyilvánul, hogy nem elvégzett teljesítmények után járó munkadíjat ad, hanem olyan juttatásokat, amelyeket a "dolgozó" azért kap, mert rászorul, s nem azért, mert a munkatevékenysége alapján megilleti.

Kollektív önszervezés, vagy hatékony gazdasági tevékenység?

A kételkedők másik csoportja szerint a szociális gazdaság eredményeit nem lehet közgazdasági kategóriákkal mérni. A hatékonysága, eredményessége messze elmarad a piaci szervezetek mögött, ezért életképessége, a piacon való maradása eleve megkérdőjeleződik. A szociális gazdaságban megfogalmazódó teljesítményelvárások valóban mások, mint a piaci szervezeteknél. De azt látni kell, hogy a mászás elsősorban minőségi és nem mennyiségi oldalról tapasztalható. Itt a tevékenység nem egyedüli mércéje a pénzügyi haszon. Eredménynek tekintenek sok olyan csak "soft indikátorral" mérhető eredményt, mely nem a mennyiségi, hanem a minőségi változásokat követi. Ide tartozik pl. a készségek, képességek változása, a kapcsolatrendszer szélesedése, az énkép formálódása. A legfőbb mérce pedig a mennyiségi mutatók mellett az életminőség alakulása.

Mindezek mellett azonban fontos a gazdasági tevékenység is, hiszen a szervezet életképessége mégiscsak közgazdasági mércékkel mérve kell, hogy biztosítható legyen. Igaz, itt a profitszerzés, mint a gazdaság működésének célja háttérbe szorul, s az elsődleges a közösség működőképessége lesz, ami profit nélkül, a működési költségek előállításával is megvalósítható. Ehhez elegendő az alacsonyabb szintű teljesítményelvárásoknak eleget tenni, de a gazdasági tevékenység működtetése, a részvétel az új érték termelésében elengedhetetlen követelmény.

*Informális szektorban, informális munkakörökben nem lehet formalizált gazdálkodási formában működni*

A legnagyobb kétségeket megfogalmazók még azt is megkérdőjelezzik, van-e lehetőség egyáltalán a szociális gazdaság kiépítésére. Szerintük ugyanis a szociális gazdaság működési területe az informális gazdaság, amely azért nem tudott formalizálódni, mert hiányzott belőle a fizetőképes kereslet. Ebben az esetben viszont irreális elvárás ezt az informális gazdaságot formalizálni. Egyfelől mert továbbra is forráshiányos, tehát a legális foglalkoztatás és szervezeti működés forrásai nem nyerhetők ki belőle, másfelől, még ha ennek a forrása szűkösen meg is teremtené, hatalmas konkurenciaként ott áll vele szemben a fekete gazdaság informális mechanizmusa, amely minden formalizálási törekvésnek ellenáll. Ha mégsem így lenne, már rég betört volna erre a területre a piac.

Ez a szemlélet valószínűleg sokkal inkább jellemző a hazai viszonyokra, mint a szociális gazdaság nemzetközi megítélésére. A kényszervállalkozások kiterjedt világában kétségtelen, hogy **sokkal nehezebb megtalálni hazánkban azt a piaci szegmenst**, amely egy piaci vállalkozónak már nem éri meg, de egy profit nélkül működő, elsősorban a közösség fennmaradását célzó, s ezt gazdasági tevékenységgel biztosító szervezet számára még megfelel. Ugyanakkor azt is figyelembe kell venni, hogy a közösségi vállalkozásokban olyan plusz energiák (szinergiák), tartalékok vannak (több lábbon állás, speciális szaktudások összekapcsolása, közösségi kockázatvállalás stb.), amelyekkel a kényszervállalkozások nem rendelkeznek.

Mindezt összegezve elmondhatjuk, hogy túl nagy a fogalmi kavargás a szociális gazdaság háza táján. **Mindenki tetszés szerint tölti fel a fogalmat olyan tartalmi elemekkel, amelyek a saját tapasztalatából, előítéletéből, érdekeltségi viszonyaiból fakadnak.** Ez nem csupán a természetes személyekre, hanem az egyes szektorokra, ágazatokra, gazdasági és politikai csoportosulásokra is érvényes. Itt minden mindenkinek valami mást jelent, mégis gyakran szinonimaként használjuk a szociális gazdaság, szolidáris gazdaság, szociális vállalkozás, harmadik szektor, nonprofit gazdaság stb. fogalmakat.

A fogalmi tisztázás azért is szükséges, mert lebonthatóvá teszi a fent jelzett korlátokat, s világossá a szociális gazdaságra vonatkozó kommunikációt. A leszámolás a szómágiával elősegíti, hogy egységes elvárás fogalmazódjék meg a szociális gazdasággal szemben, s ne csodaszerként, de ne is "már megint egy újabb fölösleges szervezet"-ként kezeljék a szociális gazdaságot, hanem csupán úgy, amire alkalmas. Egy eszközként, amellyel a problémáknak csak egy meghatározott körét lehet kezelni, s a gazdaságra vonatkozó elképzeléseket új megvilágításba lehet állítani. Segítségével el lehet indulni az önmagáért való gazdaság felől a szükségletkielégítő gazdaság felé. Ebben az esetben a szociális gazdaság mindenképpen hozzájárul a munkaerő szélesebb társadalmi integrációjához, új státusok születéséhez.



## 2.2. KORÁBBI FOGLALKOZTATÁSI MODELLEK ÉS A SZOCIÁLIS GAZDASÁG

*Korlátok, amelyek a régi rutinból adódnak*

A szociális gazdaság működését gyakran tévesztik össze a laikus szemlélők a korábbi tradicionális foglalkoztatási programokkal, a másodlagos munkaerőpiacon működő aktív munkaerő-piaci eszközökkel. A nyolcvanas-kilencvenes években ezeknek az eszközöknek a népszerűsége hasonlítható volt napjaink váromndásaival a szociális gazdaság irányába. Akkoriban ezek a tradicionális programok hasonló univerzálisnak hitt modellekként tűntek fel, melyek megoldást ígértek a mint nagyobbra nőő munkanélküliséggel szemben. Így szerveződtek pl. a német foglalkoztatási társaságok a nyolcvanas években, a tranzit foglalkoztatási formák hazánkban, vagy a hagyományos aktív munkaerő-piaci eszközök a közhasznú-, közcélú foglalkoztatás, vagy a közmunka. A két program és a két korszak között néhány hasonlóságot is felfedezhetünk, mint pl. a célcsoport, a foglalkoztatás szándéka, vagy a célcsoport fejlesztésére irányuló törekvések.

Mára azonban nyilvánvalóvá vált, hogy a két modell számos - kifejezetten lényeges - elemben különbözik egymástól. A legfőbb különbségek egyike, hogy míg *azok átmeneti modellek voltak, ma a fenntarthatóságról szól minden!* A tradicionális programoknak az átmeneti jellege került hangsúlyozásra, a tranzitív hatást emelték ki a szakértők. A cél, hogy a célcsoport készségeit megerősítve, a hátrányokat csökkentve mielőbb visszakérüljenek a munkavállalók az elsődleges gazdaságba, a piaci szektorba. A szociális gazdaság ezzel szemben első lépésétől kezdve a nyílt munkaerőpiacon szervezi tevékenységét. A létrejött szervezetek nem átmenetiek, a foglalkoztatás nem tranzit jellegű. Kifejezetten azt célozza, hogy a munkaerő a közösség részévé váljon, s ott végezze képességeinek megfelelő gazdasági tevékenységét. Mások a szervezeti keretek is. A hagyományos programokban elsődleges szerepet az állami, önkormányzati szervezetek vállaltak, míg a szociális gazdaság a nem állami szektorban, s két lábbal a piacon szerveződik.

A legnagyobb korlát a szociális gazdaság szervezése terén, hogy a megjelenő új szereplők gyakran semmilyen különbséget nem tesznek az általuk szociális gazdaságnak bemutatott szervezeti keretek, működési forma és a tradicionális másodlagos munkaerő-piaci foglalkoztatási formák között. *Az eltérések pedig ha eltűnnek, s a tevékenység jellegében, a szervezeti keretekben, a szereplőkkel szemben megfogalmazott elvárásokban, az időtartamban, az értékekben, a piacon való jelenlétben megnyilvánuló különbségek semmivé válnak, akkor a szociális gazdaság lényege tűnik el.* Úgy teszünk, mintha szociális gazdaságot építenénk, azokat az eredményeket várjuk el, melyek csupán annak sajátosságai, de a működési formában, a szemléletben, az értékrendszerben, a vállalt sikerkritériumokban és eredménymutatókban nem mozdulunk el a tradicionális aktív munkaerő-piaci programoktól. stb.

## 2.3. PARALEL MODELLEK

### ***A JÓLÉTI PLURALIZMUS KITERJEDÉSE A GAZDASÁGRA A SZOCIÁLIS GAZDASÁG ÉS KÖZVETLEN KÖRNYEZETE KÖZÖTTI FESZÜLTSEGEKBEN REJLŐ KORLÁTOK***

A nyolcvanas évek változó gazdasági, társadalmi feltételei új szerepeket és új szereplőket hívtak életre, erősítették meg. A piaci lehetőségek korlátozódásával, s az állam fokozatos visszavonulásával párhuzamosan mind nagyobb hangsúly került a harmadik szektorra. Új fogalom kap szárnyra a jelenség azonosítására: a jóléti pluralizmus. A jóléti pluralizmus kialakulásának szerteágazó gazdasági, társadalmi háttere van:

***Megváltozott a családszerkezet.*** Mind több az egyedülálló személy, akinek eltartásáról az állam egyre kevésbé tud gondoskodni. Piaci viszonyok között kell megszerezni a megélhetéshez szükséges anyagi javakat.

***A nők növekvő munkavállalása*** is erősíti a plurális gazdaság iránti igényt. Nekik is be kell férni a jövedelmet garantáló munkaerőpiacra. Lásd pl. a válási arányszámok növekedését, a várható élettartam növekedését, a szingli életmódot. Itt nincs családi anyagi bázis a munkából kiszoruló félnek.

**A népesség elöregedése**, a várható élettartam növekedése a nyugdíjalapok stabilitását kérdőjelezi meg. Már nem garantált a nyugdíjas életszínvonala a korábban befizetett járulékokkal. Egyre messzebbre kerül egyébként is a nyugdíjkorhatár, s az idősödő munkavállaló elhelyezkedése a munkaerőpiac teljesítménykövetelményeit figyelembe véve szinte megoldhatatlan.

**Felerősödik a környezeti károk elhárításának követelménye**, melyet a piac, mint feladatot mind messzebbre tol magától.

Egyre nagyobb a **hulladék újrahasznosítás bővülő lehetősége és kényszere**, hogy csak a legfontosabbakat említsük a már mindenki számára nyilvánvaló egyéb okok mellett, mint globalizáció, a piacok átrendeződése, az energiahelyzet átalakulása.

Ezek a kihívások erősítik fel az igényt, hogy a jóléti pluralizmus égisze alatt új gazdasági formáció jelenjen meg, amely egyszerre mutat rokon vonást, de ugyanakkor különbözik is az állami és a piaci szektoroktól. A harmadik szektorban a szociális gazdaság a kereslet/kínálat törvényei alapján azonban magától nem jön létre, mert a magas élőlátás-igény miatt nagyon drága, s a piaci versenyben mindaddig, míg csupán a piaci mércék, teljesítménymutatók állnak rendelkezésre a siker mérésére, alul maradnak. Az elsődleges munkapiacra ennek megfelelően nagyon szűk keresztmetszetben jelenhet meg, s a legtöbb esetben, ha meg is jelenik, a fekete piacra szorul. Ahhoz, hogy a legális gazdaságba kerüljön, s nagy tömegek számára elérhető legyen – miáltal tömegesen nő a foglalkoztatottak száma is- szemléletváltás szükséges, s támogatások kellenek. A támogatások azonban a szociális gazdaságban nem az egyes munkanélkülihez kötődnek, mint a 90-es évek aktív munkaerőpiaci programjai esetében, ahol alacsony hatékonysággal és nagy holt súlyhatással valósultak meg a programok, hanem olyan új tevékenységek, szervezeti formák, szolgáltatások támogatásával, amelynek segítségével ez az új működési forma a maga "beágyazott gazdaság" jellegével ismertté és elfogadottá válhat.

A szociális gazdaság azonban nem légüres térben szerveződik. A környezeti hatások alól nehezen tudja magát kivonni a szülői szektor. Az első és második szektor normái, működési formája nagyban korlátozza a harmadik szektor kiépülését, sajátos működési formájának, értékrendszerének elfogadását. A szociális gazdaság által képviselt értékek, normák gyakran szemben állnak a környezet értékeivel, elvárásaival.

- *A szociális gazdaság alapértéke a szolidaritás és szociális kohézió, amely rövid távon és a napjainkban érvényes legfőbb mércével, a profittal mérve mindenképpen kevesebb sikert ígér, s sokkal többet kerül a gazdasági versenyben, mint a hatékonyságot előtérbe állító, az alacsony teljesítményűeket a gazdaságból kiszorító, a piac törvényeit elsődlegesnek valló hagyományos gazdaság. A működési formát és a rendszert szabályozó alapértékeket egyszerre változtatni dupla teher.*

- *Az alapértékekhez tartozik továbbá a szociális felelősség és elkötelezettség, miközben a többségi társadalom maximálisan individuális, és egyéni karriercélokat követ. Hogyan lesz majd ez a magatartásminta sikeres, és másokat is követésre ösztönző, ha az individuális értékeket követők előnyökre tesznek szert a kollektív értékeket vallók közösségi gesztusaiból?*

- *A demokrácia és részvétel, mint alapkövetelmény jelenik meg a szociális gazdaságban, de az anyagi és kulturális alávetettség, a demokrácia-képtelenség az általánosan jellemző a globalizált és centralizált struktúrákban. Képesek lesznek-e a szociális gazdaság szervezői és munkatársai az induláskor fennálló anyagi és kulturális alávetettségben, demokratikus játékszabályok ismeretének hiányában megfelelni a demokrácia és a részvétel alapkövetelményének, vagy csupán formális demokratikus játékszabály alakulnak ki (majd a főnök megmondja, mit kell tenni, mi meg megszavazzuk!), s a szociális gazdaság egyik lényegi eleme vész el?*

- *A szociális gazdaság egyik legnagyobb hozadéka, hogy a korábban az első és második szektorból kiszorulókat számára autonómiát és függetlenséget biztosít. De képes-e az egyszerre több szempontból megfogalmazódó elvárások mellett (lásd az előző pontokat) olyan gazdasági teljesítményt felmutatni, amely megszünteti a kiszolgáltatottságot, a mindennapi létbizonytalanságot, a maximális függést?*

A szociális gazdaság legfőbb értékei - a méltányosság, szabályozott szabad piac elve, bizalom, megbízhatóság, együttműködés, decentralizáció, diverzitás, hasznosság, teljeskörűség, befogadás, emberközpontúság, fenntarthatóság, pluralizmus, polgári státusz - a mindennapok működését meghatározó értékekkel szemben, annak alternatívájaként megjelenő, a jelenleg sikeresnek tartott piac értékeivel szemben működő értékek

Vajon képesek-e a hátrányos helyzetű, rossz érdekérvényesítő képességgel rendelkező csoportok ebben a szembenállásban az értékek harca terén győzni, s gazdaságilag versenyképesnek maradni? Hogyan lehet feloldani az értékek, elvárások világában feloldhatatlannak tűnő kettősségeket: szolidaritás-versenyképeség, befogadás – versenyszelekció, vállalkozói mentalitás- nagyfokú közösségi szemlélet stb.?

#### **2.4. A SZEKTOR PILLANATNYI HELYZETÉBEN REJLŐ KORLÁTOK**

**Alapvető a forráshiány** - eddig csak nemzetközi forrásokból (Autonómia Alapítvány, Soros Alapítvány stb.) volt lehetőség a civilek forrásfelhasználásra a komplex programok szervezésekor. Egydimenziós modulok (csak képzés, csak foglalkoztatás) léteztek a civilek szervezésében, de ezek hosszú távú hatása kérdéses. A komplex programok pedig a hazai munkaügyi jogszabályok szerint hosszú ideig nem voltak finanszírozhatók.

**A képzettség hiánya** - a forráshiány miatt a harmadik szektor jó szakembert csak időlegesen tudott foglalkoztatni, jószándékú dilettantizmus jellemezte a kilencvenes évek közepéig a szektort. A non-profit szektor szakembereinek képzése is csak a kilencvenes évek közepén kezdődött, s még hosszú időbe telik, hogy megfelelő mennyiségben álljanak rendelkezésre a szektor szakértői, szakemberei. A szektorban dolgozó szakemberek képzettsége alapvetően humán jellegű. Egy közösségi vállalkozásban elengedhetetlen a gazdasági jellegű műveltség. A gazdasági végzettséggel rendelkező szakembereknek azonban napjainkban még nem vonzó karrierpálya a harmadik szektorban kínálkozó lehetőség.

**Szervezeti háttér hiánya, gyengesége** - a fenti körülmények között a kialakult civil szervezetek feladatvállalása, fennmaradása sok bizonytalan pontot jelentett, s a szakszerű szervezetfejlesztés csupán az utóbbi 5 évben indult el. A meglévő, már a nemzetközi programokban is megmértetett szervezetek mellett szükséges lenne egy "középmezőny" kialakítása, fejlesztése, mert igen szűk lesz a szektor és a forrásfelvevő képessége messze elmarad a lehetséges mögött.

**Partnerség hiánya** - a foglalkoztatási problémák megoldása a központi szereplők feladataként tételeződött a kilencvenes évek közepéig. Az eszközök is döntően centralizáltak voltak. A kilencvenes évek közepén az önkormányzatok kerültek előtérbe, s csak az évtized végére vált nyilvánvalóvá, hogy egyedül ők sem boldogulnak a feladattal. A megszervezett önkormányzati foglalkoztatási kht-k a hagyományos foglalkoztatás szervezésére specializálódtak, míg problémaként nem jelentkezett, hogy a munkapiacról kiszoruló többsége a tartós munkanélküliség miatt már nincs foglalkoztatható állapotban. Ekkor kerülnek partneri szerepbe a non-profit szervezetek, amelyek a "képesse tevés" időigényes és sokszor reménytelennek tűnő feladatát is magukra vállalták, partnerré léptek elő. A partnerség azonban nem kiegyensúlyozott. A kormányzati, önkormányzati szereplők, de a piaci szereplők is megkérdőjelezzik az egyenrangúságot ebben a partnerségben. Hol a szervezetlenségre utalnak (szétszórt a szektor, nem lehet vele kapcsolatot tartani) hol az egyenlőtlen színvonalat kifogásolják, mely akadályozza a hiteles partnerségek kialakulását, hol a szakmai hiányosságokat vetik fel, s a "jószándékú dilettáns" címkét osztják a magukat szakembereknek tartó partnerekre. Az utóbbi időben még a jószándékú jelző is elmaradni látszik, mióta az EU-s forrásokért folyó versenyben konkurensként kell megélni a harmadik szektor szereplőinek jelenlétét.

A szociális gazdaság kibontakozása előtt álló korlátok részletes felsorolásának célja természetesen nem az, hogy még annak is elvegye a kedvét a munkában való részvételtől, akinek esetleg ez eszébe jutott. Az akadályok elemzését kifejezetten azzal a szándékkal végeztük, hogy feltárjuk, megmutassuk, hol vannak azok a hiányterületek, beavatkozási pontok, várható nehézségek, amelyekkel számolni kell azoknak, akik egy ilyen nagy munkába kezdenek.

"Ahhoz, hogy változzon valami, valamit meg kell változtatni!" – mondhatnánk mi is az ezeréves bölcsességet. Íme a megváltoztatandók listája!

Felhasznált irodalom

U. Beck: *Capitalism without work*, Dissent, Winter 1997. 102. old.

U. Beck: *Schöne neue Arbeitswelt*, Campus Kiadó. 2000. Hannover

P. Bourdieu: *A társadalmi egyenlőtlenségek újratemelődése* Gondolat Kiadó, Budapest 1978

R. Castel: *A szociális kérdés alakváltozásai*, A Szociálpolitikai Értesítő Könyvtára, Max Weber Alapítvány, Wesley Zsuzsanna Alapítvány, Kávé Kiadó, Budapest, 1998.

R. Dahrendorf: *A modern társadalmi konfliktus*, Gondolat Kiadó, Budapest, 1994.

Zs. Ferge: *Szociálpolitika és társadalom*, Az ELTE Szociológia Intézet Szociálpolitika Tanszéke és a T-Twins Kiadói és Tipográfiai Kft. Kiadványa, Budapest, 1991.

F. Fukuyama: *A bizalom*, Európa Kiadó, Budapest 1999.

A. Giddens: *A Harmadik út*, Agóra Kiadó, Budapest 1999.

O. Giarini- P. Liedtke: *Wie wir arbeiten werden*, Der neue Bericht an den Club of Roma Wilhelm Heine Verlag 1999

A. Gorz.: *Und jetzt wohin? Zur Zukunft der Linken in Berlin*, Berlin 1991

B. Malinowski: *Baloma (Válogatott írások)* Gondolat Kiadó, Budapest 1972

K. Polányi: *Az archaikus társadalom és a gazdasági szemlélet*, Gondolat Kiadó, Budapest, 1976.

E. Ribolits: *Die Arbeit hoch?* PPPProfil Kiadó, München 1997

R. Sennet: *Der flexible Mensch*, Die Kultur des Neuen Kapitalismus Siedler Kiadó, Berlin, 2000

Gy. Soros: *A globális kapitalizmus válsága*, Scolar Kiadó, Budapest 1999.

A. Trube- H. Wittig- A. Koppe: *Effekthascherei oder wie effektiv ist die Arbeitsmarktpolitik?* LIT Verlag Münster-Hamburg-London 2000

G. Vobruba : *Arbeit und Essen* Wien 1989

G. Vobruba: *Alternativen zur Vollbeschäftigung. Die Transformation von Arbeit und Einkommen*. Suhrkamp, Frankfurt am Main, 2000

Wim Kok: *Jobs, jobs, jobs- creating more jobs in Europe*, European Communities, Brüsszel 2004.

### 3. SIKERES FOGLALKOZTATÁSPOLITIKAI MODELLEK AZ EURÓPAI UNIÓBAN

A század elejének világgazdasági válsága óta nem volt olyan nagy a munkanélküliség Európában, mint napjainkban. A gazdaságot alapvetően átalakító harmadik ipari forradalomnak sok munkahely esett áldozatul (Rifkin 1999. 11.old.). A harmadik szektor, a szolgáltatások világa sem váltotta be igazán a hozzáfűzött reményeket, hiszen az informatika, a kereskedelem, a pénzügyi és személyes szolgáltatások terén létrejövő állások mennyisége és minősége messze elmaradt a várakozástól. Sőt a technikai modernizáció az utóbbi években itt is komoly leépítésekhez vezetett. (Martin-Schumann, 1998, 147.old., Blanpain, 1999. 57.old.) Miközben a szakértők egy része a kilencvenes évek második felének gazdasági növekedésének kedvező ütemét hangsúlyozza, másik része az Európai Unió társadalmi és gazdasági válságának legfőbb jeleként a magas munkanélküliségi rátát, s az alacsony foglalkoztatási arányt emlegeti. S úgy tűnik a kettő egyszerre igaz. A gazdasági növekedés ugyanis komolyabb munkahelybővülés nélkül valósult meg az utóbbi évtizedben Európában. A 8,5 %-os munkanélküli ráta különösen akkor nehezen érthető tény az Európai Unión belül, amikor az USA-ban csak 4,0%-os, Japánban 4,8 %-os a munkanélküliség. Az Európán kívüli "csoda foglalkoztatási modellek" mellett, melyek ilyen alacsony munkanélküliségi rátát eredményeznek az Unión belül is van néhány ország, amelyben a munkanélküli ráta nem éri el az EU átlag felét sem. Hollandia 2,5 %, Luxemburg 2,8 %, Írország 3,6 %, Portugália 4,1 %, Svédország 4,3 %, Dánia 5,4 %.(OECD 2000 15.old.)

Mi a titka ezeknek az országoknak? Hol és hogyan dolgoznak itt a munkavállalók? Van-e egységes, egyetemes foglalkoztatáspolitikai modell, mely önmagában is garantálja a kedvező munkanélküli és foglalkoztatási ráták kialakulását, vagy valamennyi "csodamodell" háttérében eltérő gazdasági, társadalmi feltételek és működési módok állnak? E rövid tanulmány célja ezeknek a kérdéseknek a körüljárása.

Elsőként arra a korántsem egyszerűen megválaszolható kérdésre kell kitérnünk, hogy mikor nevezhetünk egy foglalkoztatáspolitikát sikeresnek? Két szempontot célszerű vizsgálni a kérdésre adandó válasz megfogalmazásakor. Egyfelől sikerről akkor beszélhetünk, ha a *munkanélküli ráta* tartósan csökken, vagy tartósan alacsony szinten marad, másfelől, ha a *foglalkoztatás folyamatosan nő*, vagy eleve magas szinten valósul meg.

A kérdés persze továbbra is nyitott. Mit jelent ugyanis, hogy magas szintű a foglalkoztatási ráta és alacsony szintű munkanélküli ráta? Ez pl. azt jelenti, hogy sokan dolgoznak napi 8 órás munkaidőben, mint pl. Németországban? Vagy sokan dolgoznak részmunkaidőben, mint Dániában és Hollandiában? Esetleg – a másik oldalról vizsgálva a kérdést – azt jelenti, hogy kevesen dolgoznak, de jól és el tudják tartani az inaktív társadalmi csoportokat, mert magas a termelési kapacitásuk és jól keresnek, mint Luxemburgban és ezért a munkanélküli rátájuk nagyon alacsony? Igaz a foglalkoztatási ráta szintén alacsony!

A kérdések köre még korántsem merült ki. Amikor ugyanis eldöntjük, mi számít magasnak pl. egy foglalkoztatási ráta esetében, s elfogadjuk, hogy a részmunkaidős foglalkoztatást is beszámítjuk a foglalkoztatásba, önkéntelenül adódik a kérdés: hol a határ a részmunkaidős foglalkoztatásnál? A részmunkaidőből származó jövedelemből el tudja-e tartani magát és esetleg családját a munkavállaló, vagy oly keveset keres, hogy a munkából származó jövedelme kisebb mértékben fedezi a létfenntartáshoz szükséges javakat, mint a nem munkából származó jövedelme? Ha viszont ez utóbbi igaz, lehet-e nyugodt lélekkel a foglalkoztatottakhoz sorolni a munkavállalót? Az Európai Unióban használatos statisztikai nyilvántartási rendszerek mindenkit a *foglalkoztatottakhoz* sorolnak, akik *legalább heti egy óra kereső tevékenységet végeznek*. Ennek a számítási módnak a segítségével a létfeltételek kedvező változása nélkül bekövetkezhet a foglalkoztatási ráták látványos emelése, és a munkanélküliségi ráták csökkentése. Igazi összehasonlítást a nemzetközi modellek között az biztosítana, ha a személyenként és évente végzett munkaidőt lehetne összevetni, de erre vonatkozóan még nincsenek hiteles nyilvántartások és hivatalos számítások. (Werner,1998. 3.old.)

A siker definiálásakor célszerű továbbá azt is figyelni, hogy milyen a munkanélküliség összetétele: strukturális, vagy konjunkturális munkanélküliséggel van dolgunk. A strukturális munkanélküliség esetében ugyanis még egy gazdasági fellendülés ciklusában sem sikerül az érintetteket a munka világába integrálni, itt ugyanis igen nehezen közvetíthető, rossz munkaerő-piaci pozícióval rendelkező, többnyire évek óta a munka világán kívül lévő tartós munkanélküliekről van szó. A konjunkturális munkanélküliség ugyanakkor a gazdaság



élénkítésével jelentős mértékben csökkenthető, mert itt a munkavállalók munkaképessége és munkavállalási hajlandósága lényegesen kedvezőbb, mint az előző csoport esetében.

Nézzük meg néhány ország esetében, milyen keretfeltételek mellett, s milyen összetételű munkanélküliség esetén sikerült elérni az igen kedvező statisztikai mutatókat a munka világában!

## ÍRORSZÁG

“Írország elmaradott agrárállamból Európa egyik leggazdagabb országa lett “ (Capell-Craig 2000, 27.old. ) - olvashatjuk mind gyakrabban a sikertörténet krónikáját beharangozó kulcsmondatot. A költségvetés többlete Európában itt a legnagyobb, a szoftverek exportjában pedig a világranglista élén állnak. A siker jele természetesen az is, hogy Írorszában a munkanélküliségi ráta 1993-ban még 16 % körül volt, 2000-re 3,6 %-ra csökkent. Egyes területeken (informatika, finommechanika) munkaerőhiány mutatkozik, s államilag támogatják a magasan kvalifikált munkaerő “importját” az országba. A munkanélküli ráta csökkenése mellett az éves GDP növekményük a 90-es évek végére 8-10 % között mozgott, s ez 3-4 % évi növekedési ütemet jelentett a foglalkoztatás terén is. A gyors gazdasági növekedés, a foglalkoztatás bővülése, a gazdasági hatékonyság növekedése nem egy tényezőre vezethető vissza.

A népességben belül magas, sőt nő az aktív korúak aránya, sok a fiatal munkavállaló. A foglalkoztatási egyensúlyt a munkavállaló generációk között azonban nem úgy teremtik meg, hogy csökkentik a munkaidőt, hogy mindenki beférjen a foglalkoztatásba. Viszonylag alacsony a részmunkaidőben foglalkoztatottak aránya az országban. Még a nők esetében is alig éri el a 17 %-ot. A fiatalok többségét képzésbe, támogatott foglalkoztatásba vonják.

“Írország titkát sokan abban látják, hogy Dublin a transzferek (EU támogatások- Cs.J.) jelentős részét (37 %-át) az oktatásra fordította, így igyekezvén orvosolnia nyolcvanas évek végének súlyos munkanélküliségét. Összehasonlításként: Görögország csupán 17 %-ot szánt az oktatásra...” (Capell-Craig 2000, 28.old.)\*

Nemcsak a képzésre fordítanak nagy figyelmet, de igen magas a GDP-ből foglalkoztatási célokra kifizetett arány, ami eléri a 4 %-ot is, míg Németországban 3,6 % és pl. Magyarországon alig valamivel több, mint 1 %. Ennek az összegnek az európai gyakorlattól eltérően csak a fele megy a passzív ellátási formák finanszírozására. A legtöbb EU országban ugyanis a foglalkoztatáspolitikára elkülönített összegnek legalább 2/3-a, időnként 3/4-e is a passzív ellátások finanszírozását szolgálja.

A támogatott foglalkoztatási programok szervezése mellett jelentősek az adókedvezmények is, melyek az alacsony jövedelmű személyek munkavállalását szorgalmazzák. A heti 100 font alatt kereső személyek adómentességet élveznek, s a lassan emelkedő adósávokkal szorgalmazzák, hogy a munkavállaló vállalja el a rosszabbul fizetett munkákat is, mert még azzal is jobban jár, mint a szűkösre vont támogatási rendszerből származó jövedelemmel. Az adókedvezmények ellenére 1998-ra az állami költségvetés a hosszú deficit korszak után többlettel zárt, s az óta az államkassza évi megtakarítása méltán váltja ki a többi EU-s ország elismerését.

A foglalkoztatáspolitikai további fontos eleme a kedvező adópolitika mellett a bérek visszafogása a gazdaságban, a versenyképesség megőrzése érdekében. Olcsó, és igen magas színvonalon képzett munkaerőt biztosítanak a foglalkoztatóknak, befektetőknek. A kilencvenes évek közepén a szociális partnerek hosszú távú megállapodást kötöttek annak érdekében, hogy a foglalkoztatás és a jövedelem biztonsága garantált legyen. A megállapodás lényege az volt, hogy a reáljövedelmet nem a nominálbér emelésével, hanem az adósávok csökkentésével igyekeznek biztosítani a munkavállalók számára, s ezzel egyúttal a munkaerő világpiaci versenyképességét is javítják. A megállapodáshoz fűződő várakozások messzemenően beigazolódtak.

A munkavállalók bérét érintő adókedvezmények mellett a vállalkozókat kedvező helyzetbe hozó adópolitikával és állami szubvenciókkal jelentős mértékű külföldi befektetést sikerült a 90-es évek második felében az országba csalogatni. A legmeghatározóbbak az Amerikai Egyesült Államokból származó befektetések voltak, melyek a számítástechnikai ipar felé irányultak, s szívesen használták az olcsó és képzett munkaerőt.

A külföldi befektetéseken túl komoly szerepet játszott még az EU strukturális alapokból jövő támogatása, melyet itt használtak fel a leghatékonyabban. A támogatások több, mint 1/3-át fordították képzésre, hogy az EU közösség számára ne elsősorban fogyasztóként, hanem termelőként jelenhessenek meg, s ez nagymértékben hozzájárult ahhoz, hogy innen nem menekülnek el a vállalkozók olcsóbban termelő régiókba, mert a szaktudást, a speciális termelési kultúrát ilyen olcsón másutt nem találják meg.

A "kelta sárkány" sikerét tehát egy hosszú távú és minden szempontból összehangolt kormánystratégia magyarázza, mely a szociális partnerekkel való egyeztetésben alakult ki, s tette lehetővé, hogy a külföldi befektetések és az Uniós támogatások a legnagyobb hatékonysággal hasznosuljanak. A siker kulcsa a humán erőforrás fejlesztése volt, mint ahogyan azt az ugyancsak gyors fejlődési ívet rajzoló "ázsiai kistigrisek" országában is tapasztalhattuk. Így sikerült leküzdeniük a nyolcvanas évek elején Írországra jellemző masszív strukturális munkanélküliséget, s a gazdasági konjunktúrát kihasználva elérni a hagyományos értelemben vett teljes foglalkoztatást.

## DÁNIA

A dán jóléti rendszer évtizedeken keresztül méltán váltotta ki a többi tagország elismerését az Európai Unióban. Az ellátások időtartama, a jövedelempótlás mértéke, az aktív és passzív támogatórendszer kiépítettsége mintaszerű volt. A dánok számára a kilencvenes évek második felében tehát a legnagyobb gondot az jelentette, hogyan tudják biztosítani az eddig elért eredményeket a változó gazdasági feltételek mellett. Igen kedvezőek voltak a nyolcvanas évek foglalkoztatási mutatói is. Az EU legmagasabb foglalkozási rátáját itt dokumentálták, mely még a sokszor mintaként állított USA 74 %-át is meghaladta. A nyolcvanas évek elején mért 81 %-os ráta a kilencvenes évek elejétől a korai nyugdíjazás és a hosszú képzési ciklus miatt enyhén (1,9 %) csökkent, de még így is elegendő volt ahhoz, hogy az európai listát vezesse.

A munkanélküli ráta is a kilencvenes évek elején volt a legkedvezőtlenebb. 1993-ban 11 % volt, melyet összehangolt programok segítségével 2000-re a felére, 5,4 %-ra sikerült csökkenteni.

A munkanélküliek összetétele egy jelentős szempontból különbözik az Unió többi országában tapasztaltaktól: nagyon magas a képezettségük. A képzettség színvonala és szerkezete náluk csaknem megegyezik a munkában lévőkével. Az alapkérdéseinket vizsgálva tehát elmondhatjuk, hogy alapvetően nem strukturális munkanélküliséggel volt dolguk a foglalkoztatási program készítőinek, hanem konjunktúrális munkanélküliséggel, melynek hátterében a pangó európai gazdaság és a szűkülő piac állt. A munkanélküliek belső szerkezete a továbbiakban nem sokban különbözött Dániában sem a többi európai országtól. A nők, a fiatalok és az alacsony képzettségű munkaerő volt leginkább érintett a tartós munkanélküliség által. A tartósság szempontjából Dánia a többi országhoz képest szintén előnyben volt, mert 1996-ban pl. a több, mint egy éve munka nélkül lévők aránya alig érte el a 27 % ot, szemben pl. a német 48 %-os tartós munkanélküli rátával (Emmerich, 1998. 3.)

A kilencvenes évek elejének gazdasági válságát tapasztalva a kormány 1994-től egy tudatos gazdasági támogató, "mesterséges konjunktúrális" politikát folytatott. Állami beruházásokat kezdeményezett, befektető és építőipari vállalatokat támogatott, s egy adóreformot indított el. A személyi jövedelem igen magas felső adósávjait jelentősen csökkentette, s ezt egy indirekt, elsősorban a környezetvédelmet segítő adópolitikával ellensúlyozta.

Változott a bérpolitika is. Dánia hosszú ideig a központilag szigorúan szabályozott bérpolitika és a kollektív szerződések országa volt. Ezt a szakszervezetek magas fokú szervezettsége tette lehetővé. A munkavállalóknak csak 80 %-a még a kilencvenes évek közepén is szakszervezeti tag volt. Ez a helyzet jelentős mértékben hozzájárult ahhoz, hogy Dánia az egyes foglalkozási kategóriák közötti jövedelemkülönbséget tekintve a legkiegyensúlyozottabb, s a legkisebb távolságokat mutató országok közé tartozott az EU-n belül. A kiegyensúlyozott jövedelmi viszonyoknak volt köszönhető a magas foglalkozási ráta és az, hogy bár Dániában a legalacsonyabb bérköltségeket érvényesítették az egész EU-ban, a magas színvonalú szociális ellátórendszer ennek ellenére finanszírozható volt. A bérrendszer változásának legjellemzőbb vonása volt a centralizált bérpolitika decentralizálása. A bérek "felszabadításával" olcsóbbá és rugalmasabbá tették a munkaerőpiacot, mely reményeik szerint a foglalkoztatás bővülését vonja maga után. Emelkedett a részmunkaidős foglalkoztatás mértéke, s további atipikus foglalkoztatási formák is kezdtek tért hódítani.

A foglalkoztatás rugalmasságát és alkalmazkodóképességét hivatott szolgálni az is, hogy minimális a védelme a munkavállalóknak a felmondáskor, a végkielégítés összege alig néhány napnak megfelelő plusz jövedelem, de nagyon magas a munkanélküli segély. Az állam ezzel is könnyíteni kívánta a foglalkoztatás terhét a versenyszféra szereplői számára, s a jóléti rendszerek fenntartásával kompenzálja a munkavállalókat. Igaz, hogy a hosszú ideig járó (általában 3 év) és bőkezűen fizető munkanélküli ellátások körében nagyon szigorú ellenőrzési rendszert vezetett be, s 6 hónap után 3 lépcsős személyre szóló cselekvési tervet kell készíteni minden munkanélküli számára, melyben egy éves kötelező foglalkoztatási elem is van.

Az 1994-ben indított kormányprogram és az ennek következtében kibontakozó konjunktúra sajátossága volt, hogy a munkanélküli ráta gyorsabban csökkent, mint ahogyan a foglalkoztatási ráta növekedett. Szakértők ezt azzal magyarázzák, hogy 1995-től létezik Dániában egy olyan előnyügdíj program, amely az 50 éven felüli munkavállalók munkaerőpiacról való kivonulását segíti. Ez a program pl. 1996-ban már több mint 160 000 személyt érintet. (Madsen, 1997. 16. old.)

Nemcsak az idősebb generáció, hanem a fiatalabbak esetében is jellemző, hogy a dán foglalkoztatáspolitikai előbb a lehetőség oldalt teremti meg, s csak második lépésként szankcionál. A 25 éven aluli fiatalok kötelező képzésének megvalósításához pl. Európában szinte páratlanul színes képzési rendszert működtet, mely sok gyakorlati képzési szakasszal párosul, s átmenetet jelent a munka világába. (Lásd pl. a hazánkban is ismert dán termelőiskola modellt!)

A korábban említett magas képzettségi mutatókat azonban nem csupán a képzés idejének 25 éves korrigáló kiterjesztésével érik el, hanem a későbbi életszakaszokban is komoly támogatást adnak a tanuláshoz. Elsőként itt alkalmazták az 1 éves tanulmányi szabadságot, mint aktív munkaerő-piaci programot. 1994-től a munkaerő-piaci reform bevezetésétől azok a munkavállalók, akik 5 év után egy év tanulmányi szabadságot vettek igénybe, a tanulmányi szabadság ideje alatt az egyébként őket megillető munkanélküli segély összegét (mely a korábbi fizetés 90 %-a) teljes egészében megkapták. A programot azzal a szándékkal indították el, hogy az így szabadságra menő munkavállalók helyébe munkanélkülieket vegyen fel a munkaadó, s ezzel hozzájáruljanak a munkanélküliek rotációjához, s megelőzzék a tartós munkanélküliség kialakulását, megszilárdulását. (Később ezt a rendszert átveszik és nagy sikerrel alkalmazzák a hollandok is). A tanulmányi szabadság program által érintett személyek száma 100 000 körül van, ami komoly lehetőségeket ad a képzett, de egyébként a munkaerőpiacra bejutni nem tudó személyeknek, hogy munkavégző képességüket megőrizték, s a tanult szakmájukat gyakorolhassák. A program mintaértékű az "egész életen át való tanulás" filozófiájának gyakorlatban való sikeres érvényesülése miatt is.

A lehetőségek és kedvezmények mellett azonban szigorításokkal is találkozunk a kilencvenes évek második felében a dán foglalkoztatáspolitikában. A támogatott foglalkoztatási programokban való részvétel ideje pl. nem számít bele a későbbi munkanélküli segélyhez szükséges jogszerező időbe. Ezt azért is fontos megjegyeznünk, mert a támogatott programok időtartama akár 3 év is lehet! A támogatott szakképzési programban résztvevők, ha a képzést követően nem tudnak elhelyezkedni, nem jogosultak a munkanélküli ellátásra. Ezzel kívánják megelőzni, hogy a képzési programokat a benne résztvevők "parkoló pályának" tekintsék. A munkanélküli segély ideje alatt, vagy akár az általános képzés, illetve a pótlólagos szakképzés ideje alatt ha a munkaügyi hivatal egy megfelelő állást ajánl fel a munkanélkülinek, azt feltétel nélkül el kell vállalni.

A dán foglalkoztatáspolitikai sikereit a szakértők alapvetően 3 tényezőre vezetik vissza. Egyfelől a rugalmas foglalkoztatási formák bevezetését, a magas arányú részmunkaidős foglalkoztatás általánossá válását és ezzel párhuzamosan a decentralizált bérpolitika kialakítását említik. Másfelől a speciális képzési és foglalkoztatási formák bevezetésének és a munkahely rotációs programok kiterjesztésének tulajdonítanak nagy jelentőséget. Külön kiemelik az előnyügdíj szerepét, lehetőségét az 50 éven felüli munkavállalók esetében.

Harmad felől pedig a passzív ellátások idejének és mértékének csökkentése járult hozzá a foglalkozási ráták javulásához.

A dán munkanélküli ellátórendszer azonban még a szigorítások ellenére is nagyvonalúnak mondható. A munkanélküli járadék jövedelepótlásának mértéke egyedülálló az egész EU-ban. A korábbi jövedelem 90%-át kapja a munkanélküli járadékként. Azok a munkanélküliek, aki munkanélküli járadékokra nem jogosultak, szociális segélyt igényelhetnek, melynek mértéke a korábbi jövedelem 80 %-át is elérhet. Bár a munkanélküli biztosítási rendszerek a legtöbb esetben magánkézben vannak, a munkanélküliséggel kapcsolatos kiadások

jelentős részét máig állami költségvetésből finanszírozzák. A dán foglalkoztatáspolitikáról mindezek fényében elmondhatjuk, hogy talán a legtöbbet őrzött meg a jóléti rendszerek alapvonásaiból, sikeresen egyensúlyoz a lehetőségek és kényszerek között a munkaerő-piaci eszköztár elemeit illetően, s még egyenesen tudja tartani a mérleg nyelvét a piaci verseny diktálta deregulációs szükséglet és az állami gondoskodás kötelezettsége között.

## HOLLANDIA

A kilencvenes években a holland jóléti állam átépítésére is sor került. Az alapvető okok azonosak voltak az Európai Unió legtöbb országában tapasztalható gazdasági, társadalmi problémákkal. A különlegessége Hollandiának talán abban mutatkozott meg, hogy még az átlagosnál is alacsonyabb volt a foglalkoztatási rátája és nagyon magas a rokkant nyugdíjasok aránya. Az alacsony foglalkoztatási rátát főként az idősebb munkavállalók munkaerőpiacról való kiszorulásával magyarázták. 1970-ben az 55-65 éves kor közötti férfiak 81 % volt alkalmazásban. 1994-re ez az arány a valaha mért legmélyebb szintre süllyedt és a 38 %-on állt meg. A háttérben az előnyugdíj széleskörű alkalmazása állt, mely a gyors technikai fejlődés következtében a munkaerő-piac elvárásaihoz alkalmazkodni nem tudó idősebb munkavállaló generáció gondjait volt hivatott megoldani. A nők foglalkoztatása tradicionálisan alacsony szintű volt, 20-30 % között változott a vizsgált időszakban. A holland munkanélküliség a strukturális munkanélküliség valamennyi jegyét magán viselte. A reformok a munka világában elengedhetetlenné váltak. A reformokkal szembeni legfőbb elvárások a foglalkozási ráta növekedésére, a nők nagyobb arányú bevonására a munka világába és a képzettségi színvonal általános emelésére vonatkoztak.

A kilencvenes években kibontakozó foglalkoztatáspolitikai akcióterv négy pilléren nyugodott:

- *a passzív ellátásban részesülők számának redukálása és a szociálpolitikai kiadások csökkentése,*
- *jogszabályi oldalról szigorítások és szankciók bevezetése a jóléti ellátásokhoz való hozzájutás terén*
- *aktív munkaerő-piaci programok bevezetése*
- *a munkaerő-piaci programok szereplőinek hatékony koordinálása*

*a passzív ellátásban részesülők számának redukálása és a szociálpolitikai kiadások csökkentése*

A támogatottak számának csökkentésére és a szociálpolitikai kiadások korlátozására azért volt szükség, mert Hollandiában a 90-es évek elején az egész Európát tekintve a legalacsonyabb foglalkozási arány és a legmagasabb szintű támogatási rendszer volt jellemző mind a munkanélküliek, mind a csökkent munkavégző képességű személyek körében. A GDP-nek közel 6 %-át fordították a munkából kiszorulókat finanszírozására, aktív és passzív programok és ellátások működtetésére.

A rokkant nyugdíjasok száma is igen magas volt. 1996-ban még mindig 740 000 volt, bár már a korábbi évekhez képest csökkenő tendenciát mutatott. (Körülbelül ilyen nagyságrendű a magyar regiszterben szereplők száma is).

*jogszabályi oldalról szigorítások és szankciók bevezetése a jóléti ellátásokhoz való hozzájutás terén*

Szigorodtak a biztosítási alapon való szociális ellátás feltételei. A munkanélküli biztosítás, mely a korábbi években a segély folyósítását annyi ideig tette lehetővé, amennyi a kérelmező munkában töltött ideje volt, most csak fele annyi jogosultsági időt enged. Hasonló szigorítások léptek életbe a rokkantnyugdíjjal kapcsolatban is. A korábban megállapított rokkantnyugdíj az öregségi nyugdíj küszöbéig tartott. Az új feltételek szerint, melyet az 1993-as rokkantnyugdíjról szóló törvénymódosítással vezettek be rendszeres felülvizsgálaton vesznek részt a korábbi támogatottak, ahol megítélésre kerül, hogy a munkavégzésben való korlátozottsága mely tevékenységi területekre terjed ki, s vizsgálják, hogy mindezek figyelembevételével milyen mértékben lehet visszailleszteni a munkaerő-piacra az érintetteket. A korábbi központi táppénzes ellátást is privatizálták 1996-ban, s a munkaadót kötelezték, hogy maximum 52 hét időtartam erejéig az ellátásra szoruló munkavállalót táppénzszerű ellátással támogassa. A munkaadók természetesen ezzel a fizetési kockázattal szemben magánbiztosítóknál biztosíthatják magukat és munkavállalóikat.

A szociális törvény változása 1996-tól ugyancsak szigorította a szociális segélyezettek támogatását. Minden segélyezett számára kötelező a munka keresése. Még a gyermeküket egyedül nevelő személyek számára is előírták ezt a feltételt abban az esetben, ha a gyermek az ötödik életévét betöltötte. (Peters, 1997. 53.old.)

#### *Aktív munkaerő-piaci programok bevezetése*

Az aktív programok különösen a fiatalokat érintették, akik esetében a kormány foglalkoztatási garanciát vállalt. Ezek a garantált státusok főként az állami szektoron belül kerültek kialakításra, de 1995-től lehetőség van a versenyszférában is heti 32 órában minimálbérért foglalkoztatni a fiatalokat. A programok szervezéséért a helyi önkormányzatok a felelősek, a foglalkoztatás költségeit és a programok szervezésének költségeit központi forrásokból fedezik. Az egy- illetve másfél évig elhelyezkedni nem tudó fiatalok számára a program keretében felajánlott munkát kötelező elvállalni.

A kormány a nyugdíjkorhatár 65 évre való kiterjesztését javasolta. A szociális partnerek közötti kompromisszum a rugalmas nyugdíjazás elvét emelte jogerőre. Ez sok problémát okoz az idősebb munkavállalók számára, akiket lehetőség szerint minél hosszabb ideig bent kívánnak tartani a munkaerő-piacon. Ugyanakkor 57,5 évtől ezek a munkavállalók már igénybe vehetik az előnyugdíjat, s mentesítik őket a kötelező munkakereséstől. Míg korábban már regisztráltatni sem kellett magukat a munkaügyi hivatalban, a reform óta kötelező a nyilvántartásba vételük, s ha megfelelő munkalehetőség kínálkozik számukra, melyet a munkaerő-piaci intézményrendszer tár fel, s ajánl a munkanélkülinek, azt el kell vállalni.

Új kezdeményezésként vezették be 1999-től azt is, hogy ha az idősebb munkavállaló olyan alacsony bérű munkát vállal, amely után egy esetlegesen bekövetkező munkanélküliségkor alacsonyabb járadékkal számolhat, mint amennyit a munkavállaláskor igénybe vesz, a valóban bekövetkező munkanélküliség esetén a korábbi, magasabb összegű támogatást kapja.

1998 óta azok a vállalkozók, akik támogatják a 40 éven felüli dolgozóik képzésben való részvételét, adókedvezményben részesülnek.

Hollandiában sikerrel alkalmazzák az utóbbi években a dán fejlesztésű "tanulmányi szabadság" rendszerét is a munkaerő rotációja érdekében. A program sikeréről, s elterjedtségéről árulkodik, hogy az utóbbi időben a szakirodalomban már egyre gyakrabban említik ezt a munkaerő-piaci eszközt holland modellként.

#### *A munkaerő-piaci programok szereplőinek hatékony koordinálása*

Az aktív programok bevezetése mellett talán Európában egyedülálló jelenséggé kell hangsúlyozni a munkanélküliek ellátórendszerének átszervezését a kilencvenes évek közepén. Az ugyancsak 1996-tól induló program a munkaerő-piaci intézményrendszer és a szociális ellátórendszer együttműködését szabályozza. A helyi önkormányzatok szintjén egyezmény születik a két intézmény között, s a "közös asztal" elve szerint együtt tartják az ügyfélfogadást, együtt végzik az ügykezelést, szervezik a programokat és biztosítják a szolgáltatásokat. Ezzel rendkívül hatékony feladatellátást tudnak megvalósítani, s kikerülnek a duális rendszerekből fakadó visszaéléseket, bürokratizmust s az ügyfelek céltalan "keringetését" a rendszerek között.

A reformok következtében az utóbbi időben viharos gyorsasággal emelkedett a foglalkoztatottak száma. Ez főként a részmunkaidőnek a kiterjedésével magyarázható. A részmunkaidőben való foglalkoztatás elsősorban a nőket érinti, akik a nyolcvanas évek végéig meglehetősen alacsony százalékban voltak jelen a munkaerőpiacon. Ennek a hátránynak a "behozása", a részmunkaidős formában való munkavállalás magyarázza a speciális holland helyzetet. 1983 és 1995 között 10 %-kal emelkedett a foglalkozási ráta (Werner 1998. 9 .) A foglalkoztatottakon belül a részmunkaidősök aránya 38 %. Ez jóval magasabb, mint a többi EU országban tapasztalható részmunkaidős arány. Csak összehasonlításként: Németországban a részmunkaidőben foglalkoztatottak aránya 16 % körül van. Hollandiában a nők több mint 60 %-a részmunkaidőben dolgozik, a férfiak közül pedig minden 6 személy.

*Problémák, melyek megoldásra várnak.* Jóllehet az utóbbi időben jelentősen nőtt a munkába bevontak száma, de a születő új munkahelyek többsége csak részmunkaidős foglalkoztatást biztosít. Továbbra is megoldatlan a helyzete az alacsony képzettségű munkavállalóknak, akik számára máig nagy nehézséget jelent megfelelő munkakörök, munkahelyek kialakítása.



## LUXEMBURG

Bár Luxemburg csak 0,24 %-át fordítja a GDP-jéből az aktív munkaerő-piaci programok finanszírozására, mégis EU legalacsonyabb munkanélküli rátájával büszkélkedhet. Igaz, az utóbbi évek kedvezőtlen gazdasági és munkaerő-piaci folyamatai Luxemburgot sem hagyták érintetlenül, s itt is emelkedett némiképp a munkanélküliek száma. Ennek első jelei láttán született 1995-ben a "Nemzeti Foglalkoztatáspolitikai Paktum" azzal a szándékkal, hogy a foglalkoztatásban érintet partnerek közötti konszenzust kialakítsák, s a munkanélküliségi ráta további növekedését megakadályozzák.

Részben a konszenzusból következik, részben az ország méreteiből adódik, hogy csaknem mindenki személyre szóló gondozási programot tudnak készíteni, hiszen pl. 1996-ban összesen 5300 regisztrált munkanélkülit tartottak nyilván az országban.

Bár Luxemburgot tekintik az Európai Unió leggazdagabb államának, mégsem kívánnak nagyobb összegeket fordítani a passzív ellátás finanszírozására, s Belgiummal ellentétben, ahol a munkanélküliségi ráta folyósításának ideje időben nem korlátozott, Luxemburgban csak maximum 12 hónapig vehető igénybe ez a támogatás. Aktív támogatások sorával igyekeznek a passzív ellátások helyett a munkavállalást segíteni, szorgalmazni. Úti költség támogatást biztosítanak mindazoknak a munkába járásához, akik lakóhelyüktől 15 km.-nél távolabb vállalnak munkát. A 30 év alattiak számára olyan 12 hónapos képzési programokat szerveznek, ahol az elméleti és a gyakorlati képzési ciklusok ideje változik. A képzés időtartama alatt a munkanélküli segély teljes összegét megkapják, melynek 50 %-át a gyakorlatot biztosító munkahely fizeti. Az 50 éven felüli személyek, vagy a tartós munkanélküliek alkalmazása esetén a munkaadónak nem kell megfizetnie a munkaerő-piaci alapba egyébként kötelezően befizetendő részt.

A munkaerő-piaci intézményrendszer munkáját számos speciális intézkedés is segíti az üres státusok kötelező bejelentésétől, a szállás biztosításáig olyan munkanélküli számára, aki e nélkül a segítség nélkül munkát sem tudna vállalni. A legjelentősebb talán mégis a frissen végzett fiatalok foglalkoztatási kötelezettsége, melyet az állam garantál. Azoknak a fiataloknak, akik az iskola befejezését követő három hónap alatt nem tudtak elhelyezkedni a munkaügyi központ olyan munkát ajánl, amely a legtöbb esetben végzettségüknek megfelel. Amennyiben a fiatalok ezt az ajánlatot nem fogadják el, a továbbiakban nem tarthatnak igényt a munkanélküli segélyre. A fiatalok elhelyezkedhetnek a versenyszférában is, ahol egy évig a bért és járulékait a foglalkoztatási alaphól fizetik. A 30 éven felüli munkanélküliek számára ugyancsak van egy 18 hónapos támogatott foglalkoztatási lehetőség a versenyszférában, melyet szintén a foglalkoztatási alap finanszíroz. A 100 főnél magasabb létszámot foglalkoztató vállalatok esetében pedig az alkalmazottak legalább 1 %-ában tanulókat/ gyakornokokat kell alkalmazni.

A munkaerő közvetítés Luxemburgban állami monopólium. Az állami hivatal élve ezzel a jogával a lehető leghamarabb mindenkit a nyílt vagy a támogatott munkaerőpiacra közvetít. Megítélésük szerint az a legjobb foglalkoztatáspolitikai, ha a munkanélküli minél rövidebb időt tölt a munka világán kívül.

## ÖSSZEGZÉS

A négy ország példájából levonható legfontosabb tanulság, hogy nincs egységes, általánosan érvényesíthető "siker-modell". A siker minden ország esetében más forrásból táplálkozik. Ennek megfelelően nincs lehetőség a modellek másolására sem, hiszen minden országnak megvan a maga történeti, kulturális háttere és értékrendszere, mely a modellek elemeit eltérő módon fogadná be, vagy utasítaná el. Néhány közös tanulság mégis levonható:

- *A sikeres modellt produkáló országokban az egyes ágazatokban kezdeményezett változások, reformok igen erős koordinációban valósulnak meg a többi ágazattal. A gazdasági, pénzügyi, szociális és kulturális szféra csak a többivel szoros együttműködésben változhat. Az izolált részreformok soha nem hoznak eredményt.*
- *A sikeres modellek társadalmi konszenzusra épülnek, melyben a szociális partnerek alapvető szerepet kapnak és vállalnak. A kormány önmagában képtelen egy sikeres foglalkoztatási program felépítésére és véghezvitelére.*
- *A sikeres programok tervezése és megvalósítása középtávon képzelhető csak el. Egy-egy döntés*

érvényesülése, s hatásának mérése nem szorítható be 1-2 éves kampányok közé.

- A sikeres programok titka az érzékeny egyensúly fenntartása a munkaerő-piaci eszköztár lehetőség- és kényszerelemei között. Kizárólag restriktciókkal és szankciókkal nem lehet hosszú távú eredményt elérni.

A fentiek tükrében talán nem kell feltennünk a kérdést: Miért a kisebbek tartoznak a sikeresebbekhez ?

Úgy tűnik, egy kisebb országban egyszerűbb konszenzusra jutni. (Lásd pl. az 1987-es írt tarifaegyezmény, mely szerint jó ideig nem emeltek bért, de fokozatosan csökkentették a jövedelemadót az országban). A struktúrák és az intézmények átláthatóak, a politikai döntéseket hozó szereplők közelebbről ismerik egymást. Az informális, személyes kapcsolatok gyakran fontos kellékei a tárgyalásoknak és a kompromisszumoknak. A foglalkoztatási paktumok, szociális partnerek közötti egyezmények hosszú távú tervezést tesznek lehetővé, mely kiszámíthatóvá teszi a gazdaságot és a személyek jövedelmét is, így társadalmi és egyéni szinten is könnyebb tervezni, még a viszonylag kedvezőtlenebbnek tűnő helyzetben is.

*In.: Szociális – igazgatás – szerkezet, Szerk.: Landau Edit- Ulicska László, SZOFA Alapítvány, Debrecen, 2003. 227-241.*

#### *Felhasznált irodalom*

*Roger Blanpain: Social Dialogue-economic interdependence and labor law, Reports to the 6th European congress for labour law social security, 1999. szeptember 13-17. Warsó*

*Kiadó: International Society for Labour Law and Social Security Polish Section, Warsó 1999. 39-120.*

*Karry Capell-Craig- David Fairlamb: Ír támogatáspolitikai - Ügyesen sáfárkodnak, Figyelő 2000/15. 26-29. old.*

*Jan Denys und Lieven Deneolf: Luxemburg, Beschäftigungsobservatorium TRENDS 1997/28*

*Europäische Kommission, Berlin 1997. 49-51. old.*

*Knut Emmerich- Heinz Werner: Dänemark- Erstaunliche Umschwung am Arbeitsmarkt, Erfolge durch Angebots – und nachfrageorientierte Strategien, IAB Kurzbericht 1998.05.29/13*

*Institut für Arbeitsmarkt – und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit 1998, Nürnberg*

*Employment in Europe, Employment and European Social Fund, European Commission. Luxembourg 2000*

*European Employment Observatory of the European Commission (DG V), www.ias-berlin.de*

*Per Kongshøj Madsen: Dänemark, Beschäftigungsobservatorium TRENDS 1999, Europäische Kommission, Berlin 1999*

*Hans-Peter Martin/Harald Schumann: A globalizáció csapdája, Perfekt, Budapest, 1998*

*OECD Employment outlook 2000, OECD, Paris, 2000*

*Marjolein Peters: Niederlande, Beschäftigungsobservatorium TRENDS 1997/28, Europäische Kommission, Berlin 1997. 51-57. old.*

*Jeremy Rifkin: Das Ende der Arbeit und ihre Zukunft, Fischer Taschenbuch Verlag, Frankfurt am Main 1999.*

*Uwe Warner: Luxemburg, Beschäftigungsobservatorium TRENDS 1999,*

*Marjolein Peters: Niederlande*

*Heinz Werner: Beschäftigungspolitik erfolgreiche Länder, Aus Politik und Zeitgeschichte – Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament 1998. augusztus 14. 3-14. old.*

*Heinz Werner: Vom Sorgenkind Europas zum keltischen Tiger, Die Erfolgsgeschichte der Entwicklung von Wirtschaft und Arbeitsmarkt in Irland, IAB Kurzbericht 1999.11.18/16, Institut für Arbeitsmarkt – und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit 1999, Nürnberg*

*Beschäftigungsobservatorium TRENDS 1997/28, Europäische Kommission, Berlin 1997. 51-57. old.*

*www.ecotec.com*

Felhasznált irodalom

- A cigány lakosság helyzetének javításával kapcsolatos egyes feladatok végrehajtásának tapasztalatairól* Az MSZMP KB Agitációs és Propaganda Bizottságának állásfoglalása 1968 június A Magyar Szocialista Munkáspárt Határozatai és Dokumentumai 1967-1970 Kossuth Könyvkiadó 1974 165-172. Old. 244. Old)
- A helyi önkormányzatok szerepe az EU foglalkoztatás - és szociálpolitikájának érvényesítésében. I.n.: Szerk. : Csefkó Ferenc : EU-integráció- Önkormányzatok II. Magyar Önkormányzati Szövetségek Társulása, Budapest, 2001. 129-142. old.*
- A Magyarországon 1893. Január 31-én végrehajtott cigány összeírás eredményei szerk. Országos Magyar*
- A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal által felkért szakértői csoport: A hosszú távú roma társadalom- és kisebbségpolitikai stratégia irányelvei (vitaanyag). Kisebbségi Híradó. Cigány Tárcaközi Bizottság. NEKH, [Budapest], 2001.*
- A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal által felkért szakértői csoport: A magyarországi cigányság helyzetéről (vitaanyag). A Kisebbségi Szakértői Tanács 1992. Október 8-i ülésére készült mintapéldány*
- A romakérdés az integráció csapdájában – A romák integrációs lehetőségei Magyarországon. (Nemzetközi konferencia, Budapest, 1999. Június 22-23.). Európai Összehasonlító Kisebbségkutatások Programiroda, Budapest, 2000.*
- A Szociálpolitikai Értesítő Könyvtára, T-Twins Kiadó Budapest 1993.*
- A. GIDDENS: A Harmadik út, Agóra Kiadó, Budapest 1999.*
- A. GORZ.: Und jetz wohin? Zur Zukunft der Linken in Berlin, Berlin 1991*
- A. TRUBE- H. WITTIG- A.KOPPE: Effekthascherei oder wie effektiv ist die Arbeitsmarktpolitik? LIT Verlag Münster-Hamburg-London 2000*
- ALEXANDER J.C: Szociológiaelmélet Balassa Kiadó, Budapest. 1996*
- ALMÁSI M. : Üveggolyók Az ezredvég globális játszmái Helikon Kiadó Budapest 1998.*
- Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 1999. 9. 22. C 267/2. old.*
- AREND H: Vita activa Pieper Zürich 1999..*
- ARENDT H.: La Condition de l'homme moderne, Párizs, Calmann-Lévy, 1983 . 114-115. old.)*
- Az Európai Gazdasági Közösség Alapszerződésének 13o/a pontja, Vertrag von Amsterdam, Europa Union Verlag GmbH, Bonn 1999. 142old.*
- B. MALINOWSKI: Baloma (Válogatott írások) Gondolat Kiadó, Budapest 1972*
- BALÁZS MIKLÓS: A magyarországi cigányság társadalmi és munkaerőpiaci integrációjának esélyei hazánk Európai Unió csatlakozása függvényében, Diplomadolgozat, Kézirat Budapest 2002*
- BÁNLA KY P.: Falusi cigányok 1998- Élethelyzetek, előítéletek, a "többiekhez" való viszony, Budapest, 1999. Kézirat*
- BÁNLA KY PÁL: Falusi cigányok 1998- Élethelyzetek, előítéletek, a "többiekhez" való viszony, Budapest, 1999 Kézirat*
- BARNARD, B: A gazdasági kibontakozás nem elég a munkanélküliség felszámolásához Európai Dialógus 1995 (3 2. old.*
- BARTAL ANNA MÁRIA: A szociális földprogramok – avagy az aktív foglalkoztatás –és szociálpolitika alternatívái a rurális térségekben, Acta Civitalis, Budapest . 2001*
- BAUER B.-SZABÓ A.: Ifjúság 2004 Gyorsjelentés Mobilitás Kiadó Budapest 2005.*
- BAUER B.-SZABÓ A.: Ifjúság 2004 Gyorsjelentés Mobilitás Kiadó Budapest 2005.*
- BECK U. Kapitalismus ohne Arbeit Der Spiegel 1996/20.*
- BECK U. Was ist Globalisierung? Frankfurt am Main 1997.*
- BECK. U.(Szerk.): Die Zukunft von Arbeit und Demokratie Suhrkamp Frankfurt am Main 2000*
- BENCSIK I.: A Magyarországon élő cigánylakosság társadalmi beilleszkedése az 1970-es évektől napjainkig. Tudományos Szocializmus Füzetek, ELTE Budapest, 1988.*
- BENCSIK ISTVÁN: A Magyarországon élő cigánylakosság társadalmi beilleszkedése az 1970-es évektől napjainkig. Tudományos Szocializmus Füzetek, ELTE Budapest 1988*
- BERGSTEIN BÉLA: A cigánykérdés megoldása 1910. Huszadik Század 1910/9 186-190. old.*
- BERGSTEIN BÉLA: A cigánykérdés megoldása Huszadik Század 1910/9. 189. P.*
- Beschäftigungsobservatorium TRENDS 1997/28, Europäische Kommission , Berlin 1997 51-57.old.*
- Bizottsági jelentés az ESF-ről Bulletin der Europäischen Gemeinschaften 1969 nov 27 )*

BLANPAIN, R.: *European Labour Law. The Hague/London/Boston, 2000, Kluwer*

BLANPAIN R.: *Social Dialogue-economic interdependence and labor law. Reports the 6 th european congress for labour law social security.* 1999. szeptember 13-17 Warsó, International Society for Labour Law and Social Security Polisch Section Warsó 1999. 39-120.

BLANPAIN, R.: *Social Dialogue-economic interdependence and labor law. Reports the 6 th european congress for labour law social security* 1999. szeptember 13-17 Warsó, International Society for Labour Law and Social Security Polisch Section Warsó 1999. 39-120.

BOKOR ÁGNES: *Telepi cigányok Szociálpolitikai Értesítő* 1985/4-5. sz. 396-422. old.

BON3. W. : *Was wird aus der Erwerbsgesellschaft? I.n. Szerk. Beck. U. : Die Zukunft von Arbeit und Demokratie, Shurkamp 2000* 327-416. old.

BON3. W. –LUDWIG -MAYERHOFER.W. : *Arbeitsmarkt. I.n.: Szerk. Almendinger J.-Ludwig-Mayerhofer W.: Soziologie des Sozialstaats Juventa München 2000. 109-144. old.*

*Bulletin der Europäischen Gemeinschaften* 1969 nov 27 . 23. old

BULLMANN, U.: *Kommunale Strategien gegen massenarbeitslosigkeit, Opladen, 1991*

*Bündnis für Arbeit in der Kommune - Chance oder Utopie ? - Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 73.*

CASTEL R.: *A szociális kérdés alakváltozásai Kávé Kiadó Budapest, 1998.*

CASTEL R.: *A szociális kérdés alakváltozásai Kávé Kiadó Budapest, 1998.*

CASTEL, R.: *A szociális kérdés alakváltozása Kávé Kiadó, Budapest, 1998*

CSEPELI GYÖRGY: *A szervezkedő ember Osiris, Budapest 2001*

DAHRENDORF R.: *Im Entschwinden der Arbeitsgesellschaft 1980*

DR. ZÁM MÁRIA : *A munkanélkülieket segítő non-profit szervezetek kapcsolatainak vizsgálata, fejlesztési lehetőségei. I.n.: Foglalkoztatást elősegítő munkaügyi kutatások ,*

E. RIBOLITS: *Die Arbeit hoch? PPProfil Kiadó , München 1997*

*Elsődleges munkaerőpiacként a szakmai körökben azt a szférát emlegetik, amely a versenyszféra és a közalkalmazotti, köztisztviselői szféra támogatás nélkül létrehozott státusait foglalja magában. Másodlagos munkaerőpiacként azt a szférát említik, ahol a státusok létrehozása, fenntartása állami, önkormányzati, esetleg közösségi hozzájárulással valósítható meg. Ilyen pl. a közhasznú foglalkoztatás, a bértámogatási programok, vagy a szociális vállalkozások világa, melyben munkanélküliek foglalkoztatása támogatott státusok keretein belül valósul meg.*

*Employment in Europe, Employment and European Social Fund, European Comission. Luxembourg 2000*

ERDŐS KAMILL: *A Békés megyei cigányok 1959 In.: Tamás Ervin-Révész Tamás : Búcsú a cigányteleptől, Kossuth Kiadó 1977*

*ESF InfoRevue* 1997 . júniusi melléklete P. Flynn az ESF jövőjéről szóló beszédének összefoglalása

*Europäische Kommission, Berlin 1997 49-51.old.*

*European Employment Observatory of the European Comission (DG V), www.ias-berlin.de*

F. FUKUYAMA: *A bizalom, Európa Kiadó, Budapest 1999.*

FÁBIÁN ZOLTÁN: *Vélemények a cigányokról és az idegenellenesség Magyarországon, Zárótanulmány, TÁRKI MHP tanulmánya Szerk Sik Endre és Tóth István Bp. 1998.*

FORRAY R. KATALIN [szerk.]: *A pályakezdő cigány/roma fiatalok munkaerő-piaci esélyei és a munkanélkülieket segítő non-profit szervezetek szerepe az esélyek növelésében a Dél-Dunántúlon. Pécs: Pécsi Tudományegyetem, Bölcsészettudományi Kar Nyelvtudományi Tanszék, Romológia Szeminárium, 2000.*

FORRAY R. KATALIN [szerk.]: *Ciganológia – Romológia. Budapest-Pécs: Dialóg Campus Kiadó, 2000.*

FORRESTER V. : *Gazdasági horror Kossuth Kiadó, Budapest 1998.*

*Forschungsinstitut der Friedrich -Ebert-Astiftung Abt. Arbeits- und Sozialforschung Bonn, 1997. 41. old.*

*Forschungsinstitut der Friedrich -Ebert-Astiftung Abt. Arbeits- und Sozialforschung. Bonn, 1997. 23-31. old.*

FÖLDVÁRI ZSUZSA: *Szociális támadás (Osztrák népi kezdeményezés). HVG – XXIV. évf. 16. szám, 2002. április 19., pp. 18-19.*

G. FREIDINGER-M.SCHULZE-BÖING: *Handbuch der kommunalen Arbeitsmarktpolitik. Metropolis Verlag, Margburg 1995. Häusermann, H: Lokale Politik und Zentralstaat. Ist auf kommunaler Ebene eine "alternative Politik" möglich ? I.n.: Heinelt, H (Wollman, H : Brennpunkt Stadt Berlin, 1991.*

G. VOBRUBA : *Arbeit und Essen Wien 1989*

G. VOBRUBA: *Alternativen zur Vollbeschäftigung. Die Transformation von Arbeit und Einkommen.* Suhrkamp, Frankfurt am Main, 2000

GEORG VOBRUBA: *Alternativen zur Vollbeschäftigung,* Suhrkamp, Frankfurt am Main 2000

GESZTELYI NAGY LÁSZLÓ: *A magyarországi cigánykérdés rendezése Kecskemét 1940.*

GIARINI, O.-LIEDKE, P.: *Wie wir arbeiten werden. Der neue Bericht an den Club of Rome.* Wilhelm Heyne Verlag, München 1999.

GLATZ FERENC: *A cigányok Magyarországon.* Budapest: MTA, 1999. *Magyarország az ezredfordulón Stratégiai kutatások a Magyar Tudományos Akadémián. I.2. Rendszerváltás: piacgazdaság, társadalom, politika. Az életmód, az életvitel, a kultúra, a tudat átalakulása.*

GORZ A: *Abschied vom Proletariat,* Reinbeck b. Hamburg 1980

GORZ A: *Und jetzt wohin? Zur Zukunft der Linken in Berlin,* Berlin 1991

GORZ A.: *Wege in Paradies,* Berlin 1983

GORZ, A: *Arbeit zwischen Misere und Utopie.* Suhrkamp, 2000 Frankfurt am Main

GY. SOROS: *A globális kapitalizmus válsága,* Scolar Kiadó, Budapest 1999.

GYEKICZKY T.: *Emberi erőforrások és modernizációs stratégiák* T-Twins Kiadó, Budapest. 1994.

GYEKICZKY T.: *Emberi erőforrások és modernizációs stratégiák*

HABERMAS J.: *Kommunikativ cselekvésteória* 1981

HALMOS CSABA: *Rendszerváltás a munkaügyben.* Pécs: Janus Pannonius Tudományegyetem Felnőttképzési és Emberi Erőforrás Fejlesztési Intézet, 1999.

HANS-PETER MARTIN (HARALD SCHUMANN): *A globalizáció csapdája.* Perfekt Kiadó Budapest, 1998. 143. old.

HANS-PETER MARTIN/HARALD SCHUMANN: *A globalizáció csapdája,* Perfekt, Budapest, 1998

HÄUSERMANN, H: *Lokale Politik und Zentralstaat. Ist auf kommunaler Ebene eine "alternative Politik" möglich?* I.n.: Heinelt, H (Wollman, H.: *Brennpunkt Stadt Berlin,* 1991.

HAVAS GÁBOR-KEMÉNY ISTVÁN: *A magyarországi romákról Szociológiai Szemle 1996/3 3-20. old.*

HAVAS G-KEMÉNYI.: *A magyarországi romákról Szociológiai Szemle 1996/3 3-20. old.* Kemény I.-Havas G.-Kertesi G.: *Beszámoló a magyarországi roma (cigány) népesség helyzetéről foglalkozó 1993 októbertől és 1994 februárja között végzett kutatásról (kézirat).* Budapest: MTA Szociológiai Intézete, 1994.

HEINZ WERNER: *Beschäftigungspolitisch erfolgreiche Länder, Aus Politik und Zeitgeschichte – Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament 1998 augusztus 14. 3-14. old.*

HEINZ WERNER: *Vom Sorgenkind Europas zum keltischen Tiger, Die Erfolgsgeschichte der Entwicklung von Wirtschaft und Arbeitsmarkt in Irland,* IAB Kurzbericht 1999. II. 18/16, Institut für Arbeitsmarkt – und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit 1999, Nürnberg

HIRSCH, J./ROTH, R.: *Das neue Gesicht des Kapitalismus. Vom Fordismus zum Post-Fordismus.* Hamburg 1986

HOFFMANN E.-WALWEI, U.: *Was ist eigentlich noch "normal"? Aktuelle Analysen aus dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit IAB Kurzbericht 2000. 10. 25*

HORVÁTH ÁGOTA-LANDAU EDIT-SZALAI JÚLIA: *Cigánynak születni – Tanulmányok, dokumentumok.* Budapest: Aktiv Társadalom Alapítvány, Új Mandátum Könyvkiadó, 2000.

[http://www.europa.eu.int/comm/employment\\_social/esf/en/member/examples/exindex.htm](http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/esf/en/member/examples/exindex.htm)

HUEBNER M., KRAFT A, ULRICH G.: *Das Spektrum kommunaler Arbeitsmarktpolitik.* Sigma, Berlin, 1992.

INGRID-KURZ-SCHERF: *Ende der Arbeitsgesellschaft In: Zukunft ohne Arbeit?* Hrsg. Thomas Geisen Frankfurt IKO 1998

JAN DENYS UND LIEVEN DENEOLF: *Luxemburg, Beschäftigungsobservatorium TRENDS 1997/28*

*Jelentés a gyermekek és az ifjúság helyzetéről, életkörülményeik alakulásáról és a megtett kormányzati intézkedésekről. Ifjúsági és sportminisztérium, Budapest, 201., [www.ism.gov.hu](http://www.ism.gov.hu)*

JEREMY RIFKIN: *Das Ende der Arbeit und ihre Zukunft,* Fischer Taschenbuch Verlag, Frankfurt am Main 1999.

K. POLÁNYI: *Az archaikus társadalom és a gazdasági szemlélet,* Gondolat Kiadó, Budapest, 1976.

KARRY CAPELL-CAROL CRAIG-DAVID FAIRLAMB: *Ír támogatáspolitikai -Ügyesen sáfádkodnak, Figyelő 2000/15 26-29. old.*

KARSAI LÁSZLÓ: *A Cigánykérdés Magyarországon 1919-1945. Út a cigány holokauszthoz.* Budapest: Cserépfalvi, 1992



- KARSAI LÁSZLÓ-SOÓS ISTVÁN: *Cigányok, történelem, valóság* ÉS 1987 189. 671. Old.
- KEMÉNY I. (szerk.): *A magyarországi romák. Változó világ* 31. kötet 1. kiadás. Győr: Press Publica Útmutató Kiadó. 2000.
- KEMÉNY I.: *A magyarországi cigánylakosság Valóság* 1974/1
- KEMÉNY ISTVÁN [szerk.]: *A magyarországi romák. Változó világ* 31. kötet 1. kiadás. Győr: Press Publica Útmutató Kiadó. 2000.
- KEMÉNY ISTVÁN: *A magyarországi cigánylakosság Valóság* 1974/1
- KEMÉNY ISTVÁN–HAVAS GÁBOR–KERTESI GÁBOR: *Beszámoló a magyarországi roma (cigány) népesség helyzetével foglalkozó 1993 októbertől és 1994 februárja között végzett kutatásról (kézirat).* Budapest: MTA Szociológiai Intézete, 1994.
- KERTESI G.: *Cigány gyerekek az általános iskolában, cigány felnőttek a munkaerőpiacon.* Közgazdasági Szemle 1995/1 30-65. pp
- KERTESI GÁBOR: *Cigány gyerekek az általános iskolában, cigány felnőttek a munkaerőpiacon,* Közgazdasági Szemle 1995/1 30-65. pp
- Kir. Statisztikai Hivatal Bp. 1895 98+ 81. ld. — 156 old.
- KISS GYÖRGY (szerk.): *Az Európai Unió munkajoga –és a magyar munkajog a jogközelítés folyamatában.* Osiris Kiadó, Budapest, 2001.
- KNUT EMMERICH- HEINZ WERNER: *Dänemark- Erstaunliche Umschwung am Arneitsmarkt, Erfolge durch angebots – und nachfrageorientierte Strategien, IAB Kurzbericht* 1998.05.29/13, Institut für Arbeitsmarkt – und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit 1998, Nürnberg
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1974 “ The Social Action Program” Bulletin of the European Community, Nr.2.
- KORTEN D.C.: *Tőkés társaságok világuralma* Kapu Kiadó, Budapest, 1996
- KOVÁCS JÓZSEF: *Etnikum a nemzeti történelemben Népszabadság,* 1987 (45) 95 7. Old.
- KOZÁK ISTVÁNNÉ DR: *A cigányok a társadalmi munkamegosztásban I.n.: Cigányok-honnét jöttek, merre tartanak? Kozmosz Könyvek,* Budapest, 1983 Szerk. :Szegő László 102-123.old.
- KÖMÜVES ÁGNES: *Az iskolarendszerekből való lemorzsolódás trendjének alakulása, javaslatok a megelőzésre, különös tekintettel a tanulási nehézségekkel küzdő fiatalok megsegítésére Kézirat,* 2001
- KÖMÜVES, Á: *Az iskolarendszerekből való lemorzsolódás trendjének alakulása, javaslatok a megelőzésre, különös tekintettel a tanulási nehézségekkel küzdő fiatalok megsegítésére Kézirat,* 2001
- KÖTTER,H: *Statement zur Gesprächsrunde: Was können wir tun, um Beschäftigung zu erhalten und zu fördern? Bündnis für Arbeit in der Kommune - Chance oder Utopie ? - Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 73. Forschungsinstitut der Friedrich - Ebert-Stiftung Abt. Arbeits- und Sozialforschung Bonn,* 1997. 65.old.
- Közmunkások Magyarországon. Munkügyi Szemle 2001/11 40–44. old.
- KRAFELD. F.J. : *Die überflüssige Jugend der Arbeitsgesellschaft. Leske+Budrich, Opladen* 2000
- LADÓ MÁRIA–ÓNODI IRÉN [szerk.]: *Az Európai Szociális Alap.* Budapest: Szociális és Családügyi Minisztérium, 1999.
- LAKI L.: *Munkaerő-piaci helyzet, gazdasági aktivitás, foglalkoztatottak, földbirtoklás és vállalkozás. In: Szabó-Bauer-Laki (szerk.) Ifjúság 2000 Tanulmányok I. Nemzeti Ifjúságkutató Intézet Budapest 2002. 61-116. old.*
- LAKI L.: *Munkaerő-piaci helyzet, gazdasági aktivitás, foglalkoztatottak, földbirtoklás és vállalkozás. I.n.: Szabó-Bauer-Laki (szerk.) Ifjúság 2000 Tanulmányok I. Nemzeti Ifjúságkutató Intézet Budapest 2002. 61-116.old.*
- LAKY T. (szerk.) *A magyarországi munkaerőpiac 2004, Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest 2004.*
- LAKY T.: (szerk.) *A magyarországi munkaerőpiac 2004*
- LAKY T.: *Magyarországi munkaerőpiac Bp. 2004. 29. old*
- LAKY T: *Magyarországi munkaerőpiac Bp. 2004. 29. old*
- LAKY TERÉZ: *A munkaerőpiac keresletét és kínálatát alakító folyamatok. Munkügyi Kutatóintézet 2002. Budapest. I.m: Frey Mária . EU konform foglalkoztatáspolitikai Budapest, 2001. 175-195.*
- LÓRÁNT KÁROLY: *Tíz év túlzott áldozataiból tanulunk végre? Üzleti* 7, 2000. VII.3
- LUX JUDIT: *A munkanélkülieket segítő non-profit szervezetek kapcsolatainak vizsgálata. I.n.: Foglalkoztatást elősegítő munkügyi kutatások,*
- MAIER, H.E: (Wollmann, H.: *Lokale Beschäftigungspolitik,* Stuttgart, 1986
- MARJOLEIN PETERS: *Niederlande*

- MARJOLEIN PETERS: *Niederlande, Beschäftigungsobservatorium TRENDS 1997/28, Europäische Kommission, Berlin 1997* 51-57. old.
- MARTIN, P-SCHUMANN, H : *A globalizáció csapdája* Perfekt Kiadó, Budapest 1998
- MARX, K: *A Tőke. Karl Marx és Friedrich Engels Művei* 23-25. Kötet Budapest, Kossuth 1967
- MEZEY BARNA : *A cigánykérdés történeti gyökerei Szakszervezeti Szemle 1987/8-9* 61-67. Old.
- MEZEY BARNA: *A magyarországi cigánykérdés dokumentumokban 1422-1985, Kossuth Kiadó 1986*
- MICHAEL HEIDINGER: *Konzentriert, konzentriert und kommunalisiert - Die dezentralisierung moderner Arbeitsmarktpolitik Bündnis für Arbeit in der Kommune - Chance oder Utopie ? - Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 73.*
- MICHAEL SINCLAIR STEWART: *Daltestvérek- Az oláh cigány identitás és közösség továbbélése a szocialista Magyarországon Mitteilungen der Kommission über die Strukturfonds und ihre Koordinierung mit der Kohäsionsfonds Leitlinien für die Programme des zeitraums 2000-2006. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 1999. 9. 22. C 267/2- 267/21*
- Munkanélküliség, inaktivitás, munkahelyteremtés, foglalkoztatáspolitikai, A "Külgazdaság" c. folyóirat különszáma, KOPINT – DATORG Konjunktúra Kutatási Alapítvány - Külgazdaság Szerkesztősége, Budapest, 2005.*
- O. GIARINI- P. LIEDTKE: *Wie wir arbeiten werden, Der neue Bericht an den Club of Roma Wilhelm Heine Verlag 1999*
- OECD Employment outlook 2000, OECD, Paris, 2000
- OFFE, C.: *Arbeitsgesellschaft Frankfurt am Main 1984*
- OSCAR LEWIS: *Sánchez gyermekei. Budapest: Európa, 1968.*
- P. BOURDIEU: *A társadalmi egyenlőtlenségek újratemlődése Gondolat Kiadó, Budapest 1978*
- PER KONGSHOJ MADSEN: *Dänemark, Beschäftigungsobservatorium TRENDS 1999, Europäische Kommission, Berlin 1999*
- POLÁNYI K. : *Az archaikus társadalom és gazdasági szemlélet. Budapest, Gondolat 1976*
- POLÁNYI K. : *A nagy átalakulás Mészáros Gábor Kiadása, Budapest 1997*
- POMOGYI LÁSZLÓ: *A központi közigazgatás kísérletei a cigánykérdés rendezésére a dualizmus idején Magyarországon Jogtudományi Közöny 1985/8* 471-475. Old.
- POMOGYI LÁSZLÓ: *Cigánykérdés és cigányügyi igazgatás a polgári Magyarországon Osiris-Századvég, Bp. 1995*
- PORZSOLT KÁLMÁN: *A mi cigány hírünk Pesti Hírlap, 1907 augusztus 6.*
- R. CASTEL: *A szociális kérdés alakváltozásai, A Szociálpolitikai Értesítő Könyvtára, Max Weber Alapítvány, Wesley Zsuzsanna Alapítvány, Kávé Kiadó, Budapest, 1998.*
- R. DAHRENDORF: *A modern társadalmi konfliktus, Gondolat Kiadó, Budapest, 1994.*
- R. SENNET: *Der flexible Mensch, Die Kultur des Neuen Kapitalismus Siedler Kiadó, Berlin, 2000*
- RIBA I.: *Cigánysoron. (Romaügy és a választások). HVG – XXIV. évf. 2. szám, 2002. március 16., p. 7.*
- RIBA ISTVÁN: *Cigánysoron. (Romaügy és a választások). HVG – XXIV. évf. 2. szám, 2002. március 16., p. 7.*
- ROBERT CASTEL: *A szociális kérdés alakváltozásai (A bér munka krónikája). Kávé Kiadó, 1998.*
- ROGER BLANPAIN: *Social Dialogue-economic interdependence and labor law, Reports to the 6th european congress for labour law social security, 1999. szeptember 13-17 Warsó, International Society for Labour Law and Social Security Polish Section, Warsó 1999. 39-120.*
- Római Szerződés 123. Cikkelye, Vertrag von Amsterdam, Europa Union Verlag GmbH, Bonn 1999. 133. old.
- Római Szerződés 125. cikkely. Vertrag von Amsterdam, Europa Union Verlag GmbH, Bonn 1999. 134. old.
- Schlussfolgerungen der ESF Zwischenbewertungen, Europäische Kommission, Generaldirektion V. Beschäftigung, Soziale Angelegenheiten Begleitung und Bewertung., Brüsszel, 1998, [http://acm.keme.net/dg-v/list\\_action.cfm](http://acm.keme.net/dg-v/list_action.cfm)*
- SCHMID, G. : *Flexible Koordination: Instrumentarium erfolgreicher Beschäftigungspolitik aus internationaler Perspektive. I.n. : Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt und Berufsforschung 1992(25. 232-252. old.*
- SCHMID, G: *Flexible Koordination : Instrumentarium erfolgreicher Beschäftigungspolitik aus internationaler Perspektive. I.n. : Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt und Berufsforschung 1992 (25. 232. old.*
- SCHULZE-BÖING, M : *Evaluation der kommunalen Arbeitsmarktpolitik- zur absehbaren Karriere eines Themas. I.n.: Wirkungen kommunaler Beschäftigungsprogramme, Hrsg.: Schulze-Böing, M(Johrendt, N, Birkhäuser, Berlin 1994* 11-31. old.
- SENNET, R.: *Der flexible Mensch. Die Kultur des neuen Kapitalismus Siedler, Berlin 2000*
- SZEGŐ L.: *Cigányok honnét jöttek merre tartanak ? Kozmosz Könyvek 1983*

SZEGŐ LÁSZLÓ: *Cigányok honnét jöttek merre tartanak ?* Kozmosz Könyvek 1983

SZOBOSZLAI ZSOLT: *Szociális földprogramok Magyarországon, Esély Szociális Közalapítvány, Szolnok, 2001.*

SZUHAY PÉTER: *A magyarországi cigányság kultúrája: etnikus kultúra vagy a szegénység kultúrája. Budapest: Panoráma, 1999.*

SZUHAY PÉTER: *Foglalkoztatási és megélhetési stratégiák a magyarországi cigányok körében in.: A cigányok Magyarországon, Budapest, 1999. MTA 139-163. p.*

*Tartós hullám - Munkanélküliség a fejlett világban. Heti Világgazdaság 1993 július 31. 25-26. old.*

TREMBLY, GAETAN: *The Information Society: From Fordism to Gatesism. Canadian Journal of Communication 1995/4*

TRUBE A., WITIG-KOPPE.H. (szerk.) *Effekthascherei oder Wie effektiv ist die Arbeitsmarktpolitik? LIT Verlag Münster-Hamburg-London 2000.*

U. BECK: *Capitalism without work, Dissent, Winter 1997. 102. old.*

U. BECK: *Schöne neue Arbeitswelt, Campus Kiadó. 2000. Hannover*

Uwe Warner: *Luxemburg, Beschäftigungsobservatorium TRENDS 1999,*

VASSÁNYI ISTVÁN: *Cigánykódex (három közlemény) Magyar Közigazgatás 1936/44 46 és 47. szám*

VOBRUBA, G. : *Alternativen zur Vollbeschäftigung die Transformation von Arbeit und Einkommen Surkamp 2000, Frankfurt am Main*

WIM KOK: *Jobs, jobs, jobs- creating more jobs in Europe, European Communities, Brüsszel 2004.*

[www.ecotec.com](http://www.ecotec.com)

ZÁMMÁRIA-LUX JUDIT: *A munkanélkülieket segítő nonprofit szervezetek kapcsolatai. OFA Bp. 2001 181-190. old.*

ZÁMMÁRIA-LUX JUDIT: *A munkanélkülieket segítő nonprofit szervezetek kapcsolatai. OFA Bp. 2001 181-190. old. 190-198. old.*

ZS. FERGE: *Szociálpolitika és társadalom, Az ELTE Szociológia Intézet Szociálpolitika Tanszéke és a T-Twins Kiadói és Tipográfiai Kft. Kiadványa, Budapest, 1991.*