

Támogatott foglalkoztatási formák Magyarországon és Ausztriában

Mind gyakrabban fogalmazódik meg az igény a nonprofit szervezetek hazai elterjesztésére, jogi és szabályozási feltételeik kialakítására. A piacgazdaságokban a nonprofit szektor szokásos definíciója a tevékenységi körből indul ki, ehhez kapcsolódnak az adókedvezmények, alapítványi támogatások is. Fő működési területük ezért egyrészt az olyan kulturális, oktatási, egészségügyi szolgáltatások, ahol a fizetőképes kereslet csekély, másrészt a vallási indítékú intézmények. Ebben a profitmotivált vállalkozásoktól és a költségvetési szervezetektől is egyaránt különböző formában elvileg alakulhatnak olyan vállalkozások is, melyek értelme a *munkahelyteremtés, a munkaerőpiacról* valamilyen ok miatt *kiszorult rétegek foglalkoztatása*. Ezen intézmények hosszú távú céljaként pedig kitűzhető, hogy — egy tágabb értelmű rehabilitációs folyamat keretében — a munkanélkülieket visszavezessék a „normál” munkaerőpiacra, hogy idővel a munkaadók szokásos igényeinek is megfelelően jussanak álláshoz. Ez esetben a nonprofit szervezet tevékenységi körét elvileg nem érdemes korlátozni, hiszen az állam preferenciái nem bizonyos közcélú termékhez, szolgáltatáshoz kapcsolódnak, hanem a munkanélküliség mérsékléséhez, azon belül is különösen ahhoz, hogy a hosszabb ideje munkanélküliek is elhelyezkedhessenek. Írásunkban az ilyen rendeltetésű magyarországi és ausztriai foglalkoztatási intézmények közül a legelterjedtebbekkel foglalkozunk: a „közhasznú munka” illetve az „Aktion 8000” keretében létrejött munkahelyekkel. Mindkettő célja „védett” munkahelyek létrehozása, így az állami támogatást a munkanélkülit foglalkoztató szervezet kapja (s nem a munkanélküli maga, mint a segélyt, vagy a vállalkozóvá/önfoglalkoztatóvá válást ösztönző pénzeket.)

Közhasznú munka¹

A mai magyar munkaügyi politika eszköztárában támogatott foglalkoztatási formának tekinthető a fizikai vagy mentális hátrányokkal jellemezhető „csökkent munkaképességűek” alkalmazása, vagy újabban — 1987 közepétől — a munkanélküliség ellen bevetett „közhasznú

munka" intézménye. Ez utóbbi formában 1990 első negyedévében mintegy 6000 embert foglalkoztattak rövidebb-hosszabb ideig. A közhasznú munka keretében döntően kvalifikálatlan, instabil munkavállalók végeznek alacsony presztizsú kommunális — köztisztasági tevékenységet. A tipikus közhasznú munkás ánkot tisztít, utcát söpör, szemetet gyűjt, parkot gondoz, esetleg tanácsi építkezéseken a segédmunkát végzi. (Ezenkívül az utóbbi időben kisebb létszámban iskolázottabb munkavállalókat is alkalmaznak közhasznú foglalkoztatottként a szociális gondozás és az oktatás területén.)

Hivatalos értékelés szerint a közhasznú munka állami segítség a munkaerőpiacról kiszorult emberek számára. Az ide kerülőket azonban az illetékesek gyakran úgy kezelik, mint akik saját hibájukból váltak munkanélküliekké, és a közhasznú munka intézményét nem csupán a segítség, hanem a fegyelmezés illetve a nevelés eszközének is szánják. Méltánytalanul alacsony bérért, rossz munkafeltételek mellett alkalmazkazzák az állástalanokat, akik többnyire a társadalombiztosítási jogosultság fenntartása (korábban pedig a „közveszélyes munkakerülés” büntetőjogi szankcionálása) miatt is elfogadják a sokszor megalázó közmunkát. A résztvevők számára a megfélemezettséget, a munkaerőpiacról való egyre inkább visszafordíthatatlan kizártságot jelenti a közmunka. A közmunkán dolgozókat többnyire szegregálják, elkülönült munkaszervezeteket hoznak létre még ott is, ahol ugyanezt a munkát a foglalkoztató intézmény más dolgozókkal is végezteti. Érdekvédelemben sem részesülnek, a munkáltatóval szemben teljesen kiszolgáltatottak. Rövid időre szóló munkaszerződést kötnek velük,² amelynek meghosszabbítása bármikor megtagadható. Semmi olyan segítséget nem kapnak, amely megkönnyítené az elhelyezkedésüket. (Még ha — jobb esetben — nyilván is tartja őket a munkaközvetítő, az irodák akkor is inkább az új jelentkezőkkel törődnek, mint az éppen közmunkán dolgozókkal.)

A közhasznú munkát a helyi tanácsok szervezik meg saját intézményeik keretében. A költségek 70 százalékát az állam fedezi a Foglalkoztatási Alapból. A tanácsok a közhasznú munkára kapott állami támogatást működésükhöz és fejlesztési terveikhez felhasználható pótlólagos forrásnak tekintik, amely lehetővé teszi számukra a saját erejükkel teljesíthetetlen feladatok elvégzését. Azt mondhatjuk tehát, hogy a közmunkára fordított állami pénzeknek sokkal inkább a községgazdálkodásért felelős tanácsok a címzettjei, mintsem a közmunkán alkalmazott emberek. Ez a „foglalkoztatáspolitikai eszköz” tehát nem egyszerűen rossz hatékonysággal működik (vagyis túl sokba kerül a foglalkoztatás átmeneti bővülésében mért eredményhez képest), hanem az eredeti szándékokkal ellentétben, a munkaerőpiac követelményeinek megfelelni képtelen kisebbség fokozatos kiszorulásához vezet. A diszfunkcionális működés egyik oka a helyi tanácsok monopolhelyzete: a központi támogatáshoz ugyanis gyakorlatilag más nemigen juthat hozzá. Ha a munkaügyi politika valóban arra törekedne, hogy a gazdálkodó szervezetek és magánvállalkozók minél szélesebb köre alkalmazzon munkanélkülieket (akár a mai közhasznú munka feltételeivel, akár más kedvezményes konstrukcióban, például a társadalombiztosítási járulék elengedésével), akkor nemcsak a jogi kereteket kellene újraszabályoznia. Függetleníteni kellene az állami támogatás elosztását a tanácsi gazdálkodástól, sőt, megfelelő propaganda, tanácsadó hálózat

kiépítése is szükséges lenne, hogy kifejezetten ezzel a céllal jöjjenek létre vállalkozások. Enélkül valószínűleg nem mozdulnak meg a nyereségérdekelte vállalatok/vállalkozók sem (akiket egyébként nem reszkeszt ki a szabályozás a támogatásra jogosultak köréből), és az új típusú — egyesületi, nonprofit — kezdeményezések sem alakulnak ki. A mai gazdasági helyzetben, amikor a munkaerőpiaci túlkínálat mellett többnyire még nincs szigorú keresleti korlát az áruk és szolgáltatások piacán, úgy tűnik, a felkínált gazdasági előnyök nem eléggé vonzóak.

Miként a foglalkoztatáspolitikai többi eszköze, a közmunka is egy centralizált döntési és elosztási rendszer része. (A Foglalkoztatási Alap e célra szánt részét először szétosztják a megyéknek, majd itt döntenek az egyes helységekből kezdeményezett közmunkaakciók sorsáról.) Mindaddig nem alakultak ki a helyi feltételeknek és a munkanélküli réteg speciális jegyeinek megfelelő támogatott foglalkoztatási formák.

Aktion 8000

A foglalkoztatási célú nonprofit szervezetek nyugati mintáját nem elsősorban a kiterjedt amerikai nonprofit szektor kínálja, noha a közcélú alapítványok, önkéntes munkára is alapozó szolgáltatások elterjedése bizonyos számú új munkahelyet feltétlenül teremt. Inkább az osztrák „szociális foglalkoztatási kezdeményezésekre”, különösen a nyolcvanas évek elején indított *Aktion 8000* tapasztalataira építhetünk. (Az elnevezés arra utal, hogy a programot indító szövetségi munkaügyi hivatal eredetileg 8000 új munkahelyet kívánt ily módon létrehozni. 1984 és 1986 között összesen 6500 ember foglalkoztatását támogatták a program keretében. Egyébként az osztrák állam aktív munkaerőpiaci politikájának más kezdeményezései is igen tanulságosak lehetnének, például az átképző tanfolyamok széles köre, a nagy leépítéseknél bevetett sokoldalú eszköztár, a bezárt üzemeket továbbhasznosító szövetkezetek stb.)

Az *Aktion 8000* célja, hogy új munkahelyeket hozzon létre a tartósan munkanélküliek és mindazok számára, akik valamilyen hátrányos helyzetük miatt nehezen helyezhetők el, s lehetővé tegye, hogy a munkaerőpiacra visszakerüljenek. Különösen támogatandó rétegnek számítanak az idősek, a segélyre sem jogosult pályakezdő fiatalok, a nők, és a bevándorlók gyermekei. Az előírások szerint 15 és 25 év között a legalább 6 hónapja, 25 év felett pedig a több mint egy év munkanélküliség esetén jár a támogatás. Támogatható azok munkába állítása is, akik korábban már részt vettek a Munkaügyi Hivatal által szervezett átképző tanfolyamokon, iskolai oktatásban. (Ezt az időszakot természetesen beszámítják a munkanélküliség időtartamába.)

A támogatás feltétele, hogy szociális szolgáltatási, környezetvédelmi, oktatási, kulturális vagy városfelújítási tevékenységekben alkalmazzák a munkanélkülieket. Külön támogatás is elnyerhető kifejezetten innovatív területeken. (Példák az újszerűnek elismert tevékenységekre: hulladékhasznosítás, környezetvédelem, továbbá új szolgáltatások a szociális ellátásban — ambuláns segélyszolgálat, meghosszabbított nyitvatartású óvoda, stb.) A pályázó munkaadók lehetnek a tartományi vagy a helyi önkormányzatok által működtetett közhasznú és

foglalkoztató intézmények — általában egyesületi formában —, azok, amelyek működését a tartományok illetve helyi közösségek érdemben befolyásolják. Pályázhatnak a magánszférába tartozó közhasznú intézmények — ez felel meg szorosabban véve az általunk ismert nonprofit szektornak. Nem jogosultak viszont a támogatásra a nyereségorientált vállalkozások (!), továbbá a központi államigazgatás, a pártok, kamarák. Csak olyan gazdasági egységet támogatnak, ahol a megelőző fél évben és a támogatás ideje alatt nem volt létszámleépítés.

A 6—8 hónapig tartó központi támogatást az a munkanélkülit alkalmazó munkaadó kaphatja meg, amelyik vállalja, hogy 12 hónapig munkát ad. A támogatás tehát nem jár a foglalkoztatás egész időtartamára, viszont elérheti a bér és a bért terhelő költségek akár 100 százalékát is. (A bruttó támogatás felső határa 24 000 schilling, ennél magasabb költségnél a különbözetet a munkaadó fizeti.) A munkáltató nyeresége az, hogy korlátozott eszközökkel is bővítheti tevékenységét, innovatív területeken különösen előnyös feltételek mellett.

Az ily módon — már működő intézményekben — létrehozott egyéni munkahelyeken túl, az *Aktion 8000* keretében speciális projekteket is létrehozhatnak, amelyek célja kifejezetten a hátrányos munkaerőpiaci helyzetű réteg foglalkoztatása. Lehetnek ezek újonnan alapított intézmények, vagy működő intézmények elkülöníthető részei. A Munkaügyi Hivatal finanszírozza azt a tanácsadó hálózatot is, mely a projektek kidolgozását végzi, és kísérleti megvalósításukban is részt vesz. Az ügyfelek számára díjmentes tanácsadó intézmények elkészítik a pénztámogatást kérő pályázatokat is. A vállalkozásindítás anyagi támogatása egyrészt jelenthet tőkejuttatást, másrészt kedvezményes hitelt, valamint — az egyéni munkahelyteremtéshez hasonlóan — a résztvevők félévi, nyolchavi munkabérért. Újabban pályázhatnak a bértámogatás meghosszabbításáért is. Az állami támogatás fajtáit, mértékét ezekben az esetekben a hivatal egyedileg bírálja el.

Szociális munkások, pszichológusok, pedagógusok és más szakemberek vezetésével szerveződnek ezek a szociális indíttatású „egyesületek”, melyek célja a társadalom peremére szorultak (börtönviseltek, volt alkoholisták, kábítószeresek, régóta munkanélküliek, hajléktalanok) munkába való bevonása, a „normális” életbe való visszavezetése. (Például a hajléktalanoknak igyekeznek szállást, lakást keríteni.) Ezek a nonprofit szervezetek (ritkábban oktatási intézmények) keretében működő kis műhelyek sajátos kombinációi a szakmai képzésnek, átképzésnek és a társadalmi integrációt elősegítő „munkaterápiának”, miközben gazdasági alapjukat — legalábbis részben — mint a piacon termékeikkel, szolgáltatásaikkal megjelenő vállalkozások teremtik elő. A legkülönbözőbb tevékenységekre vállalkoznak a helyi piac és a foglalkoztatottak sajátosságainak megfelelően. (Például: játékkészítés, bútorrestaurálás, költöztetés, lakásfelújítás, hasznáلتcikk-kereskedelem, biokertészeti termelés, egyedüli termékek gyártása stb.)

Kettős funkciójuknak megfelelően egyaránt megtalálhatók ezekben a szervezetekben a vállalkozást menedzselő szakemberek, „mesterek”, akik a szakmai fogások átadásáért is felelősek, valamint a beilleszkedést segítő szociális munkások, akik a munkaerőpiaci tájékozódásra, viselkedésre is igyekeznek felkészíteni a munkanélkülieket. A 12 hónapos foglalkoztatás leteltével megpróbálják elhelyezni a náluk dolgozókat „normál” munkaadóknál. Általában nem az az elsődleges cél,

hogyan az üzleti tevékenység nyereséges legyen (gazdaságilag igen jó eredménynek számít, ha a fenntartási költségek 80%-a a piaci árbevételből származik), hanem inkább arra törekszenek, hogy minél több rászorulóknak tudjanak segítséget nyújtani.

Javaslat a nonprofit forma hazai alkalmazására

A mai magyar foglalkoztatáspolitikai arzenáljában nincsenek a munkaerőpiacról kizorulóknak számára olyan „alternatív” foglalkoztatási lehetőségek, melyek figyelembe vennék a különböző hátrányos munkaerőpiaci helyzetű csoportok eltérő életvezetési szokásait, az adott csoportok hagyományos munkakultúráit, s ezekre alapozva próbálnának újabb munkahelyeket létrehozni. A munkanélküliséget kezelő intézmények jelenlegi működésétől távol áll a szociális gondoskodás, a sikeres munkaerőpiaci magatartásra való felkészítés, a végleges leszakadás megakadályozásának gondolata. Megoldásként kínálkozik a helyi kezdeményezések felkarolása. A javasolt nonprofit szervezetek célja a mai állami eszközökkel támogatott foglalkoztatási formák (közmunka, szociális foglalkoztatás stb.) fokozatos felváltása. Véleményünk szerint csak így érhető el azoknak a ma még szörványos helyi foglalkoztatási lehetőségeknek a bővítése, melyek a hátrányos munkaerőpiaci helyzetű csoport tagjainak megfelelő szakmák, vállalkozási lehetőségek felkutatásához, majd ezek tanításához, a tevékenység beindításához nyújtanak segítséget.

Ugyanakkor a mai közhasznú munka tanácsai monopóliumának oldásával a potenciális munkaadók lehető legszélesebb körének kezdeményezésére lehetne építeni. A munkanélküliek foglalkoztatására, munkahelyteremtésre vállalkozó munkaadók finanszírozása a jelenleg is erre szánt központi pénzekből történhetne, s csak egy prosperáló piacgazdaság kialakulásával együtt, a nonprofit szektor fokozatos kiterjedésével lehetne alapítványok, jótékony célú adományok forrásaira is számítani. (Ez azonban ekkor is csak kiegészítő jellegű lenne az állami forrás mellett. Valószínű ugyanis, hogy inkább az egyházak, a humán szolgáltatások, oktatási és kulturális vállalkozások számíthatnak hamarabb önkéntes támogatásra, mint a munkanélküliek, deviánsok stb.) Amennyiben a munkanélküli segély — a terveknek megfelelően — biztosítás jellegűvé válna, akkor ez jelentené az elsődleges forrást, melyet valószínűleg ki kellene egészíteni központi és helyi alapokkal. A helyi önkormányzatok azonban a megváltozott politikai feltételek mellett is hajlamosak a kisebbség kiszorítására, ezért a munkanélküliek foglalkoztatásánál célszerű egységes, normatív állami támogatást előírni, és sorsukat nem a helyi többség döntésétől függővé tenni.

Ma Magyarországon különösen aktuális lenne az adókedvezmény mellett a bértámogatás és a társadalombiztosítási járulékok elengedése ebben a szektorban. Így lehetne ugyanis bővíteni a hatókörét azoknak a ma háztartási munkának minősülő tevékenységeknek (betegápolás, gyermeknevelés, főzés stb.), melyekre mint humán szolgáltatásokra is igény mutatkozik. A külföldi példák további megszívlelendő tanulsága lehet az állam szerepvállalása a nonprofit szervezetek infrastruktúrájának kialakításában, akár úgy, hogy a tanácsadókat, szakértőket, „mestereket” fizeti, akár úgy, hogy épületeket, esetleg termelőeszközöket

bocsát a nonprofit vállalkozások rendelkezésére. Szintén elsősorban az állami szervek feladata a felkínált lehetőségek megfelelő propagálása. Ezalatt azonban nem csak a közvetlenül érintettek (munkanélküliek és potenciális munkaadók) informálását értjük, hanem a széles közvélemény megnyerését is, hogy a korábbi kirekesztő, a bajba jutottakat hibáztató attitűd megváltozzon, s osztársadalmi ügyé váljon a munkanélküliség társadalmi mérséklése.

Melléklet

Közhasznú munka

Aktion 8000

a) Munkaterületek:

Egyszerű, zömmel alacsony presztizsú (kommunális és köz-tisztasági) munkák. Perspektívát nem nyújt.

Változatos, egyéni adottságokhoz igazodó munka. „Innovatív”, készségfejlesztő munkák preferálása. Speciális programok a rétegigényeknek megfelelően.

b) Kezdeményezés:

Monopolhelyzetű tanácsok (Centralizált). Nincs törekvés a foglalkoztatók és tevékenységek bővítésére.

A potenciális munkaadók sokasága (decentralizált).

c) Készségek és munkaerőpiaci beilleszkedés fejlesztése:

Általában nem célja. (Néhány helyen általános iskolai oktatás.) Munkaerőpiaci szegregáció, gátolja a visszakerülést „normál” állásba.

Hangsúlyos célja, a támogatás odaítélésének legfőbb kritériuma. Elhelyezkedési segítség, támogatás.

d) Foglalkoztatás időtartama:

Rövid, meghatározatlan. Korábban 2 hónapos határidő, a korlátozás feloldása után általában rövid, bizonytalan.

A munkaadó 12 hónapos kötelezettséget vállal. Így a segélyjogosultság ezalatt megszerezhető.

e) Bérezés:

Minimálbér körüli, mindig elmarad az adott munka szokásos, piaci bérétől.

Kötelező a kollektív szerződések szerinti bért fizetni.

f) Szociális gondozás:

Nincs.

A program szerves része rászoruló csoportok esetében. A gondozók bérét is fedezi az állami támogatás.

g) Tanácsadás, programok kidolgozása:

Nincs.

Széles körű tanácsadás, propaganda, új projektek kidolgozásának finanszírozása.

Jegyzetek

1. A Munkaügyi Kutatóintézetben több tanulmány is készült a „közhasznú munka” intézményéről. Ld. Nagy Gyula: Közhasznú munka egy városban. *Mozgó Világ*, 1989/3. szám és Borissza Gyula: A munkavégzés periferiáján — Epizódok a közhasznú munka munkásairól. *Ipargazdaság*, 1989/11. szám.

2. 1990-ig még a jogszabályok sem tették lehetővé a két hónapnál (!) hosszabb időre szóló munkaszerződést.

3. A rendelet 1990. januári módosítása elvileg megszünteti a tanácsok monopóliumát, hiszen a mellékletben tételesen felsorolt szolgáltatási tevékenységekben bármilyen szervezet kezdeményezhet közhasznú munkát, ha vállalja, hogy munkanélkülieket alkalmaz. Ez a liberalizmus azonban csak látszólagos. Nemcsak azért, mert a tevékenységi lista a közmunka immár „hagyományos” területeit sorolja fel. (Az ezen kívüli szolgáltatásoknál pedig könnyű azonosítani, hogy melyik monopoljellegű közszolgáltató vállalatra gondoltak a jogszabály alkotói.) Azért is illuzórikus azt várni, hogy új munkaadók számottevő mértékben pályázzanak, mert a központi támogatás odaitélésének mechanizmusai változatlanok, magyarul a megyei tanácsok rendelkeznek a pénzek felett.