

## Csoba Judit

# Stratégiai tervezés vagy válságmenedzselés

(Egy kísérleti foglalkoztatási projekt Debrecenben)

### *I. Debrecen város foglalkoztatási helyzete\**

A legutóbbi időben közzétett statisztikák azt sugallják, hogy a rendszerváltással s a gazdasági szerkezetváltással elkerülhetetlenül együttjáró munkanélküliség növekedési üteme megállt, sőt esetenként a regisztrált munkanélküliek számának csökkenéséről számolnak be. Ezzel párhuzamosan az önkormányzatokra mind nagyobb terhet ró a munkaügyi rendszerből kikerülő s a helyi társadalom támogatására váró munkanélküli tömeg.

A gazdasági szerkezetváltás és az ország gazdasági és társadalmi környezetének átalakulása Debrecen foglalkoztatási helyzetét is alapvetően átforgatta. Az egész országban megfigyelhető tartós recessziós folyamat itt is a termelés közel 40 százalékos visszaesésével s a munkanélküliség gyors emelkedésével járt együtt. Az előzetes várakozásokkal szemben a gazdaság dinamizálódása még alig mutat észrevehető jeleket. A nagyüzemi szféra összeomlásával együttjáró nagyarányú létszámcsökkentést az újonnan születő magán- és társvállalkozások csak kismértékben ellensúlyozzák.

Debrecennek 1993-ban szembe kellett néznie a valóságban mind szélesebbé és tartósabbá váló munkanélküliséggel. A munkanélküli járadékban részesülők száma mérsékelt ütemben csökkent, a jövedelempótló támogatásban részesülők száma pedig dinamikusan nőtt. Fel kellett készülni arra, hogy a munkanélküliek a járadék folyósításának egy éve után kizárólag az önkormányzattól várják majd hosszú távon – nem ritkán életreszólóan – az ellátást, a megélhetést biztosító jövedelmet. *Az 1993. évi III. sz. törvény alapján a*

\*Az anyagban használt adatokat részben a Hajdú-Bihar megyei Munkaügyi Központ bocsátotta rendelkezésre; másrészt a Szociális Iroda adatbázisából származnak. Esetenként eltérés áll fenn annak függvényében, hogy az adat a Debreceni Munkaügyi kirendeltségre vagy Debrecen városára vonatkozik-e. A Munkaügyi Központ és a Polgármesteri Hivatal adatai is eltérhetnek egymástól a jogi szabályozás és a regisztráció különbsége miatt. A Munkaügyi Központ segítségét köszönjük, különösen Kiss György igazgató támogatását és Tokai Gyula szakmai segítségét. A Szociális Irodán kapott igen sokoldalú támogatásért ugyancsak köszönetünket szeretnénk kifejezni az irodavezetőnek, Farkas Attilának és a komplex foglalkoztatást szervező team tagjainak: Barnóczi Péternének, Kálmán Henriettnek, Orosz Attilánének és Szabó Juditnak. A kutatást támogatta az OTKA F 017924. számú programja.

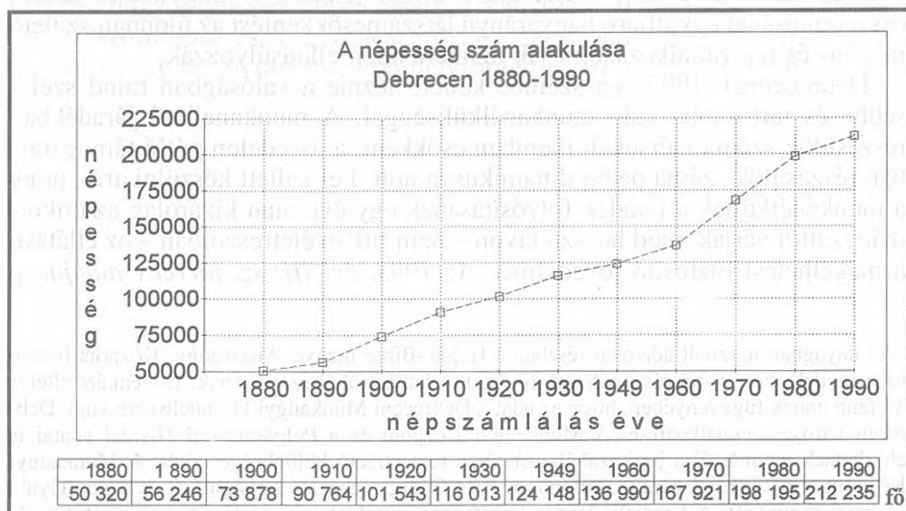
*munkanélküliek jövedelempótló támogatását az életfeltételek jelentős javulásának bekövetkeztéig folyósítani kell.* A jövedelempótló támogatás megszüntetésére az esetek döntő többségében valós lehetőséget csak a munkába állás, munkába állítás ad. 1993 végén Debrecenben csaknem minden ötödik családot érintett a munkanélküliség. Az önkormányzat foglalkoztatáspolitikai programjának kidolgozása halaszthatatlan feladat volt. A város bevételi forrásainak bővítését, a fizetőképes kereslet megtartását, a városi polgárok elszegényedésének megakadályozását, a vállalkozások segítségét csak átfogó foglalkoztatási program kialakításával lehet elérni.

Az itt következő esettanulmány célja, hogy betekintést nyújtson az ország második legnagyobb városának a tartósan munka nélkül lévők munkaerőpiaci pozíciójának javítása érdekében folytatott kísérleteibe, bemutassa azokat a rétegspecifikus programokat s a programokat működtető szervezeteket, amelyeket az 1993–1995 közötti időszakban alakítottak ki.

## A foglalkoztatáspolitikát meghatározó feltételrendszer

### 1.1 A demográfiai helyzet

Debrecen lakónépessége 1995. január 1-jén közel 218 ezer fő volt. Hajdú-Bihar megye lakóinak csaknem kétötöde (39,5 százaléka) él a megyeszékhelyen. 1970 óta 50 ezer fővel emelkedett az itt élők száma. A lélekszám emelkedésében alapvető szerepe volt a kedvező foglalkoztatási lehetőségek miatti bevándorlásnak, de a természetes szaporodás is hozzájárult a város fiatalos korstruktúrájának kialakulásához.



A természetes szaporodást vizsgálva Debrecenben még a legmélyebb demográfiai hullámvölgy idején is folyamatosan pozitív mutatókat találunk: az *élveszületések száma minden esetben meghaladta a halálozások számát.*

A korösszetételt elemezve elmondhatjuk, hogy az országos átlagnál lassabban öregedő népességet *s magasabb létszámú fiatal – most munkába lépő – generációkat találunk*. A gyermekkorúak aránya még most is jelentős mértékben meghaladja a hatvan éven felüli korosztály arányát. (14 év alatt 21,8 százalék, 60 év fölött 15,5 százalék – az 1990. évi népszámlálás adatai!) Ez a tény már önmagában is magyarázná, hogy miért komoly gond a pályakezdő fiatalok munkába állítása, a tartósan munka nélkül lévők munkaerőpiacra való visszaillesztése.

Míg az aktív kereső korúak aránya 1994-ben Hajdú–Bihar megyében 57 százalék körül volt, Debrecenben meghaladta a 60 százalékot! (63,4 százalék)

### 1.2 A gazdálkodási szerkezet átalakulása

1949 és 1973 között, a szocialista iparosítás korszakában Debrecenben több mint 25 ezer ipari munkahely létesült. Az iparosítás alapját a munkaerőfellesleg képezte, az olcsó, főleg női munkaerő volt a telepítés fő motivációja. Ezek a nagyrészt könnyűipari üzemek elsősorban szovjet piacra termeltek.

Az ipartelepítés másik jellemzője a nagyipar preferálása volt. A város óriásvállalatai határozta meg a foglalkoztatást.

E hagyományos iparszerkezet átalakításának fordulópontja az 1992-es év volt. Ebben az évben közel 10 ezer munkahely szűnt meg a városban.

A mamutvállalatok helyét fokozatosan átveszik a szövetkezetek, a gazdasági társulások. Az új gazdálkodási formák munkaerőfelszívó hatása azonban minimális. Döntő többségük ugyanis családi alapon, melléküzemágként, alacsony létszámmal működik.

*Jogi személyiségű gazdasági szervezetek foglalkoztatotti létszám szerint  
1993. december 31.*

Foglalkoztatott/Gazdasági forma	Vállalat	Kft.	Rt.	Szövetkezet	Összesen
300 fő felett	12	12	35	29	88
51–300 fő	11	98	26	104	239
21–50 fő	4	178	7	48	237
11–20 fő	1	676	7	60	744
10 fő és kevesebb	2	1308	11	44	1365
ÖSSZESEN	30	2272	86	285	2673

Az alacsony foglalkoztatotti létszám különösen érvényes az egyéni vállalkozói körben. A tapasztalatok azt mutatják, hogy az egyéni vállalkozások 10–15 százaléka mögött nincs tényleges gazdasági tevékenység. Az új engedélyek közel 15 százaléka kötődik valamilyen ügynöki tevékenységhez, amely bizonyos értelemben „kényszer vállalkozás”, hiszen csak így kerülhet vissza a munkaerőpiacra a munkanélküli.

A szerkezetváltozás a mezőgazdaságban az 1993-as év során ment végbe, gyarapítva az ipari munkanélküliek számát a mezőgazdaságból kiszorulókkal. Mivel Debrecen foglalkoztatásában a mezőgazdaság kisebb mértékben volt

meghatározó, mint a régió esetében, itt a leépítések száma, annak ellenére, hogy igen jelentős volt, nem érte el az 1992-es évit.

A szerkezetváltás azonban még nem fejeződött be. 1992 decembere és 1993 augusztusa között például Debrecenben további 7,9 százalékkal csökkent a foglalkoztatottak száma. Ezen belül a fizikai állomány 9,3 százalékkal, a szellemi állomány 4,9 százalékkal. A nagyobb létszámot foglalkoztató nemzetgazdasági ágak közül a villamosipar, valamint a posta-távközlés-szállítás privatizációja most van folyamatban. Ez további létszámcsökkenést fog eredményezni. A várható létszámleépítések legnagyobb arányban a szakmunkás férfiakat érintik. Elhelyezésük annál is inkább nehéz feladat, mert az 1994-es évben nem hoztak létre jelentősebb számban központi finanszírozású munkahelyet, az 1995-ös évre tervezett kapacitásbővítések pedig igen kis szakmunkás létszámot érintenek. További nehézséget jelent még, hogy ezeknek a szakmunkásoknak döntő többsége 40 éven felüli, szakmájuk pedig nem piacképes. Az átképzésre életkoruk miatt már nem szívesen vállalkoznak.

A szerkezetváltásnak jelentős kísérőtünete az a megoldás, amikor a természetes fogyással megüresedett munkahelyek feltöltése elmarad. Az 1994 első felére vonatkozó prognózis készítésekor a Megyei Munkaügyi Központ megkérdezte a munkáltatókat, milyen mértékben élnek ezzel a lehetőséggel. A válasz rendkívül meglepő volt:

A kilépett munkaerőt nem kívánja pótolni  
a munkáltató a felmérés adatai szerint a debreceni kirendeltség területén:

szakképzetlen dolgozók esetében	70,6%
szakképzett dolgozók esetében	57,5%
szellemi dolgozók esetében	70,6%

Összességében a munkaadók 60–70 százaléka nem kívánja a nyugdíjba, gyesre, gyedre, más állásba ment dolgozók megüresedett állását betölteni.

### 1.3 A képzés, szakképzés struktúrája

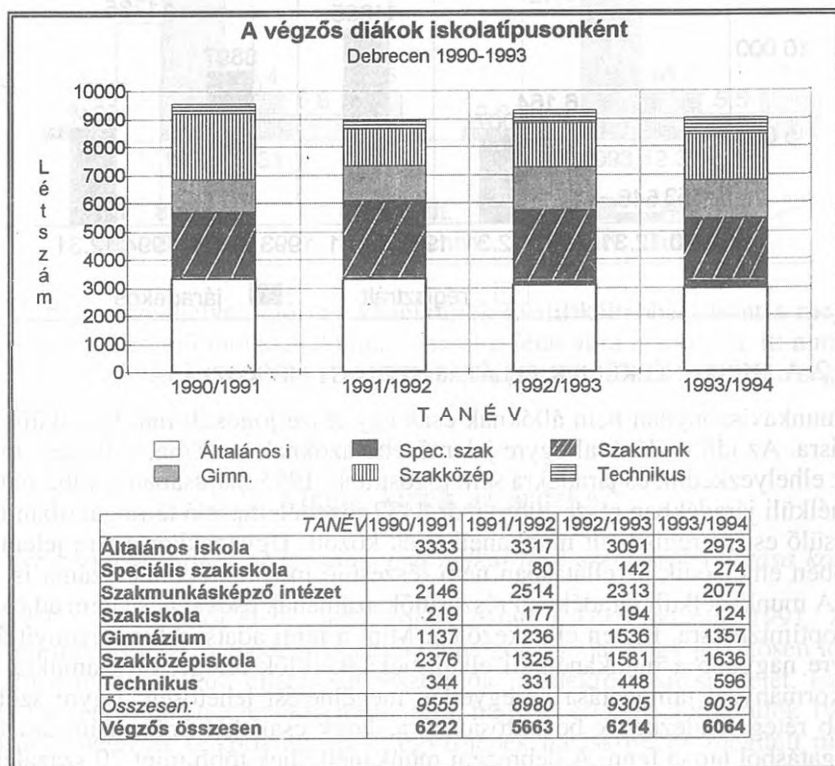
A munkaerőpiac helyzetét nagymértékben befolyásolja a város képzési volumene és szerkezete. Milyen mértékben képes az oktatási rendszer a munka világába kerülést késleltetni, s ezzel a demográfiai hullám hátrányait korrigálni? Kérdés továbbá, hogy a jelenlegi képzési szerkezet piacképes szakmákat közvetít-e.

A középfokú oktatásban részesülők egy része nem debreceni lakos, de a város regionális szerepköréből adódóan az itt végzettek kevés kivételtől eltekintve itt jelentkeznek a munkaerőpiacon munkavállalóként.

A legreménytelenebb helyzetben a szakmunkásképző intézetekben végzett fiatalok vannak. A város szakképzési rendszere csak jelentős késéssel tudott igazodni a megváltozott munkaerőpiaci igényekhez. Az oktatói kar cseréje s az új képzések gyakorlóhelyének megszervezése további késleltető tényező.

Egyre növekvő létszámot mutat a gimnáziumi végzettséggel rendelkezők csoportja is. Ha a gimnáziumi végzettség nem párosul számítástechnikai is-

meretekkel, és/vagy jó színvonalú nyelvismerettel, a nehezen konvertálható végzettségek közé tartozik a munkaerőpiacon. A nagyvállalati rendszer szét-hullásával, a hagyományos bürokrácia felszámolódásával csak azokat az érettségizetteket fogadja be a modern bürokrácia, akik képesek az azzal járó technikai eszközök kezelésére, s lehetőség szerint közgazdasági és nyelvi ismeretekkel is rendelkeznek.



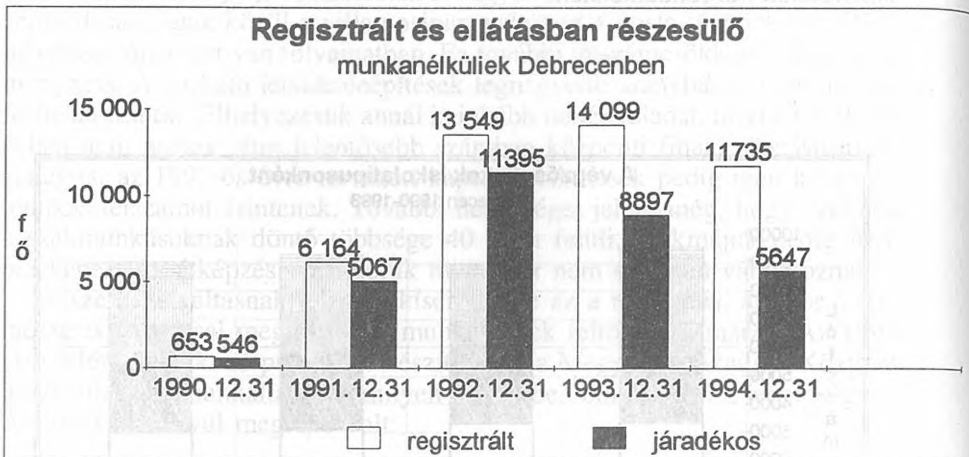
#### 1.4 A munkanélküliség alakulása 1990-1995

##### 1.4.1 A MUNKANÉLKÜLIEK SZÁMÁNAK EMELKEDÉSE

A város aktív kereső korú népességének növekedésével párhuzamosan egyre növekvő arányban emelkedik azoknak a száma, akik különféle okok miatt nem tudnak elhelyezkedni.

A munkaviszonyban nem álló munkaképes korú lakosság növekedésének üteme minden várakozást felülmúlt az utóbbi négy évben. Különösen az 1992-es év emelkedik ki az idősből. Mint korábban szóltunk róla, ebben az évben került sor a nagyvállalati szféra átszervezésére.

A regisztrált munkanélküliek becsült aránya városunkban 1993 decemberében 10,4 százalék volt. A megyei arány ennél magasabb volt (16,3 százalék). 1994 decemberére ezek az arányok némileg csökkentek (9,6 százalék, illetve 14,2 százalék), de az korántsem biztos, hogy a számok a munkanélküliség tényleges csökkenését jelentik.



#### 1.4.2 A MUNKANÉLKÜLIEK ELLÁTÁS SZERINTI MEGOSZLÁSA

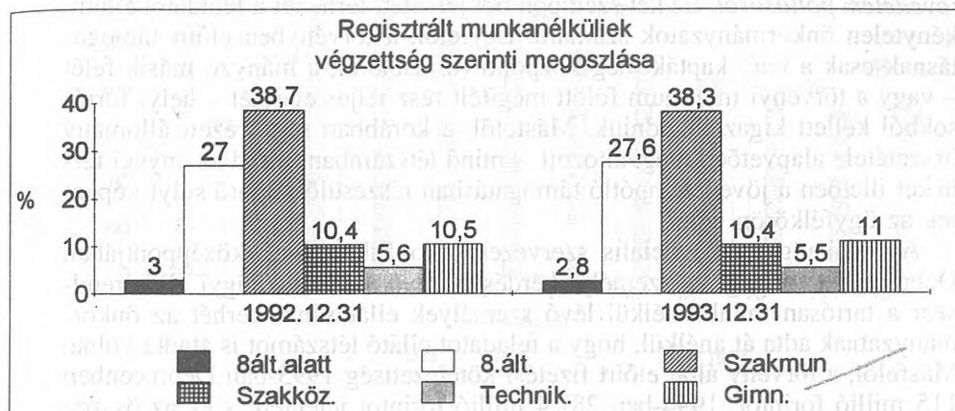
A munkaviszonyban nem állóknak csak egy része jogosult munkanélküli ellátásra. Az idő múlásával egyre jelentősebb azoknak a száma, akik nem tudnak elhelyezkedni, és járadékra sem jogosultak. 1995 májusában a 4662 munkanélküli járadékban részesülőre már 4437 jövedelempótló támogatásban részesülő esik a regisztrált munkanélküliek között. Ugyanakkor egyre jelentősebben emelkedik az ellátásban nem részesülő munkanélküliek száma is.

A munkanélküli járadékban részesülők számának csökkenése nem ad okot az optimizmusra. Éppen ellenkezőleg. Mint a fenti adatsorok is bizonyítják, egyre nagyobb a munkanélküli ellátásból kikerülő rétege, és számukra az önkormányzat támogatása az egyetlen megélhetési lehetőség. Egyre szélesebb réteg rendezkedik be tartósan arra, hogy családját önkormányzati támogatásból tartsa fenn. A debreceni munkanélküliek több mint 70 százaléka tartós munkanélkülinek számít – tehát több mint fél éve van állás nélkül. A regisztrált állományban lévő munkanélküliek munkanélküliségének átlagos időtartama (megyei átlag) 243 nap. De a munkanélküliek közül Debrecenben csaknem minden harmadik ember legalább két éve munkanélküli. Munkába állításuk aligha valószínű meg a közeljövőben speciális – a város által kezdeményezett és finanszírozott – munkaerőpiaci programok nélkül.

#### 1.4.3 A MUNKANÉLKÜLIEK VÉGZETTSÉG SZERINTI MEGOSZLÁSA

A munkanélküliség kialakulási időszakára (1988–1990) jellemző végzettségi mutatók mára jelentősen átalakultak. A segédmunkások vezető szerepét a szakmunkások vették át, s a város foglalkoztatási jellegéből adódóan mind

nagyobb súllyal szerepelnek a munkanélküliek között a szellemi foglalkozásúak és a diplomások is. Az a paradox helyzet alakult ki, hogy segédmunkásként a város kommunális üzemében, a közhasznú foglalkoztatás keretein belül sokkal hamarabb el lehet helyezkedni, mint rossz piaci pozícióval rendelkező képzett szakmunkásként.



A megyeszékhelyen élő munkanélküliek kvalifikáltabbak, mint a megye más térségében élő munkanélküliek. Amint a fenti ábra is mutatja, itt a munkanélküliek 39–40 százaléka szakmunkás, és pusztán 13–14 százaléka segédmunkás.

## II. Mégis, kinek az érdeke?

*Látens konfliktusok a tartósan munka nélkül lévő személyek ellátása körül*

Az 1991. III. 1-jétől életbe lépő Foglalkoztatási Törvényt már 1991. XII. 29-én módosítják. A módosítás egyik lényeges pontja, hogy jelentősen lerövidíti a munkanélküli ellátásban részesülők járadékfolyósítási idejét. Ezzel egy időben azonban lehetőség nyílik arra, hogy az ellátásból kikerülők 1992. április 1-jétől az önkormányzatok jegyzőjének hatáskörében megítélt munkanélküliek szociális támogatásában részesüljenek.

A támogatásra való jogosultságot tehát a jegyző – illetve Debrecen esetében a Polgármesteri Hivatal Szociális Irodája által előterjesztve a Szociális Bizottság – állapította meg, a juttatást a Megyei Munkaügyi Központok folyósították. 1992 decemberében mintegy 540 fő részesült így ellátásban.

A gazdasági szférában 1991–92-ben végbement szerkezeti átalakulások érintettjei, valamint a korábban bekerült és még a kétéves időtartammal érintett munkanélküli járadékosok várhatóan az 1993-as év során kerültek ki a munkaügyi rendszerből. Létszámuk olyan nagy volt, hogy célszerű volt újragondolni: hogyan funkcionál majd a megállapítás-folyósítás kettőssége, ha több ezer személy kerül ki a rendszerből. Az 1993/III. törvény oldotta meg a problémát a szociális ellátórendszer hatáskörébe utalva a munkanélküli el-

látásából kikerült személyeket, s ezzel egy időben a finanszírozás terheit is. Az új támogatási forma neve: munkanélküliek ellátásából kikerülők jövedelempótló támogatása lett, mintegy nevével is vállalva, hogy itt nem a korábbi szociális funkciók betöltéséről, a krízishelyzetben lévők támogatásáról van szó, hanem *széles társadalmi rétegek havi rendszeres ellátásáról, hiányzó jövedelem pótlásáról*. Ez két szempontból jelentett terheket a feladatot ellátni kénytelen önkormányzatok számára. Egyfelől, a törvényben előírt támogatásnak csak a felét kapták meg központi forrásokból, a hiányzó másik felét – vagy a törvényi minimum fölött megítélt rész teljes egészét – helyi forrásokból kellett kigazdálkodniuk. Másfelől, a korábban segélyezett állomány összetétele alapvetően megváltozott, s mind létszámban, mind az anyagi terheket illetően a jövedelempótló támogatásban részesülők döntő súlyt képeztek az ügyfélkörön belül.

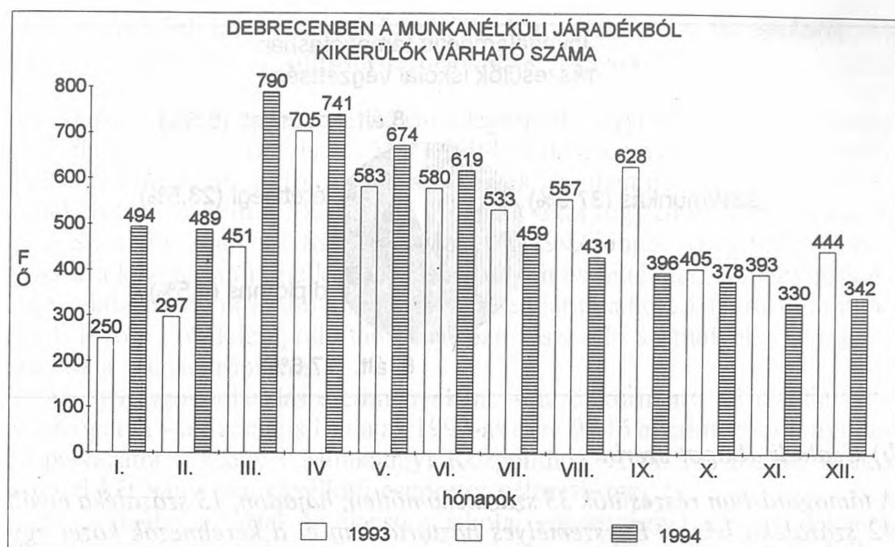
A munkaügyi és szociális szervezetek konfliktusainak középpontjában Debrecenben anyagi és személyi kérdések álltak. A munkaügyi ellátórendszer a tartósan munka nélkül lévő személyek ellátásának terhére az önkormányzatnak adta át anélkül, hogy a feladatot ellátó létszámot is átadta volna. Másfelől, a törvény által előírt fizetési kötelezettség 1993-ban Debrecenben 115 millió forintot, 1994-ben 282,4 millió forintot jelentett, s ez az összeg 1995-re elérheti a 350 millió forintot, ami több, mint a szociális költségvetés fele.

Igaz, ez 1995-ben személyenként alig jelent többet, mint a minimálbér – 12 200 Ft – felét, azaz 6720 Ft-ot.

Az 1993. évi költségvetés előkészítésekor az önkormányzat testülete már érzekelte az év során várható nehézségeket, s mind gyakrabban került szóba, hogy a tartósan munka nélkül lévő személyek számára a Szociális Iroda ne segélyt, hanem munkát biztosítson. A foglalkoztatás megszervezése, a szükséges eszközök biztosítása ilyen nagy létszám esetén azonban komoly költségekkel jár. A „politikai megrendelés” nehezen fogadta el, hogy nem lehet ekkora létszámot csak a meglévő intézményrendszerre telepítve, költségmentesen foglalkoztatni. A politikai szándéktól a megvalósulásig hosszú út vezetett.

### **III. A munkaerőpiacról tartósan kiszoruló körében végzett önkormányzati feladatok**

A jövedelempótló támogatásban részesülő személyek száma – a munkanélküli járadék idejének csökkenésével – igen gyors ütemben emelkedett. Az egyre növekvő ügyfélkör ellátása mellett a munkanélküliek jövedelempótló támogatásával kapcsolatos adminisztráció nagy terheket rótt a feladatot végző Szociális Irodára.



Mivel a jövedelempótló támogatás elvileg korlátlan ideig megillette az igénylőt, mind nagyobb kihívást jelent az önkormányzat számára, hogy a támogatásban részesülők csoportján belül némi mobilitást érjen el, s munkához segítse a más módon elhelyezkedni nem tudókat.

1993-ban 2068 személy fordult a Szociális Irodához jövedelempótló támogatásért. Ez a szám a munkanélküli ellátásból kikerülők közel 40 százaléka.

1724 esetben a kérelmet jogosnak ítélték, s a támogatás folyósítását megkezdték. Ezzel az év folyamán a támogatásban részesülők száma 2000 fölé emelkedett. 1993 februárjában még csak 791 fő részesült ellátásban!

1993 során 344 esetben a kérelmet el kellett utasítani. Az elutasítás okai a következőképpen oszlottak meg:

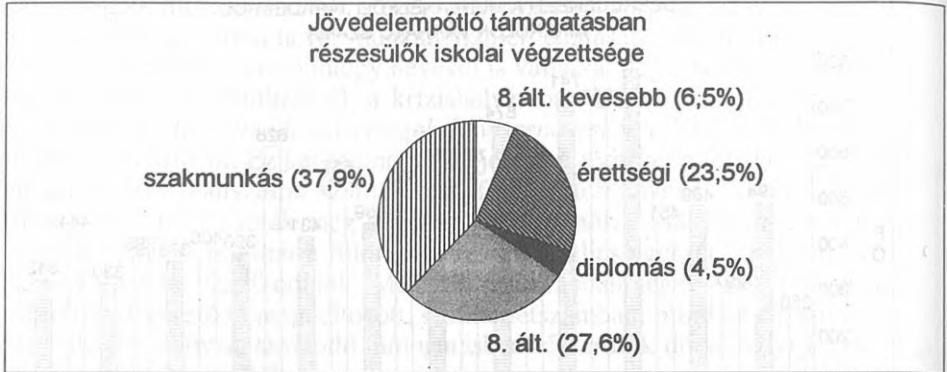
– a jogszabályban meghatározottnál magasabb jövedelem (5280 Ft/fő)	286
– nyugdíjszerű ellátásban részesül	23
– nem volt együttműködő	7
– az eljárás közben elhelyezkedett	5
– egyéb ok miatt	23
<b>Összesen</b>	<b>344</b>

669 esetben került sor a már megállapított támogatás megszüntetésére.

A jövedelempótló támogatásban részesülők összetétele

#### a. Iskolai végzettség szerint

A jövedelempótló támogatásban részesülő munkanélküliek iskolai végzettség szerinti megoszlása nem tér el jelentősen a munkanélküli állomány egészének iskolai végzettségétől. Itt is a szakmunkások vannak túlsúlyban.



### b) Családi állapot szerint

A támogatásban részesülők 33 százaléka nőtlen, hajadon, 13 százaléka elvált, 42 százaléka házas. Egyszemélyes háztartásban él a kérelmezők közel egy-negyede. Ők a havi 7480 Ft-ból próbálják fizetni a lakhatás és a megélhetés költségeit.

1993-ban a jövedelempótló támogatások összege Debrecenben meghaladta a 115 millió forintot. Ha a közhasznú foglalkoztatás során elhelyezett és ellenőrzött személyek költségeit is figyelembe vesszük, ez további 11 millió forintot jelentett volna, ami így megtakarításként jelentkezett az önkormányzatnál.

Mivel ez a támogatási forma igen nagy létszámot érint, s ennek megfelelően költséges, a jelenlegi központi szabályozás erősíti az önkormányzat felelősségét a támogatásban részesülők rendszeres ellenőrzésében. Az önkormányzat ellenőrzési lehetőségei szűkösek. A fekete munkavégzésre vonatkozó bejelentések nem ide érkeznek, az egyetlen hatékony ellenőrzési mód a munkavégzési lehetőség felajánlása a foglalkoztatási programok keretén belül. Ezzel mérhető igazán a munkanélküli együttműködési készsége.

Másfelől a munkalehetőség felajánlása látszik az önkormányzat szempontjából is a leghatékonyabb problémakezelési módnak, hiszen az ellenőrzött és kizárt munkanélkülit – családja anyagi veszélyeztetése esetén – az önkormányzatnak más támogatási formákkal kell a fizikai lét újratermeléséhez hozzásegítenie. Különösen igaz ez gyermekes családok esetében. A foglalkoztatással, a jövedelemszerzési lehetőség biztosításával azonban a korábban anyagilag veszélyeztetett gyermekes családok más típusú ellátásai is szüntethetők vagy megszüntethetők, hiszen a családfő jövedelme így jelentősen emelhető. (A jövedelempótló támogatásban részesülők közel egy-negyede rendszeres nevelési segélyben is részesült 1993-ban.)

#### IV. Kísérletek a jövedelempótló támogatásban részesülők közhasznú foglalkoztatásának megszervezésére

A foglalkoztatási programok sorában a legrégebbi hagyományokra a közhasznú foglalkoztatás tekint vissza. Már 1990-ben dolgozott a városi kommunális feladatok ellátásában 50 fő. Ezek a személyek azonban nem tartós munkanélküliek voltak, hanem a Munkaügyi Központ által regisztrált munkavállalók.

A Szociális Iroda és a Szociális Bizottság 1992 júniusában gondolta végig először a közhasznú foglalkoztatás lehetőségeit és feltételeit, s megvizsgálta, hogy a közhasznú program milyen mértékben járulna hozzá a tartósan munka nélkül levő s jövedelempótló támogatásban részesülő személyek visszajuttatásához a munkaerőpiacra.

Az együttgondolkodás eredményeként – az önkormányzati testület által is támogatva – a Szociális Iroda az 1993-as évre 90 fő alkalmazására nyújtott be pályázatot a Megyei Munkaügyi Központhoz. A 90 fős foglalkoztatási kerettel két nagy munkanélküli csoportot céloztak meg:

a) az elsőbe tartoztak az alacsony iskolai végzettséggel, rossz munkaerőpiaci pozíciókkal rendelkező, már hosszú ideje munkanélküli segélyből és járadékból élő munkavállalók;

b) a második csoportot azok a fiatal – többnyire érettségivel rendelkező – pályakezdők alkották, akiknek elhelyezkedése az utóbbi időben – az előző csoporthoz hasonlóan – ugyancsak komoly problémát jelent.

A foglalkoztatás pénzügyi feltételeinek megteremtése mellett a program szervezése során nagy gondot jelentett a közhasznú munkásokat fogadó munkáltatók megnyerése az együttműködésre. Az előzetes tájékozódás során a szervezők azt tapasztalták, hogy a munkáltatók (1992 tavaszán) kelletlenül fogadták a tartósan munka nélkül levő, s közhasznú státusra jelentkező személyeket. A közhasznú munkásokról a közvéleményben kialakult képre hivatkoztak, mely szerint ezeknek a munkavállalóknak a többsége agresszív, alkoholistá, nehezen kezelhető személy. Úgy vélték, nem lehet felelősséggel egy ilyen munkacsoport foglalkoztatását biztosítani.

E kedvezőtlen tapasztalatok után a Szociális Bizottság úgy döntött, hogy egy kommunális feladatokat ellátó, kizárólag közhasznú munkásokat foglalkoztató bázist létesít. A bázis 1993 májusában kezdte meg munkáját, 40 fő foglalkoztatását szervezték meg. Parkfenntartási, köztisztasági feladatokat láttak el.

További munkaköröket szerveztek az Egyesített Szociális Intézmény három szociális otthonában, valamint a Családsegítő Központban. Adminisztrátor, ügyviteli alkalmazott, segédápoló, takarító és kertész is dolgozott a későbbiek során közhasznú státuszban.

A munkáltatók szervezése során több, szociális területen dolgozó egyesület, társadalmi szervezet kereste meg a Szociális Irodát (ahol a szervezőmunka folyt) azzal a kéréssel, hogy munkájukat nagy mértékben segítené, ha közhasznú státusú munkatársakat vonnának be a mindennapi feladatok ellátásába. A kérésnek megfelelően az 1993-as év során 18 szervezetnél alakítottak ki közhasznú munkakört az önkormányzat támogatásával.

Mivel a Megyei Munkaügyi Központtal kötött megállapodás a foglalkoztatást már 1993. április 1-jétől lehetővé tette, de a közhasznú bázis kialakításának időigényessége s a szervezési nehézségek miatt a foglalkoztatás csak a nyár folyamán indult be, az év második felében lehetőség nyílt arra, hogy a 90 fős átlagkeret terhére további intézményekben alakítsanak ki közhasznú munkaköröket. Ennek megfelelően az 1993-as év során 188 személyt vontak be rövidebb vagy hosszabb ideig a foglalkoztatásba. (A jövedelempótló támogatás megszüntetésének egyik legfőbb okává vált, hogy munkába állították a támogatást igénybe vevőt!)

*Ez a feladat – közhasznú státuszok szervezése a jövedelempótló támogatásban résztvevők számára – azonban rendkívül erősen munka- és adminisztrációigényes volt.* Állandó kapcsolattartást igényelt a munkáltatókkal, akik/amelyek száma az év során meghaladta a húszat, és a több mint száz munkavállalóval.

Az Irodát ez az új feladat, a munkaközvetítés, a nyilvántartás sajátos rendszerének kialakítására készítette. A „bürokrácia” kialakítását az is motiválta, hogy *nem volt egyszerű a kérdés megítélése: vajon a jövedelempótló támogatásban részesülő személy valóban nem tud elhelyezkedni, vagy valami más ok készteti arra, hogy a számára felajánlott munkavégzést elutasítsa.* Az elutasítás ugyanis rendkívül gyakori volt 1993-ban a közhasznú státuszokra való szervezés során, a jövedelempótló támogatásban részesülők körében. A támogatásban részesülők maguk is komoly előítéleteket tápláltak ugyanis a közhasznú foglalkoztatással szemben. Számukra a közhasznú foglalkoztatás egyet jelentett a kényszermunkával, s a felvilágosítás ellenére kitartottak ezen álláspontjuk mellett.

Másfelől az 1993-ban szervezett foglalkoztatási program még igen szűk keretek között mozgott, s nem tudta biztosítani a támogatásban résztvevők számára, hogy különböző lehetőségek között válasszanak.

A 188 fő alkalmazásához az év során több mint 1100 személyt mozgósítottak. Mintegy 300 embert vagy nem ért utol a munkára hívó levél (elköltözött, a levelet nem vette át stb.), vagy a megjelölt időpontban nem jelent meg az alkalmazásával kapcsolatos megbeszélésen. Akik megjelentek, azok leginkább az egészségi állapotukra hivatkozva utasították el a felajánlott munkát. Mivel minden egyes alkalmazást munkaalkalmassági vizsgálat előzött meg, az egészségi okokra hivatkozóknak alig egyharmada bizonyult egészségügyileg valóban alkalmatlannak. Az egészségi okokra hivatkozás mögött többnyire más tényezők rejtőztek: alkalmi munkavégzés lehetősége, masszív alkoholizmus vagy az, hogy a felajánlott munka nem felelt meg sem anyagilag, sem „presztízsből” a munkanélküli elvárásainak. Mivel a munka visszautasítása során az egészségi okok egyre gyakrabban szerepeltek, a Szociális Iroda lépéskényszerbe került. Ki kellett alakítania azt a rendszert, amelyben ezeket a vélt vagy valós betegségeket a szakemberek (orvosok) hitelesen erősítik meg.

Ugyanakkor az egészségkárosodás mértéke valóban nem volt jelentéktelen a tartósan munka nélkül lévők körében. A réteg egy részének egészsége már a munkavégzés idején megromlott, esetleg a munkahely elvesztésében is szerepet játszott, hogy sokat voltak táppénzen, vagy folyamatosan kisebb

volt a teljesítményük. A munkanélküli lét bizonyos csoportoknál, kiemelten az ideg- és pszichoszomatikus betegségecsoportoknál tovább rontja az egészségi állapotot, így a munkába állítás nem lehetséges. Ezekben az esetekben vizsgálni kell az egészségkárosodás mértékét, a rokkantosítás lehetőségét. Amint azt a korábbi adatok jelzik, ez a vizsgálat sok esetben zárul a jövedelempótló támogatásban részesülő rokkantsági nyugdíjba helyezésével. Ez a tény más módon, mint munka felajánlásával nem deríthető fel, hiszen egyébként nem kötelezhető a jövedelempótló támogatásban részesülő személy munkaalkalmassági vizsgálatra, annak vizsgálatára, hogy valóban munkaképes-e, valóban munkanélküliként kell-e nyilvántartani, támogatni. A támogatásban részesülők pedig nem motiváltak a rokkantosítás kezdeményezésében, mert a két ellátás színvonala – a jövedelempótló támogatásé és a rokkantnyugdíjé – hasonló, s a sok izgalommal és utánajárással elérhető „rokkantosítást” – ha van más jövedelemforrásuk – nem tartják előnyösebbnek.

A munkára szólítottak további egynegyede arra hivatkozott, hogy gyermekeinek vagy más, tartós ápolásra szoruló személynek (idős szülő, beteg testvér stb.) ellátását nem tudja megoldani a munka mellett. *A munkanélküli lét tartós életformaváltást okoz. Különösen igaz ez a tíz évesnél fiatalabb gyermeket nevelő anyákra, akik a jövedelempótló támogatást meghosszabbított gyesként élik meg, és berendezkednek a „főállású anya” létre.*

Az állomány közel 20 százalékát a foglalkoztatók találták alkalmatlannak munkavégzésre – megjelenésük, modoruk, munkához való hozzáállásuk, egészségi állapotuk, alacsony szakmai képességeik miatt.

Jelentős azoknak az aránya is, akik a felajánlott munkát szakmai képzettségükre – legyen az pusztán egy tanfolyami végzettség is – hivatkozva utasították el. Különösen sok volt a nyolc általánost végzett hivatásos gépkocsivezető, aki csak gépkocsivezetőként kívánt elhelyezkedni.

*A munkaközvetítés során 1993-ban nem volt lehetőség arra, hogy a szakmunkások rétegét bevonják a foglalkoztatásba. Kevés ugyanis az olyan munkahely, ahol építőipari vagy „vasas” tevékenységet folytatnak nonprofit módon. A közhasznú foglalkoztatásnak ez alapkritériuma.*

Nemzetközi tapasztalatok mutatják, hogy nagyobb az elhelyezkedési arány azok körében, akikkel rendszeresen foglalkoznak, és nem csupán a regisztrálásukat végzik. Ez különösen fontos érdeke volt az önkormányzatnak a jövedelempótló támogatásban részesülők esetében, hiszen Debrecenben az 1994-es évre vonatkozó előrejelzések 6143 személy kikerülését jelezték a munkanélküli ellátásból. A tapasztalatok szerint ennek a tömegnek több mint fele keresi fel a Szociális Irodát, hogy igénybe vegye a munkanélküliek jövedelempótló támogatását. Ez olyan hatalmas forrásokat kötött volna le a szociális költségvetésből, hogy az önkormányzat a terhek csökkentése érdekében szorgalmazta az állomány rendszeres felülvizsgálatát, nemcsak adminisztratív módon, hanem a munkavégzési készséget és képességet (pl. egészségi állapot) illetően is. A költségvetés során újabb jelentős összeget (41 millió forintot) különítettek el foglalkoztatási programok szervezésére. Ez adott lehetőséget annak a szerteágazó, rétegspecifikus programnak a kidolgozására, amellyel az 1994-es év során a jövedelempótló támogatásban részesülők százai kerülhettek vissza a munkaerőpiacra.

## V. A politikai erőtér

### Konfliktusok a speciális programok kapcsán

#### 5.1 Az önkormányzati testület és a Szociális Iroda közötti konfliktusok

A Szociális Iroda a tartósan munka nélkül lévők rétegének dinamikus növekedését látva érdekelt volt a foglalkoztatási programok minél szélesebb skálájának kidolgozásában és megvalósításában. Több szakmacsoportot, élethelyzetet és munkaerőpiaci pozíciót is figyelembe vevő programot készített elő, melynek indításához minden esetben az önkormányzati testület elvi és anyagi támogatása volt szükséges.

A testület tagjai természetesen az elvi támogatás mellett foglaltak állást, hiszen a korábbi testületi üléseken már több alkalommal megfogalmazták, hogy sokba kerülnek a munkanélküliek, célszerű lenne foglalkoztatni őket. A szűkös gazdasági források azonban minden egyes döntés alkalmával élére állították a kérdést: mibe kerül ez a program nekünk, s miből tudjuk kigazdálkodni most, amikor az alapvető ellátások is veszélyben vannak.

A politikusi számítások gyakran figyelmen kívül hagyták az elmaradt kifizetéseket – a szociális és egészségügyi intézményekben, kommunális területen a közhasznúak által végzett munka értékét, és a program várható hasznát pusztán a megtakarított jövedelempótló támogatás összegével mérték. Az előkészítő munkálatok során azonban sikerült a nézeteket közelebb hozni egymáshoz, s kompromisszumot kötni a program nagyságára és költségeire vonatkozóan.

#### 5.2 A Munkaügyi Központ<sup>\*</sup>

Az 1994. évi komplex program előkészítése során a Munkaügyi Központ az 1993-as évinél lényegesen kedvezőtlenebb támogatási feltételeket szabott. A közhasznú foglalkozás támogatásakor például a bérköltségen és annak járulékein túl már csak elenyésző mértékben járult hozzá a foglalkoztatás tárgyi feltételeinek megteremtéséhez. Ez közel 200 munkavállaló esetében további jelentős összeget jelentett, amelyet az önkormányzat költségvetéséből kellett biztosítani. Így a korábban alkalmazott 70:30 százalékos költségmegosztás egyre inkább az önkormányzati hányad esetében jelentette a 70 százalékos finanszírozási kötelezettséget.

S történnek mindezen támogatáskorlátozások akkor, amikor a járadékban részesülők száma a munkaügyi szervezetekben jelentősen csökken, az önkormányzatok jövedelempótló támogatásban részesülő állománya pedig rohamosan növekszik.

A konfliktusok középpontjában tehát az az ellentmondás áll, melyet rö-

\* A Munkaügyi Központ az országos munkaerőpiaci szervezet megyei intézménye. Ez a szervezet osztja el a támogatott foglalkoztatási programokra elkülönített forrásokat helyi szinten. A források elosztását pályázatok kiírásával realizálják.

viden így foglalhatunk össze: a munkaügyi szervezeté a forrás, az önkormányzatoké a feladat a tartósan munka nélkül lévők foglalkoztatása terén.

### 5.3 Szervezeti nehézségek a Szociális Irodán belül

Az utóbbi évek gazdasági és társadalmi folyamatai jelentősen megnövelték a Szociális Iroda ügyfélforgalmát. A 220 ezres nagyvárosban a szociális támogatásban részesülők köre közel 40 ezer fő. Ez a rendkívül nagy ügyfélkör már az alapellátások terén is komoly szervezési feladatot jelent, s a támogatási formák sokfélesége fokozott koncentrációt igényel mind az ügyintézőtől, mind az ügyviteli alkalmazottaktól a napi munka során. Egy túlterhelt szervezet nehezen fogadja be az „önként vállalt” plusz feladatokat, különösen akkor, ha annak még nincs kialakult ügyrendje, s az „ügy” is alapvetően idegen a megszokott segélyezési, támogatási formákhoz képest. A napi több száz személyt jelentő ügyfélforgalom mellett nincs mód arra, hogy az ügyintézők ilyen plusz feladatokkal töltsék az időt, s vizsgálják a munka felajánlásának lehetőségét.

A program indítását azon túl, hogy nem illeszkedett az ügyintézés hagyományos szerkezetébe a munkavégzés felajánlása, az is nehezítette, hogy mindig magasabb volt az ellátásban részesülők száma, mint a felajánlható munka, s ezt a kevés lehetőséget igyekeztek a tartósan támogatottak számára biztosítani.

Szükség volt tehát az Irodán belül egy új szervezeti egység kialakítására, ahol a szerteágazó foglalkoztatási program menedzselése és adminisztrációja történt. Az új szervezeti egység kialakításakor természetesen mindig ott bujkált a kérdés: szükség van-e erre valóban, hiszen a városban a munkaügyi rendszer működtet egy közvetítő irodát. Nem kettőzödik-e meg így a feladat? Ott, ahol az ellátásban részesülők száma folyamatosan csökken, ugyanannyian látják el a közvetítés feladatát, mint korábban, s itt, ahol a támogatásban részesülők száma rohamosan nő, mire lesz képes az a két-három ember, aki az egész programot szervezi, adminisztrálja, s a háromezer fő számára a munkalehetőségeket kutatja?

### 5.4 Konfliktusok az esélyegyenlőség és diszkrimináció fogalma körül

A program indításakor pontosan meg kellett fogalmazni a célcsoportot: azt, hogy kinek a gondjain akarnak enyhíteni ezzel a komplex rendszerrel. Mivel az eredeti motiváció a jövedelempótló támogatásban részesülők körének rohamos bővülése volt, a programszervezők kialakítottak egy belső szabályt: azokat segítik vissza a munka világába, akik ebben a támogatásban részesültek.

A belső szabály alkalmazása során számtalan napi konfliktust éltek meg a szervezők, mert több esetben fordult elő, hogy a „politikai és társadalmi pozícióban lévők” jövedelempótló támogatásban nem részesülő munkanélküli személyeket is be akartak ajánlani a foglalkoztatási keretbe. Ez a keret

túlzottan szűk volt ahhoz, hogy a város közel tízezer munkanélkülijének gondját felvállalja. Még arra is kicsi volt, hogy a célcsoport – a jövedelempótló támogatásban részesülők – problémáit maradéktalanul kezelje.

A legkiélezettebb konfliktusok a cigány érdekvédelmi szervezet elvárásai körül keletkeztek. Képviselőjük ugyanis úgy vélte, hogy ezzel a programmal meg lehet oldani a kisebbség munkához juttatását. Nehezen fogadták el, hogy a programba a kisebbségből is csak azok a munkanélküliek kerülhetnek be, akik jövedelempótló támogatásban részesülnek.

## VI. A rétegspecifikus foglalkoztatási projekt elemei

### 6.1 A rétegspecifikus foglalkoztatási program gondolata

Az előkészítő munkálatok során nyilvánvalóvá vált, hogy a jövedelempótló támogatásban részesülő, 3000 főnél népesebb munkanélküli réteg számára nem lehet egyetlen foglalkoztatási program keretén belül lehetőséget biztosítani a munkavállalásra. Figyelembe kell venni azt is, hogy ez a réteg szakképzettségét, egészségi állapotát, munkavállalási hajlandóságát tekintve igen heterogén. Ez jelentősen megnehezíti a probléma kezelését. Egy több lépésből álló s a munkanélküliek helyzetét és sajátosságait is figyelembe vevő program kidolgozására van tehát szükség.

Az előzetes tapasztalatok azt a feltételezést erősítették meg, hogy a munkanélküliek jövedelempótló támogatásában részesülő személyek nem kizárólag a munkavállalásban látják a megoldást. Előzetes vizsgálatokat végeztek annak érdekében, hogy megismerjék, milyen főbb problémacsoportok szerint tagozódnak a támogatásban részesülők, s milyen megoldásokat keresnek helyzetük rendezése érdekében.

### 6.2 A tartósan munka nélkül lévők összetétele

A jövedelempótló támogatásban részesülők csoportjának megismerését az is motiválta, hogy *ez a forma* – a hatékony ellenőrzés nehézségei miatt – alkalmas arra, hogy *hosszú ideig munkanélküliként definiálja a társadalmilag problémás csoportok tucatját, amelyek valójában nem munkanélküliek*. Most csak körvonalazunk néhány jellegzetes – munkanélküliként regisztrált, de valójában nem munkaképes – csoportot, jelezve, hogy a „munkanélküli” címke alá sorolt társadalmi rétegek problémái nem kezelhetők hatékonyan a munkanélküliség orvoslására jelenleg alkalmazható munkaerőpiaci eszközökkel.

– *Munkaképességüket veszített alkoholisták*, akik ugyan kötelezhetőek munkára, de egy idő elteltével nem találunk munkáltatót a foglalkoztatásukhoz. Annak a kötelezettségüknek, hogy rendelkezésre álljanak, eleget tesznek. Alkoholizmusuk miatt ugyan ki lehet őket zárni a jövedelempótló támogatásból, de mivel ezzel fizikai létük kerül veszélybe, az önkormányzatok kénytelenek más ellátással biztosítani számukra a megélhetéshez szükséges javakat. A „hivatal” tehát rövid távon abban érdekelt, hogy ezek a személyek

maradjanak a jövedelempótló támogatásban részesülők körében, mert így ellátásuk részben központi (munkanélküli) normatívával is támogatott.

– *Csökken munkaképességű személyek, akik „csak” maximum 40%-os mértékben veszítették el munkavégző képességüket.* A nagyvállalati szféra leépítésével egyre több rehabilitációs munkahely szűnik meg, új ellátórendszer pedig még nem épült ki e személyek foglalkoztatására. A közhasznú munkák szervezésekor vagy bármilyen más munkalehetőség keresésekor számukra a legnehezebb foglalkoztatót találni.

– *Kisgyerekes anyák, akik vállalják a gyermeket anélkül, hogy jogosultságot szereztek volna a gyedre és a gyesre.* Terhesen vagy kisgyerekes anyaként ezek a személyek sem állíthatók munkába, s mivel az ő ellátásuk is kérdéses, annak ellenére, hogy nem munkaképesek, munkanélküliként regisztráljuk, támogatjuk őket.

– *Tartós ápolásra szoruló személyeket gondozók, akik nem szívesen kezdi el az ápolási díjért a bürokrácia útvesztőiben való menetelést, hiszen ez összegben nem jelent lényeges eltérést a jövedelempótló támogatáshoz képest, és már az igényléskor le kell mondani a jövedelempótló támogatásról.* Az ápolási díj megállapításáig terjedő bizonytalan és ellátás nélküli időszakot pedig nem vállalják.

– *Alkalmi munkákból, nem jelentett munkavégzésből élő személyek, többnyire fiatalok, akik számára ez a néhány ezer forintos biztos jövedelem jól jön az igen ingadozó mértékű kereset kiegészítésére.* E nem bejelentett, alkalmi munkákat a hagyományos ellenőrzési eszközökkel szinte lehetetlen bizonyítani, így hosszú évekig részesülhetnek a munkanélküliek jövedelempótló támogatásában.

– *Felvételire készülő és/vagy nem a Munkaügyi Központok által támogatott „hivatalos” átképzésben részt vevő, tanfolyamokon tanuló fiatalok, akik néhány évig szintén igénybe veszik a támogatást, míg továbbtanulásuk el nem kezdődik, vagy helyzetük másként nem rendeződik.*

– *A szociális ellátásra szocializáltak, akik alacsony szakmai képzettségük és gyenge munkavállalási hajlandóságuk miatt munkavégzéssel sem jutnának a támogatás összegénél lényegesen magasabb fizetéshez, s a gyermekeik után kapott egyéb ellátási formákkal (rendszeres nevelési segély, étkezési támogatás és egyéb természetbeni támogatások) jövedelmük eléri, de nem haladja meg a „szegénységi küszöböt”. Munkába állással elveszítenék a lehetséges támogatásokat, s valódi jövedelmük valamelyest csökkenne.*

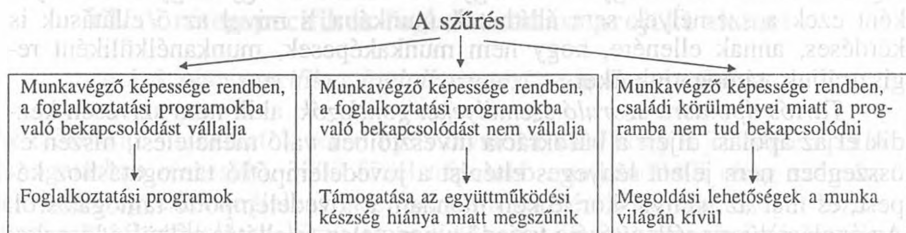
### 6.3.1 A PROGRAM ELSŐ SZAKASZA: A „SZŰRÉS”

A program megvalósításának első szakaszában minden egyes személy esetében mérlegelik a munkavállalási képességet és hajlandóságot. Ilyen nagy létszám esetén gyakrabban fordul elő, hogy a jövedelempótló támogatásban részesülő személy fizikai, egészségi állapota vagy családi körülményei miatt nem alkalmas a munkavégzésre, s időnként azt is tapasztalják, hogy már dolgozik, de amíg nem ellenőrzik, „szívesen fogadja” a havi ellátást.

Abban az esetben, ha a munkanélküli azt nyilatkozza, hogy munkavállalásra egészségi állapota vagy családi körülményei miatt nem vállalkozik, tá-

jékoztatást kap az esetleges további támogatási formákról, lehetséges megoldásokról, teendőkről.

A foglalkoztatási programba bekapcsolódni nem kívánó személyek jövedelempótló támogatását a Szociális Bizottság megszünteti abban az esetben, ha döntésük indoklását nem tudja elfogadni. Ugyancsak megszűnik a jövedelempótló támogatás, ha a támogatásban részesülő számára a Munkaügyi Központ Kirendeltsége ajánl fel munkát, s azt nem vállalja. Ez esetben az önkormányzat egy átíratot kap a Munkaügyi Központtól, melyben javasolják a támogatás megszüntetését.



Az első szakasz beépítésére a rendszerbe elengedhetetlenül szükség van, hiszen csak így válik nyilvánvalóvá a támogatásban részesülők szándéka, a lehetséges és szükséges foglalkoztatási és rehabilitációs programok köre.

E szakasz során kerülnek ki azok a munkanélküliek is, akik ideiglenesen munkaképtelenek (kéz-, lábtörés, balesetek, nem tartós betegségek), vagy akiket szenvedélybetegségük akadályoz abban, hogy visszailleszkedjenek a munka világába.

Ez utóbbi réteg számára szerveztek 1995 tavaszán egy rehabilitációs programot „Egyedül nem megy...” címmel. A három hónapos „motivációs” program során csoportfoglalkozások keretén belül segítették a krízisben lévő munkanélkülieket helyzetük újragondolásában, erősítették jövőre vonatkozó terveiket, s információkat adtak az álláskereséshez. A program végeztével közösen döntöttek arra vonatkozóan, hogyan tovább.

A program természetesen csak speciális képzettségű pszichológusok, szociális munkások, alkohológusok, terapeuták segítségével és több intézmény összefogásával valósulhatott meg. Az eredmény azonban azt igazolja (a résztvevők több mint felének tartósan rendeződött az élethelyzete), hogy csak azok a programok eredményesek, ahol időt és fáradságot nem kímélve szakemberek és érintettek közösen dolgoznak a megoldás érdekében.

Munkavégző képessége, ill. családi körülményei miatt  
a programba bekapcsolódni nem tud, ill. más elképzelései vannak

„Egyedül nem megy...” program  
Bekapcsolódás átképzésbe

- ápolási díj
- méltányossági GYES
- előnyudíj
- szociális járadék
- leszázalékolás
- stb.

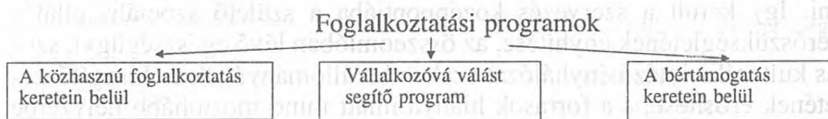
A komplex program szervezői rendszeresen gyűjtik az információkat a lehetséges átképzési programokról, s tájékoztatják azokat a támogatásban részesülőket, akik iskolai végzettségük, korábbi nyilatkozataik vagy életkoruk alapján bevonhatók egy-egy képzési csoportba.

A Munkaügyi Központtal kötött megállapodás értelmében minden – a Központ által finanszírozott – átképzési csoportba bekerül két résztvevő a jövedelempótló támogatásban részesülő jelentkezők közül. A komplex program szervezői minden tanfolyamra megkeresik tehát azokat a jelentkezőket, akik szívesen részt vennének a képzésben, segítenek a jelentkezés megfogalmazásában, a szükséges pályázati anyag összeállításában, majd tanfolyamonként csoportosítva – nyolc–tíz jelentkező csoportonként – eljuttatják a pályázatokat a Munkaügyi Központba, ahol a Képzési Csoport választ a jelentkezők közül, s tájékoztatja a komplex program szervezőit arról, hogy kik kezdenek meg a tanfolyamot.

### 6.3.2 A FOGLALKOZTATÁSI PROGRAM RENDSZERE

A) A foglalkoztatási programok kialakításakor a szervezők törekedtek arra, hogy minél szélesebb választékban tudjanak megoldási lehetőséget kínálni a rendkívül heterogén réteg tagjai számára.

A foglalkoztatási programok sorában elsőként a kommunális feladatokat ellátó, közhasznú foglalkoztatás szerveződött meg, majd azt követően egyre több partnert találtak, s egyre gyakrabban szerveztek közös programokat.



#### A) A vállalkozóvá válást segítő program

Az önkormányzat helyi rendelete lehetővé teszi, hogy ha egy jövedelempótló támogatásban részesülő személy vállalkozásba kezd, akkor a járadékban részesülőkhöz hasonlóan a vállalkozás megkezdését követő hat hónapon át még folyósítják a jövedelempótló támogatást. Mivel a támogatásban részesülők vállalkozóvá válásának esélye rendkívül csekély, az önkormányzat ezzel is segíteni kívánta azokat, akik ennek ellenére elindulnak, és ily módon próbálkoznak meg az önálló egzisztenciateremtéssel.

#### B) Foglalkoztatás a bértámogatás keretein belül

A foglalkoztatáspolitikai csomagban ez az egyik legnehezebben szerveződő, de talán a legnagyobb szükségletet kielégítő program. Két évvel ezelőtt kezdtek hozzá a kidolgozásához. Rendkívül nagy igény mutatkozott iránta, hiszen a hagyományos foglalkoztatási formák – s itt elsősorban a közhasznú foglalkoztatás – nem teszik lehetővé, hogy a nagyvállalati szférából kikerült s tartósan munka nélkül lévő szakmunkásokat a szakmájukban elhelyezve segítsék vissza a munkaerőpiacra. A szakmunkások kommunális feladatokba való bevonása nagy pazarlás lenne az emberi munkaerővel, s nem is ígér tartós megoldást, hiszen az érintettek többsége gyakorolni sze-

retné a szakmáját, és nem elfelejteni. A cél elérése érdekében a komplex program szervezői a Megyei Munkaügyi Központtal közösen kialakítottak egy kombinált támogatási rendszert a tartósan munka nélkül lévő szakmunkások számára. A program lényege, hogy két éven keresztül támogatja a város és a munkaügyi szervezet változó mértékben és felváltva azt a vállalkozót, aki a jövedelempótló támogatásban részesülő szakmunkást a szakmájában foglalkoztatja. A szervezők reményei szerint ez a program 1995 nyarán indul.

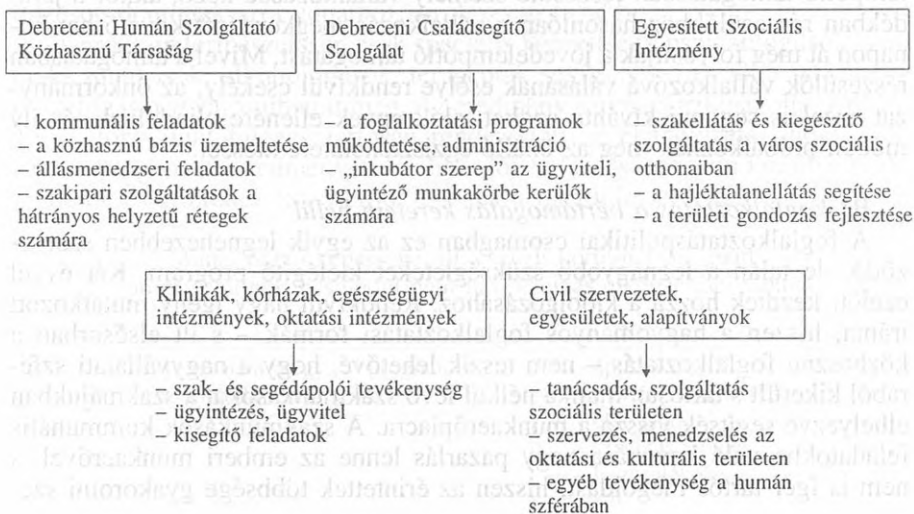
Az előkészületi munkák megtörténtek, szakmacsoportonként elvégezték a szűrést, s az állomány jelentős részénél a munkaalkalmassági vizsgálatokon is túl vannak.

Itt célszerű megemlíteni azt az együttműködést, amelyet a Városi Üzemorvosi Szolgálattal alakítottak ki. Kérésükre problémás esetekben részletes alkalmassági vizsgálatot készítenek, s segítenek az ügyfelek számára is annak eldöntésében, hogy feltételezett munkaképtelenségük valós alapokon nyugszik-e.

### C) A közhasznú foglalkoztatás

A közhasznú foglalkoztatás szervezése során öt nagy munkaterületet alakítottak ki. A munkaterületek kialakításakor két szempontot kellett szem előtt tartanunk. Egyfelől, hogy a jövedelempótló támogatásban részesülők szakmai és iskolai végzettség szerinti megoszlásához közelítsék a munkalehetőségeket. Másfelől pedig a munkaterületek szervezésével olyan hiányokat kellett pótolni, melyeket a szűkülő városi költségvetés más módon nem tudott kielégíteni. Így került a szervezés középpontjába a születő szociális ellátás munkaerőszükségletének enyhítése, az összeomlóban lévő egészségügyi, szociális és kulturális intézményhálózat szakemberállományának és kiegészítőszemélyzetének erősítése, s a források hiánya miatt mind mostohább helyzetbe kerülő városgazdálkodás támogatása.

A közhasznú foglalkoztatás szervezésében foglalkoztatóként részt vevő partnerek



### A Debreceni Humán Szolgáltató Közhasznú Társaság (KHT)

A törvényi lehetőségek megteremtését követően a város közgyűlése megalapította első nonprofit szervezetét, a közhasznú társaságot. Az alapítói szándék egyértelműen arra irányult, hogy az önkormányzat foglalkoztatási programjaihoz nyújtson szervezeti keretet. A társaság üzletszerű tevékenysége során keletkezett nyereségét közcélú, közhasznú feladatainak ellátására köteles fordítani.

A társaság megalapítása előtt is volt már olyan foglalkoztató, aki a kommunális feladatok ellátásában nyújtott segítséget 60 fővel. Az alapítást követően az ott foglalkoztatottak átkerültek a KHT-hoz, és kezdetben szintén ezen a területen működtek közre az önkormányzati feladatok ellátásában. Az új szervezet felállítását követően dinamikusan nőtt a közhasznú státuson foglalkoztatottak létszáma. Jelenleg mintegy 100 főt foglalkoztat a társaság.

Tevékenységükben domináns szerepe van a kommunális feladatoknak, elsősorban a város parkjainak, közterületeinek, játszótereinek fenntartásában. A nők kertészeti munkákat végeznek, a szakképzett férfiak pedig egy speciális karbantartó csoportban dolgoznak, amely szolgáltatásokat nyújt a szociálisan rászorulóknak számára. Kisebbségi javításokat, felújításokat végeznek. Ígéretes kezdeményezésnek tűnik az önkormányzatra és intézményeire kiterjedő javító, felújító szolgáltatásuk is, hiszen a munkálatoknál csak az anyagköltség merül fel.

### A KHT jelenlegi tevékenységi köre

#### Nonprofit szolgáltatások

- közterületfenntartás
- úttisztítás
- játszóterek karbantartása
- temetőgondozás
- karbantartás, háztartási gépszerezés a szociálisan rászorulóknak háztartásaiban
- adminisztratív tevékenység az önkormányzati hivatalban
- a közhasznú bázis működtetése

#### Profitérdekeltésű tevékenység

- parkfenntartás
- kertészeti feladatok
- kereskedelmi tevékenység
- személyszállítás a városi tömegközlekedésből kieső területen
- tömegközlekedési járművek, buszmegállók tisztítása

A KHT vezetői többször említették, hogy a közhasznú társaságokra vonatkozó jogi szabályozások nem egyértelműek. Az eltérő jogértelmezések nehezé teszik a mindennapi munkát. A közhasznú társaság nehezen helyezhető el a mai társasági formák között, hiszen egyfelől nonprofit tevékenységeket végez, másfelől üzletszerűen működő gazdasági társaság. E kettősségből következően sok tisztázandó kérdés merül fel az adózással, az ÁFA-szabályokkal kapcsolatban. A kérdések tisztázatlansága nagymértékben befolyásolja, hogy a társaság nehezen tudja kialakítani eredeti elképzelés szerinti teljes tevékenységi körét. Az akadályok elhárulása esetén ugyanis a társaság üzleti szektora megtermelné a közhasznú foglalkoztatás költségeit, s ez további munkahelyek teremtését tenné lehetővé.

### *Debreceni Családsegítő Szolgálat (CSSK)*

Míg a KHT elsősorban a fizikai munkások foglalkoztatására kínál lehetőséget, a CSSK az ügyviteli alkalmazottak, érettségizettek munkahelye. Itt teremtetek lehetőséget arra, hogy mindazok számára, akik a megfelelő végzettség és szakmai tapasztalat hiánya miatt nehezen tudnak elhelyezkedni a munkaerőpiacon, esélyt adjanak az ügyviteli gyakorlat megszerzésére. A CSSK-nál foglalkoztatottak két alkalommal vehettek részt a foglalkoztatási program által szervezett és finanszírozott, a résztvevők számára teljesen ingyenes munkaidőkedvezménygel együttjáró számítástechnikai tanfolyamon, ahol a számítógépes szövegszerkesztés és adatkezelés alapismereteit sajátították el. A tanfolyamot követően az önkormányzat intézményrendszerében biztosítottak helyet számukra, ahol a megszerzett tudás elmélyítésére nyílt lehetőség. Ügyintézőként, adminisztrátorként, ügyiratkezelőként kapcsolódtak be a „hivatali munkába”. A tehetségesebbek számára további forrásokat és munkaidőkedvezményt biztosítottak, hogy a szociális szakmát felsőfokon sajátíthassák el. Az így eltöltött egyéves közhasznú alkalmazást követően az érintetteknek több mint egynegyede végleges kinevezést kapott, s a többiek számára is jelentősen javult az elhelyezkedés esélye.

A közhasznú foglalkoztatásnak ez a formája természetesen rendkívül költséges és időigényes a foglalkoztató szempontjából. Különösen akkor, ha figyelembe vesszük, hogy a Megyei Munkaügyi Központ a foglalkoztatás során a mindenkori minimálbér 70 százalékáig vállalta át a költségeket. A plusz szolgáltatások finanszírozásához (tanfolyam, gyakorlat költségei, továbbképzés, étkezési hozzájárulás, munkaruha stb.) nem nyújtott támogatást.

Másfelől viszont a Szociális Iroda érdekelt volt a program megszervezésében s a rendszer kiépítésében, hiszen az érettségizett és többnyire pályakezdő fiatalok munkanélkülisége csak így kezelhető hatékonyan. A felkészült, gyakorlatot, jártasságot szerzett fiatalok esetében sokkal kisebb a valószínűsége annak, hogy újra és újra visszacsússzanak a munkanélküliek körébe, s így az önkormányzat támogatására szoruljanak.

### *Egyesített Szociális Intézmény (ESZI)*

Debrecenben 1995. április 1-ig az egységes ESZI keretein belül tevékenykedett valamennyi – a város által üzemeltetett – szociális intézmény. A feladatok is igen sokszínűek voltak az intézmény keretein belül, hiszen az idősgondozástól az értelmi fogyatékosok ellátásáig, a hajléktalanoktól a területi gondozásig mindent itt szerveztek. 1995. április 1-től az intézmények szétváltak, a feladatokat megosztották, de a források nem bővültek, így a korábbi működési nehézségek változatlan, vagy ha lehet, még súlyosabb formában tovább élnek.

Nemcsak országosan, hanem városi, önkormányzati szinten is mind kevesebb pénz jut a szociális törvény által előírt ellátási kötelezettség teljesítésére. Ilyen feltételek mellett elengedhetetlen volt a minimális létszám biztosításához a közhasznú foglalkoztatás megszervezése csaknem valamennyi tevékenységi területen.

## A szociális intézményekben kialakított közhasznú munkakörök

## Idősek Háza

- ápoló, segédápoló
- adminisztrátor
- kertész, portás
- takarító
- szociális gondozó

## Idősek Nagyerdei Otthona

- segédápoló
- takarító

## Terápiás Ház

- segédápoló
- kertész
- takarító
- mosodai segédmunkás

## Városi Szociális Szolgálat

- gondozónő
- szociális asszisztens
- ügyviteli alkalmazott
- gazdasági ügyintéző

## Hajléktalan Gondozási Központ

- szociális asszisztens
- utcai szociális munkás
- szociális ügyintéző
- gondnok

## Értelmi Fogyatékosok Napköziotthona

- szociális asszisztens

## Éjjeli Menedékhely, Krízisház

- szociális gondozó
- gondnok

A kialakított munkakörök sok esetben alapfeladatokat elégítenek ki. Nélkülük az intézmények nagy része működésképtelen lenne. A Városi Szociális Szolgálat jelenlegi alkalmazottainak csaknem fele közhasznú státuszú munkavállaló. A szintentartás is csak a foglalkoztatási program segítségével képzelhető el, a Szociális Törvényben megfogalmazott ellátási kötelezettség teljesítéséhez szükséges bővítések pedig más módon nem valósulhatnak meg.

Itt tehát kettős kényszer garantálja a foglalkoztatási program sikerét. Egyfelől az önkormányzati támogatásban részesülő, több mint háromezer fős munkanélküli csoport munkavállalási igénye, másfelől pedig a törvényszerűen bővülő szociális ellátórendszer forráshiánya.

A program sikerét – az intézmények működésén túl – ezen a téren is azzal mérték, hogy az egyéves közhasznú ciklus leteltét követően milyen arányban kerültek állományba a munkavállalók. Az intézmény nagyságrendjéből adódóan itt nagyobb volt a mozgás az év során az állandó állományon belül (nyugdíjazás, elköltözés, gyermekvállalás stb.), mint a CSSK-ban, s a közhasznú program keretén belül foglalkoztatottak több mint egyharmadát sikerült közalkalmazotti státuszba átvinni.

## D) Klinikák, kórházak, egészségügyi és oktatási intézmények

Ezek az intézmények sincsenek sokkal jobb helyzetben, mint a város szociális intézményei. Munkájukat a város a foglalkoztatási program keretein belül – a források szűkössége miatt – csak korlátozott mértékben tudta támogatni. Elsősorban a kiegészítő személyzet biztosítására volt lehetőség. A tartósan munka nélkül lévők körében viszonylag kevés a megfelelő végzettséggel rendelkező szakember (ápolónő, asszisztens stb.). Annál inkább keresik az elhelyezkedés lehetőségét a 40 év körüli, alacsony iskolai végzettséggel jelentkező nők, akik főként takarítóként vagy más beosztású segítőként dolgoztak a humán szféra intézményeiben.

E) *A civil szervezetek, egyesületek, alapítványok*

A szociális területen Debrecenben tevékenykedő egyesületek, alapítványok is az utóbbi négy évben indultak jelentős fejlődésnek. A szolgáltató és tanácsadó irodák, a különféle projekteket szervező területi családsegítő és szomszédsági központok rendkívül fontos szerepet töltenek be az egyre szélesedő hátrányos helyzetű rétegek körében.

A szervezetek működéséhez szükséges szakemberhátér képzése is megkezdődött. A legalapvetőbb szükségletek a szakemberek alkalmazásának terén mutatkoztak. A szociális szférában működő civil szervezetek nonprofit tevékenységet folytattak, bevételre kizárólag pályázati úton vagy támogatások révén tehettek szert. Ezek a források rendkívül esetlegesek s minden tekintetben szűkösek voltak, a szolgáltatások szakemberhátterének biztosítására semmiképpen nem voltak elegendők. A pályázati úton való forrásteremtés másik hátránya, hogy a támogatók a pályázatok alkalmával pusztán egy-egy projekt finanszírozását kívánják biztosítani, a folyamatos – egy-egy városrészben alapvető – tevékenységet nem.

Ezért nyitottak a foglalkoztatási program szervezői a civil szervezetek felé, hogy ott a képzett és átképzett szakemberhátteret az alaptevékenység terén legalább ideiglenesen és jó színvonalon biztosítani tudják.

Az itt alkalmazott szakemberek foglalkoztatási költségeit is az önkormányzat és a Munkaügyi Központ biztosította közösen. Ezzel legalább két eredményt sikerült elérni: a civil szervezetek, egyesületek, alapítványok komoly feladatokat vállaltak át az önkormányzati feladatok közül, s az eltelt két év alatt a szolgáltatások kiegyensúlyozott és jó színvonalú hálózatát alakították ki a városban. Másfelől a munkanélküli átképzésből kikerült, középfokú végzettségű szociális szakemberek számára lehetőség nyílt arra, hogy az átképzés során megszerzett ismereteiket főállású munkaviszonyban kamatoztassák. Ennek köszönhető, hogy az eddig befejeződött két munkanélküli átképző tanfolyam szociális asszisztensként végzett hallgatói – amennyiben a tanult szakmát kívánták folytatni – el tudtak helyezkedni.

## **VII. A program működésének szervezeti keretei, a kapcsolattartás irányai**

A komplex foglalkoztatási program központja 1994-ben a Szociális Irodában kialakított, öt fős team volt. Itt születtek az egyes részprogramokra vonatkozó elképzelések, itt készültek a pályázatok, itt szervezték rendszerbe a program egyes elemeit, s itt folyt a mindennapi ügyfélforgalom is a jövedelempótló támogatásban részesülő s elhelyezkedni, munkát vállalni kívánó személyek számára.

A team munkáját segítette egy saját fejlesztésű adatbázis, ahol minden egyes támogatásban részesülő adatait rögzítették, hogy az állásajánlatnál a legmegfelelőbbet tudják kínálni az érintettek számára. A Munkaügyi Központ hasonló adatbázisával szemben itt nyilvántartják a támogatásban részesülő családi körülményeit – pl. hány kiskorú gyereke van, s ennek megfelelően milyen műszakbeosztást tud vállalni –, s az esetleges kéréseit (pl. nem tud

egészségügyben dolgozni, mert irtózik a vér látványától), s azt is, hogy milyen irányú kísérletek történtek a munkavállalás elősegítése érdekében, s azok milyen eredménnyel zárultak.

Az adatbázis másik részét képezik a számításba vehető foglalkoztatók adatai. Ez a kör az év során egyre szélesebb lett. Korábban már említettük, hogy az első időben az intézmények, önkormányzati vállalatok idegenkedtek az Irodával való együttműködéstől, félték a munkanélküliek alkalmazásától. A program elindulását követően azonban elég hamar elterjedt, hogy ennek komoly előnyei vannak, s folyamatosan jelentkeztek a szervezőknél, s kifejezésre juttatták együttműködési készségüket a foglalkoztatás terén. Az év végére mintegy 60 intézmény és vállalat foglalkoztatott volna szívesen támogatásban részesülő munkanélkület. Ilyen körben azonban a források szűkössége miatt nem volt biztosítható a támogatott munkaerő.

Itt tartják nyilván az egyes státuszok megüresedését, s itt gondoskodnak a pótlásról is.

A team tagjainak rendkívül sokirányú tevékenységet kellett kifejteniük, hiszen egyszerre láttak el hivatalnoki teendőket, állásmenedzseri feladatokat, tanácsadást az ügyfelek körében, fejlesztő munkát az egyes részprogramok kidolgozása során, s ellenőrző feladatokat a foglalkoztatás színvonalának mérésekor. Különösen akkor figyelemreméltó ez a teljesítmény, ha tudjuk, hogy egy kivétellel valamennyien maguk is közhasznú alkalmazottak.

#### A kapcsolattartás irányai

##### Megyei Munkaügyi Központ

- elvi állásfoglalások
- anyagi támogatás
- speciális programok szervezése  
(pl. a szakmunkások foglalkoztatási programja)

##### Megyei Munkaügyi Tanács

- a programok képviselete

##### Munkaügyi Központ Kirendeltsége

- közvetítés
- tanfolyamra irányítás
- a közhasznú foglalkoztatás folyamatos egyeztetése
- speciális programok egyeztetése  
(pl. Egyedül nem megy...)

##### A foglalkoztatók

- a pénzügyi feltételek biztosítása a foglalkoztatottak számára
- a foglalkoztatás ellenőrzése
- a foglalkoztatással kapcsolatos adminisztráció segítése
- a foglalkoztatottak létszámának biztosítása

##### Önkormányzati Testület

- anyagi támogatás
- elvi állásfoglalások
- új programok elfogadása

##### Szociális Bizottság

- a programok megvalósulásának folyamatos követése
- egyedi esetek mérlegelése

##### Szociális Iroda

- a programban résztvevők kivétele a segélyezésből
- egyedi esetek megbeszélése az ügyintézővel
- a program gazdasági ügyvitele

##### A támogatásban részesülők

- a támogatásban részesülők szándékának megismerése, tanácsadás
- a munkába állás feltételeinek megszervezése (a kiválasztás, a besorolás, a betanítás)
- a „foglalkozási életút” figyelemmel kísérése a program során
- a végleges megoldás lehetőségeinek feltárása



## VIII. Az eredmények

A komplex foglalkoztatási program sok szempontból zárult eredményesen az 1994-es év végén. Ha csak a számok nyelvén megfogalmazható tényeket vesszük alapul, a következő összefoglalót adhatjuk.

Az 1993-as év zárásakor Debrecen városában 2017 tartósan munka nélkül lévő személy részesült jövedelempótló támogatásban. Az 1994-es év során ehhez további közel 3400 kérelem érkezett, melyből 2977 személy szerzett jogosultságot a jövedelempótló támogatásra. A foglalkoztatási programok szervezése nélkül az év során közel 5000 tartósan munka nélkül lévő kizárólagos megélhetési forrása lett volna az önkormányzat támogatása. A tényleges létszám az év zárásakor 2921 fő volt. Közel 2000 személy helyzetét sikerült az intenzív munka és odafigyelés segítségével tartósan rendezni.

Ez csaknem 80 millió forintos megtakarítást jelentett az önkormányzat számára. Igaz, hogy a kiadások oldalán megjelenik az a 41 millió forint, amelyet az önkormányzat a foglalkoztatási programok támogatására az év során rendelkezésre bocsátott, de a megtakarítás még így is számottevő. Különösen az, ha figyelembe vesszük, hogy itt nem csupán egyéves megtakarítást jelent a már több mint két éve tartósan munka nélkül lévők munkába állítása, hanem évekre nyúlóan lehetne számíthatni a munkába állók vagy helyzetüket egyéb módon rendezők után ki nem fizetett támogatásokat.

Ha még egy gondolat erejéig elidőzünk a program materiális haszna mellett, meg kell említenünk azt az elvégzett munkamennyiséget, amelyet például a közhasznú foglalkoztatottak külön térítés nélkül a város köztisztviselőiben, civil egyesületeiben s kommunális területein végeztek. Ennek az összegnek a becsléséhez elegendő csupán 200 munkás egy évi bérét s annak járulékos költségeit figyelembe venni.

A nem materiális eredmények közé kell sorolni azoknak az egzisztenciáknak a megmentését, akiknek két-három évi tartós munkanélküliség után a foglalkoztatási program nélkül alig-alig lett volna esélye a munka világába való visszailleszkedésre. Ugyancsak itt kell megemlíteni azokat, akik a program keretein belül jutottak be egy-egy átképző tanfolyamra, s tudtak új életet kezdeni új szakmájukkal, vagy tudtak belevágni a korábban reménytelennek tűnő vállalkozásba.

Az 1994-es év során előkészítették – a foglalkoztatók visszajelzéseit regisztrálva, családlátogatásokat, egyéni beszélgetéseket kezdeményezve – az 1995 kora tavaszán indított rehabilitációs programot, melynek keretein belül 53 tartósan munka nélkül lévő, támogatásban részesülő szenvedélybeteg számára kínáltak kivezető utakat a zsákutcának tűnő helyzetből, figyelemreméltó eredményekkel.

Végül, de nem utolsósorban meg kell említeni a civil szervezetek fejlesztéséhez, a városi szociális hálózat kiépítéséhez nyújtott támogatást, amelynek feltételeit ugyancsak a komplex foglalkoztatási programok keretein belül sikerült megteremteni.

Hogy mi a siker titka? Az apró lépésekben való *építkezés*, a program egyes elemeinek rendkívüli összehangoltsága, a *sokszínűség*, amely *választási lehetőséget* teremt, s mind kevesebb olyan kényszerpályát jelöl ki, amely

nem jelent *tartós megoldást*. Az *egyéni szándékok figyelembevétele*, ugyanakkor konkrétan megfogalmazott *elvárás az aktív együttműködésre* a munkanélküli helyzet megváltoztatása érdekében.

Mi a hátránya a komplex foglalkoztatási programnak? Rendkívül *szűkösek* a rendelkezésre álló *erőforrások* (mind a személyi, mind az anyagi feltételeket illetően), s így a rászorulóknak csak egy részéhez jut el a lehetőség. A program csak akkor vezet eredményhez, ha szoros együttműködés valósul meg a fenti partnerek között, s ez az *érdekek állandó egyeztetését – egyensúlyozását igényli*. *Nem válhat rutinfeladattá, mindig újra kell teremteni*. *Bizonyos társadalmi rétegek számára* (csökkent munkaképességűek, cigányok, 50 év fölötti szakmunkások stb.) *nem kínál megoldást*, továbbfejlesztése ilyen irányba elengedhetetlenül szükséges.

1. 1995. VI. 30-tól változtak a jövedelempótló támogatás folyósításának feltételei. Ezt követően már nem korlátlan időre, hanem két évre állapítja meg az önkormányzat a támogatást.