

CSOBA JUDIT

## „Esély vagy utópia?”

A lokális munkaerőpiaci politika lehetőségei

Az utóbbi években mind a hazai, mind a nemzetközi fórumokon egyre gyakrabban említjük a lokális cselekvők szerepét. A lokális cselekvési tér kiemelése azonban kétélű dolog: egyfelől lehetőséget ad a cselekvő szerep felvállalására, másfelől a lokális cselekvők felelősségének túlértékeléséhez vezet. Ezt a kettősséget tapasztaljuk a foglalkoztatáspolitikai világában és a mind szélesebbé és tartósabbá váló munkanélküliség szemben vívott küzdelem során.

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 szerepbe való váltásra, másfelől viszont *a lokális cselekvés lehetőségeinek, súlyának, felelősségének túlértékeléséhez is vezethet.*

Nincs ez másként a foglalkoztatáspolitikai, a munkaerőpiaci világában sem. A foglalkoztatási válsághelyzet kialakulása, a 10 százalék 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,

<sup>1</sup> „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. o.

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 rendelkeznének 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.

### Globális kihívások...

A legtöbb nyugati ipari országban a háború után az első recesszió (1974–1975) áremelést, a második (1980–1981) munkanélküliséget vont maga után. Csak néhány különleges helyzetben lévő országnak – Svájc, Luxemburg – sikerült mindkettőt – munkanélküliség, áruk – 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 százalékát költik munkaerőpiaci programokra és a foglalkoztatottak 3 százalékát 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 nyolcvanas évek végén, kilencvenes 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.

2 Bullmann, U.: Kommunale Strategien gegen Massenarbeitslosigkeit, Opladen, 1991.; G. Freidinger–M. Schulze-Böing: Handbuch der kommunalen Arbeitsmarktpolitik. Metropolis Verlag, Margburg 1995.; Häußermann, H.: Lokale Politik und Zentralstaat. Ist auf kommunaler Ebene eine „alternative Politik“ möglich? In: 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. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt und Berufsforschung 1992/25. 232. o.

4 Tartós hullám – Munkanélküliség a fejlett világban. Heti Világgazdaság, 1993. július 31. 25–26. o.

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 széles körű 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>

### ...lokális válaszok a munkaerőpiaci 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 munkaerőpiaci politika.<sup>8</sup>

A hetvenes évek elejéig a munkaerőpiaci politika gerincét a munkaközvetítés, valamint a munka- és pályatanácsadás jelentette. Ismert volt továbbá pl. – 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 hetvenes évek elejétől csaknem mindenütt elindultak a szakmai át- és továbbképző tanfolyamok, illetve rehabilitációs programok és néhány országban az állam által koordinált foglalkoztatási programok sora kez-

<sup>5</sup> Hans-Peter Martin-Harald Schumann: A globalizáció csapdája. Perfekt Kiadó Budapest, 1998. 143. o.

<sup>6</sup> Uo. 144. 145. o.

<sup>7</sup> Barnard, B.: A gazdasági kibontakozás nem elég a munkanélküliség felszámolásához. Európai Dialógus, 1995/3, 2. o.

<sup>8</sup> 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 a munkanélküliek foglalkoztatása támogatott státusok keretein belül valósul meg.

## TANULMÁNYOK

dődött, alapvetően szociálpolitikai problémák megoldása érdekében. Ezek a programok, amelyeket először az OECD definiált „aktív munkaerőpiaci 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 munkaerőpiaci 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:

- a) rövid távú programok, melyeknek célja a *válságciklusok áthidalása*, a gazdasági recesszió túlélése;
- b) az aktív munkaerőpiaci politika *tradicionális eszköztára*: tanácsadás, közvetítés, esetleg képzések;
- c) speciális *rétegprogramok*: középpontban az ifjúság és a tartósan munka nélkül lévők foglalkoztatása, képzése;
- d) a *munkaerő-kínálat csökkentése* – előnyugdíj, szigorúbb bevándorlási politika.

Az eszköztár bővítésére többek között azért került sor, mert időközben kialakult a munkanélkülieknek az úgynevezett „kemény magja”, aki-ken a hagyományos munkaerőpiaci eszközökkel nem lehetett segíteni. Éppen ezért igyekeztek a foglalkoztatáspolitikusok egy erősebben célsoportra 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 munkaerőpiaci programok előtérbe kerülésének oka alapvetően abban rejlett, hogy az elsősorban strukturális munkanélküliség esetére kialakított munkaerőpiaci eszközök az abszolút munkanélküliség kezelésére nem voltak alkalmasak, s a gazdasági fellendülés foglalkoztatásbővítő 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 munkaerőpiaci politikák koordinátori szerepét az esetek többségében az önkormányzatok töltötték be*. Itt próbálták meg összekötni a munkaerőpiaci aktivitást a gazdaságpolitikai stratégiával és a szociálpolitikai megfontolásokkal.

Az *önkormányzatok szerepe a lokális munkaerőpiaci 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 kasszát 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 hogyan épüljön be egy tradicionális hivatali szervezetbe a lokális munkaerőpiaci 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 nélkül 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 rövid távú krízismenedzselés („tűzoltás”) hosszú távú stratégiai programok helyett.<sup>9</sup>

A lokális kezdeményezések nem mindig találnak egyértelműen kedvező fogadtatásra a munkaerőpiaci politika szakértőinek körében sem. A legerősebb kritikák még azt is megfogalmazták, hogy: „az önkormányzatok a maguk munkaerőpiaci és szociálpolitikai kezdeményezéseikkel nem mások, csupán egy rafinált kapitalizmus létrehozásához szükséges hasznos idióták.”<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 nyolcvanas évek vége óta nyilvánvaló és elkerülhetetlen a hosszabb-rövidebb távra szóló helyi stratégiák megfogalmazása. Az önkormányzati szerepvállalás a lokális munkaerőpiaci programok megvalósításában, a helyi foglalkoztatáspolitikai szervezésében *csak akkor jelent esélyt, s nem pusztán utópiát, ha az érin-*

<sup>9</sup> Lásd a Huebner, 1992: Bullmann, 1991: Maier, 1986 tanulmányait a 2. sz. jegyzetknél!

<sup>10</sup> Häußermann, H.: Lokale Politik und Zentralstaat. Ist auf kommunaler Ebene eine „alternative Politik” möglich? In: Heinelt, H.– Wollman, H.: Brennpunkt Stadt Berlin, 1991.

<sup>11</sup> 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-Stiftung Abt. Arbeits- und Sozialforschung, Bonn, 1997. 41. o.

## TANULMÁNYOK

*tettek hajlandók a munkanélküliség hosszú távú következményeivel szembenézni, s közös cselekvési tervet kidolgozni.*<sup>12</sup>

### **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 foglalkoztatáspolitikai 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 workshopokat, 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 ki-*

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-Stiftung Abt. Arbeits- und Sozialforschung Bonn, 1997. 65. o.

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 munkaerőpiaci politika alakításában növelje.

küldött 310 kérdőív közel felét – 147 db – vissza is kaptuk.<sup>15</sup> Az interjúk és a kérdőívek során elsősorban arra voltunk kíváncsiak, *hogyan a település vezetői, akik az esélyt jelentő foglalkoztatáspolitikai stratégiák előkészítésében és megvalósításában kulcsszerepet játszanak, hogyan látják saját településüket*, mi az, amit ők fontosnak, illetve 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 körülrjárjuk. 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 munkaerőpiaci intézményrendszer gondoskodásából kikerült munkanélküliekkel való foglalkozást? Megkérdeztük, hogy a településen dolgoztak-e ki programot az ott élő munkanélküliek segítésére, a munkaerőpiaci problémák kezelésére. A mintába került települések 62,6 százalékban nem készültek ilyen programok, 17 százalékban most van folyamatban a programkészítés, 19 százalékban 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.

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 interjúrészleteket követő szögletes zárójelben szereplő számok a kérdőív sorszámát jelentik, amelyekből az idézetet vettük.

## TANULMÁNYOK

„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 tűzoltómunkáról 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 munkaerőpiaci problémák kezelésére, érdemes részletesebben vizsgálni, miért nem vállalkoztak erre a feladatra. A megkérdezettek 57 százaléka 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 önkormányzathoz 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, létszám gondokra 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, illetve 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 háttére, 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 munkaerőpiaci 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 ismételten 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 alapfeladat – 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]

## TANULMÁNYOK

1. táblázat *Kinek a feladata a következő szolgáltatások szervezése, biztosítása?*

A válaszadók szerint kihez tartoznak a következő feladatok? (A válaszadók hány százaléka 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 segítése	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 milyenek 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 százaléka volt pozitív, illetve 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 alapjövedelemének biztosítása (78,8%), a segítése (51,0%), illetve speciális foglalkoztatási programok szervezése.

A munkaerőpiaci 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 kétharmada nem tekinti a munkaerőpiaci intézményrendszer feladatának.

### 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, illetve 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. 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 %	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 válsz	4,8	6,8
Összesen	100,0	100,0

Mint a fenti tábla is mutatja, a települések 15 százaléka a teljes költségvetésből kevesebb mint 10 százalékot költ szociális célokra. Ezekben a településeken a szociális kiadások között a munkanélküliekkel kapcsola-

## TANULMÁNYOK

tos kiadások aránya is igen szerény 10 százalék körüli értéket mutat. A települések többsége 10 és 20 százalék 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 százalékát 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 százaléka szociális költségvetésének 30–50 százalék közötti részét fizeti ki a munkanélküli ellátásra.

A kötelezettségek mértékét illetően a települések vezetői a jövőre vonatkozóan sem derűlátóak. Különösen azok az önkormányzatok jósólják 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 kerestük a választ, hogy ítélik meg a település vezetői ennek a támogatási formának a mértékét, dinamikáját a közeljövőben. A vizsgált önkormányzatok 66,7 százalékban a település vezetői úgy gondolják, hogy a segélyben részesülők száma nőni fog. 4,8 százalékban csökkenést várnak, 19,7 százalékban stagnálást irányoztak elő, s a megkérdezettek 7,5 százaléka 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 bérvizonyok 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 százalékkal, 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 igyekezik magyarázni, arra utal, *hogy nincs elegendő, a képzettséghez és a meglévő készségekhez igazodó munkaalkalom a környéken.*

„...társágunkban 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. Megíté-

lésük 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 foglalkoztatást 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 eséllyel 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. Félnek, hogy ha a terhelés mértéke eléri az alig valamit érő házuk értékét, az önkormányzat kilakoltatja őket.

### **Az önkormányzatok által szervezett aktív programok**

Az önkormányzatok aktív foglalkoztatáspolitikai programjai között vezető szerepet töltenek be a közhasznú és a közmunkaprogramok. 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 közmunkaprogramok 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 felkínált 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 közhasz-

nú foglalkoztatási programot, melynek döntő többségét a munkaerőpiaci 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 százalékban 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. Egyrészt az önkormányzat felől, ahol nincs megfelelő munka, illetve 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 foly-

tonos 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 kényszermunkának, mint lehetőségnek tekintik, amely leköti 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]

„...szakképzetlenek, 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 „kényszermunkaként” élik meg a feladatot, s ahol tudnak, kibújnak 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 látszatomunkát 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 bízunk rá, amelynek fontosságáról nincs meggyőződve, s mert tudja, bármilyen rossz is a teljesítménye, 180 napig fizetik, mert ha kirúgás esetén legális

jövedelem nélkül marad, 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 bővös 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 kiténik – a legáltalánosabban elterjedt eszköze lett az önkormányzatoknak. A korábban említett problémákon túl, melyeket a lokális munkaerőpiaci programok nagy kérdőjeleként 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 munkaerőpiaci folyamatok alakulására?

A kérdések egy részének közelebről való szemügyre vétele azért is indokolt, mert a hazai lokális munkaerőpiaci 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 magánkézbe került. A takarékoság ezeken a területeken kettős szempontból is „sikernek” mondható: egyfelől, miután nem a saját részleg életben tartásáról van szó, hanem külső cégnek szóló megbízásokról, mindig a maradványelv szerint tervezik a költségvetésben az idetartozó 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 forrás-

ként jön számításba a közhasznú foglalkoztatás munkaügyi szervezeten keresztül vagy közvetlenül a munkaerőpiaci alapból 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 százalékkal olcsóbb, s kötelezettségeit így is tudja teljesíteni, akkor ott nem pótlólagos munkahelyteremtésről van szó, hanem az első munkaerőpiac státuszainak közhasznú foglalkoztatás által való veszélyeztetéséről! A közhasznú foglalkoztatást szabályozó Foglalkoztatási Törvény természetesen nem engedi azon foglalkoztatónál 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.

Igy termel – az alapfeladatok ellátásába „beforgatható” külső források reményében – 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 megtévesztők, mert a legtöbb esetben csak a folyamatos munkanélküliséget követik. A rendszerek kényszerei miatt azonban még az Európai Közösség országaiban is a munkanélküliek fele esetében, Magyarországon pedig több mint kétharmada 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 nyolcvanas 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 visszailleszkeszteni a munkaerőpiacra, harmadrészt a tákarékosági intézkedések még nem voltak mindennaposak, a munkanélkülieknek szervezett programok egészen sajátos feltételekkel indultak.

A programba való bekerülést hosszú tájékoztató, kipróbálási idő, s nem utolsósorban versenyhelyzet előzte meg. Ezzel kívánták motiválni a tartós munkanélkülit a munkaerőpiacra való visszakerülésre. 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 holt súlyhatásra 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 állták volna meg a helyüket, hanem azok, akik már egyébként is jó adottságokkal rendelkeztek, s egy-egy ilyen státusért folytatott versenyből győztesen kerültek ki.

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

Ebben az időszakban (nyolcvanas évek közepe-vége, kilencvenes 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 utolsósorban kelet-né-

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-Stiftung Abt. Arbeits- und Sozialforschung Bonn, 1997. 23–31. o.

18 Schulze-Böing, M.: Evaluation der kommunalen Arbeitsmarktpolitik zur absehbaren Karriere eines Themas. In: Wirkungen kommunaler Beschäftigungsprogramme. Hrsg.: Schulze-Böing, M.–Johrendt, N. Birkhäuser, Berlin 1994. 11–31. o.; Schmid, G.: Flexible Koordination: Instrumentarium erfolgreicher Beschäftigungspolitik aus internationaler Perspektive. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt und Berufsforschung 1992/25. 232–252. o.

met 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 visszakerüljenek, kifejezetten csökken. Az egész foglalkoztatásnak ezzel a logikával szervezve kényszermunkajellege 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 munkaerőpiaci ellátórendszer finanszírozására. Innen kikerülve egy meghatározott idő után az önkormányzatoké lett az ellátási felelősség. Nem csoda tehát, hogy az önkormányzatok messzemenően motiváltak az aktív munkaerőpiaci programok szervezésében, s nem csupán az elsődleges munkaerőpiacra, de a munkaerőpiaci 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 helyére 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 jögon alapjövédelmet biztosítani.

A „körben forgás”, illetve „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 munkavégzőképességgel? 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 ellátórendszerek „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 munkaerőpiaci reintegrációjához. Mire lesz elég 30 munkanap? S végül, de nem utolsósorban 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 munkaerőpiaci 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 hosszú távú programok kidolgozása, a következetes költség-haszon elemzés és a programok több szektort is érintő (nemcsak a szociálpolitikára és az önkormányzatok kötelezettségeire koncentráció) tervező, megvalósító és monitoringrendszer.

A közhasznú foglalkoztatás a lokális munkaerőpiaci 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. Rövid távú „sikerei” hosszú távon súlyosbíthatják a lokális munkaerőpiac eredménytelenségét.

### Egyedül nem megy...

A munkanélküliség tapasztalt arányait a nyilatkozó önkormányzati vezetők közel kétharmada *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 munkaerőpiaci 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 megfogalmazzák: az alapjövedelem biztosítása nem az önkormányzat feladata.

A megkérdezettek kétharmada szerint csak egy kisebbség reménykedhet abban, hogy a jelenlegi feltételek mellett valaha is el tudja hagyni a munkanélküliek rétegét. A megkérdezettek 10,9 százaléka 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 százalékban 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 időkhöz messzemenően hárítja.

S végül, de talán nem kevésbé lényeges szempontként ki kell emelni, hogy a munkanélküliség ideje alatt az alacsony iskolázott, rossz munkaerőpiaci 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 munkaerőpiac – főként Kelet-Magyarországon tapasztalható – szűkülő mozgásterre is akadályozza. Nemcsak, hogy a jól fizető munkahelyek hiányoznak, hanem a munkahelyek egyáltalán!

Az alacsony képzettségű, 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*

## *TANULMÁNYOK*

*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 munkanap – „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.*