

KOZICZ ÁGNES – OTTOK VIKTÓRIA

A fogyatékossgal élők foglalkoztatási helyzete Magyarországon – az ombudsmani vizsgálatok tükrében¹

A vizsgálat megindulása és módszere

A demográfiai változások következtében az egyre zsugorodó munkaerőpiac problémájával szembesülve, az Európai Tanács 2006-os tavaszi ülésén rávilágított arra, hogy a lehető legjobban ki kell aknázni a munkaerőpiacról kirekesztett emberek kihasználatlan potenciálját és a fogyatékos személyeket ezen a téren a kiemelt fontosságú csoportok közé sorolta.² *A fogyatékossgal élő emberek foglalkoztatási szintje Európa-szerte drámaian alacsony; helyzetük javítása, és a fogyatékos emberek bevonása nélkül nem teljesíthető az Európai Unió Európa 2020 stratégiájának azon célkitűzése, hogy 2020-ra 75 százalékra emelkedjen a 20 és 64 éves korosztály foglalkoztatási rátája.*³

Nem hagyható figyelmen kívül az a tény sem, hogy ugyan előrelépésekről számolhatunk be a fogyatékossgügyet érintő jogszabályok területén, *a fogyatékos embereket azonban továbbra is aránytalan módon kirekesztik a munkaerőpiacról.*

Az idei évben indított „A Munka Méltósága” című munkajogi projekt keretében *a fogyatékossgal élők foglalkoztatási helyzetét* is vizsgálta az alapvető jogok biztosa.

A biztos a vizsgálat során tájékoztatást kért a Nemzeti Erőforrás Minisztériumtól, valamennyi kormányhivatal munkaügyi központjától, a Nemzeti Munkaügyi Hivataltól, az Egyenlő Bánásmód Hatóságtól, a Türr István Képző és Kutató Intézettől. Az álláskereső fogyatékos személyek azonban nem csak az állami közigazgatási szerveken keresztül kapcsolódhatnak be a munka világába, ugyanis számos civil érdekképviseleti szerv segíti – pl. naprakész tájékoztatási tevékenységgel, tréningekkel, vagy adott esetben maga a civil szervezet alkalmazásával – őket az elhelyezkedésben. Ezért a fogyatékossgal élők foglalkoztatási helyzetével és elhelyezkedési esélyeivel kapcsolatban tájékoztatást kért a fogyatékossgal élők érdekeit képviselő több civil szervezettől,⁴ valamint a

¹ Az ismertetést az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala munkatársai, Kozicz Ágnes és Ottok Viktória készítették. A teljes jelentés a <http://www.ajbh.hu/allam/jelentes/201202618.rtf> oldalon olvasható.

² A fogyatékossgal élők helyzete az Európai Unióban: a 2008–2009-es európai cselekvési terv.

³ Jelentés a fogyatékossgal élő személyek mobilitásáról és befogadásáról, valamint a 2010–2020 közötti időszakra vonatkozó európai fogyatékossgügyi stratégiáról.

⁴ Mozgáskorlátozottak Egyesületeinek Országos Szövetsége, Siketek és Nagyothallók

megváltozott munkaképességű személyeket foglalkoztató munkaadók érdekképviselői szervezeteitől.⁵

A munkaügyi központok a munkanélküli fogyatékossgal élő személyeknek a munka világába való belépését és beilleszkedését hivatottak biztosítani, közvetítő kapuként szolgálnak a munkaerőpiacra való bejutási esélyeiket illetően. A vizsgálat fókuszált arra is, hogy ezek a „közvetítő kapuk” – munkaügyi központok – mennyire elérhetők a fogyatékossgal élő álláskereső és dolgozni vágyó emberek számára, s hogy a jogszabályban biztosított munkaerő-piaci szolgáltatások hozzáférhetők-e fogyatékossgal élők számára, valamint használhatók-e általuk.

A vizsgálat nem tért ki a fogyatékossgal élőket foglalkoztató munkáltatók és a foglalkoztatás körülményeinek vizsgálatára, így az ésszerű alkalmazkodás megvalósulásának vizsgálatára sem. Mindezeket a projekt folytatásának keretében a következő félévben vizsgálta a munkaügyi felügyelőségek eljárása, tapasztalata és gyakorlata, és a munkáltatóktól kért tájékoztatások alapján, tekintettel a hatásköri szabályokra.

A megállapított tényállás

A 2001. évi népszámlálásnak a fogyatékos emberek helyzetével kapcsolatos adatai – a teljesség igénye nélkül – a következőkben foglalhatók össze:⁶

A fogyatékos emberek létszáma az 1990. évi 368 ezer főről a 2001. évi 577 ezer főre emelkedett, arányuk a népességen belül 3,5 százalékról 5,7 százalékra változott. A fogyatékos és nem fogyatékos személyek korstruktúrája mindkét adatfelvétel idején jelentősen eltért egymástól. A fogyatékossgal élők körében a nem fogyatékos emberekhez viszonyítva kisebb volt a gyermekek, és jóval magasabb a 60 éves és idősebb személyek aránya.

Az iskolázottság szintje a fogyatékossgal tekintetében fontos differenciáló tényezőként értékelhető. Bár a népesség többségéhez hasonlóan a fogyatékos emberek körében is emelkedett az iskolai végzettség, de 2001-ben a fogyatékos emberek iskolai végzettségének színvonala még így is jóval alacsonyabb azokénál, akik a nem fogyatékos személyek csoportjába tartoznak.

A fogyatékos személyek alacsony iskolai végzettségének, illetve az alacsony foglalkoztatottsági szintnek következménye a társadalmi kire-

Országos Szövetsége, Magyar Vakok és Gyengénlátók Országos Szövetsége, Értelmi Fogyatékossgal Élők és Segítőik Országos Érdekvédelmi Szövetsége, Autisták Országos Szövetsége, Kék Madár Alapítvány, Salva Vita Alapítvány, Motiváció Mozgássérülteket Segítő Alapítvány, Fogyatékos Személyek Esélyegyenlőségéért Közalapítvány, Budapesti Nyílt Társadalom Intézet Alapítvány, Down Alapítvány.

⁵ Magyarországi Akkreditált Munkáltatók Országos Érdekvédelmi Szövetsége, Védett Szervezetek Országos Szövetsége.

⁶ Európai Munkahelyi Biztonsági és Egészségvédelmi Ügynökség (European Agency for Safety and Health at Work) honlapjáról http://osha.europa.eu/hu/campaigns/hwi/topic_integration_disabilities/hungary/index_html/key_national_statistics_html (2012. április 19.)

kesztettség. A beilleszkedést nehezíti, hogy a rehabilitációs szolgáltatások csak a nagyobb településeken hozzáférhetők, az önálló életvitelt segítő eszközök beszerzése önerőből nem oldható meg.⁷

A településtípus szerinti adatok azt mutatják, hogy a fogyatékos emberek magasabb arányban élnek községekben, és kevésbé a fővárosban vagy más városokban, mint a nem fogyatékos népesség. Így társadalmi hátrányaikat a települési egyenlőtlenségből adódó nehézségek tovább súlyosbítják.

A fogyatékos emberek gazdasági aktivitás szerinti megoszlásából következik, hogy 2001-re az e körbe tartozóknak több mint fele olyan háztartásban élt, amelynek nem volt foglalkoztatott, viszont volt inaktív kereső és/vagy eltartott tagja. A fogyatékos-sággal élők nehéz helyzetét jelzi, hogy háztartásaikban a száz háztartásra jutó foglalkoztatottak száma csak 61, míg a fogyatékosok nélküli háztartásokban ez a szám 99.

A munkanélküliek aránya azonban a fogyatékos személyek körében kevésbé nőtt, mint a nem fogyatékos emberek között. Ennek talán részben az lehet a magyarázata, hogy a munkaerő-piaci szervezetrendszer kevésbé fogadta be a fogyatékos munkát keresőket, s az aktív korú fogyatékos emberek kevésbé tartják lehetségesnek, hogy munkát találjanak, és már az aktív munkakeresésről is lemondanak.

A 15 éves és idősebb fogyatékos-sággal élő személyek döntő többsége a fentiek miatt, s egészségi állapotukra is tekintettel nem keres munkát, illetve nem tartozik a munkanélküliek közé. Ennek ellenére négy százalékuk – több mint 20 ezer fő –, ezen belül 12 ezer fő munkanélküli nyilatkozott úgy, hogy munkát keres, s hogy a megélhetése érdekében szívesen dolgozna. A munkát kereső fogyatékos személyek olyan fogyatékosok közül kerülnek ki, akiknek fogyatékos-sága kevésbé súlyos, és úgy gondolják, hogy még ilyen nehéz egészségi állapot mellett is tudnának dolgozni. Leginkább a mozgássérült és a bizonytalan kategóriájú egyéb fogyatékos személyek keresnek munkát, de a gyengénlátók és nagyothallók közül is többen jelezték munkába állási szándékukat.

A vizsgálat megállapításai

A vizsgálat eredményeként a biztos megállapította, hogy a munkaügyi központok eljárásuk során a tágabb értelmezésű megváltozott munkaképességű személy fogalmát tekintik irányadónak, így a hozzájuk forduló fogyatékos-sággal élő személyekre vonatkozóan nem rendelkeznek külön adatokkal. A vizsgálatot mindez jelentős mértékben megnehezítette, és kifejezetten a fogyatékos-sággal élők foglalkoztatási helyzetére vonatkozó adatokat a civil szervezetek és a Vakok Állami Intézete tudta a biztos rendelkezésére bocsátani. Amellett, hogy a munkaügyi központok nem rendelkeznek a fogyatékos személyek foglalkoztatására vonatkozó, számszerű adatokkal, a központok szinte kivétel nélkül arról számoltak be, hogy kevés fogyatékos-sággal élő keresi fel őket, annak ellenére, hogy

⁷ 10/2006. (II. 16.) OGY határozat az új Országos Fogyatékosügyi Programról II. fejezet 5. pont.

az info-kommunikációs akadálymentesítés valamennyi központban és kirendeltségen megtörtént, így ezek az eszközök kihasználatlanok.

Problémát jelent, hogy a hazai jogrendszerben nem létezik *egységes definíció a „fogyatékos személy” meghatározására*, a fogalmak sokfélesége az egyes jogi és szakterületek különbözőségeiből fakad. A jelenlegi foglalkoztatási rendszer a fogyatékossgal élők foglalkoztatását nem támogatja, ugyanis a „megváltozott munkaképességű személy” fogalomkör tag, és több homogén csoportot foglal magában, úgymint az egészségkárosodottakat és a fogyatékossgal élőkét. Az alapvető jogok biztosa szerint az egyes csoportokon belül is jelentős eltérések lehetnek az egészségkárosodás, illetve a fogyatékossgal mértékét illetően. Ebből az következik, hogy az egészségkárosodott és a fogyatékossgal élő személyek életminősége, a környezetükhöz való alkalmazkodási képessége, foglalkoztathatóságuk mértéke széles skálán mozog, így a munka világába való hosszú távon eredményes beilleszkedésük csak egy sokkal differenciáltabb és célcsoport-specifikusabb módszertanon alapuló foglalkoztatási és támogatási rendszerben biztosítható.

A fogyatékossgal élő személyek foglalkoztatási helyzetét korlátozó további tényező, hogy a támogatásokról rendelkező 177/2005. (IX. 2.) Korm. rendelet 13/A. § (1) bekezdése szerint bértámogatás megállapítása iránti új kérelmet 2009. augusztus 31-ig lehetett benyújtani. 2009. szeptember 1-jétől bértámogatás iránti új kérelmek befogadása szünetel. Bértámogatás iránti új kérelemnek kell tekinteni azt is, ha a munkáltató bértámogatásban részesül, és a támogatásra vonatkozó hatósági szerződésben meghatározott munkavállalói létszámon felüli létszámú munkavállaló foglalkoztatásához kér bértámogatást. *E korlátozó jogszabályi rendelkezés eredményeként a támogatási rendszer nem tölti be azon rendeltetését, amely a munkáltatók ösztönzését célozza.*

A támogatási rendszer hatékony működésében további fennakadást jelent, hogy a fenti Korm. rendelet 9. § (7) bekezdése értelmében a rehabilitációs költségtámogatásra kötött hatósági keretszerződés hatálya – pályázati eljárás lefolytatása nélkül – legfeljebb 2012. június 30-ig meghosszabbítható, ha a munkáltató a jogszabályban előírt kötelezettségeket a támogatás jogszabályi feltételeinek megváltozására tekintettel is vállalja. A Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivaltól kapott tájékoztatás szerint a határidőnek az év végéig történő meghosszabbítására irányuló, valamint az új támogatási rendszerről szóló – a tervek szerint 2013. január 1-jétől hatályos – javaslat a közigazgatási államtitkári egyeztetés szakaszában van.⁸

A fogyatékossgal élő személyek foglalkoztatására vonatkozó jogszabályi háttér jelentős mértékben átalakult, tekintettel azonban a kérdés jelentőségére – a biztos véleménye szerint – az érintett állami és civil szervek alaposan kidolgozott stratégia alapján való tájékoztatására és felkészítésére van szükség.

A foglalkoztatók akkreditációjára vonatkozó eljárás bonyolultsága a munkáltatóknak a fogyatékossgal élők foglalkoztatására való hajlan-

⁸ A vizsgálat lezárását (2012. 07. 03.) követő módosítások következtében a jelenleg hatályos jogszabályok szerint a rehabilitációs költségtámogatásra kötött hatósági keretszerződés hatálya legfeljebb 2012. december 31-ig meghosszabbítható.

dóságát inkább visszaveti, így a jogalkotói szándék⁹ nem valósul meg. A biztos álláspontja szerint ezért indokolt lenne az akkreditációs eljárás egyszerűsítése és átláthatóbbá tétele. Ezt támasztja alá a Revita Alapítvány által készített helyzetfeltáró tanulmány is, miszerint „az egyes tanúsítványok igénylésének pontos feltételei közötti eligazodás nehézkes, és egy járatlan személy számára nehezen követhető. Ez azért is jelent problémát, mert a foglalkoztatás bővítésében kiemelt szerepet játszó kis-, és középvállalkozások esetében nincs mindig lehetőség erre a célra külön alkalmazottat foglalkoztatni, illetve szolgáltatást vásárolni. Továbbá ezeknél a szervezeteknél hátráltató tényező a jelentős adminisztráció, amely az eljárás lefolytatásához szükséges dokumentumok beszerzésére irányul.”¹⁰

A munkaerő-piaci szolgáltatások vonatkozásában az ombudsman megállapította, hogy a munkaügyi központok eleget tesznek a munkaerő-piaci szolgáltatásokról, valamint az azokhoz kapcsolódóan nyújtható támogatásokról szóló 30/2000. (IX. 15.) GM rendelet előírásainak, és valamennyi a munkaügyi központokhoz forduló ügyfél részesül a jogszabályban meghatározott szolgáltatásban. A gyakorlati tapasztalatok azonban azt mutatják, hogy a munkaügyi központok által nyújtandó szolgáltatások a fogyatékossgal élő személyek részéről kihasználatlanok. Ennek oka vélhetően, hogy a fogyatékossgal élő emberek nagyobb bizalommal fordulnak a civil szervezetekhez, mint a munkaügyi központokhoz, a hivatalokban és az eljárásokban való eligazodási nehézségektől tartva.

A civil szervezetek és a munkaügyi központok szorosabb együttműködése eredményesebb, és jelentős mértékben költséghatékonyabb megoldás lenne a munkaerő-piaci szolgáltatásokat illetően. Mindezt alátámasztja azoknak a civil szervezetek által kidolgozott módszertanoknak és programoknak a sikeressége, amelyekkel több száz fogyatékossgal élő embert sikerült visszavezetniük a munka világába.

A komplex rehabilitáció rendszerének kidolgozásában kiemelt hangsúlyt kell fektetni a fogyatékossgal élők képzésére is az Országos Fogyatékosügyi Programban meghatározottakkal összhangban, miszerint a szakképzésbe bekapcsolható fogyatékos fiatalok esetében meg kell teremteni a képzés, a rehabilitáció és a foglalkoztatás összhangját. Mindezek ugyanis nélkülözhetetlenek ahhoz, hogy a fogyatékossgal élők foglalkoztatási integrációja megvalósuljon.

⁹ A megváltozott munkaképességű munkavállalókat foglalkoztató munkáltatók akkreditációjának, továbbá az akkreditált munkáltatók ellenőrzésének szabályairól szóló 176/2005. (IX. 2.) Korm. rendelet 3. § értelmében az akkreditáció célja annak tanúsítása, hogy – az akkreditációs tanúsítványban meghatározott székhelyen, telephelyen, illetőleg fióktelepen – a munkáltató

a) rendelkezik azokkal az akkreditációs követelményrendszerben meghatározott személyi és tárgyi feltételekkel, amelyek biztosítják az egészségkárosodással élő és fogyatékos személyek egészségi állapotának és fogyatékoságának megfelelő munkahelyi környezetben megvalósuló foglalkoztatást, és

b) tevékenységével elősegíti a munkavállalók képességeivel elérhető legmagasabb szintű foglalkoztatás megvalósítását.

¹⁰ A megváltozott munkaképességű és fogyatékossgal élő emberek társadalmi és jogi helyzete Magyarországon és nemzetközi kitekintésben, Revita Alapítvány, Debrecen, 2008. február.

A fogyatékossgal élők foglalkoztatási helyzetének javítását célzó pályázati rendszer jelenlegi formában való működése kiszámíthatatlan és kaotikus, ezáltal nem teszi lehetővé a fogyatékossgal élők foglalkoztatását elősegítő hosszú távú stratégiák kidolgozását és végrehajtását. Ugyanakkor a stratégiák kidolgozását segítené a fogyatékossgal élők foglalkoztatására vonatkozó egységes, a foglalkoztathatóság szempontjából valamennyi releváns körülményre kiterjedő nyilvántartási rendszer kialakítása.

A fogyatékossgal élők foglalkoztatásától elzárkózó munkáltatói attitűd, a téves előítéletek és félelmek feloldása érdekében célszerű lenne nagyobb hangsúlyt fektetni a fogyatékossgal élő emberek foglalkoztatásának előnyeit megismertető érzékenyítő programok szervezésére.

Fentiek alapján az ombudsman megállapította, hogy a hatályos jogszabályi környezet nem felel meg teljes mértékben az Európai Unió által kidolgozott Európa 2020 Stratégiában foglaltaknak. Nem felel meg továbbá a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezményben rögzített – és a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett – önálló életvitel és társadalmi részvétel normáinak. A jelenlegi kevésbé átlátható és nem kellő alapossággal kidolgozott foglalkoztatási és támogatási rendszer nem segíti elő a fogyatékossgal élő személyek számára a munka világába való bekapcsolódás és aktív részvétel lehetőségét. Ebből következően sérül a fogyatékossgal élő személyeket megillető emberi méltósághoz és a munka szabad megválasztásához való jog, illetve nem valósul meg az Alaptörvényben deklarált fogyatékossgal élő személyek védelme és az egyenlő bánásmód követelménye sem. Továbbá a feltárt joggyakorlat, a jogalkalmazó szervek munkája során sok esetben felmerülő bizonytalanság a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz az érintettek vonatkozásában.

A biztos mindezek nyomán felkérte a nemzetgazdasági minisztert, hogy együttműködésben az emberi erőforrások miniszterével fordítson kiemelt figyelmet a fogyatékossgal élő személyek foglalkoztatására és – a jelentésében tett megállapítások figyelembevételével – kezdeményezzen határozott intézkedéseket arra vonatkozóan, hogy a fogyatékossgal élő személyek munkaerő-piaci integrációja minél hatékonyabban valósuljon meg.