

32

men javított

A FEKETÉK (ÉS MÁS KISEBBSÉGI CSOPORTOK) FOGLALKOZTATÁSA ÉRDEKÉBEN TETT KORMÁNYZATI INTÉZKEDÉSEK AZ USA-BAN

Bevezető

A magyarországi romák tömeges kiszorulása a foglalkoztatásból, s munkahelyhez juttatásuk eddigi eredménytelensége önmagában is indokolja, az Európai Unióhoz csatlakozásunk szándéka pedig sürgetővé is teszi a hatékonyabb megoldások keresését.

A valószínűleg legsikeresebb példát az Egyesült Államok kínálja, ahol a foglalkoztatás tartósan magas, (75%-os) és a munkanélküliség alacsony (5% alatti) szintje a különböző kisebbségi csoportok – köztük legnépesebb csoport, a feketék – munkahelyhez juttatásának is köszönhető.

Ebben – a gazdaság töretlen növekedésén kívül – alapvető szerepe volt a kormányzat tudatos, az esély egyenlőséget törvényi eszközökkel is kikényszerítő, most már több mint 30 éves politikájának.

A következőkben **a.)** rövid áttekintést adunk az egyenlő foglalkoztatási esélyek (Equal Employment Opportunity = EEO) keretében hozott intézkedésekről, majd **b.)** utalunk a foglalkoztatáspolitikai lépéseket támogató, azok eredményeit elősegítő egyéb kormányzati akciókra. Az utóbbiak – megítélésünk szerint – legalábbis egyenragúan fontosak (ha nem fontosabbak) mint a közvetlen foglalkoztatáspolitikai intézkedések. Végül **c.)** néhány speciális jellemzőre, feltételre hívjuk fel a figyelmet, amelyek ismerete lényeges lehet az Egyesült Államokban alkalmazott eszközök esetleges hazai adaptációja nézőpontjából.

Előre kell bocsátani, hogy a következőkben leírtak az első tájékoztató eredményei. A források ugyan megbízhatóak, de valószínűleg nem eléggé részletesek, néhány fontos kérdéstről pedig (pl. a foglalkoztatáshoz az adórendszeren keresztül nyújtott támogatások, stb.) csupán szórványos információkkal rendelkezünk.

A teljes áttekintéshez szükséges további információk később valószínűleg beszerezhetők; de mindenképpen célszerű lenne az értelmezéshez és az adaptálási lehetőségek felméréséhez az amerikai foglalkoztatáspolitikai, adózási, oktatási stb. rendszereket is jól ismerő szakértők bevonása.

a.) Az egyenlőséget megerősítő intézkedések (affirmative actions)

Az Egyesült Államokban „A faji és vallási megkülönböztetések elleni intézkedések közel kétszáz éves történetében is új megközelítést jelent az „Affirmative action” program, amely Johnson elnök 1995-ös, 11246

számú elnöki rendeletében jelent meg.” (Kozma B.- Koncz K.)¹ A rendelet az oktatás, a foglalkoztatás a lakáshoz jutás és az üzleti lehetőségek terén – azaz egyszerre négy, alapvetően fontos kérdésben – ígért konkrét támogatást a kisebbségeknek. A kormány rendelkezésére álló legfőbb eszköz: az általa finanszírozott programok; ezekben szabott meg a kisebbségek kötelező bevonását előíró kvótákat.

A foglalkoztatás-politikai programok végrehajtása érdekében önálló szervezet jött létre (Egyenlő Foglalkoztatási Esélyek a Szövetségi programokban Iroda).² Az első program a szövetségi kormány által finanszírozott *építkezéseknél* írt elő kötelezettséget a kisebbségek foglalkoztatására, majd a program kiterjedt a kormánynak beszállítókra, a kormányzati alapokból részesülőkre, illetve az állami értékpapírt kibocsátó pénzintézetekre.

Már 1964-ben előírták a kisebbségek arányos foglalkoztatásának kötelezettségét a szövetségi kormány minden szervezetében, később a 15 főnél többet foglalkoztató munkaadóknál is.

1978-ban a közhivatalok számára hasonló kötelezettséget írtak elő, s a közszférában széleskörű oktatási programok segítették a kisebbségekhez tartozók előbbre jutását, a legmagasabb posztokra is. (A legismertebb példa a hadsereg lett – ahol a tábornoki kar egy része valamely kisebbségi csoport tagja.)

Johnsont követően a megerősítő intézkedések folytatása, illetve kiterjesztése mellett foglalt állás Nixon és Clinton elnök is. Az évek során az alkalmazott módszerek finomodtak, elhagyták a kötelező kvótákat, de a hátrányos helyzetű csoportok támogatása továbbra is napirenden maradt, csakúgy, mint a törekvéseket elősegíteni hivatott adminisztratív előírások (pl. a kijelölt igazgató személyi felelőssége és felelősségre vonásának lehetősége).

A foglalkoztatás nézőpontjából az alkalmazásba vétellel azonos fontosságú az *önálló egzisztenciák*, s a kisebbségek által alapított (többnyire kis létszámú) vállalkozások létrejöttének, életképessé válásának elősegítése. Ennek egyik útja részvételük biztosítása a közbeszerzési programokban. A törvény előírta, hogy a nagyobb megrendelések meghatározott hányadát a kisvállalkozásoknak kell kapniuk, ezen belül a kisebbségek vállalkozásainak a többiekkel egyenlő esélyekkel kell rendelkezniük. Esély-egyenlőségüket speciális (mikro) hitelekkel, a

¹ A következőkben messzemenően támaszkodunk Kozma Blanka 1997 évi, az USAID által finanszírozott Egyesült Államok-beli tanulmányútján összegyűjtött tapasztalataira és a rendelkezésére bocsátott dokumentumokra; továbbá a Fővárosi Közgyűlés számára készített előterjesztésére (Előterjesztés a Fővárosi Közgyűlés számára a cigány származásúak, a nők és az egyéb hátránnyal küzdő társadalmi csoportok foglalkoztatásának növelésére, 1997 november) valamint Koncz Katalinnal közösen írott cikkére (Nők és kisebbségi csoportok megkülönböztetett támogatása az Egyesült Államokban, a tapasztalatok magyarországi hasznosításának lehetőségei, Munkaügyi Szemle, 1999 jul-aug. 52-58 old. Az előterjesztés és a cikk másolatát mellékeljük.

² Az intézkedéseket részletesen ismerteti Kozma B: Előterjesztés;...3-4 oldal.

hitelek állami garanciájával, tréningekkel, tanácsadással igyekezett a kormányzat megteremteni.³

Nincs friss adatunk arról, hogy az ismertett intézkedések mennyivel növelték a kisebbségi csoportokhoz tartozó foglalkoztatottak létszámát. (Kozma B. [Előterjesztés..4.oldal.] 1993-as adatokat idéz: a magánszektorban 11%-ról 24%-ra, a szövetségi kormányzatban 19,7 %-ról 19%-ra nőtt arányuk.)

A pontos, számszerű eredmények – bár kifejezik a pozitív változásokat – talán nem is annyira fontosak, mint maga a folyamat, amely (számos egyéb tényező együttes hatására) tulajdonképpen erőteljesen befolyásolta az amerikai közgondolkodást és ténylegesen az egyenlőség esélyeit teszi vitathatatlan értékke a társadalomban.⁴

b.) Az egyenlő esélyeket érvényesítő foglalkoztatás-politikát segítő egyéb folyamatok

Az Egyesült Államokban a foglalkoztathatóság (employability) igazi esélyeit az oktatási rendszer meghatározó erejű és mértékű változásai segítették elő.

Mint köztudott, az Egyesült Államokban szinte teljes körűvé vált a középfokú oktatás. A vietnami frontról hazatért, bármely etnikumhoz tartozóknak biztosított ingyenes középiskolai oktatás erjesztő hatására tulajdonképpen általánossá vált a középiskolákban továbbtanulás. Bár a tömegesedés és a színvonal problémájával még változatlanul küzdenek, kétségtelen, hogy a kisebbségi népcsoportokhoz tartozó fiatalok tömegei is képzettebben, új ismeretek befogadására alkalmasabban jelennek meg a munkaerőpiacon. A nagyobb műveltséggel együttjáró társadalmi és gazdasági hatásokat aligha lehet túlbecsülni – nem véletlen, hogy az Egyesült Államok vált a világ vezető hatalmává.

A kisebbségek tanulását ösztönző feltételekről egyelőre pontatlanok az ismereteink – ezek azonban a szakértők bevonásával valószínűleg könnyen pótolhatók. A szélesebb ismeretektől függetlenül annyi ma is megállapítható: a kisebbségi etnikai csoportok előtt megnyílt tanulási lehetőségek az egyenlő esélyek legfontosabb biztosítékai.

A foglalkoztatást terhelő adók csökkentése. Az Egyesült Államok adórendszerének áttekintése speciális ismereteket igényel – az erre alkalmas szakértő bekapcsolására mint jeleztük, most nem volt módunk. Két fontos körülmény azonban eléggé ismert.

³ Kozma B: Előterjesztés...4-6 oldal.

⁴ Ma már nincs TV-csatorna, amely – akárcsak nézettségi okokból is – mellőzhetné a különböző etnikumokhoz tartozó bemondókat, szereplőket mindennapos műsoraiban.

1. Az etnikai kisebbségek alkalmazását számos területen speciális adókedvezmények ösztönözték. (Kozma B. az Előterjesztésben idézett példája szerint (6.old.) a hátrányos helyzetű – és zömmel a feketék és más etnikai kisebbségek által lakott – régiókban teremtett új munkahelyeken a beruházók a szövetségi államtól visszaigényelhetik az alkalmazottak munkabérének első, 6000 dollárnyi hányadát; valamint a kisebbségekhez tartozó munkavállalók képzésére – átképzésére fordított tanfolyam költségek felét.)

Más forrásokból tudjuk, hogy létezett (létezik?) egy sikeres, kifejezetten foglalkoztatási célú adójogszabály, a Targeted Jobs Tax Credit (TJTC), mely a foglalkoztatás – bizonyos „célcsoportokhoz” tartozó munkavállalókkal való - bővítése esetén a bér 50%-át az első évben, 25%-át a második évben utólagos adójóváírásként visszaadja a vállalkozásnak a bérszínvonal bizonyos nagyságáig. (Lásd: Bishop, J.H – Montgomery, M: Does the Targeted Jobs Tax Credit Create Jobs at Subsidized Firm? Industrial Relations Vol. 32. No.3. (Fall, 1993.)

Az adókedvezményeket szükséges lenne módszeresen áttekinteni:

2. Az Egyesült Államokban – ahol a legtöbb európai ország gyakorlatától eltérően liberálisabb a foglalkoztatási feltételek szabályozása⁵ - az Európában atipikusnak (nem hagyományosnak) tekintett foglalkozások sokféle formája létezik. Az adórendszer ezeket igyekszik a foglalkoztatás körülményeinek figyelembevételével terhelni – ez elősegíti a hagyományosnál rövidebb idejű, s az attól eltérő feltételek között végzett alkalmazásokat, s nem utolsósorban azok regisztrálását is. (Az Egyesült Államok gyakorlatának részletes megismerése ugyancsak alapvető fontosságú lenne.)

A „foglalkoztatás” szabályrendszeréhez szorosan hozzátartozik a „munkanélküliség” szabályrendszere. Az Európai Unió országaiban szinte ahány ország, annyiféle – szigorúbb vagy megengedőbb – rendszer létezik, az uralkodó értékrend, politikai- ideológiai elkötelezettség, a tradíciók és más tényezők függvényében. Kétségtelen, hogy néhány országban, ahol akár élethosszig (nyugdíj-jogosultságig) is igénybe vehető a megélhetést garantáló munkanélküli járulék (pl. Németország) ott a munkanélküliséget keretező szabályrendszer a foglalkoztatás növelése (a munkakeresés) ellen hat. (Magyarországon nem ez a helyzet, s különösen nem a romák esetében.) Mindenesetre az USA (bizonyos vonatkozásokban

⁵ Az amerikai elemzők visszatérően bírálják az agyonszabályozottnak tekintett – és éppen ezzel a foglalkoztatás növelését akadályozó – európai gyakorlatot. A fő bírálók közé tartozik G.S.Becker Nobel díjas, a chicagói egyetem professzora. Szerinte Európában a béreket túlságosan sok juttatás terheli (mint a hosszú szabadságidő, sokféle fizetett távollét), az elbocsátások költsége magas, s mindezt tetézik a bérekre kivetett súlyos adók.

kifejezetten szigorú) munkanélküli juttatási rendszereinek áttekintése ugyancsak szükséges.

c.) Lényeges eltérések az adaptáció feltételrendszerében

A következőkben nem az Egyesült Államok és Magyarország gazdasági-társadalmi fejlettségéből következő jelentős különbségekről kívánunk említést tenni – bár ezek kétségkívül visszahatnak a választható megoldásokra is.

Amit hangsúlyozni kívánunk, csupán annyi, az Egyesült Államokban a kisebbségekhez tartozók helyzetének jobbítása érdekében tett sokféle intézkedés **követendő, de nem másolható minta.**

Ami egyértelműen követendő: az állam tudatos intézkedései az esélyek egyenlőbbé tétele érdekében, a hátrányosabb helyzetben lévőknek nyújtott preferenciákkal.

A megoldások keresésekor azonban többféle körülményre szükséges ügyelni. A teljesség igénye nélkül utalunk néhányra:

A kisebbségeknek nyújtott előnyök nem stigmatizálhatnak. Az Egyesült Államok etnikailag sokszínű népességében a hátrányos helyzetű kisebbségek közé többféle népcsoport tagjai sorolódnak (a feketék, az indiánok, a latin-amerikai bevándorlók, a hispanók, az ázsiai származásúak, sőt bizonyos vonatkozásokban – nemzetiségtől függetlenül – a nők és a megváltozott munkaképességűek is.

Magyarországon a tulajdonképpen egyetlen etnikai csoport tagjai, a romák tekinthetők a társadalmilag kirekesztett, etnikai hovatartozásuk miatt folyamatosan hátrányokat elszenvedő, s ezért különleges támogatásra szoruló kisebbségnek. Annak érdekében, hogy a nekik nyújtandó speciális segítség ne rekessze ki őket még inkább a társadalomból, ne szítsa fel még jobban a társadalomban kétségkívül meglévő ellenérzéseket, célszerű lenne más, hátrányos helyzetű csoportokra is kiterjeszteni a hazai „megerősítő akciókat”. Talán a megváltozott munkaképességűek (foglalkoztatási) helyzetének javítása érdekében hozott intézkedéseket (azok értelemszerűen alkalmazható részét) kellene a romákra is kiterjeszteni, vagy a támogatandó csoportok közé bevonni a most már a szociális ellátás keretei közé került, korábban jövedelem-pótló támogatásra jogosult tartósan munkanélkülieket, stb.

Mindenesetre nem „roma foglalkoztatási programot” kellene meghirdetni (még ha a romák lennének is az első számú célcsoport) hanem sokkal szélesebben: „a hátrányos munkaerő-piaci helyzetűeket” kiemelten támogató programot.

- Magyarországon számos (ha úgy tetszik, technikai, valójában fejlettségi) feltétele hiányzik az Egyesült Államokban alkalmazott gyakorlatnak.

Például a közbeszerzésből, vagy az államilag finanszírozott munkákból azért lehet meghatározni – és ha kell, számonkérni, szankcionálni – a kisebbségekhez tartozók arányát, mert a programokhoz korszerű számítástechnikai nyilvántartások tartoznak, amelyekből minden lényeges információ bármikor megállapítható.

A – bármilyen – támogató program sikerességének egyik alapfeltétele Magyarországon is a számonkérhetőség; azaz a programoknak figyelemmel kell lenniük a nyilvántartás – számonkérés adott technikai lehetőségeire is. Hasonlóan Magyarországon – az adott fejlettségi szinten – valószínűleg nincs mód a tanulási feltételeket jelentősen javító iskola-busz szolgáltatásra, az azonban elképzelhető, hogy a helyi szereplők (a gépkocsival rendelkezők) érdekeltté tehetők a kistelepeken élő (cigány és nem cigány) gyerekek napi szállításában.

- Vagy: Magyarországon a bankrendszer egyelőre elzárkózik az etnikai kisebbségek (garanciával is alátámasztott) hitelezésétől; s a különösen a romákat sújtó pénztelenség illuzórikussá teszi banki hitelezésüket, vagy a hitelközösségek létrejöttét. Itt is a saját adottságainknak megfelelő megoldásokat kell találni – az érdekeltekkel folytatott konzultációk segítségével.⁶

Összefoglalva:

Csak üdvözölni lehet minden kezdeményezést, ami Magyarországon a hátrányos helyzetű kisebbségek, köztük első helyen a romák társadalmi-gazdasági beilleszkedését, foglalkoztatottságát, boldogulását segítené elő.

Megjegyezzük, hogy az Európai Unió foglalkoztatás-növelési programjában, ami 2010-re a foglalkoztatottság 70%-ra növelését tűzte célul, megközelítve az Egyesült Államok foglalkoztatási szintjét, az egyik „pillér” az egyenlő esélyek érvényesítése.

⁶ A roma népesség helyzetét évek óta elkötelezett kutatók vizsgálják, akik számos tanulmányban hívták fel a figyelmet a teendőkre. Legutóbb Kertesi Gábor ismertetett egy átfogó programot az MTA Munkatudományi Bizottsága 2000 novemberében Szirákon tartott tanácskozásán. A lehetséges állami programok kidolgozását célszerű lenne a cigányság helyzetét jól ismerő kutatókra, s a cigány szervezetek képviselőire bízni.

Magyarország foglalkoztatási szintje (1999-ben a 15-64 éves népességben 56%) egyenlőre jelentősen elmaradt az EU átlagától (1999-ben 61%). Az EU-hoz felzárkózáshoz a foglalkoztatás általános növelése szükséges. Ehhez - a jelenlegi szabályokhoz képest - sok és mélyreható változás szükséges. Az egyik elem - nem egyszerűen foglalkoztatás-politikai, hanem az emberi jogok, az egyenlő esélyek biztosítása miatt - a magyarországi romák számára a tényleges beilleszkedési esélyek megteremtése.

Budapest, 2000. december 19.

Laky Teréz
OMKMK Kutatási Részleg