



European
Commission



EU Network of
Independent Experts
on Social Inclusion

Az **aktív befogadásra**
vonatkozó Európai Bizottsági ajánlások
végrehajtásának értékelése

[A nemzeti szakpolitikák vizsgálata](#)

Magyarország

This publication has been prepared for the European Commission by



© Cover illustration: European Union

Neither the European Commission nor any person acting on behalf of the Commission may be held responsible for use of any information contained in this publication.

The opinions expressed are those of the author(s) only and should not be considered as representative of the European Commission's or Member State's official position.

Further information on the Network of independent experts is available at: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1023&langId=en>

The original language of this report is English.

© European Union, 2013
Reproduction is authorised provided the source is acknowledged.

Az **aktív befogadásra** vonatkozó

Európai Bizottsági ajánlások

végrehajtásának értékelése

A nemzeti szakpolitikák vizsgálata

ALBERT FRUZZINA, PH.D.

MTA TÁRSADALOMTUDOMÁNYI KUTATÓKÖZPONT, KÁROLI
GÁSPÁR REFORMÁTUS EGYETEM

MAGYARORSZÁG

Tartalomjegyzék

Összefoglalás	7
1. Integrált átfogó stratégiák	9
1.1 Átfogó szakpolitikai tervezés	9
1.2 Integrált megvalósítás	11
1.3 Vertikális szakpolitikai koordináció	12
1.4 A fontos érdekcsoporthoz való aktív részvétele	12
2. A három pillérben tervezett vagy bevezetett intézkedések hatásának és költséghatékonyságának leírása és értékelése	13
2.1 Megfelelő jövedelem	14
2.2 Befogadó munkaerőpiacok	20
2.3 Minőségi szolgáltatásokhoz való hozzáférés	29
3. Pénzügyi források	31
3.1 Hazai források	31
3.2 Az EU Strukturális Alapok forrásai	32
4. Monitoring és értékelés	33
5. Ajánlások	35
6. Összefoglaló táblázatok	37

Összefoglalás

Magyarországnak nincs *kimondottan* az aktív befogadást célzó átfogó stratégiája, habár természetesen az aktív befogadás három pillérének bizonyos elemei megjelennek a szakpolitikákban. Maga az aktív befogadás kifejezés sem használatos. Noha nincs kifejezetten erre tervezett integrált stratégia, a három pillérhez tartozó különféle elemek hangsúlyosan megtalálhatók a szakpolitikai dokumentumokban; sikeres megvalósításuk érdekében azonban még akadnak tennivalók. Míg a közelmúltban nagyobb hangsúlyt helyeztek a munkaösztönzőkre és az "érdemes legyen dolgozni" elvre, ezzel párhuzamosan a jövedelemtámogatások értéke jelentősen csökkent, és bizonyos csoportok (elsősorban a kisgyermekes nők, a romák és az idősebb munkavállalók) munkaerőpiaci diszkriminációja továbbra is jelentékeny. Emellett a szolgáltatások minőségét és elérhetőségét illetően tervezett fejlesztések nem valósultak még meg maradéktalanul. Az aktív befogadással kapcsolatos szakpolitikai elemek integrálása az országos szintű politikákba megtörtént és zömében megfelel az EU elvárásainak és iránymutatásainak. Azonban amennyire ez megítélhető, nem jellemző a helyi és regionális hatóságok között a vertikális szakpolitikai koordináció. Habár a stratégiákat harmonizálják egymással, a fontos érdekcsoportok aktív részvétele meglehetősen korlátozottnak tűnik és leginkább csak formális. A politikai döntéshozók tisztában vannak az integrált megvalósítás szükségességével, azonban a gyakorlatban csak bizonyos elemek kerülnek bevezetésre.

Habár a közmunka rendszerének átalakításától, a szociális juttatások rendszerének reformjától és a rokkantsági rendszer szigorításától azt várják, hogy számos munkaképes ember visszatér a munkaerőpiacra és így kikerül a szegénységből is, eddig sem a foglalkoztatási, sem a szegénységet mérő indikátorok nem jeleznek jelentős javulást, ellenkezőleg, ez utóbbi számok a helyzet nyilvánvaló rosszabbodására utalnak. Az országos foglalkoztatási adatokra pozitívan hatott a közmunka nagymértékű kiterjesztése és a támogatott új munkahelyek magas aránya.

A társadalmi jövedelmek megfelelősége megkérdőjelezhető: értékük csökken és igénybevehetőségük feltételei szigorodnak és egyre erősödik a munka-orientáció. Noha a munkaösztönzők 2009 óta megfigyelhető előtérbe kerülése és a feltételekhez kötöttség növelheti a munkaerő kínálatot, önmagában nem tudja a munkaerő keresletet erősíteni. Erősítették az aktiváláshoz kapcsolódó és munkaösztönző elemeket, azonban a jövedelmi támogatásokat egyre fokozódó mértékben elégtelen mértékűnek tekinthetjük. A települési önkormányzatokra ruházott diszkrecionális hatalom lehetővé teszi a diszkrimináló gyakorlatokat. A közmunka a munkaerőpiacról kiszorult csoportokat célzó foglalkoztatáspolitikai erőfeszítések nagyon domináns részét képezi, noha az elsődleges munkaerőpiacra való bejutás tekintetében a közmunka hatékonysága nagyon vitatott.

Míg a foglalkoztatáspolitikai anyagi forrásainak jelentős részét a közfoglalkoztatásra fordítják, kevesebb jut képzésekre, rehabilitációs programokra, jelentős járulékkedvezményekre, noha ez utóbbiak hatékonyabban mozdítják elő a munkaerőpiaci részvételt. A foglalkoztatáspolitikai fontos elemei a decentralizált aktív munkaerőpiaci programok, melyeket a közelmúltban megerősítettek. Az álláskeresői támogatásban részesülők száma egy év alatt drámai mértékben csökkent, mivel 2011 szeptemberében az ellátás maximális időtartamát három hónapra csökkentették. 2011-hez viszonyítva az ellátásban nem részesülők aránya 6.5%-al nőtt, a regisztrált álláskeresők fele ilyen (277 000 ember).

A tömegközlekedés elérhetősége és megfizethetősége vidéken (pl. az ingázást támogató helyi/közösségi megoldások támogatásával) kulcselem a foglalkoztatás

szintjének növelésében és egy befogadó munkaerőpiac megteremtésében, és jelenleg erre Magyarországon nem irányul megfelelő figyelem.

1. Integrált átfogó stratégiák

Magyarországnak nincs kimondottan az aktív befogadást célzó átfogó stratégiája, habár természetesen az aktív befogadás három pillérének bizonyos elemei megjelennek a szakpolitikákban. Maga az aktív befogadás kifejezés sem használatos: a Google keresés az aktív befogadás kifejezésre döntően EU policy dokumentumokra és ajánlásokra vonatkozó találatokat ad. Noha nincs kifejezetten erre tervezett integrált stratégia, a három pillérhez tartozó különféle elemek hangsúlyosan megtalálhatók a policy dokumentumokban; sikeres megvalósításuk érdekében azonban még akadnak tennivalók. Míg a közelmúltban nagyobb hangsúlyt helyeztek a munkaösztönzőkre és az "megerje dolgozni" elvre, ezzel párhuzamosan a jövedelemtámogatások értéke jelentősen csökkent, és bizonyos csoportok (elsősorban a kisgyermekes nők, a romák és az idősebb munkavállalók) munkaerőpiaci diszkriminációja továbbra is jelentékeny. Emellett a szolgáltatások minőségét és elérhetőségét illetően tervezett fejlesztések nem valósultak még meg maradéktalanul. A közmunka a munkaerőpiacról kiszorult csoportokat célzó foglalkoztatáspolitikai erőfeszítések nagyon domináns részét képezi, noha az elsődleges munkaerőpiacra való bejutás tekintetében a közmunka hatékonysága nagyon vitatott.

1.1 Átfogó szakpolitikai tervezés

A magyar foglalkoztatási szint európai összehasonlításban nagyon alacsony és ennek emelése a mindenkori kormány egyik fő célkitűzése évek óta. Az új Orbán kormány a foglalkoztatás szintjét egymillió új munkahely létrehozásával kívánja növelni, ez ma is a kinyilvánított fő célkitűzés, mely megoldást kínálna alapvető problémákra. A politikai döntéshozók szerint a foglalkoztatás a legjobb kiút a szegénységből hosszútávon (a gyermekszegénységet is beleértve). Így a fő kihívás a munkaerőpiaci részvétel növelése, különös tekintettel bizonyos hátrányos helyzetű csoportokra, mint az alacsony iskolázottságúak, idősek (50+), fiatal pályakezdők, kisgyermekes nők és a fogyatékkal élők. Több szerkezeti reformot bevezettek a foglalkoztatás hosszú távú elősegítésére, hogy a munkavállalást az inaktív csoportok számára vonzóvá tegyék. A szerkezeti reformok érintették a 1. nyugdíjrendszert, 2. a rokkantsági nyugdíj rendszerét 3. a szociális ellátások rendszerét. Fő elemként megerősítették a munkaösztönzőket, hogy javítsák a hosszú távú fenntarthatóságot és növeljék a munkaerőpiaci részvételt.

A rendszerváltozás óta a nyugdíjrendszer jelentős szerepet játszott a társadalmi problémák kezelésében: sokan áramoltak be a rokkantnyugdíj rendszerébe és széles körben vették igénybe a korai nyugdíjazási lehetőségeket, így több intézkedés is bevezetésre került, hogy a nyugdíjba vonulás idejének emelésével a rendszer fenntarthatóságát illetve a foglalkoztatás szintjét növeljék. Ennek elérésére a következő lépések történtek:

- a korai nyugdíjba vonulási lehetőségek megszüntetése,
- a korai nyugdíjszerű ellátások és a rokkantsági nyugdíj-szerű ellátás megszüntetése (átmeneti szabályok),
- A rokkantsági nyugdíjak rehabilitációs járadékká változtatása és a rendszer egyszerűsítése (a járadékok számának kettőre csökkentése)¹,
- a foglalkoztathatóság szempontjainak és a foglalkoztatási rehabilitáció szerepének erősítése (a megmaradt munkaképességre fókuszálva),
- a csökkent munkaképességű személyek részesülhetnek munkaerőpiaci szolgáltatásokban és igényelhetik az újonnan bevezetett rehabilitációs kártyát (a

¹ Lásd még az 1.4. fejezetet

kártya a társadalombiztosítási hozzájárulások fizetése alól felmenti a foglalkoztatót) munkaerőpiaci integrációjuk támogatásának érdekében.

A kormány szerint a szociális ellátások rendszere nem bátorította a munkavállalást és tartósan távol tartotta az aktív korú lakosságot a munkaerőpiactól. A reform célja az volt, hogy segélyek helyett munkalehetőséget teremtsen a tartósan munkanélküli/inaktív népesség számára, és ezzel javítsa a hosszú távú fenntarthatóságot és javítsa a foglalkoztatást (ami a legjobb kiút a szegénységből). Az új rendszer kétfajta segítséget nyújt: azok számára, akik munkaképesek (2012-ben foglalkoztatást helyettesítő támogatás néven) és azoknak, akik munkaképtelenek (rendszeres szociális segély néven) azzal a céllal, hogy jobban ösztönözzék a munkavállalást, hatékonyabbá tegyék a szociális segélyt és jobban kiegyensúlyozzák az egyéni jogokat és kötelezettségeket.

A munkaképes emberek aktiválására a Magyar Munka Terv három dimenziót vázolt²: (1) a nyílt munkaerőpiaci foglalkoztatás elősegítése és megerősítése: aktív munkaerőpiaci eszközök segítségével, adó/járadékkezdvezményekkel, növekvő munkaerőpiaci rugalmassággal; a munkaerő versenyképességének növelésével, az élethosszig tartó tanulásban való részvétel fokozásával, munkahelyteremtéssel stb. (2) a szociális gazdaság megerősítése, szociális szövetkezetek – időszakos foglalkoztatási forma, hosszú távú célja a nyílt munkaerőpiacra való visszavezetés (3) közmunka – azok számára, akik az első két pillérben jelenleg nem találnak munkát, az állam biztosít időleges foglalkoztatást.

Az aktív munkaerőpiaci politikák megerősítése érdekében, a munkát keresők sikeres nyílt munkaerőpiaci integrációját támogató a kormány kinyilvánította, hogy megerősítette a munkakeresők számára elérhető szolgáltatásokat és támogatásokat. A kormány megerősíti azokat az aktív munkaerőpiaci eszközöket, amelyek pozitív eredményeket hoznak úgy, hogy a rendelkezésre álló ESZA forrásokat átcsoportosítja a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat és civil szolgáltatók által megvalósított legsikeresebb, ESZA társfinanszírozással megvalósított programokra. Bevezettek decentralizált, átfogó munkaerőpiaci programokat a hátrányos helyzetűek foglalkoztatására (TÁMOP 1.1.2 és 1.1.4) A fő célcsoportok az alacsony iskolai végzettséggel rendelkezők, pályakezdő fiatalok, idősek (50+), és a gyermekgondozási ellátások után a munkaerőpiacra visszatérő szülők, a tartós munkanélküliség által fenyegetettek, köztük a Romák.

A Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat fejlesztését illetően, mind a rendelkezésre álló kapacitást, mind a hatékonyságot szükséges lenne megerősíteni (TÁMOP 1.3.1).

A munkaerőpiac rugalmasságának növelésére új Munka Törvénykönyvet vezettek be (2012. júliusától hatályos), ami támogatja a rugalmas foglalkoztatási formákat és rugalmas munkahelyeket, megkönnyíti a fiatal szülők visszatérését a munkaerőpiacra és támogatja, hogy a cégek rugalmasan szabályozzák a munkaidőt. A munkavállaló kérésére a három év alatti gyermekkel rendelkező, a gyermekgondozási ellátásról a munkahelyére visszatérő szülőt a munkáltató részmunkaidőben alkalmazza. A munkáltatók járulékkedvezményt vehetnek igénybe, ha gyermekgondozási ellátásról visszatérőket alkalmaznak. Az új Munka Törvénykönyv emellett többek között tartalmazza az újonnan alkalmazottak próbaidejének háromról hat hónapra történő meghosszabbítását, a munkaidő rugalmasságának növelését a lehetőségek rövidebb és hosszabb idejű meghatározásával (36-44 óra); a munkáltató egyoldalú döntési lehetőségét arra nézve, hogy fizetett szabadságot ajánljon fel ahelyett, hogy kifizeti az

² A Magyar Munka Tervet 2011. május 24-én fogadta el a kormány,
http://www.kormany.hu/download/e/a7/40000/Magyar_Munka_Terv.pdf

elvégzett túlórákat. A szakszervezetek és a munkavállalók attól tartanak, hogy az új szabályozás a munkavállalók nagyobb kiszolgáltatottságát eredményezheti.

A fiatalkori munkanélküliség kezelésére a kormány fenntartja az eddigi intézkedéseket: célzott adókedvezmény a pályakezdő fiatalokat alkalmazó munkáltatóknak (START program), megerősíti azokat az aktív munkaerőpiaci politikákat, amelyeknek speciális célcsoportja a fiatal álláskeresők és támogatja a munkatapasztalat szerzést. A tervezett új intézkedések között szerepel az ESZA társfinanszírozásában a fiatalok vállalkozás indításának támogatása (18-35) (anyagi támogatás vállalkozás indításához, vállalkozói ismeretek megszerzéséhez, szakmai tanácsadás és mentorálás); gyakornok-típusú programok, bértámogatás a fiatalok oktatásból foglalkoztatásba való átmenetének elősegítésére, támogatás mentorálásra, tanácsadásra, a civil szervezetek fiatalok munkaerőpiaci integrációját célzó foglalkoztatási programjainak támogatása, kiváltképp, ha a célcsoport hátrányos helyzetű fiatalokból áll.

Az oktatási és képzési rendszerek folyamatban levő modernizációja a munkaerő ismereteinek és készségeinek fejlesztését célozza a szakképzési és felnőttoktatási rendszerek fejlesztésével (új jogszabályok), a szakképzés minőségének és munkaerőpiaci relevanciájának emelésével a versenyképesség növelése érdekében (az előkészítő szakképzés a 9. osztálytól indulhat, a szakmunkásvizsga szabályai megváltoztak), a duális gyakorlati képzési elemek megerősítésével, a nemzeti kereskedelmi kamarák növekvő szerepvállalásával, a pályatanácsadás rendszerének folyamatos fejlesztésével és jónéhány felnőttképzési programmal (ESZA társfinanszírozással), a képzetlen hátrányos helyzetű felnőttek esetében az alapképzettség illetve a munkaerőpiaci igényekkel összhangban álló szakképesítés megszerzésének céljával, nyelvi és informatikai kompetenciák fejlesztésével és a cégek alkalmazkodóképességét növelő vállalaton belüli képzésekkel (a forrásokat már megteremtették).

A munkahelyteremtés érdekében a kormány fejlesztené az üzleti környezetet, támogatná a technológiai fejlesztéseket, a kisvállalkozásoknál a munkahelyteremtést (különösen, ha hátrányos helyzetű személyeket foglalkoztatnak) – az erre szánt nemzeti forrásokat megduplázták 2011-hez képest. Célzott társadalombiztosítási járulék- és adókedvezményeket nyújtanak a munkáltatóknak, hogy meghatározott hátrányos helyzetű csoportok iránti munkaerő keresletet növeljék. A legfontosabb adókedvezmények célcsoportjai a pályakezdő fiatalok (START program 2005 óta, kb. 38 000 fő havonta), a több mint 3 hónapja regisztrált álláskeresők, a gyermekgondozási ellátásokból munkába visszatérők (START Bónusz program 2012 óta kb. 50 000 fő havonta) és fogyatékkal élő munkavállalók (2012). 2013-tól a munkahelyvédelmi akcióterv keretében a foglalkoztatók a fizetendő szociális hozzájárulási adóból jelentős kedvezményt kapnak abban az esetben, ha a leghátrányosabb helyzetű, kevésbé versenyképes embereket foglalkoztatják.

1.2 Integrált megvalósítás

A politikai döntéshozók tisztában vannak az integrált megvalósítás szükségességével, azonban a gyakorlatban csak bizonyos elemek kerülnek bevezetésre. Noha a munkaösztönzők kifejezett hangsúlyozása és a feltételekhez kötöttség növelheti a munkaerő kínálatot, önmagában nem tudja a munkaerő keresletet erősíteni. Az elérhető juttatások jelentős csökkenése a társadalmi kirekesztődést növeli. A Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat szolgáltatásainak ígért fejlesztését még nem támasztják alá empirikus bizonyítékok, habár kimondott cél, hogy az álláskeresők személyre szabott, integrált szolgáltatásokban részesüljenek (munkaerőpiaci szolgáltatások, bértámogatás, az önfoglalkoztatóvá válás támogatása, általános- és szakképzés stb.)

2008-2011 között több mint 58 000 hátrányos helyzetű álláskeresőt vontak be ESZA társfinanszírozással megvalósított átfogó munkaerőpiaci programokba. 35 százalékukat foglalkoztatták tovább a program befejezését követő 180 napon túl. A 2011-2015 közötti időszakra több mint 100 000 hátrányos helyzetű álláskeresőt terveznek bevonni a programba, erre a célra körülbelül mintegy 86 milliárd forintot terveztek (ami csaknem duplája az előző időszakra eső összegnek). További 20 milliárd forintot terveztek erre a célra (a TÁMOP folyamatban levő módosításától függően).

2013-tól a kormányzat új adókedvezmény bevezetését tervezi, ami a munkaerőpiactól legtávolabb levő, képzetlen csoportok alkalmazását támogatja³.

Emellett léteznek kisebb volumenű célzott munkaerőpiaci és képzési programok kimondottan a hátrányos helyzetűek számára (TÁMOP 1. és 5. prioritás).

A szociális gazdaság fejlesztése is egy ESZA társfinanszírozással megvalósított program.

Új közmunkaprogramot is indítottak képzési/kompetenciafejlesztési elemmel kombinálva a tartós munkanélküliek/inaktívok számára, akik nem tudnak az elsődleges munkaerőpiacra bejutni. A közmunkaprogramok kinyilvánított célja, hogy hosszú távon a nyílt munkaerőpiacra vezesse vissza az aktiválást követően (időleges munka védett munkakörnyezetben) az embereket, és segítse őket alapvető kompetenciák megszerzésében. A közmunka bér magasabb, mint a szociális segély összege, de alacsonyabb, mint a hivatalos minimálbér.

Az adminisztratív feladatok megkönnyítése érdekében a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat és a települési önkormányzatok közös adatbázist használnak, hogy kövessék, ki jogosult szociális segélyre. 2012-ben 200 000 közmunkás foglalkoztatását tervezték.

A munkaképtelenek aktiválása érdekében a szociális segélyben részesülőknek együtt kell működniük a családsegítő szolgálattal. A segély feltétele az együttműködés, és a segélyre jogosult és a szolgáltató közti együttműködési megállapodás tartalmazza a segélyre jogosult integrációs programjára vonatkozó információkat. Ennek elemei képzési programok, mentorálás, képességfejlesztés.

1.3 Vertikális szakpolitikai koordináció

Az aktív befogadással kapcsolatos szakpolitikai elemek integrálása az országos szintű politikákba megtörtént és zömében megfelel az EU elvárásainak és iránymutatásainak. Azonban amennyire ez megítélhető, nem jellemző a helyi és regionális hatóságok között a vertikális szakpolitikai koordináció.

1.4 A fontos érdekcsoportok aktív részvétele

Habár a stratégiákat harmonizálják egymással, a fontos érdekcsoportok aktív részvétele meglehetősen korlátozottnak tűnik és leginkább csak formális. Ismereteink szerint a szegénység és társadalmi kirekesztődés által érintett csoportokat képviselő szervezetek nem, vagy csak részben vettek részt a stratégiák tervezésében, végrehajtásában illetve értékelésében. A közelmúltban nagy tiltakozási akciót szervezett több civil szervezet, többek között az érintettek ernyőszervezetei, mint a MEOSZ (Mozgáskorlátozottak Egyesületeinek Országos Szövetsége) a rokkantnyugdíj

³ Jelen jelentés megírása után került bejelentésre, hogy a Munkavédelmi akcióterv keretében a szociális hozzájárulási adót jelentősen lecsökkentik abban az esetben, ha a munkáltató hátrányos helyzetű, kevésbé versenyképes csoportokba tartozó munkavállalókat alkalmaz (az öt célcsoport között szerepelnek a 25 év alatti fiatal és pályakezdők, az 55 év feletti idősebb munkavállalók, a tartós munkanélküliek és a gyermekgondozási ellátásból a munkaerőpiacra visszatérők).

rendszerének megváltoztatása ellen (2012. július 1-5 között tüntetессorozat Budapesten), hogy felhívják a hazai és nemzetközi figyelmet „a volt rokkantnyugdíjasokat, súlyos betegeket, fogyatékossgal élőköt sújtó embertelen kormányzati intézkedésekre”, a rokkantnyugdíjazás korábbi rendszerének eltörlését elfogadhatatlannak tartva.⁴ Állításuk szerint az új ellátás gyakran csak 28 000 forintos havi összege a pusztta túléléshez sem elegendő, nemhogy a gyógyszerek vagy az álláskeresés költségeire. Az ellátásra jogosultak egészségügyi felülvizsgálata számos esetben nagyon méltánytalan, számos embert kétségbeejtő helyzetbe taszít.

2011-ig az Országok Érdekegyeztető Tanács (OÉT) képviselte a munkaadók és munkavállalók érdekeit, pl. öök állapotok meg a minimálbér összegét illetően a kormányzattal. 2011-ben, a szakszervezetek élénk tiltakozása ellenére⁵ a kormány újjászervezte a társadalmi párbeszéd kereteit. A tripartit konzultációs rendszert (OÉT) egy többoldalú struktúra váltotta fel, melyben a munkaadók és munkavállalók szervezetein kívül a kamarák, civil szervezetek, a tudományos szféra és a történelmi egyházak képviselői is jelen vannak. Ez a tanácsadói testület, a Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanács (NGTT) a korábbi töredezetebb, több, részben átfedő konzultatív testületet tartalmazó struktúrát váltotta fel, hogy a gazdaság és a társadalom fejlődését érintő átfogó ügyekben konzultációs, javaslattevő és tanácsadói feladatokat lásson el ezáltal segítve a fontos gazdasági és társadalompolitikai intéseket illető döntéshozatalt. Többen azonban anti-demokratikusnak tartják ezt a változást és a tanács eddigi működése - amennyire ez a rendelkezésre álló információ alapján megítélhető - gyakran meglehetősen formális: ugyan a munkavállalói és munkáltatói oldalak, civil szervezetek, tudományos testületek képviselőit is magában foglaló Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanács véleményét általában kikérik, gyakran nagyon rövid határidővel, valós visszacsatolás nélkül.

A munkaerőpiaccal kapcsolatos ügyek tekintetében 2012. februárjában létrejött a Versenyszféra és a Kormány Állandó Konzultációs Fóruma a magánszféra képviselői és a kormány között.

2. A három pillérben tervezett vagy bevezetett intézkedések hatásának és költséghatékonyságának leírása és értékelése

2012. májusában 534 600 regisztrált álláskereső volt a NFSZ adatai szerint. A munkakeresők csupán 11%-a (59 000) részesült álláskeresési járadékban (míg 27.4%, 159 900 ember 2011-ben), és az álláskeresők nagyjából fele (277 000 ember) semmilyen pénzbeli ellátásban nem részesült (2011-ben ezzel összehasonlítva 41.4%, 243 300 ember). A regisztrált álláskeresők csaknem másik fele, több mint 230 000 csak a 22 800 HUF foglalkoztatást helyettesítő támogatást kapta. Májusban az új állások 60 százaléka államilag támogatott formában jött létre. A közmunkások száma 100 000 fő feletti (a KSH adata szerint 102 000 fő volt 2012 áprilisában). Az álláskeresők negyede már több mint egy éve keres munkát. Az álláskeresési támogatásban részesülők száma egy év alatt drámai mértékben csökkent, mivel 2011 szeptemberében az ellátás maximális időtartamát három hónapra csökkentették. 2011-hez viszonyítva az ellátásban nem részesülők aránya 6.5%-kal nőtt, a valamiféle szociális ellátásban részesülőké 8.5%-kal. A regisztrált álláskeresők jelentős része (2/5) csak maximum általános iskolai végzettséggel rendelkezik, további harmada

4 Lásd például: http://nol.hu/belfold/demonstracio_a_rokkantak_es_elesettek_jogaiert

5 http://mszosz.hu/site.php?data%5Bfunction_id%5D=7&data%5Bid%5D=920

<http://www.origo.hu/itthon/20110616-rendvedelmi-es-szakszervezeti-tuntetesek-junius-16en-kik-es-miert.html>

szakmunkás. Az elmúlt három évben mind a közép, mind a felsőfokú végzettségű álláskereső aránya növekedett.⁶

Habár a közmunka rendszerének átalakításától, a szociális juttatások rendszerének reformjától és a rokkantsági rendszer szigorításától azt várják, hogy számos munkaképes ember visszatér a munkaerőpiacra és így kikerül a szegénységből is, eddig sem a foglalkoztatási, sem a szegénységet mérő indikátorok nem jeleznek jelentős javulást, ellenkezőleg, ez utóbbi számok a helyzet nyilvánvaló rosszabbodására utalnak. Ugyan a relatív szegénységi küszöb alatt élők számaránya nem változott, de a küszöbérték csökkent, a súlyos anyagi deprivációban élők aránya viszont emelkedett (2008-ban 17.6%, 2010-ben 21.6%), míg a nagyon alacsony munkaintenzitású háztartásokban élők aránya stabil (12% 2008-ban, 11.8% 2010-ben). A nagyon alacsony munkaintenzitású háztartásokban élő gyerekek aránya a 2008. évi 11.1%-ról 2010-ben 13.8%-ra emelkedett, ami még mindig a második legmagasabb érték az EU tagállamok között.⁷

A jövedelmek megfelelősége megkérdőjelezhető: értékük csökken és igénybevehetőségük feltételei szigorodnak és egyre erősödik a munka-orientáció. 2012-ben sem a Nemzeti Reform Program, sem a Nemzeti Szociális jelentés nem foglalkozott a feketemunka problémájával, noha ennek súlya a minimálbér jelentős emelkedése következtében növekedhet.

Nyilvánvalóan szükség van az egyénre szabott, képességeket kibontakoztató szolgáltatásokra, azonban ezen a területen jelentős javulás eddig még nem tapasztalható. Az álláskeresőknél jelenleg havi egy alkalommal kötelező a Munkaügyi Központtal felvenni a kapcsolatot, de ez elégtelen támogatásnak bizonyul a munkakereséshez. Ugyan az NFSZ kapacitásbővítése megemléstésre került a Nemzeti Reform Programban, ennek részletei nem ismeretesek.

2.1 Megfelelő jövedelem

2008 óta a jövedelmi támogatás reálértéken csökkent, emellett folyósításának feltételei is szigorodtak. Röviden összefoglalva azt mondhatnánk, hogy erősítették az aktiváláshoz kapcsolódó forrásokat és munkaösztönző elemeket, azonban a jövedelmi támogatásokat egyre fokozódó mértékben elégtelen mértékűnek tekinthetjük.

2006. július 1-től jelentős változásokat vezettek be a szociális segélyre való jogosultsági kritériumok és a segély összegének kiszámítási módja tekintetében. A kettős (családi és személyes) jövedelemkritériumot eltörölték, és a járandóságot családtámogatássá változtatták.⁸ A minimumjövedelmi rendszert jelentősen megváltoztatták az „Út a munkába” program keretében - a szociális törvény 2009-től életbe lépett módosítása kiemelt célként határozza meg, hogy a munkára képes,

6 http://www.portfolio.hu/gazdasag/munkaugy/femillio_allaskereso_toredeke_kap_munkanelkuli_jaradekot.169079.html?utm_source=index_main&utm_medium=portfolio_box&utm_campaign=portfolio_box, 2012. June 21.

7 Nemzeti Szociális Jelentés, 2-3.o.

8 A rendszeres szociális segély összegét a kérelmező egy főre jutó háztartásjövedelme alapján állapították meg. Azok a nem foglalkoztatott aktív korú személyek voltak jogosultak az ellátásra, akiknek a családjában az egy fogyasztási egységre jutó havi jövedelem nem haladja meg az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 90 %-át, (2006-ig 80%-át). A rendszeres szociális segély nem fix összegű volt, hanem a családi jövedelemhatárig egészíti ki a család meglévő jövedelmét (a nyugdíjminimum 90%-áig, ami 2008-ban 25 650 Ft volt), vagyis a rosszabb helyzetűek magasabb összegű segélyt kapnak, mint a relatíve jobb helyzetűek. Azok voltak jogosultak a rendszeres szociális segélyre, akiknek nem volt munkájuk, aktívan munkát kerestek és már nem járt számukra a munkanélküli járadék. Más munkanélküli ellátásokhoz hasonlóan a jogosultság az aktív munkaerőpiaci státusz igazolásától függött. Valaki akkor vált jogosulttá a segélyre, ha előtte legalább egy évvel, illetve a segély folyósítása során is együttműködött a munkaügyi központtal. Egy 2005. évi módosítás annyiban lazított a szabályokon, hogy azon igénylőknek, akik korábban ápolási díjat, gyermekgondozási ellátásokat, rendszeres szociális segélyt kaptak, csak három havi együttműködést kellett felmutatniuk.

tartósan munkanélküli, szociális segélyben részesülők a korábbinál fokozottabb mértékben vegyenek részt valamely közfoglalkoztatási formában, hogy rendszeres munkajövedelemhez juthassanak, és közelebb kerüljenek a munka világához. A szociális törvény 2009-es módosítása differenciálja az aktív korúak és a hátrányos munkaerő-piaci helyzetűek rendszerét. A rendszeres szociális segély már csak egyik formája az önkormányzati ellátásoknak. A program értelmében a munkaerőpiacon aktív korú személyek a rendszeres szociális segély helyett az aktív korúak ellátására szerezhetnek jogosultságot. Az új szabály szerint az aktív korúak közül két csoport jogosult az aktív korúak ellátására. 1. Munkavégzésre alkalmas személyek, akik közmunkába bevonhatóak, illetve munka hiányában rendelkezésre állási támogatásra (RÁT) jogosultak. Az ebbe a körbe tartozók kötelesek az Állami Foglalkoztatási Szolgálatnál (a továbbiakban ÁFSZ) nyilvántartásba vételre jelentkezni, az ÁFSZ-szel együttműködve álláskereső megállapodást kötni, valamint közfoglalkoztatásban részt venni.⁹ A 35 év alatti, az általános iskola 8. osztályát be nem fejezett fiatalokra különleges együttműködési szabály volt érvényes. Az ő esetükben, tekintettel a segélyre szoruló életforma tartóssá válásának elkerülésére, az együttműködési kötelezettség teljesítésének fő formája nem a közfoglalkoztatásban, hanem a képzésben való részvétel volt (ezt a szabályt 2011. januártól eltörölték). A rendelkezésre állási támogatás összege rögzített, mértéke függetlenül a családtagok számától és a család összetételétől, a legalacsonyabb öregségi nyugdíjjal egyező volt. 2. Munkavégzésre alkalmatlan személyek, akik ennél fogva nem kötelezhetők munkavégzésre, szociális helyzetük miatt szociális segélyre jogosultak. A program ebbe a csoportba sorolta be azokat a személyeket, akik csökkent munkaképességűnek minősültek egészségügyi szakintézmény szakvéleménye által igazolt egészségi állapotuk alapján, vagy vakok személyi járadékában, fogyatékosági támogatásban részesülnek, és emiatt munkavégzésre alkalmatlanok, valamint akik 14 év alatti gyermeket neveltek, és a gyermek intézményi ellátását nem tudták biztosítani. Emellett a helyi önkormányzat további mentességi feltételeket határozhatott meg helyi rendeletben. A rendszeres szociális segély számítása nem változott: megállapítása továbbra is a család összetétele és jövedelme alapján történt, havi mértéke nem haladhatta meg a nettó minimálbér összegét. Feketemunka végzése mindkét csoport esetében az ellátás megszűnését vonta magával. A program további eleme a foglalkoztathatóságra vonatkozó szakvélemény felülvizsgálhatósága volt. Amennyiben az aktív korúak ellátására jogosult személyt a foglalkoztatás-egészségügyi szolgálat nem jogosultnak nyilvánította, a rendelet lehetőséget adott a munkáltató számára a szakvélemény felülvizsgálatának kezdeményezésére a foglalkozás-egészségügyi szakszolgáltatást nyújtó szervnél. 2010-ben egy korlátozást vezettek be: családonként csak egy személy lehet az aktív korúak járadékára jogosult, kivéve, ha a két igénylő eltérő kiegészítő juttatásra jogosult (az egyik a rendelkezésre állási támogatásra, a másik rendszeres szociális segélyre). A rendelkezésre állási támogatást 2011-ben felváltotta az u.n. bérpótló juttatás, amit csak annak lehetett folyósítani, aki a megelőző év során legalább 30 napos munkavégzést tudott igazolni (közmunka programban való részvétel, egyszerűsített foglalkoztatás keretében végzett szezonális munkavégzés, vagy más munkaforma) illetve a helyi rendeletekben meghatározott egyéb kívánalmaknak is megfelelt, például rendben tartotta lakókörnyezetét. 2009 és 2011 között a települési önkormányzatok nem határozhattak meg további folyósítási kritériumokat, bár a média többször beszámolt efféle helyi próbálkozásokról.

Az ellátásra való jogosultságot még mindig a települési önkormányzat határozza meg és jövedelemvizsgálathoz kötött, de az érintett egyéneket aktívabb munkakeresésre ösztönzi azáltal, hogy álláskeresőként együtt kell működnie az illetékes munkaügyi

⁹ Azonban többen vitatják, hogy a közmunka valóban elősegíti a nyílt munkaerőpiaci reintegrációt.

központtal. A kötelező 30 napos munka, amely a jogosultsághoz szükséges, elvégezhető más kereső tevékenység mellett közmunka, szezonális munka vagy közérdekű önkéntes munkavégzés keretében is. Így a kormány szerint bárki, aki akarja, teljesítheti egy év alatt ezt a jogosultsági kritériumot.¹⁰ Ez alapvető változás volt a megelőző gyakorlathoz képest annyiban, hogy az ellátott köteleessége a közmunka rendszerében nemcsak az NFSZ által felajánlott álláslehetőség elfogadása, hanem minden munkaképes személynek kötelező valamiféle munkát végeznie, egyébként elveszíti a bérpótló juttatásra való jogosultságot. Az adminisztratív feladatokat, ami a különféle munkanélküli ellátások közti mozgás, a kifizetések és az együttműködési kötelezettség elmulasztásának szankcionálása jelent, a munkaügyi központok és a közmunkásokat foglalkoztató szervezetek osztják meg. Fontos szerkezeti változás volt, hogy az „Út a munkához” program szorosabb együttműködést kívánt meg a települési önkormányzatok és a munkaügyi központok között, amelyek együttműködnek egy közös foglalkoztatási és jóléti adatbázis létrehozásán, ami a résztvevők összes fontos személyi adatát tartalmazza. Az „Út a munkához” program résztvevőinek további foglalkoztatását elősegítendő, a magánszektor foglalkoztatói is bevonásra kerültek a programba 2010. februárjától.¹¹

Meg kell azonban jegyeznünk, hogy a foglalkoztatási szolgálattal való együttműködés nagyon gyakran formális elvárás volt és még most is az, és nem járul hozzá érdemben az érintettek foglalkoztathatóságának növeléséhez. A bérpótló juttatás összege is a nyugdíjminimum volt (2008. óta változatlanul 28 500 Ft). 2011. szeptember 1-től ezt a juttatást foglalkoztatást helyettesítő támogatásnak nevezik, összegét tovább csökkentették, jelenleg csupán a nyugdíjminimum legkisebb összegének 80%-a, 22 800 Ft. A munkaképtelen személyek szociális segélyre jogosultak (egészségkárosodottak, a nyugdíjkorhatárt 5 éven belül elérők, akik 14 év alatti gyermeket nevelnek és a gyermek intézményi ellátását nem tudták biztosítani). Emellett a települési önkormányzatok további feltételeket is meghatározhatnak helyi rendeleteikben a az igénylő családi körülményeire, fizikai és mentális állapotára vonatkozóan, amely esetben az aktív korúak ellátására jogosult személyt munkaképtelennek nyilvánítják. Családonként továbbra is csak egy személy jogosult az aktív korúak ellátására. Az egyetlen kivétel, amikor a család egyik tagja szociális segélyre jogosult, a másik pedig foglalkoztatást helyettesítő támogatásra. A jogosultság és az ellátás összegének megállapítása nem a korábbi egy főre jutó jövedelem, hanem a fogyasztási egységekre vetített jövedelem alapján történik. A fogyasztási egység a családtagoknak a családon belüli fogyasztási struktúráját kifejező arányszám, ahol az első nagykorú családtag arányszáma és a fogyatékos gyermek arányszáma 1.0, míg a társ (házastárs) és gyerek(ek) arányszáma alacsonyabb (0.9-0.7).

Az összeg változó, a család teljes jövedelmét egészíti ki a jogosultság határáig. 2012-től a rendszeres szociális segély havi összege a családi jövedelemhatár összegének és a jogosult családja havi összjövedelmének különbözete, de nem haladhatja meg a közfoglalkoztatási bér (71800 Ft) mindenkor kötelező legkisebb összege személyi jövedelemadóval, munkavállalói, egészségbiztosítási és nyugdíjjárulékkal csökkentett összegének 90%-át azzal, hogy ha a rendszeres szociális segélyre jogosult családja tagjának foglalkoztatást helyettesítő támogatásra való jogosultságot állapítottak meg, a rendszeres szociális segély összege nem haladhatja meg a nettó közfoglalkoztatási bér 90%-ának és a foglalkoztatást helyettesítő támogatás összegének különbözetét. A családi jövedelemhatár összege megegyezik a család fogyasztási egységeihez tartozó arányszámok összegének és az öregségi nyugdíj mindenkor legkisebb összege 90%-

¹⁰ Lásd erről a jelentés megírása után megjelent ombudsmani jelentést, Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-3025/2012. számú ügyben : <http://www.ajbh.hu/allam/jelentes/201203025.rtf>

¹¹ Cseres-Gergely, Zs. and Scharle, Á. (2010), *The Hungarian Labour Market in 2008-2009*. In: Fazekas K., Lovász, and A. Telegdy, Á. (eds). *The Hungarian Labour Market – Review and Analysis 2010*.

ának szorzatával. Az ellátás maximális összege 42 326 Ft. Ha van foglalkoztatást helyettesítő támogatásban részesülő családtag, a rendszeres szociális segély összege maximum 19 526 Ft.

Az 'Út a munkához' program csökkentette a regisztrált munkanélküliek számát és javította a foglalkoztatási rátát, mivel a foglalkoztatottak munkanélküli státuszát a közmunkavégzés idejére felfüggesztették. A rendszeres szociális segélyre való jogosultság 2009. első félévi felülvizsgálata után hétből egy igénylőnek folyósították tovább az ellátást. Az év második felében azonban megállta a segélyre jogosultak számának csökkenése, 2010 augusztusában 37 600 személy kapott ilyen ellátást. Ugyanakkor a rendelkezésre állási támogatásban részesülők száma a vizsgált időszakban végig emelkedett és 2010 áprilisában meghaladta a 202 000 főt, noha a 2010-ben bevezetett korlátozás, miszerint egy családban csak egy személy részesülhet ilyen ellátásban, a becslések szerint 35 000 fő kizárását jelentette. A közmunka projektekből résztvevők száma folyamatosan emelkedett, 2010 augusztusában csaknem elérte a 210 000 főt.¹²

Magyarországon a kilencvenes évektől léteztek közmunkaprogramok, de 2009. előtt a bevontak létszáma nem haladta meg évenként a 15-20 000 főt. Az "Út a munkához" programot 2009-ben a Szocialista Párt vezette be, és ez a program bővítette jelentékenyen a létszámot csaknem 100 000 főre. Az új Fidesz kormány tovább bővítette a programot és 2011. áprilisában 148 000 embert vontak be közmunka programokba, míg a 2012-re tervezett létszám 200 000 körüli és a költségvetési törvényjavaslat alapján a 2013-ra tervezett létszám valószínűleg 250 000.¹³

Az „Út a munkához” programot ért legfontosabb kritika az volt, hogy nem segítette elő a valódi értékteremtő munkát, csak a foglalkoztatottak számát növelte, a szükséges pénzügyi erőforrásokat alábecsülte, így a program finanszírozhatatlanná vált, nem vette figyelembe a területi különbségeket a munkaerőpiacon, valójában nem segítette elő a munkaerőpiaci reintegrációt, sok ember nem jutott munkához, a programból dologi költségeket nem lehetett finanszírozni csak a béreket és költségeit. A program céljai méltányolhatóak: munkalehetőség biztosítása a növekvő számú munkanélküli részére, az eljárások egyszerűsítése és az önkormányzatok terheinek csökkentése, a dologi költségek finanszírozása és így jó gyakorlatok létrehozása, fő szerepet szánva a munkaügyi központoknak a közmunka projektek szervezésében és fenntartásában, a kisvállalkozások foglalkoztatóként való bevonása.

Az „Út a munkához” program keretében, amikor a korábbi szociális segélyben részesülők csoportját felosztották munkaképes és munkaképtelen ellátottakra, a rendelkezésre állási támogatás (RÁT) alacsony összege úgy került meghatározásra, hogy figyelembe vették a három hónapos teljes munkaidejű, minimálbér szinten történő közmunka végzést is. Ez, anélkül, hogy az inflációt és áremelkedéseket figyelembe vennék, a legtöbb rendelkezésre állási támogatásra jogosult esetben jelentősen magasabb éves jövedelmet eredményezett, mint amihez 2011-ben jutottak, mivel a bérpótló juttatásban (BPJ) részesülők többsége csak rövid idejű (1-4 hónapos) és részmunkaidős (gyakran 4 órás) munkához jutott csak, így, noha dolgoztak, a juttatáshoz hasonló nagyon alacsony munkajövedelemre tudtak csak szert tenni a közmunkavégzés ideje alatt is. Amint a fentiekben bemutattuk, 2012-ben ezeket az ellátásokat tovább csökkentették.

A fenti intézkedésekkel a kormány a hatékonyabb és intenzívebb munkakeresést kívánja ösztönözni, és csökkenteni szándékozik a munkanélküliség időtartamát és a tartós munkanélküliek számát is. A munkaerőpiacon tartósan kívül rekedtek számára

12 A Belügyminisztérium 2010. évi adatszolgáltatása alapján, kumulált adat.

13 Tovább erősít a közmunkával a kormány. In: Portfolio.hu 2012. 06.23.

http://www.portfolio.hu/gazdasag/munkaugy/tovabb_erosit_a_kozmunkaval_a_kormany.169139.html

(akik sem az elsődleges, sem az átmeneti munkaerőpiacon nem találnak munkalehetőséget), a kormány közmunka lehetőséget kíván felajánlani, hogy megtörje a hosszan tartó függést a segélyektől.

Az önkormányzatok diszkrecionális hatalma az intézkedések végrehajtásánál a hasonló esetek eltérő kezelését eredményezi. Ki dolgozhat a közmunkaprogramban? Nincs mindenki számára elegendő munkalehetőség, és az sem mindegy, hogy kit melyik programban foglalkoztatnak (utcasepróként vagy irodai dolgozóként), hány órában, mivel még a napi 8 órás foglalkoztatásért is csak 47 000 Ft a havi bér, de sokakat csak 4-6 órában foglalkoztatnak. Ha a felajánlott munkalehetőséget visszautasítják, vagy a közfoglalkoztatásból az egyént saját hibájából kizárják, az ellátás megvonásra kerül. Az újbóli jogosulttá váláshoz az igénylőnek eleget kell tennie a jogosultsági kritériumoknak és együtt kell működnie a munkaügyi központtal. Mivel az együttműködés időtartama nem haladhatja meg az egy évet, ennél hosszabb időre nem lehet kizárni az igénylőt a szociális ellátórendszerből. Az ellátások diszkrecionális elemei lehetőséget adnak a diszkriminációra és más, szegényeket és romákat érintő sérelemre¹⁴: a települési önkormányzat dönti el, hogy alkalmazza-e a „rendezett lakókörnyezet”-re vonatkozó feltételt¹⁵, az igénylőknek bármilyen munkát el kell fogadniuk szakképzettségükre való tekintet nélkül, illetve igazolniuk kell a legalább 30 napos munkavégzést 2011 során. Különösen a rendezett lakókörnyezet meghatározásának kritériumai meglehetősen vitathatóak és bizonyos önkormányzatok személyes ügyeket is szabályozni próbálnak.¹⁶

Az alábbi táblázat összefoglalja a 2012. évre vonatkozó minimálbér, nyugdíjminimum és egyéb témák szempontjából releváns ellátások összegeit. Meg kell jegyeznünk, hogy a KSH által kalkulált létminimum összege a 2011. évre számítva egy kétgyermekes pár esetén havi 243 429 Ft, egy főre 83 941 HUF, a megelőző évi összeg 106.6%-a (2010-ben 217 570 forint 75 024 forint volt).¹⁷

14 Az etnikai konfliktusokról és szélsőjobboldali polgármesteréről elhíresült Gyöngyöspata önkormányzatát a közelmúltban megbírságoták, mert a közmunkásokat magántulajdonú földeken dolgoztatták.
<http://www.origo.hu/itthon/20120622-vissza-kell-fizetni-a-tamogatast-gyonygospatanak.html>

15 http://jogtalanul.blog.hu/2011/12/13/juhasz_oszkar_a_hatso_ajton_menekult

16 Dr Czomba Sándor: Közfoglalkoztatás 2011.

www.ngm.gov.hu/data/cms2085431/czomba_prez_1026s.ppt

17 http://www.berbarometer.hu/main/berminimumok/2011_minimalber_berminimum_letminimum.pdf
Létminimum 2011, KSH <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/letmin/letmin11.pdf>

1. Táblázat Az alapvető jövedelemfajták összefoglalója, 2012¹⁸

	Havi bér Ft/hó	Heti bér Ft/hét	Napi bér Ft/nap	Órabér Ft/óra
Minimálbér 298/2011. (XII.22.) Korm.r. 2. § (1) bek.	93.000	21.400	4.280	535
Garantált bérminimum* 298/2011. (XII.22.) Korm.r. 2. § (2) bek.	108.000	24.850	4.970	621
Közfoglalkoztatási bér 170/2011.(VIII.24.) Korm.r. 1.§ (1) bek.	71.800	16.525	3.305	-
Garantált közfoglalkoztatási bér* 170/2011. (VIII.24.) Korm. rend. 2. § (1) bek	92.000	21.175	4.235	-
Öregségi nyugdíj legkisebb összege 168/1997. (X. 6.) Korm. rend. 11. §	28.500			
Álláskeresési járadék (folyósítási idő maximum 90 nap) 1991. évi IV. tv. 27.§ (3) bek.	Munkaerőpiaci járulékalap 60%-a, legfeljebb a jogosultság kezdő napján hatályos minimálbér 100%-a: 93.000,-Ft/hó 3.100,-Ft/nap			
Rendszeres szociális segély (RSZS) 1993. évi III. tv. (Szoc. tv.) 37.§ (1), (4) bek. 63/2006. (III.27.) Korm. rend. 17/B. § (2) bek.	A rendszeres szociális segély havi összege a családi jövedelemhatár összegének és a jogosult családja havi összjövedelmének különbözete, de nem haladhatja meg a közfoglalkoztatási bér (71.800,-Ft) mindenkori kötelező legkisebb összege személyi jövedelemadóval, munkavállalói, egészségbiztosítási és nyugdíjjárulékkel csökkentett összegének 90%-át azzal, hogy ha a rendszeres szociális segélyre jogosult családja tagjának foglalkoztatást helyettesítő támogatásra való jogosultságot állapítottak meg, a rendszeres szociális segély összege nem haladhatja meg a nettó közfoglalkoztatási bér 90%-ának és a foglalkoztatást helyettesítő támogatás összegének különbözetét.. A családi jövedelemhatár összege megegyezik a család fogyasztási egységeihez tartozó arányszámok összegének és az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összege 90%-ának szorzatával. Maximum összege: 42.326,- Ft Fht-ban részesülő családtag esetén, a rszs maximum összege 19.526,- Ft			
Foglalkoztatást helyettesítő támogatás 1993. évi III. tv. (Szoc. tv.) 35.§	A foglalkoztatást helyettesítő támogatás havi összege az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 80%-a: 22.800,- Ft/hó			

* A garantált bér a legalább középfokú iskolai végzettséget, középfokú szakképzettséget igénylő munkakörben foglalkoztatott munkavállalót (közfoglalkoztatottat) illeti meg.

18 http://www.szocionet.hu/modszertani_informaciok/modszertani_hirek/2011-08-26/mi_mennyi_2011_szeptember_1-jetol.html

Összegezve, a jelenlegi rendszer két vonatkozásban is távolodik attól, hogy minimumjövedelmi rendszernek lehessen nevezni: egyre kevésbé igaz az, hogy ezek az ellátások a szükségletek minimális szintű kielégítését biztosítani tudják, emellett a diszkrecionális elem („rendezett lakókörnyezet, amit a települési önkormányzatok helyi rendeletben szabályoznak és helyben értékelnek) növekvő mértékben korlátozza az ellátásokhoz való hozzáférést. A szabályozás büntető jellegű és szigorú szankciók kötődnek hozzá, mint például hogy képzettségtől függetlenül el kell fogadni a felajánlott munkalehetőséget és ha nem, egy évre kizárható az egyén az ellátásból, és ugyanez történik ha valakit kirúgnak a munkából. A lakóhelytől távol eső munkát is el kell fogadni.

Az „Út a munkához” program 2009. évi bevezetésekor is vitatták, hogy a közmunka hozzájárul a munkaerőpiaci reintegrációhoz.¹⁹ A rendszeres szociális segély kritikájaként négy évvel ezelőtt az alacsony jogosultsági küszöböt és az alacsony járulékösszeget említettük rámutatva, hogy a nyugdíjminimum összege (2008 óta 28 500 Ft) nem kötődik a létminimumhoz. A nyugdíjminimum már bevezetésekor jelentősen alatta maradt a Központi Statisztikai Hivatal által megállapított létminimumnak és azóta is, a válság óta különösképp, egyre távolabb kerül attól. A nyugdíjminimum reálértéke 2008-ban az 1990. évi értékének 65,8% volt.²⁰ Így nagyon komoly kételyek merülnek fel azzal kapcsolatban, vajon egy ilyen összeg mennyire alkalmas az alapvető szükségletek minimális szintű kielégítésére. A több éve megfogalmazott kritika a szegénységi mutatók rosszabbodása alapján helyesnek bizonyult.

A jelenlegi rendszer minimális, maximum a pusztán túléléshez elegendő szintet biztosíthat az ellátásra jogosultak számára, de nem elegendő a társadalmi életben való teljes körű részvételre²¹, a rendszer nem egy feltételek nélküli biztonsági háló, hanem számos kritériumtól függ.

2.2 Befogadó munkaerőpiacok

2009. július elsejétől elkezdődött az adó-és járulékrendszer átalakítása, lecsökkentették társadalombiztosítási hozzájárulás mértékét, hogy ezzel is könnyítsenek a foglalkoztatás európai viszonylatban nagyon magas munkaerőköltségein. Mivel a válságkezelés a munkakereslet ösztönzésére, illetve fenntartására összpontosított, az összes forrás több mint harmadát, 60 milliárd forintot a bérköltségek csökkentésére fordították: a munkaadói járulék kulcsa a minimálbér kétszereséig 5 százalékponttal csökkent. 2010-ben a kulcs csökkentés kiterjesztésével és a tételes egészségügyi hozzájárulás megszűnésével a bevételkiesés már mintegy 225 milliárd forint volt. Az általános járulékcsökkentés lényegéből fakadóan nem jól célzott, nem csak a megmentésre érdemes munkahelyeket érinti, így jelentős a holtteher- vesztesége és rendkívül költséges is. Emiatt inkább csak

19 Lásd többek között Scharle Ágota: Foglalkoztatás, intézményrendszer és foglalkoztatáspolitikai In: Társadalmi riport 2008 Eds: Kolosi Tamás-Tóth István György P.: 257-290. vagy a Köllő János munkaerőpiaci szakértővel készült interjút, HVG 2009.01.21

Letöltve http://hvg.hu/hetilap/200904_Kollo_Janos_munkaeropiaci_szakerto_A_szakmu/page2.aspx

20 Nyugdíjasok, nyugdíjak 2008,

<http://portal.ksh.hu/pls/ksh/docs/hun/xftp/idoszaki/regiok/orsz/nyugdij08.pdf>, 23.o.

21 Általánosságban az a probléma, hogy az átlagos jövedelmi szint nagyon alacsony Magyarországon (Európában Románia és Bulgária után a legalacsonyabb volt 2009-ben - 4 631 euró vagy 7 207 PPS, csupán 23%-a az EU-27 átlagának, ráadásul az egyetlen olyan európai ország, ahol 2005 és 2009 között az átlagjövedelem mind euróban, mind vásárlóerő paritáson csökkent. (Forrás: Havasi Éva: Jövedelem, megélhetési viszonyok, szegénység. 2012. Kézirat.) A munkavállalás kifizetővé tétele érdekében a kormányzat úgy döntött, megnöveli a különbséget a munkajövedelmek és a szociális ellátások között, de ez az egyrészt logikus és érthető lépés egyenesen az ellátások elégtelenségéhez vezet, mivel az ellátásban részesülők, amennyiben nem tudnak munkalehetőséghez jutni, nem tudják a mélyszegénységet elkerülni.

átmeneti válságkezelő intézkedésként vagy akkor indokolt, ha egy egyébként is létező szerkezeti torzulást orvosol.”²²

A kormány első cselekvési tervében Orbán Viktor miniszterelnök két dolgot emelt ki: az új adórendszer bevezetését (jelentős adócsökkentések és a rendszer radikális egyszerűsítése) és a munkahelyteremtést. A vállalkozási adókat 19-ről 10 százalékra csökkentették és a progresszív adórendszert 2011-től felváltotta az összes személyi jövedelemre vonatkozó egykulcsos, 16%-os adórendszer, hogy aki többet dolgozik, többet is keressen a munkájával. Az új rendszerben megszűnt a legszegényebbek számára az adómentes sáv, emellett a család által nevelt gyermekek számától függően jelentős adókedvezményeket vezettek be. Úgy tűnik ezek az új intézkedések azoknak a családoknak a számára kedvezőek, ahol a szülők dolgoznak, kiváltképp abban az esetben, ha jövedelmük átlagon felüli.

Egy, a magyarországi minimálbér-szabályozásról és annak a foglalkoztatásra gyakorolt hatásairól készült tanulmányban a szerző a kétezres évekre vonatkozóan azt próbálja bemutatni, hogy²³ „noha a magyarországi minimálbér, ha az átlag és/vagy medián teljes munkaidős jövedelmek arányával értékeljük, nem tűnik a nemzetközi szinthez képest különösképp magasnak, Magyarország iskolázatlan népességének nagyon alacsony foglalkoztatási aránya fényében mégiscsak megmagyarázhatatlanul magasnak tűnik. Ez a diagnózis különösen akkor látszik evidensnek, ha figyelembe vesszük, hogy a máshol rögzített szabályokkal éles ellentétben a szakmunkások esetében jelentősen magasabb minimálbér van hatályban. Nagyon ajánlatos lenne eltörölni ezt a jogszabályban garantált megemelt minimálbért illetve visszafogottabban véghezvinni a minimálbér kiigazításokat.”²⁴ A szerző ellenezné a minimálbér területi differenciálását, de támogatna valamiféle területi normatív differenciálást a minimálbéren foglalkoztatottak járulékait illetően. Jelenleg a kormány foglalkoztatásuk előmozdítása érdekében fontolgatja a pályakezdő fiatalok minimálbérének csökkentését.

Célzott aktív munkaerőpiaci eszközök segítik a foglalkoztathatóság javítását és a lakosság alkalmazkodását a munkaerőpiaci szükségletekhez:

Az inaktív/ munkanélküli emberek segítése érdekében decentralizált programok vannak a hátrányos helyzetű emberek foglalkoztatására (TÁMOP 1.1.2). Ezek a programok bizonyos hátrányos helyzetű csoportok hosszú távú munkaerőpiaci lehetőségeit célozzák javítani. A programokat az ESZA társfinanszírozza és az NFSZ valósítja meg, a hátrányos helyzetűeknek komplex munkaerőpiaci szolgáltatásokat és képzést kínálva. A program fő célcsoportjai a következők: alacsony képzettségűek, pályakezdő fiatalok, idősebbek (50+), munkába visszatérő kisgyermekes szülők, akik 2008 szeptember után váltak munkanélkülivé (a válság hatására) és végül bizonyos térségekben lakó célcsoportok, amelyeket területi szinten határoznak meg (pl. elavult képzettséggel rendelkezők, tartós munkanélküliek stb.). Így a program a helyi körülményekhez alakítható és hozzájárulhat a területi egyenlőtlenségek csökkentéséhez. A program keretében a célcsoportoknak a következő támogatási formák és szolgáltatások nyújthatók: képzési támogatás, foglalkoztatási támogatás, a vállalkozóvá válás támogatása, munkaerőpiaci szolgáltatások, munkaerőpiaci információk nyújtása, foglalkoztatás, rehabilitáció, munkakeresés, pszichológiai és

²² Munkaerőpiaci Tükör 2010. p.78.

²³ Gábor R. István: A magyar minimálbér-szabályozás és foglalkoztatási hatása, különös figyelemmel 2000-től napjainkig. Az NFSZ megrendelésére készült. Budapest, 2011. október 14. 6.o.

²⁴ Lásd ugyanott, 13. o. A magyar minimálbér összege csaknem tízszeresére emelkedett 1992-2011 között, havi 8 000 forintról 78 000 forintra 2011-ben. Reálértéke azonban csak 6.5-szeresére nőtt, mivel 2002 óta a minimálbér mind bruttó, mind nettó reálértéke stagnál. A létminimumhoz hasonlóan 2006 óta csökken a minimálbér szintje, a létminimum 104%-áról annak 93%-ára, és nettó értéke sosem haladta meg a létminimum értékének 90%-át. Nemzetközi összehasonlításban az egyik legalacsonyabb.

helyi foglalkoztatási tanácsadás, képzés és készségfejlesztés, támogató szolgáltatás (pl. mentorálás), a foglalkoztatáshoz kapcsolódó orvosi vizsgálatok költségeinek megtérítése, a képzéshez szükséges alkalmassági vizsgák.

Különálló ESZA társfinanszírozású program (TÁMOP 1.1.1) foglalkozik a megváltozott munkaképességű emberek rehabilitációjának és foglalkoztatásának elősegítésével, munkaerőpiaci visszailleszkedésüket egyénre szabott szolgáltatásokkal és komplex támogatással segítve.

Célzott járulékcsoökkentés (a 2005 óta működő START programok²⁵) is segíti a hátrányos helyzetűek foglalkoztatását. 2011-től könnyítették a Start Extra program (ami 2007-ben indult) belépési feltételein, így az most az összes, legalább 3 hónapja állást kereső 50 év feletti személyre vonatkozik (korábban csak a tartós, legalább 12 hónapja munkanélküli 50 év feletti álláskeresőket lehetett bevonni). Az intézkedés megnövelheti az idősebb munkavállalók iránti keresletet a nem bérjellegű költségek csökkentése miatt. A foglalkoztatás első éve során a hátrányos helyzetű foglalkoztatott társadalombiztosítási járulékát 27%-al, a második évben 17%-al csökkentik. A 'Start Régió' programot például összekapcsolták az „Út a munkához” programmal – 2009 január 1-től vezették be.²⁶ Kiterjesztette a Start Extra program nyújtotta kedvezményeket azokra a munkáltatókra, akik rendelkezésre állási támogatásban részesülőket foglalkoztattak. Ha a dolgozó hátrányos helyzetű kistérségből származik, a munkáltatónak egyáltalán nem kell maximum 3 évig a társadalombiztosítási hozzájárulást fizetnie amennyiben az új hátrányos helyzetű munkavállaló növeli a cég foglalkoztatotti létszámát, és ezt a támogatás ideje alatt fenntartják.²⁷

Mind az Országos Foglalkoztatási Alap (OFA) mind a hátrányos helyzetű emberek foglalkoztatását célzó decentralizált program (TÁMOP 1.1.2.) a munkaerő kereslet növelését célozza (a munkahelyteremtés és munkahely megtartás támogatásával). Ezek a programok olyan cégeket támogatnak, amelyek mások által elbocsátott munkavállalókat alkalmaznak. Emellett egy központi programot is beindított a minisztérium, hogy a válsághelyzetek kezelését és a munkaerőpiac szerkezetváltását segítse. Ezt a programot decentralizáltan valósították meg a területi munkaügyi központok (a program költségvetése 500 millió Ft volt 2010-ben).

A munkaerő kereslet fokozása érdekében tett kormányzati lépések között felsorolható a közvetlen állásteremtés is. A közmunka 2009-től vált nagyon hangsúlyos intézkedéssé Magyarországon az előző fejezetben bemutatott „Út a munkához” program bevezetésével, ami a tartós munkanélküli, munkaképes személyek valamiféle közfoglalkoztatásba való bevonását célozta. A program végrehajtásában a települési önkormányzatok játszottak kulcsszerepet, az általuk szervezett közmunka tevékenységek általában helyi karbantartási, vízgazdálkodási, illetve az egészségügyi és szociális szférában megvalósuló feladatok voltak. Ennek eredményeképp 2008 óta folyamatosan emelkedett a közmunka keretében, közszolgáltatásban és közösségi munkában foglalkoztatottak száma. 2010-ben több mint 186 ezer embert foglalkoztattak ilyen módon. 2010-ben az új kormányzat felülvizsgálta az „Út a munkához” programot és a megelőző években alkalmazott nyitott költségvetést módosította. A közmunkaprogramok egyes résztvevőinek képzési lehetőségeket

25 A Start Kártya programot 2005-ben indították azért, hogy a munkaadókat pályakezdő fiatalok alkalmazására bátorítsák. A későbbiekben kiegészítették a Start Plus és Start Extra kártyákkal is, amelyek más hátrányos munkaerőpiaci helyzetű csoportokra irányultak (gyermekgondozási ellátásról visszatérő szülők, tartós munkanélküliek). A Start Kártya, Start Plusz Kártya, Start Extra Kártya programokban résztvevő munkaadók társadalombiztosítási járulékkedvezményben részesülnek

26 2008. évi CVIII törvény 41.cikk

27 Frey, M. (2010), *The Legal and Institutional Environment of the Hungarian Labour Market*. In: Fazekas K., Lovász, and A. Telegdy, Á. (eds). *The Hungarian Labour Market – Review and Analysis 2010*. 179-223. o.

ajánlottak a szakképesítés megszerzése érdekében. Az NFSZ jelenleg közreműködik a közmunkaprogramokban, azaz az emberek a közfoglalkoztatásba a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgáltatáson keresztül lépnek be. A közmunkára fordított költségvetés egy részét arra használják, hogy a szociális ellátásban részesülőket alkalmazó vállalkozások számára járulékkedvezményt biztosítsanak. 2011-ben egyszerűsítették és ésszerűsítették a közmunkaprogramokat annak érdekében, hogy a lehető legnagyobb létszámban alkalmazhassák az embereket. (222 ezer ember bevonására került sor szeptember végéig). 2012-ben a közmunkaprogramok további kiterjesztése volt a cél (ennek érdekében kísérleti projekteket indítottak már 2011-ben) a munkaerőpiacon kívül rekedtek foglalkoztatására. ("Start munkaprogram"). A 2012-ben indított új rendszer célja, hogy minden munkaképes korú, a munkaerőpiacról időlegesen vagy tartósan kiszorult személynek, aki számára a munkaügyi központok nem tudnak munkahelyet ajánlani, a számukra felajánlott közmunkát kell végeznie napi 4-8 órában. Ha nem végzik el a feladatukat vagy nem tudnak nekik munkát ajánlani, a számukra folyósított szociális járadék nem éri el azt az összeget, amit közmunkavégzéssel kereshettek volna.²⁸

A foglalkoztatottak körülbelül 10%-a vesz részt szakmai képzéseken a nemzeti közfoglalkoztatási program keretében, ezen keresztül fejlesztik az egyének munkaerőpiaci versenyképességét, így a jövőben könnyebben találnak majd állást a nyílt munkaerőpiacon a közfoglalkoztatás során, a szakmai képzésben és a gyakorlatban szerzett kompetenciáikkal.

Az aktív munkaerőpiaci eszközök változásainak irányát illetően (ld. 2. táblázat): „a forrásokat a létező eszközökből a munkahelyek megtartását támogató intézkedésekre és a közmunka programok kiterjesztésére csoportosították át. Ezek a programok további 110 ezer embert érintettek, míg az összes többi programot csökkentették és a foglalkoztatási szolgálat (NFSZ) állományát is 5%-al megkurtították. A kormányzat nyilvánvaló célja a foglalkoztatás lehető legmagasabb szinten való megtartása, még azon az áron is, hogy ez a munkanélküliek aktív támogatásának rovására megy.”²⁹

28 A rövid távú közfoglalkoztatás elsődleges célja, hogy időszakos munkalehetőséget nyújtson az alacsony iskolai végzettségű, hátrányos helyzetű, a munkaerőpiacról kiszorult munkaképes embereknek, hogy rendszerességhez szokjanak. Esetükben a 2-4 hónapig végzett napi 4 órás munkalehetőség lehetőséget ad a munka világába való visszatérésre. A hosszabb távú közfoglalkoztatás főleg a 6-8 órás munkavégzésben a képességek kibontakoztatását és az értékteremtést támogatja 2-12 hónapos időtartamban. A közfoglalkoztatás ebben a formában a települési önkormányzatoknak kíván munkahely teremtési lehetőséget kínálni a tartós munkanélküliek számára. Emellett a közhasznú feladatok ellátása új értéket teremt azáltal, hogy támogatja a foglalkoztatott álláskereső munkáját.

29 The Hungarian Labour Market 2011. 61.o.

http://econ.core.hu/file/download/HLM2011/TheHungarianLabourMarket_2011_onefile.pdf

2. Táblázat Az aktív munkaerőpiaci eszközökben részesülők és az NFSZ (ÁFSZ) létszámadatai^a 2006–2009 között³⁰

	2006	2007	2008	2009	változás 2009-ben
munkahelymegtartó támogatások	7390	3843	3040	52027	48987
közmunka	66403	63098	63100	123754	60654
bértámogatások ^b	58931	43501	52349	41677	-10672
képzés, átképzés	56883	47735	79080	74308	-4772
vállalkozásindítás	5667	4861	7127	5607	-1520
Egyéb	7235	4336	13764	3354	-10410
ÁFSZ állománya	4306	3931	4017	3825	-192
ÁFSZ helyi irodai állomány	3946	3624	3688	3518	-170

^a Ezek a számok az adott programba évente beáramlók kumulált létszámát mutatják. A közmunka kivételével nincs adat a támogatás volumenéről és hosszáról.

^b Ezek a támogatások a tartós munkanélkülieket, a gyermekgondozásból visszatérő anyákat és a pályakezdőket célozzák.

Források: a KSH³¹ (2010) 27.o., az ÁFSZ és a Kincstár adatai. Az ÁFSZ létszámadatait a Budapest Intézet bocsátotta rendelkezésre és forrásuk Magyarország költségvetései.

Az aktív munkaerőpiaci eszközök átalakítása: a válság kezdetekor "a munkahelymegtartó támogatásokban és közmunkaprogramokban résztvevő 110 00 embernyi növekedés elérése más foglalkoztatást támogató programok rovására történt (mint a gyermekgondozásból visszatérő és az új munkaerőpiaci belépők bértámogatása, a vállalkozóvá válás támogatása, képzési programok). Ezen aktív foglalkoztatási eszközök elhanyagolása –kiváltképp a képzéseké – gyakorlatilag egyedülálló magyar jelenség, az EU és az OECD más tagállamaiban nem fordult elő. Szintén kivételes magyar jelenség az ÁFSZ állományának jelentős csökkentése. A rövidebb időtartamú foglalkoztatás stratégiája jónéhány országban jelentősen csökkentette az állásvesztések számát. Magyarországon a foglalkoztatottak kevesebb, mint 1 százaléka vett részt ilyen programban, ami hasonló a nemzetközi átlaghoz, de ennek az eszköznek a hatékonysága Magyarországon sokkal alacsonyabbnak bizonyult a többi ország átlagos hatékonyságához képest."³² Az aktív munkaerőpiaci programok kedvezményezettjeinek száma csupán 13 % volt.³³ Jelentősen emelkedett a semmiféle egyéni támogatásban nem részesülő munkanélküliek száma.³⁴ Jelenleg a hangsúly ismételen nem a munkahelymegőrzésen, hanem a közfoglalkoztatáson van.

30 The Hungarian Labour Market 2011. 62. o.

http://econ.core.hu/file/download/HLM2011/TheHungarianLabourMarket_2011_onefile.pdf

31 KSH (2010): A válság hatása a munkaerőpiacra [The effect of the crisis on the labour market]. Online publication – www.ksh.hu, April,

<http://portal.ksh.hu/pls/ksh/docs/hun/xftp/idoszaki/pdf/valsagmunkaeropiacra.pdf>. 27.o

32 The Hungarian Labour Market 2011. 194.o.

33 The Hungarian Labour Market 2011. 195.o.

34 The Hungarian Labour Market 2011 194.o.

2010 óta a közsféra munkaadói kötelesek a gyermekgondozási ellátásból munkába visszatérő szülőknek részmunkaidős munkalehetőséget biztosítani, amennyiben a szülők ezt kérik. 2011-ben ezt a kötelezettséget kiterjesztették az igazságügyi szektorra és 2012 júliusától az egész magánszektorra is. A magánszektorban 2011-ben új járulékkedvezményt vezettek be, amelynek célja, hogy a gyermekgondozási ellátásból visszatérő kisgyermekes szülők részmunkaidős foglalkoztatását elősegítse. A munkaadók a következő esetben válnak jogosulttá a kedvezményre: részmunkaidőben kell foglalkoztatniuk azt a korábban teljes munkaidős munkavállalójukat, aki gyermekgondozásból visszatér és emellett egy másik személyt is részmunkaidőben kell alkalmazniuk (azaz a korábban egy személy által betöltött állást két személy osztja meg). 2011 januárjától az erre jogosult munkáltatóknak minimum egy, maximum 3 évig mindkét részmunkaidős alkalmazottjuk után csak 20% társadalombiztosítási járulékot kell befizetni (27% helyett).

Egy másik fontos intézkedés a munkanélküli ellátások átalakítása volt a munkakeresés ösztönzése céljából: a munkanélküli segély maximális időtartamának lerövidítése (270 helyett 90 nap) a korábbi rendszer második pillérének megszüntetése (álláskeresési segély korábban max. 90 napig). Az első szakasz (álláskeresési járadék) lerövidítése mellett szigorúbb jogosultsági kritériumokat vezettek be: minden 10 nap jogosultsági idő 1 nap járadékfolyósítási időnek felel meg (korábban 5 nap felelt meg 1 napnak), a referencia időszakot 4-ről 5 évre emelték, a foglalkoztatottként eltöltött minimális időt 365 napról 360 napra csökkentették). Az ellátás összege is változott (a maximális összeget lecsökkentették a legalacsonyabb kötelező napi bér szintjére, korábban a minimálbér 120%-a volt).

2009-ben a táppénzt a korábbi 70%-ról 60%-ra csökkentették, összegét maximalizálták. 2011-ben a táppénz maximális összege a minimálbér duplája lett, a megelőző érték a minimálbér négyszerese volt.

Az idősebb munkavállalók alkalmazását segítő anyagi ösztönzőket már beépítették a rendszerbe. Az ötven év feletti az aktív munkaerőpiaci eszközök meghatározott célcsoportja, ESZA társfinanszírozású komplex munkaerőpiaci programok segítik a hátrányos helyzetű csoportok foglalkoztatását (TÁMOP 1.1.2). Külön ESZA társfinanszírozású projekt (TÁMOP 1.1.1) célozza a megváltozott munkaképességű emberek rehabilitációját, segíti munkaerőpiaci reintegrációját személyre szabott szolgáltatásokkal és komplex támogatással 2007 óta, szintén egy ESZA társfinanszírozású program keretében járulékkedvezmény nyújtható hátrányos helyzetű emberek foglalkoztatásáért. Az 50 év feletti tartós munkanélküliek is 2007 óta tartoznak a program célcsoportjai közé (Start Extra program). 2011-től Extra programot kiterjesztették az összes legalább három hónapja munkát kereső 50 év feletti emberre. Az intézkedés hozzájárul az idősebb munkavállalók iránti igény élénkítéséhez azáltal, hogy csökkenti a nem bérjellegű munkaerő költséget. A foglalkoztatás első évében 10, a második évben 7 százalékponttal csökkentett társadalombiztosítási hozzájárulást kell fizetni egy hátrányos helyzetű munkavállaló esetében, 2010. végéig több mint 17 ezer 50-64 éves embert foglalkoztattak ennek a programnak a keretében.

A fent említett TÁMOP 1.1.2. program mellett a fiatalokat célzó másik, úgynevezett START program a fiatalok munkaerőpiacra való bejutását szintén járuléktámogatással segíti. Ez a támogatás a pályakezdők munkatapasztalat szerzését kívánja előmozdítani azzal, hogy csökkenti a munkaadók foglalkoztatással kapcsolatos költségeit, amennyiben START kártyával rendelkező fiatal pályakezdőt alkalmaznak. A Start kártyát a Nemzeti Adó-és Vámhivatal állítja ki a pályakezdő fiatal kérésére. A kártyát csak egyszer lehet kibocsájtani. A programot a Munkaerőpiaci Alap támogatja. Az eredmények alapján a program sikeresnek nevezhető: bevezetése (2005 vége) óta több mint 190 ezer pályakezdő fiatalot alkalmaztak Start kártyával. Másrészt néhány szakértő szerint csak azok a fiatalok találtak állást, akik a kártya nélkül is álláshoz

jutottak volna, ezáltal ez az eszköz sokszor multinacionális cégeket támogatott és valójában nem érte el a hátrányos helyzetű fiatalokat.³⁵

Ezen intézkedések mellett az elmúlt években más olyan programokat is megvalósítottak, amik a képzetlen fiatalok oktatását célozták. A „Lépj egyet előre” (ESZA társfinanszírozású) program a résztvevők foglalkoztathatóságát javította az alacsony képzettségű vagy teljesen képzetlen embereknek az alapvető végzettség megszerzését támogató képzésekkel (ami a szakképzés előfeltétele), illetve a munkaerőpiaci szükségletekhez igazodó ismeretek megszerzésével. A program második fázisába bevont csaknem 4000 ember 15-24 év közötti fiatal volt.

Emellett a képzési kereslet és kínálat eltérést hosszútávon orvosolni kívánó és a modern munkaerőpiaci igényekhez alkalmazkodó megfelelő képzettségek megszerzését elősegítő ESZA társfinanszírozású program indult 2010-ban azzal a céllal, hogy előre jelezze a munkaerőpiaci igényeket és szerkezetváltási folyamatokat.

A fogyatékkal élő emberek foglalkoztatása érdekében a munkaadók által fizetendő rehabilitációs hozzájárulást 2009-ben ötszörösére emelték.

A kormányzat nagyon fontos célkitűzése, hogy a szakképzés munkaerőpiaci relevanciáját és a szakképzés és munkaerőpiac kapcsolatát, valamint a szakképzés minőségét javítsa. Az iskolából lemorzsolódók munkaerőpiaci esélyét javítandó a kormány a kilencedik osztálytól bevezeti a szakképzést a 2012-2013 tanévtől fogva. Ez a szabályozás lehetővé teszi, hogy a nyolc osztály elvégzése után az általános iskolai tanulók közvetlenül elkezdhessék a szakképzést és korábban be is fejezhessék azt, a 9-11. osztályban, a tanulásra különlegesen alkalmas életkorban megszerezve a választott szakmáikhoz kapcsolódó tudást. Azonban az oktatás területén bevezetett változásokat széles körben vitatják. A tankötelezettség 18 évről 16 évre való leszállítása több szakértő szerint is nagyon negatívan érinti a hátrányos helyzetű gyerekeket³⁶, és az a javasolt megoldás, miszerint a munkaerőpiacon majd helyet találnak maguknak, jelen körülmények között nem tűnik reális lehetőségnek. A szakképzés rendszerének átalakítása azzal a céllal, hogy gyakorlatiasabb, kézzelfogható tapasztalatokhoz jutnak a tanulók, szintén ahhoz vezethet, hogy nagyon korlátozott és túlságosan specializált képzést kapnak a fiatalok és mivel alapképzségeiket nem fejlesztik, így később még korlátozottabban fognak tudni új munkakörnyezetekhez alkalmazkodni, érvel néhány szakértő.³⁷

A felnőttképzésben résztvevő magyarok aránya az egyik legalacsonyabb Európában és a munkahelyi képzések különösképp ritkák (Bajnai et al. 2009).³⁸ Ennek ellenére, a válság kitörése óta „a magyar kormányzat politikája elsősorban a foglalkoztatás lehető legmagasabb szinten tartására irányult ... A munkájukat elvesztők járandóságainak finanszírozása mellett a kormány minden más olyan programot csökkentett, ami azokat segíti, akik épp munkanélküliek lettek. A képzési költségek csökkentése volt a legfájdalmasabb, mivel a cégek amúgy is csökkentették a saját költségeiket. A válság alatt sok szó esett a képzés és átképzés szükségességéről, de a képzési programokban valójában résztvevők száma lényegesen csökkent. A munkaerő-

35 Szabó Brigitta: *A méret a lényeg*. In: *Népszabadság* 2012. 06.27.

36 Lásd többek között például: *Ennél nagyobb kárt nehéz elképzelni Népszabadság* 2012 Jan. 22., http://hazaeshaladas.blog.hu/2011/11/03/privat_sarok_a_tankotelezettsegi_korhatar_leszallitasanak_v_arhato_hatasairol, <http://eduline.hu/cimke/tank%C3%B6telezetts%C3%A9g+korhat%C3%A1r>, <http://www.tanszabadsag.hu/blog/teteles-valaszok-vi-tankotelezettseg-korhatara-hat-allaspont/>, http://nol.hu/lap/forum/20120328-az_underclass_fele

37 Lásd többek között például: *Ennél nagyobb kárt nehéz elképzelni Népszabadság* 2012 jan. 22., http://hazaeshaladas.blog.hu/2011/11/03/privat_sarok_a_tankotelezettsegi_korhatar_leszallitasanak_v_arhato_hatasairol, <http://eduline.hu/cimke/tank%C3%B6telezetts%C3%A9g+korhat%C3%A1r>, <http://www.tanszabadsag.hu/blog/teteles-valaszok-vi-tankotelezettseg-korhatara-hat-allaspont/>, http://nol.hu/lap/forum/20120328-az_underclass_fele

38 *The Hungarian Labour Market* 2011, 47.o.

felmérés szerint a felnőttképzésben résztvevők átlagos éves létszáma 92 ezerről 73 ezerre csökkent, míg a munkahelyi képzésekben részesülők száma 53 ezerről 37 ezerre redukálódott.”³⁹

3. Táblázat. A foglalkoztatási törvényben rögzített aktív munkaerő-piaci eszközként működő, továbbá az összes többi képzésben résztvevők érintett létszáma, főben⁴⁰

Érintett létszám	2008	2009
Képzés mint aktív eszköz	40102	34471
Foglalkoztatási Alap képzési keret	37000	30700
Lépj egyet előre I-II*	93249	18804
TÁMOP 1.1.2 képzés	16962	19700
„Út a munkába”, képzés	-	3700
Megyei/régiós programok	1007	364
OFA programok	3644	235
Válságkezelő programok	-	268
Képzés résztvevői összesen	191 964	108 242
Ebből: képzésben, mint aktív eszközben résztvevők aránya, %-ban	20.9	31.8

³⁹ The Hungarian Labour Market 2011.60.o.

http://econ.core.hu/file/download/HLM2011/TheHungarianLabourMarket_2011_onefile.pdf

⁴⁰ Frey Mária: Aktív munkaerő-piaci politikák komplex értékelése a 2004-2009. közötti időszakban-Szintetizáló tanulmány (Önkormányzati felméréssel kiegészített változat) Készült a Foglalkoztatási és Szociális Hivatal megbízásából, a TÁMOP 1.3.1 „A foglalkoztatási szolgálat fejlesztése az integrált munkaügyi és szociális rendszer részeként” c. kutatási program keretében Budapest, 2011. augusztus. 13.o.

4. Táblázat. A foglalkoztatási törvény (Ft) és az ÁFSZ hatókörén belül és kívül működtetett aktív munkaerő-piaci eszközök által érintettek létszáma⁴¹

	2008	2009
Hagyományos aktív eszközök érintett létszáma összesen	191197	132240
Az Ft-n és ÁFSZ-en kívüli aktív eszközökbe bevontak száma, ezen belül		
Képzés	151862	73771
Bér-és járuléktámogatás	70363	84811
Vállalkozóvá válás támogatása	163	403
Közcélú és közmunka	59207	117683
Munkahelymegőrzés		81739
Összesen	472792	490647
Hagyományos aktív eszközben résztvevők, %	40.4	27.0

A Nemzeti Cselekvési Terv a Társadalmi Befogadásért 2004-2006 célul tűzte a 25-64 éves népesség oktatásban és képzésekben való részvételi arányának 10%-ra növelését 2010-re. A képzésekhez való hozzáférés – különösen az olyan alacsony iskolázottságú és hátrányos helyzetű emberek esetében, mint az idős munkavállalók vagy a hátrányos helyzetű régiók lakói – a prioritások között szerepelt. Ennek ellenére a különböző kutatási eredmények szerint az élethosszig tartó tanulásban való részvétel szintje Magyarországon még mindig nagyon alacsony, különösen az alacsony iskolázottságúak körében.

Jónéhány non-profit szervezet nyújt szolgáltatásokat a tartós munkanélküliek és más marginalizált csoportok munkaerőpiaci reintegrációjának elősegítése céljából. A munkaerőpiaci szolgáltatások mellett képzéseket és emberi erőforrás fejlesztést valamint foglalkoztatást is nyújtanak számukra. Ezek a szervezetek kulcsszerepet játszanak az EU Strukturális Alapok finanszírozta programok megvalósításában. Másrészt sok esetben, mivel az összes, a területen szerzett kiterjedt és felbecsülhetetlen értékű tapasztalatukat meglehetősen bizonytalan és rövid-távú projektfelhasználás folyamán szerezték, szinte lehetetlen számukra előre tervezni és stratégiaileg gondolkodni.⁴²

Az egészséggel kapcsolatos témákat illetően Magyarországon az új típusú munkavonatközös kockázatokat még nem vizsgálták meg tudományosan. Ezért nincsenek megelőzési stratégiák olyan munkával kapcsolatos kockázatokat illetően, mint a stressz, a zaklatás, és egyén munkájával kapcsolatos túlkapások. A 2012. évi Nemzeti Szociális Jelentés többek között az egészség dimenziójára is nagyobb hangsúlyt fektet: "Az elmúlt évben benyújtott Nemzeti Reform Programhoz képest ez egészségügyi vonatkozások remélhetőleg határozottabban lesznek képviselve,

41 Frey Mária: Aktív munkaerő-piaci politikák komplex értékelése a 2004-2009. közötti időszakban - Szintetizáló tanulmány (Önkormányzati felméréssel kiegészített változat) Készült a Foglalkoztatási és Szociális Hivatal megbízásából, a TÁMOP 1.3.1 „A foglalkoztatási szolgálat fejlesztése az integrált munkaügyi és szociális rendszer részeként” c. kutatási program keretében Budapest, 2011. augusztus. 16-17.o.

42 Quality in work and employment – Hungary
<http://www.eurofound.europa.eu/ewco/studies/tn0612036s/hu0612039q.htm>

különösen a munkaerő egészségügyi állapotát és foglalkoztathatóságát tekintve”.⁴³ A Nemzeti Szociális Jelentésben olvasható, hogy „ a munkahelyi egészséget és biztonságot és a munkafelügyeletet indíthatnak 2012-ben”⁴⁴, de nincs információnk a tervezett célcsoport nagyságáról.

2.3 Minőségi szolgáltatásokhoz való hozzáférés

A minőségi szolgáltatásokhoz való hozzáférés tekintetében elmondható, hogy több régióban és kistélepülésen hiányzik a programok intézményi és szakmai háttere, különösen ott, ahol a legsúlyosabb a helyzet. Például az NFSZ szolgáltatásaival kapcsolatban megfigyelhető, hogy a hátrányos helyzetű településeken a drágább pszichológiai tanácsadó és mentori szolgáltatások aránya 2009-ben még az amúgy nagyon alacsony országos átlagnál is kisebb volt, bár itt ezekre nyilván nagyobb szükség lett volna⁴⁵. A helyzet nem javult jelentősen az elmúlt évek során. Erről a következőképp számolnak be a legutóbbi angol nyelvű Munkaerőpiaci Tükörben „Bár a válság nyilvánvalóan további megterhelést jelentett az NFSZ-nek, a kormány nem biztosított többletforrásokat a munkaügyi központok működéskéhez. ... Az igények és jelentkezések feldolgozásával járó munka önmagában is indokolta volna további források bevonását. Emellett a válság jelentékenyen növeli a hosszú távú munkanélküliség kockázatát, ami megelőzhető lett volna, ha több eszközt és figyelmet szentelnek a munkakeresési aktivitás fenntartására.”⁴⁶ Az NFSZ kapacitása már a válság előtt sem volt megfelelő: működési költségvetésük fele annyi volt, mint hasonló munkanélküliségi arányszámokkal rendelkező országokban (pl. Finnország, Svédország). A munkaügyi kirendeltségeken a munkanélkülieket ellátó dolgozók száma alig változott 2004 és 2007 között, míg 2009-ben valamelyest csökkent is – míg a regisztrált munkakeresők száma nőtt, és a kirendeltségek feladatköre is kiszélesedett.⁴⁷ Az NFSZ személyi állományát közel 200 fővel csökkentették.⁴⁸

Az adatok azt mutatják, hogy bár az NFSZ helyet és munkalehetőséget kínál minden hozzájuk fordulónak, az NFSZ ügyfeleinek többsége többszörösen hátrányos helyzetű munkanélküli. Habár a regisztrált munkakeresők közül egyre több - ma már egy jelentős hányadot kitevő részük - nem részesül ellátásban, az NFSZ dolgozóinak véleménye szerint regisztrációjuk fenntartásának fő oka az az elvárás, hogy átmeneti pénzügyi segítséget vagy a jövőben állandó segílyt kapjanak, nem pedig az, hogy az ÁFSZ-en keresztül munkalehetőséghez jussanak. 2005-ben a magyar ÁFSZ-ben bevezették a Megegyezéses Eredménycélokkal Való Vezetési Rendszert (MEV). „A MEV mutatók azt mutatták, hogy az ÁFSZ dolgozói nagyon nagy erőfeszítéseket tettek annak érdekében, hogy ügyfeleik számára megtalálják a legjobb munkahelyeket. Erőfeszítéseik ellenére a kiközvetíthető álláshelyek száma folyamatosan csökkent, amint azt a 2004-2009-ig terjedő időszak elemzése is mutatja. Az elérhető helyek számának ezt a sajnálatos csökkenését a kiközvetíthető elsődleges munkaerőpiaci munkahelyek csökkenése okozta... Ritkábban lehetett elsődleges munkahelyet találni az ÁFSZ-on keresztül, ezek aránya 2009-re 20% alá esett. Magyarországon törvényi előírás a betöltetlen állások ÁFSZ felé történő jelentése. Azonban nem jár büntetés, ha

43 Nemzeti Szociális Jelentés 2012 4.o.

44 Nemzeti Reform Program 2012 26.o.

45 Berde Éva: Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat munkaerő-közvetítésének és munkaerőpiaci szolgáltatásainak vizsgálata 2004 és 2009 közt. A tanulmány a TÁMOP 1.3.1 „A foglalkoztatási szolgálat fejlesztése az integrált munkaügyi és szociális rendszer részeként” című kiemelt program keretében készült. Budapest, 2010. július. 8.o.

46 The Hungarian Labour Market 2011. p.35.

http://econ.core.hu/file/download/HLM2011/TheHungarianLabourMarket_2011_onefile.pdf

47 The Hungarian Labour Market 2011. p.71.

http://econ.core.hu/file/download/HLM2011/TheHungarianLabourMarket_2011_onefile.pdf

48 The Hungarian Labour Market 2011. p.63.

http://econ.core.hu/file/download/HLM2011/TheHungarianLabourMarket_2011_onefile.pdf

a munkaadó „elfelejtkezik” erről ... az ÁFSZ felé jelentett állások nagy része rosszul fizetett, a munkakörülmények egészségtelenek, vagy még a betöltés előtt megszüntették ezeket. A magán munkaközvetítők szerepe megnőtt a kérdéses időszak alatt, és az ÁFSZ főként a közcélú munkahelyek betöltésében vállalt szerepet. A közcélú munkahelyeken a közvetítés sikeressége jóval meghaladta a 80%-ot. A szolgáltatások területén (munka és pszichológiai tanácsadás, információs szolgáltatások, mentori szolgálat, stb.) a MEV rendszer nem mutat olyan előnyös képet az ÁFSZ erőfeszítéseiről, mint az állasközvetítésre vonatkozó indikátorértékek. A munkaerőpiaci szolgáltatásokat egyrészt végezheti maga az ÁFSZ vagy külső szakemberek bevonásával oldhatja meg ezeket. Az ÁFSZ dolgozói annyira túlterheltek, hogy csak nagyon ritkán nyílik lehetőségük arra, hogy időigényes szolgáltatásokat nyújtsanak ügyfeleiknek. Ugyanakkor a kiszervezés adminisztrációs terhei olyan nagyok, hogy az ÁFSZ dolgozói inkább mégis maguk vállalják ezeket a szolgáltatásokat is. A külső szakemberek bevonásának finanszírozása vagy a Munkaerő-piaci Alapból vagy Európai Unió programokból történhet. A rendelkezésre álló költségvetés tekintetében nincs különbség a kettő között. Azonban az EU programok keretében tervezett és megvalósított munkaerő-piaci szolgáltatások tervezése és szervezése általában nem megfelelő, amire a jövőben nagyobb figyelmet kellene fordítani.”⁴⁹

2010 és 2011 között három hullámban történt adatfelvétel a magyar társadalom és a gazdasági szereplők körében a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat (NFSZ) létevel, a munkaközvetítési piacon betöltött piaci részesedésével valamint a működésével és szolgáltatásaival való elégedettséggel kapcsolatban. „A harmadik hullámban további növekedést tapasztaltunk az NFSZ szolgáltatásokat igénybevevő népesség megelégedettségi szintjében annak ellenére, hogy a gazdasági körülmények nem javultak és a bizonytalanság érzése jelentős. A vállalatoknál tapasztalt negatív megelégedettségi trend megfordult, és szignifikáns javulást regisztráltunk. A kedvezőbb vélemény egyik eleme lehet, hogy az érintettek megfelelőnek érzik a szervezeti változásokat, habár nem feltétlenül ismerik ennek minden részletét. Az NFSZ dolgozóival való megelégedettség is javult mind a népesség mind a munkáltatók körében; a megelégedettség szintje az általános népesség körében eléri a korábbi hullámban mért értékeket, míg a munkáltatók körében meg is haladják azokat. Az NFSZ dolgozói hozzászóltak a megnövekedett munkaterheléshez, az adminisztráció egyszerűsödése felgyorsította a munkát, és bár az egyes dolgozókra jutó ügyfelek száma tartósan megnőtt, az ügyfelek nem kényelmetlenségként élik meg ezt. Mindazonáltal a népesség továbbra sem elégedett az NFSZ közvetítő szerepével.”⁵⁰

ERFA támogatás keretében minden régióban bölcsődék és napközi otthonok létesülnek vagy kerülnek felújításra a munka és a családi élet összeegyeztetése és a kisgyermekes nők munkaerőpiaci részvételének növelése érdekében, akik gyakran a gyermekfelügyeletet ellátó intézmények (különösképp a 3 évnél fiatalabbakat ellátók) hiánya miatt nem tudnak dolgozni. A TÁMOP finanszírozásában támogatják a 3 éves kor alattiak számára rugalmas gyermekfelügyeletek létrehozását helyi szinten vagy akár a munkahelyen 2012. márciusától.

A lakhatással kapcsolatos szolgáltatásokkal kapcsolatban: a válság negatív hatásait csökkenteni vagy ellensúlyozni kívánó kevés konkrét intézkedések egyike a kormány 2011. májusában bejelentett Otthonvédelmi Akcióterve, ami egy többpillérű program

49 Berde Éva: *Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat munkaerő-közvetítésének és munkaerőpiaci szolgáltatásainak vizsgálata 2004 és 2009 közt. A tanulmány a TÁMOP 1.3.1 „A foglalkoztatási szolgálat fejlesztése az integrált munkaügyi és szociális rendszer részeként” című kiemelt program keretében készült. Budapest, 2010. július. 9-10.o.*

50 *Az NFSZ ismertségének, a felhasználói csoportok elégedettségének vizsgálata Készült: a TÁMOP 1.3.1. kódszámú kiemelt projekt 3.2. alprojektjének keretében a TÁRKI Zrt. kutatásaként Zárótanulmány. Budapest, 2011. december 15. 12.o.*

(pl. árfolyamrögzítés, Nemzeti Adósságkezelő Alap, átmeneti kilakoltatási moratórium – ez már megszűnt). 2011. szeptember 1-től megszűnt a gázár és távfűtési támogatás és egy kiszélesített lakásfenntartást támogató program került bevezetésre. A jogosultság felső határát felemelték a minimál nyugdíj 150%-áról 250%-ra, ami már nem csak fűtési, hanem más típusú lakásfenntartási költségekre is felhasználható. Az adósságkezelési szolgáltatás a rászorulóknak számára nyújt továbbra is lakhatási támogatást.⁵¹ Legnagyobb szükség szociális bérlakásokra lenne – erre homályosan utal az Nemzeti Reform Program is – de nem csak a hajléktalanok⁵², hanem sok más ember számára is, akik saját lakásukat a deviza és más adósságok miatt veszítik el.

3. Pénzügyi források

3.1 Hazai források

A strukturális reformok (a korai nyugdíjba vonulás lehetőségének, a rokkantnyugdíj és a szociális támogatások felülvizsgálata és átalakítása) egyrészt a rendszer fenntarthatóságának visszaállítását, másrészt az érdemes legyen dolgozni elvének érvényesítését célozták meg. Az intézkedések bevezetésének mozgatórugója az volt, hogy növelje a különbséget a munkából származó bevételek és az államtól kapott passzív juttatások között, ezáltal ösztönözve a munkavállalást, és ami legalább ennyire fontos, megtakarítást eszközöljön.

Az aktív munkaerőpiaci eszközöket elsősorban a Nemzeti Foglalkoztatási Alap (korábban Munkaerőpiaci Alap) és részben EU alapok finanszírozzák. Az NFSZ 2010-ben 22,7 milliárd forintot költött, 2,6 milliárddal többet, mint 2009-ben, míg 15,3 milliárddal kevesebbet mint 2008-ban. A Munkaerőpiaci Alap decentralizált kerete terhére 2010-ben a pénz legnagyobb hányadát munkaerőpiaci tréningekre fordították (több mint 7,2 milliárd forintot).⁵³

A közmunka projektek egyre hangsúlyosabbá válását nem csak szakmai, hanem pénzügyi szempontból is érték kritikák: a közmunka kiszélesítése annak érdekében, hogy elősegítse a munkaerőpiacról kiszorult csoportok foglalkoztatását „érzékelhetően elszívja a bármilyen más intervenciós támogatásra fordítható anyagi erőforrásokat”⁵⁴. 2009-ben a foglalkoztatáspolitikai költségvetés 83%-át költötték közmunkára, és ugyanezt az arányt tervezték 2010-re.⁵⁵ Köllő János közgazdász⁵⁶ 2011. vége felé felhívta a figyelmet arra, hogy a 2012-re tervezett költségvetésben a kormány a jelenleg munkanélküliek teljes táborát bevonni szándékozza a közmunkába.⁵⁷

Ha elemezzük a Nemzeti Foglalkoztatási Alap (korábban Munkaerőpiaci Alap) kiadásait, aminek forrásai nagy részben befizetésekből származnak és csak kisebb arányban a költségvetésből, az szintén a fenti állítást támasztja alá: 2012-ben forrásainak 42%-át költötte közmunkára.

51 Herpai Balázs: A lakossági díjhátralékok alakulása egy felmérés tükrében. In: *Esély* 2010/6 22-40.o.

52 A hajléktalanság büntethetőségét illetően lásd az előző jelentést.

53 Tajti József: Az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök legfontosabb létszámadatai 2010-ben. http://www.google.hu/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=72&ved=0CDQqFjABOEY&url=http%3A%2F%2Fwww.afsz.hu%2Fresource.aspx%3FresourceID%3Dstatifoglalkpolitikai_eszk_2010&ei=u7bMUN6oLIeetAa6q4GQAQ&usq=AFQjCNG7I5pxvZkEgTepDCYuuLbym-B7nA&bvm=bv.1355325884,d.Yms&cad=rja

54 <http://www.hirextra.hu/2012/03/06/komolyak-a-munkahelyi-egyenlotlensegek/>

55 <http://www.hirextra.hu/2012/03/06/komolyak-a-munkahelyi-egyenlotlensegek/>

56 http://www.nol.hu/lap/mo/ez_tulajdonkeppen_az_elo_halal

57 http://nol.hu/belfold/20111008-kozmunkaban_az_osszes_segelyezett_

5. Táblázat. A Nemzeti Foglalkoztatási Alap (korábban Munkaerőpiaci Alap) kiadásai, millió forintban kifejezve⁵⁸

	2011	2012	2013
Foglalkoztatási és képzési támogatás	25 873.2	25 988.3	27 000
Szakképzési és felnőttképzési támogatás	27 921.2	23 482.8	27 500
Álláskeresési ellátások	124 604.7	57 000	59 000
Közmunka (Start munkaprogram)	59 735.5	132 456.3	153 779.8
TÁMOP 1.1. munkaerőpiaci szolgáltatások és támogatás	19 713.3	37 511.7	35 000
TÁMOP 1.2. Foglalkoztatást elősegítő normatív támogatás	9 774.8	8 500	11 000
Foglalkoztathatóság és alkalmazkodóképesség javítása EU társfinanszírozás	3 970.7	6 967	16 279.6
Kiegészítő munkáltatói támogatás	0	21 000	0

Míg a foglalkoztatáspolitikai pénzügyi források nagy részét közmunkára fordítják, kevesebb pénz jut képzésekre, rehabilitációs programokra, jelentősebb járulékkedvezményekre, bár ezen utóbbiak bizonyítottan hatékonyak a munkaerőpiaci részvétel elősegítésében. „2011-ben az aktív munkaerő-piaci eszközökben részesülők száma 391 800 volt, ami 2010-zel összehasonlítva enyhe (0,8%) csökkenést mutat. Azonban a különféle munkaerő-piaci eszközök aránya jelentősen megváltozott, elsősorban az új közmunka programnak köszönhetően. Így a múlt évben (2011) a közmunkában résztvevők száma 45%-kal magasabb volt mint 2010-ben, de lényegében hasonló nagyságrendű csökkenés tapasztalható a különféle képzési és jövedelemkiegészítő programokban részesülők számában. Egyharmaddal kevesebben vettek részt vállalkozás indítását célzó programokban és majdnem egyötöddel kevesebben részesültek kisebb eszközökben”.⁵⁹

A szakértők arra is felhívják a figyelmet, hogy ezzel az átrendeződéssel a Foglalkoztatási Alap célcsoportja is megváltozott: míg korábban az álláskeresési járadék az átmenetileg munkanélkülivé vált de alapvetően aktív népesség csoportot támogatta, a közmunka célcsoportja általában a tartósan munkanélküliek és a szociális juttatásokból élők csoportja. Fennáll annak a veszélye, hogy a munkanélkülivé válás után a rendkívül rövid ideig járó álláskeresési támogatás miatt az első csoportba tartozók könnyen a másodikban találhatják magukat.⁶⁰

3.2 Az EU Strukturális Alapok forrásai

Az EU forrásokat nagymértékben használják az aktív befogadás stratégiájának megvalósításához kapcsolódó intézkedések fejlesztésére és megvalósítására. 2008 végén a kormány és a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség úgy határozott, hogy újraosztja az Új Magyarország Fejlesztési Terv operatív programjainak forrásait „a válság hatásainak tompítása, munkahelyek megtartása és a válság utáni időszakra való

⁵⁸ Tovább erősít a közmunkával a kormány. In: *Portfolio.hu* 2012. 06.23.

http://www.portfolio.hu/gazdasag/munkaugy/tovabb_erosit_a_kozmunkaval_a_kormany.169139.html

⁵⁹ Munkaerő-piaci helyzetkép a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat adatai alapján, 2011. 22.o. www.afsz.hu/resource.aspx?ResourceID=full_afsz_eves_2011

⁶⁰ Tovább erősít a közmunkával a kormány. In: *Portfolio.hu* 2012. 06.23.

http://www.portfolio.hu/gazdasag/munkaugy/tovabb_erosit_a_kozmunkaval_a_kormany.169139.html

felkészülés érdekében”⁶¹. 51 milliárd forint a TÁMOP és 60 milliárd forint a Közlekedés OP forrásaiból újraelosztásra került az Európai Bizottság jóváhagyásával a Gazdaságfejlesztési OP-ra. Az volt a cél „hogy az EU finanszírozást oly módon használjuk fel, mely lehetővé teszi minél több, a válság által fenyegetett munkahely védelmét. Egyik pillére egy 1400 milliárd forintos csomag, mely válságkezelő eszközök közvetlen alkalmazásával próbálja megerősíteni a magyar kis- és középvállalkozásokat (azért éppen ezeket a vállalkozásokat kell megvédeni, mert a magyarországi munkahelyek több mint kétharmadát ezek biztosítják). A csomagban olyan intézkedések kaptak helyet, mint az Új Magyarország Mikrohitel, magasabb arányú előleghez jutás lehetősége, vagy a legújabb tervezet, nevezetesen a 4+1 nap program, ami a veszélybe került munkahelyeket azáltal segíthet megmenteni, hogy a rövidebb munkahetet egy EU forrásból finanszírozott képzési nappal egészíti ki. Elindítottunk egy kamattámogatási programot a KKV szektor számára, melyet különösen sújt a megrendelések csökkenése és a likviditás hiánya. Továbbá egy új refinanszírozó hitel és kockázati tőke program is elindult már. A másik pillér egy 1800 milliárd forintos csomag, mely a nagyszámú munkást foglalkoztató építőiparon keresztül alapjában befolyásolja a válságot.”⁶²

4. Monitoring és értékelés

Legjobb tudomásom szerint az aktív befogadás ajánlás megvalósításának illetve az intézkedések hatásának jelenleg nincs komplex és szisztematikus monitorozása, bár természetesen az aktív befogadás több elemét/mérőszámát nyomon követték és értékelték.⁶³

Az NFSZ 1994. óta értékeli a legjelentősebb aktív munkaerő-piaci eszközök hatékonyságát egy kifejezetten erre a célra kifejlesztett monitoring rendszerrel. A félévente ismétlődő elemzés keretében a munkaerő-piaci képzésen résztvevők,

61 <http://www.nfu.hu/content/3114>

62 A korábban az NFÜ honlapján elérhető szöveg (ld. előző lábjegyzet) most (2012. 12.14) a következő helyen található <http://en.magzrt.hu/index.php/news-blogger/33-hungarys-development-policy-over-the-past-five-years-a-european-success-story>

63 Jelen jelentés leadása után jelent meg a Munkaerőpiaci Tükör 2012 című kötet, ami egy egész fejezetet tartalmaz az aktív munkaerőpiaci programok értékeléséről (lásd: http://econ.core.hu/file/download/HLM2012/TheHungarianLabourMarket_2012_Infocus.pdf).

Ennek alapján a legsikeresebb aktív eszközök a bértámogatás, a vállalkozásalapítás támogatása és a képzési programok. A részletes elemzés alapján a korábban semmiféle támogatást nem kapó álláskeresőkhöz (kontroll csoport) képest a munkaerőpiaci képzési programok résztvevői vagy azok, akik az önfoglalkoztatóvá váláshoz támogatást kaptak kissé magasabb, míg akik bértámogatást kaptak, jelentősen magasabb arányban találtak állást. Azonban a holtteher és helyettesítési hatás némiképp torzítja az eredményeket. Ezeket figyelembe véve illetve beszámítva a bértámogatások egységnyi viszonylag magas árát, ezen intézkedések hatékonysága szinte ugyanolyan. Mindegyik jelentősen jobb eredményeket mutat, mint a megelőző közmunkaprogramok, amelyek kevesebb lehetőséget biztosítottak résztvevőiknek a munkaerőpiaci belépésre. A tanulmány szerint sikeresnek értékelhetők azok a kisebb átfogó munkaerőpiaci programok is, amelyek személyre szabott fejlesztést, képzést, és bértámogatást nyújtanak tartós munkanélkülieknek..

Emellett, jelen jelentés benyújtása után egy másik fontos publikáció is megjelent témánk szempontjából releváns információval, címe: *From Pensions to Public Works - Hungarian employment policy from 1990 to 2010* (Eds: Fazekas K. _ Scharle Á.) www.budapestinstitute.eu/uploads/emp_pol20_hu.pdf

„A rendelkezésre álló csekély adat és empirikus kutatás szerint a munkanélküliség csökkentése céljából megvalósított aktív munkaerőpiaci programok nem bizonyultak nagyon hatékonyak a foglalkoztatás növelése szempontjából. Gyakran nem a legrászorultabbak élvezik a foglalkoztathatóság javítását célzó munkaerőpiaci programok előnyeit; a munkaügyi központok nem következetesen szankcionálják azokat, akik nem hajlandók elfogadni a felkínált álláslehetőséget vagy képzést (részben mivel ezek a szankciók túl szigorúak és ellentétes hatást érnének el), korlátozott és szórványos az elhelyezkedést segítő és rehabilitációs szolgáltatások kínálata; valamint sok, a munkahelyteremtő kezdeményezések vagy bértámogatások keretében létrehozott új állás amúgy is létrejött volna. Az egyre népszerűbb közmunka programok nem segítik elő a munkaerőpiacra való bejutást, ehelyett egy u.n. „forgóajtóként” funkcionálnak a szociális ellátások és az alkalmi munka között – a képzetlen munkanélküliek többsége előbb vagy utóbb ebben a zsákutcában találja magát”. 26.o.

vállalkozásindítási támogatásban és bértámogatásban részesülők és a közmunka állnak. A monitoring módszertana 2009-ben megváltozott egyrészt az információ technológiai háttér és a követéses módszerek módosulása (a befejezés utáni 6 hónapra történő kiterjesztés) miatt. A főbb mutatók: azok aránya, akik egy adott időszak elteltével még mindig dolgoznak és a számított költségek.⁶⁴

Az NFSZ szolgáltatásainak javítására irányuló intézkedéseket elég alaposan kiértékeltek, továbbá a foglalkozáspolitikai fontos szempontjait is elemezték az NFSZ szolgáltatásairól szóló adatgyűjtés mellett a TÁMOP 3.2. project keretén belül az 1.3.1. intézkedés.⁶⁵ A rendszeres és szisztematikus adatgyűjtés hiányára és szükségességére sok ilyen tanulmány rámutatott, hiszen ez tenné lehetővé az intézkedések minőségének és hatékonyságának beható értékelését.

Az NFÜ készítetett egy értékelést az ÁFSZ modernizációjáról amit a HEFOP 1.2., majd a TÁMOP 1.3.1. intézkedések keretében hajtottak végre.⁶⁶ Az értékelés legfőbb következtetése az volt, hogy sikerült néhány alapvető eredmény felmutatni, úgymint egy egységes, integrált információ technológiai rendszer országos bevezetése, a szervezeti tudatosság növelése érdekében létrehozott önértékelési rendszer, és az ügyfélszolgálati irodák belső építészeti modernizációja. A fejlesztések jelentősen növelték a munkakeresők elsődleges munkaerő-piaci integrációjának esélyeit. A 2008-as adatok alapján ez azt jelenti, hogy az átlag 440 000 regisztrált álláskeresővel összevetve 5%, azaz 19 000 jut munkához, közülük 1440-en az új intézkedések bevezetésének köszönhetően. Azonban az eredmények csak közvetett módszerekkel becsülhetők, mivel a program alatt nem folyt olyan adatgyűjtés ami lehetővé tenné a közvetlen mérést. Ez viszont gátolja a program optimális megvalósulását, az eredmények és tapasztalatok értékelését, a hibák azonosítását és javítását, ezáltal végső soron az NFSZ hatékony működését. Azonban sem az NFSZ sem a project szervezet nem rendelkezik a hiányosságok leküzdéséhez szükséges kutatási és elemzési forrásokkal.

A szociális ellátások foglalkoztatásra gyakorolt hatásának elemzése⁶⁷ azt mutatja, hogy Magyarországon a társadalmi transzferek nem tudják ellensúlyozni a jövedelemkülönbségekből fakadó társadalmi egyenlőtlenségeket. A közmunka a magyar aktiválási szakpolitika fontos elemévé vált, de a foglalkoztatási integráció másfajta intézkedéseire is szükség van a munkaerőpiacról leginkább kiszorultak megsegítése érdekében. Reformokra van szükség mind a célzás javítása, mind a foglalkoztatási és szociális szolgáltatások magasabb minőségének biztosítása érdekében. A foglalkoztatási integráció közös feladata kell, hogy legyen a foglalkoztatási szolgáltatóknak és a családsegítő központoknak. Anyagi és személyi forrásaikat szoros együttműködésben kellene felhasználni. Ez az elemzés továbbá arra a következtetésre jut, hogy a szociális juttatások ilyen alacsony szinten tartása a minimálbér jelentős emelése mellett (melynek célja az adórendszer változásának ellensúlyozása) a legális foglalkoztatás csökkenéséhez és a szegénység elmélyüléséhez vezethet. Bár a közmunkának kétség kívül helye van az aktív

64 A legutolsó ilyen elemzést lásd: 2010. évben befejezett főbb aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök hatékonyságának vizsgálata http://nfsz.munka.hu/engine.aspx?page=afsz_stat_fobb_aktiv_eszkozok

65 Több ilyen tanulmány található az NFSZ honlapján, főként a 2004-2009 közti időszakra vonatkozóan. Lásd http://www.afsz.hu/engine.aspx?page=full_tamop_131

66 Cseres-Gergely Zsombor és Scharle Ágota: AZ ÁLLAMI FOGLALKOZTATÁSI SZOLGÁLAT MODERNIZÁCIÓJÁNAK ÉRTÉKELÉSE. Budapest, 2010. július 5. http://www.google.hu/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CE0QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.nfu.hu%2Fdownload%2F30137%2FBI_AFSZ_modernizacio_ertekeles_100705.pdf&ei=1PDrT-TGfYrNsgb57ezRBQ&usq=AFQjCNGpqtz4PZdwyOVYxfl-mZBnoy4oCQ&sig2=PS00XUupSII0e2HIIdiGSLw

67 A szociális ellátás foglalkoztatásra gyakorolt hatása. (TÁMOP 1.3.1 projekt V. részfeladat) Mózer Péter, Simonyi Ágnes. Arco-bis Kft, Budapest. 2011. október 31.96. o.

munkaerőpiaci eszközök között, a munkaerőpiacról kiszorultak teljes támogatási rendszere nem főként csak ebből kellene, hogy álljon.

A TÁMOP 5.3.1. intézkedés adatainak elemzése azt mutatja, hogy az iskolázottság hiányán túl két másik tényező is gátolja a munkavállalást, nevezetesen a személyes problémák (önbizalom hiánya, betegség, tartós fogyatékoság, stb.) és a korábbi munkatapasztalatok hiánya. Ezek az emberek külső segítség nélkül nem képesek inaktív státuszuk megváltoztatására. Esetükben a munkavállalás irányába tett első lépést motiváló programok, az önálló élet kialakítását és a munkaerő piacra történő belépést támogató segítő szolgáltatások kell, hogy képezzék. Ezekhez társulhatnak később a hagyományos képzési és foglalkoztatási programok és foglalkoztatási szolgáltatások.⁶⁸

Az „Út a munkához” program első évének értékelését az Esély⁶⁹ című szociálpolitikai folyóirat jelentette meg különkiadásában.

5. Ajánlások

5.1

A szociális juttatások szintje 2008 óta tovább csökkent. Továbbá az adórendszer módosítása miatt az alacsonyabb jövedelemsávba tartozó munkavállalók anyagi helyzete, főleg ha gyermektelenek és korcsoportjuk alapján adójóváírásra jogosultak, szintén egyre romlik. Ezt a romló tendenciát tükrözik a szegénységi mutatók és, minden információt figyelembe véve, még a legfrissebb jövedelem adatok ismerete nélkül is további romló tendenciát várhatunk mind a szegénység arányában mind mértékében, amit fontos lenne megállítani.

A tervezett intézkedések ex ante és azután ex post értékelése szükséges társadalmi hatásai vonatkozásában; és amennyiben megvalósításra kerülnek, ennek monitorozása is szükséges.

Bár a munkára való ösztönzés növelése fontos és indokolt, éppen ilyen fontos a pusztán túlélés biztosítása, és az, hogy a munkavállalást valós lehetőséggé tegyék azok számára, akik tudnának dolgozni azáltal, hogy biztosítják számukra az ehhez szükséges feltételeket (közlekedés, egészségügyi ellátás, NFSZ, stb.).

5.2

A szociális támogatásokkal kapcsolatban a helyi diszkrecionális elemeket meg kell szüntetni, mivel ezek magukban hordozzák a diszkrimináció lehetőségét⁷⁰ és teljesen kiszolgáltatottá teszik a kedvezményezetteket.

A munkaerő-piaci eszközök között ne jusson ennyire hangsúlyos szerep a közmunkának, mivel nagyon drága és nincsenek bizonyítékok arra vonatkozóan, hogy elősegítené az elsődleges munkaerőpiaci foglalkoztatást.

Az előírt együttműködés a Családsegítő Központokkal illetve a NFSZ-szel ne legyen pusztán formalitás, hanem kölcsönös, alapos és személyekre szabott folyamat keretében valósuljon meg. Ennek érdekében az érintett szervezetek HR kapacitásának jelentős fejlesztésére lenne szükség (ez már tervbe van véve, de még nem valósult meg maradéktalanul).

68 A szociális ellátás foglalkoztatásra gyakorolt hatása. (TÁMOP 1.3.1 projekt V. részfeladat) Mózer Péter, Simonyi Ágnes. Arco-bis Kft, Budapest. 2011. október 31.96.o.

69 Esély 2010/1. <http://www.esely.org/index.php?action=mutat&id=129>

70 http://jogtalanul.blog.hu/2012/05/30/ez_pofara_megy

A tömegközlekedés hozzáférhetősége és megfizethetősége (pl. helyi/közösségi megoldások támogatása az ingázás elősegítése érdekében) kulcsfontosságú elem a vidéki foglalkoztatás szintjének növelésében, és ez a szempont a jelenleg tervezett intézkedések között nem szerepel.

A mobilitás elősegítése és a tömeges hajléktalanná válás elkerülése érdekében sürgős intézkedésekre lenne szükség a szociális bérlakás szektor felélesztése és nagy volumenű kiterjesztése érdekében.

5.3

Beszámolót lehetne kérni a tagállamoktól, melyben leírnák a szervezeti együttműködést/kapcsolatokat az aktív befogadás különféle szegmenseiben tevékenykedő intézmények/szereplők között. Ez elősegíthetné ezen integráció alatt álló stratégia szisztematikus felülvizsgálatát, és felhívhatná a figyelmet arra, hogy ennek mind az egyes szinteken, mind a szintek között létre kell jönnie. Ez elősegíthetné az érintett döntéshozók szerepvállalását is.

6. Összefoglaló táblázatok

1. Táblázat

A tagállamban mennyiben létezik átfogó integrált aktív befogadási stratégia?												
	Átfogó szakpolitikai tervezés			Integrált megvalósítás			Vertikális szakpolitikai koordináció			A releváns szereplők aktív részvétele		
	Igen	Némiképp	Nem	Igen	Némiképp	Nem	Igen	Némiképp	Nem	Igen	Némiképp	Nem
A munkaképesek számára		X			X				X			X
A munkaképtelenek számára		X			X				X			X

2. Táblázat

Mennyire erősödtek meg/ maradtak ugyanazon a szinten/ gyengültek az aktív befogadást célzó szakpolitikák/intézkedések 2008 óta tagállamában?									
	Megfelelő jövedelem			Befogadó munkaerőpiacok			Minőségi szolgáltatásokhoz való hozzáférés		
	Erősödött	Ugyanolyan	Gyengült	Erősödött	Ugyanolyan	Gyengült	Erősödött	Ugyanolyan	Gyengült
A munkaképesek számára			X	X				X	
A munkaképtelenek számára			X		X			X	

