

A szociális ellátás foglalkoztatásra gyakorolt hatása

(TÁMOP 1.3.1 projekt V. részfeladat)

készítette:

Mózer Péter, Simonyi Ágnes

(A szerzők köszönik Gere Ilona lektor szakértő észrevételeit és javaslatait, amelyeket messzemenően figyelembevettek és beépítettek a tanulmányba.)

2011. október 31.

Arco-bis Kft

Budapest

Tartalomjegyzék

Vezetői összefoglaló (Mózer Péter, Simonyi Ágnes)	3
Aktiválás – foglalkoztatás- és szociálpolitikák eszközeinek és intézményeinek összehangolása a fejlett országokban (Simonyi Ágnes)	8
Bevezetés	8
A foglalkoztatáspolitikák többoldalú felülvizsgálata	9
Németország	13
Dánia	20
Norvégia	23
Franciaország	25
Egyesült Királyság	26
Hollandia	29
Az aktiválás új irányítási rendszere	33
A válság közepette	35
Bibliográfia	41
Szociális ellátások és szolgáltatások hatása a foglalkoztatásra – hazai tapasztalatok (Mózer Péter)	45
A főbb szociális ellátások feltételeinek szigorítása nyomán várható pozitív és negatív következmények előrevetítése. A szociális ellátások alakulásának statisztikai elemzése különböző metszetekben	48
A szociális és munkaügyi támogatási és intézményrendszer korábbi kutatási-fejlesztési eredményeinek felhasználása	66
A TÁMOP 5.3.1 program tapasztalatainak elemzése a szociális és foglalkoztatási ellátórendszer együttműködése szempontjából	78
1. sz. melléklet	91
Bibliográfia	93
English summary	96

Vezetői összefoglaló és javaslatok

Nemzetközi tapasztalatok

1) A fejlett országokban a foglalkoztatáspolitikai felülvizsgálata már a 90-es években megkezdődött. A szakirodalmat áttanulmányozva látható, hogy az OECD térségében és az EU tagállamok majd mindegyikében az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök eredményességét illetően ekkortól kemény kételyek fogalmazódtak meg ezeknek a jóléti ellátásoktól és szolgáltatásoktól, elsősorban a segélyezéstől és oktatástól, képzéstől való elszakítottaságuk vagy nem kellő összehangoltsága miatt.

2) Az un. aktiválási politikák két nagy kérdést kezdtek feszegetni a 90-es évek közepétől. Az egyik a szegénységet enyhítő segélyezés és a munkanélküliek ellátása közötti viszony kérdése. A másik pedig - egyre inkább az előtérbe nyomulva - a szociális segélyezést és társadalmi beilleszkedést segítő szociális szolgáltatások valamint a munkanélküliek ellátását és a munka világába való be- ill. vissza-illeszkedésükre hivatott munkaerőpiaci intézményrendszer közötti viszony kérdése.

3) A kérdés a 90-es évektől azért is élesen vetődik fel, mert a hagyományos, biztosítás alapú munkanélküli ellátás már szűknek bizonyul a foglalkoztatási gondok kezeléséhez. A gyakran posztindusztriálisnak mondott munkaerőpiacokon, a szolgáltatási szektor és a rugalmas foglalkoztatási formák térnyerésével egyre kevesebben tartják el a biztosítási rendszereket és egyre kevesebben szereznek jogokat az ellátásokra. Egyre több teher hárul viszont a szegénység ellen védelmet és minimális jövedelmet nyújtó, adókból finanszírozott, legtöbbször helyi, önkormányzati szinteken megítélt szociális támogatásokra. Így a kormányzati foglalkoztatáspolitikai ágazati eszközrendszere és a jóléti rendszerek szegénységet kezelő segélyezési politikája (és számos országban az azt működtető önkormányzatok) közötti viszony újraszabályozása figyelhető meg a 90-es évektől.

4) A 2000-es években a szakirodalom a jóléti politikában egyre erősebb hangsúlyt kapó foglalkoztatási szempontok (a „foglalkoztatás-barát jóléti politika”) kapcsán két megközelítést mutat fel. Az egyik az un. „liberális aktiválás”, amely döntően pénzügyi ösztönzőkkel, így elsősorban az alacsony bérű munkák adóhiteleivel teszi „kifizetődővé” a segélyekhez képest a munkát, amihez némi képzési, átképzési támogatást szervez. E felfogásban szigorítják a munkanélküliek ellátásának, segélyezésének feltételeit és a munkaerőpiac alsóbb szegmenseiben elérhető munkaalkalmak elfogadásra ösztönzik a munkanélkülieket. A másik az un. „univerzális aktiválás”, amely a szociális védelem magasabb sztenderdjei mellett az oktatásra és képzésre és általában a foglalkoztatás minőségére fektet nagy hangsúlyt.

5) Az aktiválási törekvések már nagyon korán, a 90-es évek közepétől megfogalmaznak bizonyos feltételeket az ellátásokhoz, segélyekhez való hozzájutás kapcsán. Ezzel azonban új kérdések is felmerülnek; milyen legyen a viszony az egyének munkanélküli ellátásai és

inaktív családtagjaik támogatása között, mennyire szükséges differenciálni az un. aktiváló támogatásokat a foglalkoztatásba juttatandó fiatalok és idősebbek, egészségkárosultak, gyermeket nevelők, netán egyedül nevelők között, milyen egyéb intézményrendszereket (oktatást, gyermekintézményeket, egészségügyi rehabilitációt, stb.) kell még bekapcsolni az aktiválást elősegítő politikákba.

6) A különböző (skandináv, kontinentális, angolszász jóléti rendszerekhez tartozó) nyugat-európai országok különböző módon kombinált intézkedésekből álló reformjai mögött azonos törekvések mutathatók ki. Közös jellemzőjük, hogy az ellátásokhoz fűződő jogok és az ezzel járó kötelezettségek közötti viszonyt újraszabályozták, amikor az un. aktiváló programokban való részvételt az ellátások feltételéül szabták. Ezt a szigorítást ugyanakkor intenzív, egyénre szabott minőségi szolgáltatásokkal egészítették ki, hogy a munkanélküli ellátásban, segélyben részesülő valós esélyt kapjon a foglalkoztatás valamely formájába történő be- ill. visszailleszkedésre.

7) Mindennek megvalósítása érdekében a munkaerőpiaci és szociális intézményrendszer közötti szoros, egyes esetekben integrációig vezető együttműködésnek is intézményi kereteket teremtettek. Ezzel korábban megrögzült intézményi határokat, az önkormányzatiság kereteit lépték át (pl. Németország). Az intézményi koordináció ugyanakkor új megközelítéseket sürgetve a társadalmi párbeszéd, a munkaügyi kapcsolatok szereplői (munkáltatók, szakszervezetek, kormányzat) közötti viszonyt is érintette mindenütt (pl. Dánia, Franciaország, Hollandia, Norvégia, Németország).

8) A foglalkoztatáspolitikának a jóléti politikákkal való összehangolása új irányítási (new governance) rendszereket hívott életre. Ezek az új irányítási rendszerek fellazították, átjárhatóvá tették, helyenként (Egyesült Királyság, Hollandia) – máig tartó szakmai viták közepette - integrálták is az ellátásokat, segélyeket és támogató szolgáltatásokat nyújtó szervezeteket; az állami foglalkoztatási szolgálatokat és az önkormányzati szociális szolgáltatásokat. A koordinált és integrált működés helyi szintjein egyúttal a lokális munkaerőpiacok sajátos lehetőségeinek és erőforrásainak figyelembevételével és az aktiváló szolgáltatások piacának kiépülésével nyílt mód a foglalkoztatási aktiválás eszközeinek kialakítására.

9) A 2008/09-ben megjelent gazdasági válság körülményei közepette az OECD országok mindegyikében a hirtelen megnőtt munkanélküliség miatt a foglalkoztatáspolitikai eszközök között és a szociális segélyezésben a válságkezelés céljai előtérbe kerültek. A legtöbb fejlett országban a munkanélküli biztosítási ellátások terén időlegesen ismét tágabbra nyitották a jogosultsági kritériumokat és az ellátások szintjét. Ugyanakkor a szociális segélyezés (helyenként a családtámogatások) eszközeivel erősítették is a szegénység, elszegényedés elleni védelmet.

10) Az OECD 2011. szeptemberi (Employment Outlook) kiadványa a mély recesszió körülményei közepette megfontolásra ajánlja a munkanélküli ellátásra való jogosultság időtartamának átmeneti megemelését, különösen azokban az országokban, ahol az ilyen jogosultsági időtartam relatíve alacsony és ahol a tartós munkanélküliek szociális segélyezése

korlátozott. Természetesen egyúttal figyelmeztet e lépéseknek a közkiadásokban megjelenő következményeire és arra, hogy a munkaerő aktiválását célzó ösztönzőket ugyanakkor nem célravezető tompítani továbbra sem.

Hazai tapasztalatok

11) A szociális és munkaügyi intézményrendszer fejlesztését célzó két uniós támogatású program (HEFOP 2.2.2 és TÁMOP 2.5.2) egyértelműen igazolja: ahhoz, hogy a munkaügyi és szociális intézmények közötti szakmai integráció létrejöjjön, mindkét területen szükség van szervezeti és igazgatási változtatásokra valamint olyan új eljárásrendek kidolgozására, amelyek a nehezen foglalkoztathatók esetében elősegítik a munkaerőpiaci (re)integrációt.

12) Ahhoz, hogy a munkaügyi szervezetek fel tudjanak lépni mint szolgáltatásvásárlók, egyrészt az ügyfelekkel történő munka szolgáltatás jellegét indokolt és szükséges erősíteni, másrészt jogszabályban kell szabályozni az együttműködés során keletkezett új típusú feladatokat.

13) A szociális közszolgáltatási rendszeren belül a családsegítést nyújtó szervezetek a munkaügyi szervezetek partnerei. Ezért a családsegítést nyújtó szervezetek intézményi struktúrájának az átalakítása is indokolt. Körükben erősíteni kell a szakmai szabályozó folyamatokat eljárásrendek, protokollok kidolgozásával, valamint az estemenedzseri funkció kiépítésével. Másrészt javasoljuk, hogy az új intézményi struktúra tartópillére közészinten (mikrotársaság) épüljön ki.

14) Olyan új eseti segélyforma bevezetését javasoljuk, ami rugalmasan alkalmazható az együttműködés során.

15) Az integrált szolgáltatás nem intézményi, hanem feladat-integrációt jelent, és a szereplők közötti együttműködés a konkrét feladatvégzés köré szerveződik. Ezáltal célszerűbben és egyben eredményesebben lehet különböző intézménytípusok eltérő eszközrendszerét összehangolni, valamint a feladat elvégzéséhez szükséges szaktudásokat és működési elveket hatékonyabban mozgósítani.

16) A tanulmányban áttekintett különböző kutatások adatai azt igazolják, hogy a társadalmi távolságok szakadékká mélyültek, valamint a társadalmi törésvonalak egyre inkább térben is leképződnek. Az alacsony aktivitási szintet súlyosbítja, hogy a foglalkoztatási nehézségek nagymértékben koncentrálnak a népesség bizonyos rétegeire, és az ország bizonyos térségeire. A szegénységben élők körében mára kialakult egy olyan réteg, amelyik számára a társadalmi integráció hathatós szociálpolitikai beavatkozás nélkül reménytelen.

17) A jóléti transzferek (szociális és társadalombiztosítási jövedelmek) csak részben tudják kompenzálni a piaci jövedelmek egyenlőtlenséget növelő hatásait, így nem tudják megállítani a társadalom szétszakadását. Ezért az ágazatba történő beavatkozás időszerű. A segélyezési rendszer és a közfoglalkoztatási rendszer átalakítása azonban nem oldja meg azokat a strukturális feszültségeket, amelyek immár 15-20 éve jelentenek problémát az ellátórendszer működésében. Nem oldja meg azt, hogy a segélyek hatékonysága alacsony, valamint arra sem

ad választ, hogy a támogatási rendszer redundás, szétaprózódott, ami gátolja a források eredményes felhasználását.

18) A kormányzati intézkedések várható hatásait úgy foglalhatjuk össze, hogy valószínűsíthetően tovább rontja a szegénységben élők megélhetési helyzetét, hiszen a segélyek ilyen alacsony szinten való hagyása (és a minimálbér jelentős emelése) a legális foglalkoztatás csökkenéséhez és a szegénység súlyosbodásához vezethet.

19) Az eddigi kutatási tapasztalatok azt igazolják, hogy a közfoglalkoztatási forma nem képes a legális munkaerőpiacra való jutás elősegítésére. Természetesen a közfoglalkoztatásnak a foglalkoztatást elősegítő aktív eszközök között helye van, de nem célszerű csak erre építeni a nehezen foglalkoztathatók számára kiépített támogatási rendszert.

20) A TÁMOP 5.3.1. program adatainak elemzéséből látható, hogy a munkaerőpiaci elhelyezkedést akadályozó jelenségek közül az iskolázottsági, képzettségi elmaradás mellett két olyan tényezővel is számolni kell, amelyek elsősorban az ügyfél mikrokozonyzetének feszültségeiből táplálkoznak. Ebből az egyik a személyes nehézségek (önbizalomhiány, betegség, tartós fogyatékoság stb.), míg másik a munkavégzési tapasztalatok hiánya.

21) Az TÁMOP 5.3.1. program ügyfélkörének munkaerőpiaci előélete arra hívja fel a figyelmet, hogy segítség nélkül nem képesek az inaktivitásból kilépni. A tartós inaktivitás, az alacsony jövedelmi helyzet olyan „rossz köröket” eredményez, amelynek megtörése intézményi támogatás nélkül nem lehetséges. Esetükben az „első lépést” a foglalkoztatás felé olyan, az önálló életvitelre képessé tevő, és a munkaerőpiacra való belépést előkészítő és arra motiváló programok, támogató szolgáltatások jelenthetik, amelyek lehetővé teszik, hogy később sikeresen kapcsolódhassanak a hagyományos képzési/foglalkoztatási programokba, munkaerőpiaci szolgáltatásokba, és ezáltal társadalmi befogadásuk megvalósulhasson.

Javaslatok

22) A foglalkoztatási és a szociális szolgáltatások területén egyaránt szükség van szervezeti és igazgatási változtatásokra valamint olyan új eljárásrendek kidolgozására, amelyek a nehezen foglalkoztathatók esetében elősegítik a munkaerőpiaci (re)integrációt.

23) A munkaügyi szervezetben az ügyfelekkel történő munka szolgáltatás jellegét indokolt és szükséges erősíteni, másrészt jogszabályban kell szabályozni az együttműködés során keletkezett új típusú feladatokat.

24) A családsegítést nyújtó szervezetek esetében, a munkaügyi szervezetekkel való partneri viszony érdekében, az intézményi struktúrák átalakítása szintén indokolt. Körükben erősíteni kell a szakmai szabályozó folyamatokat eljárásrendek, protokollok kidolgozásával, valamint az estemenedzseri funkció kiépítésével.

25) Javasoljuk, hogy az új, foglalkoztatást támogató szociális intézményi struktúra tartópillére közészinten (mikrotérség) épüljön ki.

26) Olyan új eseti segélyforma bevezetését javasoljuk, ami rugalmasan alkalmazható az együttműködés során.

27) A közfoglalkoztatásnak a foglalkoztatást elősegítő aktív eszközök között továbbra is helye van, de a nehezen foglalkoztathatók számára más eszközökkel és szolgáltatásokkal is differenciálni kell az eddig kiépített támogatási rendszert.

28) A fejlett országok tapasztalatait nem elégséges elemenként tanulmányozni, hanem azokat a maguk komplex összefüggéseiben szükséges értelmezni. Mivel a szociális ellátások a szociális és munkaerőpiaci szolgáltatásokkal együttesen fejtik ki hatásukat a foglalkoztatási integrációra, további komplex kutatásokra van szükség a jóléti és munkaerőpiaci igazgatás – hazai és fejlett országokbeli - intézményrendszerének alakulását illetően. Ennek fontosságát a gazdasági válság hatásainak kezelése is aláhúzza.

Aktiválás – foglalkoztatás- és szociálpolitikák eszközeinek és intézményeinek összehangolása a fejlett országokban

készítette: Simonyi Ágnes

V. részfeladat, 2-3 pont

Bevezetés

A szociális ellátások – tágabban a jóléti juttatások – foglalkoztatási ellenősztönző hatása Magyarországon az elmúlt évtizedben, különösen pedig néhány segélyezéssel, közmunkákkal kapcsolatos intézkedést követően a közelmúlt pár évben került a szakmai és közpolitikai viták középpontjába. Az elmúlt évtizedek Egyesült Államokbeli és nyugat-európai „welfare/workfare” vitái itthon 2008-tól a „segély helyett munkát”, majd pedig a 2010-es kormányváltást követően a jólétivel szembe állított „munka-alapú társadalom” foglalkoztatás- és szociálpolitikai követelményeinek megfogalmazása kapcsán lángholtak fel. E résztanulmány célja áttekinteni és értékelni azokat a szakpolitikai folyamatokat (eredményeket, problémákat és diszfunkciókat együtt), amelyek a gyakran hangoztatott jelszavak mögött a fejlett országok jóléti rendszereiben - közelebbről foglalkoztatáspolitikájában és segélyezési rendszereiben – végbementek/végbemennek.

A folyamat ugyanis nem zárult le. Az „Európa 2020 Stratégia”¹ az intelligens és fenntartható növekedés hosszú távú céljai mellett harmadikként az „inkluzív növekedést” fogalmazta meg, vagyis a magas foglalkoztatáson valamint szociális és területi kohézió alapuló növekedés prioritását. A foglalkoztatás növelését célzó munkahelyteremtés mellett így kiemelt cél az adó- és szociális juttatási rendszerek hatékonyságának emelése, hogy meg is érje dolgozni. Kiemelt célja az Uniónak a társadalmi kirekesztés elleni küzdelem és a munkaerőpiacról kirekesztettek integrálása a foglalkoztatásba. Az európai stratégia ezen alapvető és hosszú távú törekvései Magyarország foglalkoztatás- és szociálpolitikájának is a tengelyében állnak. A foglalkoztatottság, a munkaerőpiaci aktivitás növelése, különösen a leghátrányosabb helyzetű társadalmi rétegek számára a növekedés és a társadalmi integráció alapvető kérdése. Ennek érdekében kell erősíteni a munkavállalást mind szélesebb körben elérhetővé és kifizetődővé tevő foglalkoztatás- és szociálpolitikai eszköz- és intézményrendszert, valamint egyensúlyt teremteni a szociális biztonságot és a munkára ösztönzést szolgáló támogatások között. És ehhez kell rendelni nálunk is a szociális és foglalkoztatási szolgáltatások komplex,

¹ Európa 2020 – Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája, A Bizottság közleménye, Brüsszel, 2010. 3. 3. COM (2010)

széles körben hatni tudó, differenciált szolgáltató rendszerét. A nemzetközi tapasztalatokat a továbbiakban ezeknek az európai és hazai foglalkoztatás- és szociálpolitikai prioritásoknak a szempontjából tekintem át.

Mivel az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök felülvizsgálata és a szociális segélyezéssel való összefüggéseinek áttekintése Nyugat Európában (valamint az Egyesült Államokban, Kanadában, Ausztráliában és Japánban) már a 90-es években megkezdődött e résztanulmányhoz a 90-es és 2000-es évek rendkívül gazdag nyugat-európai, amerikai szakirodalmából merítettem. Ezek jelentős része, és nemcsak OECD és EU megrendelésre készültek, hanem a különböző nemzeti kutatási alapokból finanszírozottak is, két vagy több ország tapasztalatait és folyamatait összehasonlító elemzés. Fontos jellemzőjük a számok, adatsorok mögé tekintő, a közpolitikák alakulását hosszabb távon befolyásoló tényezőket értelmező kvalitatív voltak.

A foglalkoztatáspolitikák többoldalú felülvizsgálata a 90-es évektől kezdődően

Jóléti függés, segélyezési csapda, jogok és kötelezettségek egyensúlya, foglalkoztatás-barát jóléti politika, foglalkoztathatóság, legyen a munka kifizetődő, aktiválás... Különböző kifejezések és jelszavak, amelyek a fejlett országok szakpolitikai vitáiban sűrűn felbukkantak. Mit is jeleznek ezek a kifejezések? Jelzik a különböző szakpolitikák, szakpolitikai eszközök és intézmények egymáshoz való viszonyának változását, és természetesen jelzik azokat a társadalmi változásokat, amelyek a foglalkoztatás rendszerének átalakulásával – a globalizálódással, a technikai és technológiai fejlődéssel, a migrációval - a fejlett ipari társadalmakban a XX század második felétől végbementek. Azokat a változásokat, amelyek egyúttal a fejlett világ jóléti rendszereit – társadalombiztosítását, egészségügyi és nyugdíj rendszereit, oktatását, lakhatást és megélhetést nyújtó segélyezési rendszereit – is kihívások elé állították.

A változások átszüremlése a foglalkoztatáspolitikába lassú és fokozatos volt, míg napjainkban kezd kiterjedni a több közpolitikai alrendszerre, így elsősorban a szociális ellátásokra és szolgáltatásokra, de jelentős mértékben már a nyugdíjrendszerekre és családtámogatási rendszerekre is. A munkanélküliséget kezelő európai foglalkoztatáspolitikai korábbi felosztása aktív (a foglalkoztatásba visszasegítő) és passzív (az elvesztett jövedelmet kompenzáló) ellátásokra már korábban is jelezte az aktiválás szándékát, bár ez a felosztás a 90-es évek

közepéig csak a szűken vett foglalkoztatáspolitikai eszköz- és intézményrendszerének működtetése terén volt a hazai közpolitikai figyelem középpontjában. Ez volt az a történelmi periódus, amikor a kelet-közép-európai országok piacgazdasági átalakulása során e térségben is bevezetésre kerültek a nyugat-európai foglalkoztatáspolitikai eszközök, intézmények. Akkor, amikor a szakirodalmat áttanulmányozva már látható, hogy a fejlett országokban (az OECD térségében és az EU tagállamok majd mindegyikében) az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök eredményességét illetően kemény kételyek fogalmazódtak meg ezeknek a jóléti ellátásoktól és szolgáltatásoktól, elsősorban a segélyezéstől és oktatástól, képzéstől való elszakíttóságuk vagy nem kellő összehangoltsága miatt. Térségünkben, nálunk ekkor épül ki a szociálpolitika önálló intézmény-és eszközrendszere, ekkor formálódik az önálló szakképzési rendszer és a demokratikus oktatási rendszer, párhuzamosan a munkaerőpiaci intézményrendszerrel, és sajnos attól számos szakmai, közpolitikai, intézményi érdekből, törekvésből kifolyólag lehatároltan. Az Egyesült Államokban és Nyugat Európában (először az Egyesült Királyságban, majd Hollandiában, némileg később Németországban) a foglalkoztatási aktiválás igénye már ekkor felvetette a munkaerőpiaci és szociális ellátások közötti viszony átgondolását, a munkaerőpiaci intézmények szociális szolgáltatásokkal valamint az oktatással, szakképzéssel való fokozott együttműködésének szükségességét.

Az aktiválási politikák két nagy kérdést kezdtek feszegetni a 90-es évek közepétől. Az egyik a szegénységet enyhítő segélyezés és a munkanélküliek ellátása közötti viszony kérdése. A másik pedig - egyre inkább az előtérbe nyomulva - a szociális segélyezést és társadalmi beilleszkedést segítő szociális szolgáltatások valamint a munkanélküliek ellátását és a munka világába való be- ill. vissza-illeszkedésükre hivatott munkaerőpiaci intézményrendszer közötti viszony kérdése. A biztosítási jogosultság és a szociális támogatásokra való jogosultság valamint az ezekkel kapcsolatos kötelezettségek, ezek érvényre juttatásának és biztosításának mértéke, mikéntje pedig mindkét kérdés mögött meghúzódva máig kíséri a szakpolitikai és szakmai vitákat.

Az első kérdést illetően kezdetben a hagyományosan biztosítás alapú munkanélküli ellátások bőkezűsége került napirendre, hiszen számos kutatás szerint a hosszú ideig járó és a jövedelmeket magas szinten visszafutató ellátások kevésbé ösztönözték a munkanélkülieket munkakeresésre. Ezek átalakításának, megkurtításának szándékai viszont beleütköztek egy más típusú jövedelem pótlás kérdésébe; a munkanélküliségből, inaktivitásból és/vagy alacsony keresetektől fakadó és adókból finanszírozott, szegénységet enyhítő ellátásokkal való

összehangolás kérdésébe. Abba, hogy hol húzódjon a határ a munkájukat elvesztő, időlegesen jövedelem nélkül maradtak és a munkajövedelem nélküli szegények között, milyen legyen az arány az un. „utolsó menedéket” jelentő szociális segély(ek) és a korábbi keresetektől is függő, de általában magasabb munkanélküli ellátások között.

A kérdés a 90-es évektől azért is élesen vetődik fel, mert a hagyományos, biztosítás alapú munkanélküli ellátás már szűknek bizonyul a foglalkoztatási gondok kezeléséhez. A gyakran posztindusztriálisnak mondott munkaerőpiacokon, a szolgáltatási szektor és a rugalmas foglalkoztatási formák térnyerésével egyre kevesebben tartják el a biztosítási rendszereket és egyre kevesebben szereznek jogokat az ellátásokra. Így egyre több teher hárul a szegénység ellen védelmet és minimális jövedelmet nyújtó, adókból finanszírozott, legtöbbször helyi, önkormányzati szinteken megítélt szociális támogatásokra. Így a kormányzati foglalkoztatáspolitikai ágazati eszközrendszere és a jóléti rendszerek szegénységet kezelő segélyezési politikája (és számos országban az azt működtető önkormányzatok) közötti viszony újraszabályozása figyelhető meg a 90-es évektől.

A 2000-es években a szakirodalom a jóléti politikában egyre erősebb hangsúlyt kapó foglalkoztatási szempontok (a „foglalkoztatás-barát jóléti politika”) kapcsán két megközelítést mutat fel. Az egyik az un. „liberális aktiválás”, amely döntően pénzügyi ösztönzőkkel, így elsősorban az alacsony bérű munkák adóhiteleivel teszi „kifizetődővé” a segélyekhez képest a munkát, amihez némi képzési, átképzési támogatást szervez. E felfogásban szigorítják a munkanélküliek ellátásának, segélyezésének feltételeit és a munkaerőpiac alsóbb szegmenseiben elérhető munkaalkalmak elfogadásra ösztönzik a munkanélkülieket. A másik az un. „univerzális aktiválás”, amely a szociális védelem magasabb sztenderdjei mellett az oktatásra és képzésre és általában a foglalkoztatás minőségére fektet nagy hangsúlyt. (Barbier 2004, 2005)

Az aktiválás kérdésének egyre tágabb összefüggésekre kitekintő körbejárása, a szociális segélyek és munkanélküli ellátások valamint a különböző szolgáltatások közötti összehangolás erőfeszítései és a támogatások ösztönzőbb és jobb célzására irányuló törekvések során jutottak el a fejlett országok foglalkoztatáspolitikai reformjai az ellátásokat és szolgáltatásokat nyújtó intézményrendszerek közötti szinergiák felébresztésének, később koordinált és integrált együttműködésének igényéhez. Ez elsősorban a történeti fejlődéssel

kiépült hagyományosan önkormányzati keretek között zajló szociális ellátások és szolgáltatások valamint a fejlett ipari társadalmakban kormányzati szervezett munkaerőpiaci intézményrendszer, az állami foglalkoztatási szolgálatok közötti viszony újragondolását jelentette. De a munkanélküli biztosítás rendszerének változtatása és a jövedelemtámogatások alakítása több európai országban a munkaügyi kapcsolatok – munkáltatók és szakszervezetek közötti párbeszéd – rendszerét is érintette.

A munkanélküliség elleni jövedelempótló védelem és a foglalkoztatásba vezető ún. aktív eszközök viszonya azonban még mindig csak az aktiválás bizonyos „szűk” felfogását jelenti. Tágabb értelemben az aktiválás a foglalkoztatásban való részvétel növelésére, a munkából való időleges vagy (egészségi, családi, életkori vagy más okból való) tartós távolmaradás csökkentésére irányuló komplex politikát jelent, amely korábban rögzült jóléti jogosultságokat erősebben kapcsol össze a munkakeresés, a foglalkoztatásba illeszkedés erőfeszítéseivel. (Clasen, Clegg, 2006, Immervoll 2010)

E rész tanulmány e kérdésköröket együttesen ebben a tág felfogásban tárgyalja. Egyúttal azt is szem előtt tartja, hogy a különböző ellátások és szolgáltatások egymáshoz való viszonya nemcsak a támogatások színvonalával összefüggő kérdés, hanem a ráfordítások mikéntjének, hatékony megszervezésének (végső soron természetesen ráfordítási) kérdése is. Bemutatja, hogy az aktiválási törekvések már nagyon korán, a 90-es évek közepétől megfogalmazznak bizonyos feltételeket az ellátásokhoz, segélyekhez való hozzájutás kapcsán. Ám az ilyen típusú aktiválással azonban új kérdések is felmerülnek; milyen legyen a viszony az egyének munkanélküli ellátásai és inaktív családtagjaik támogatása között, mennyire szükséges differenciálni az ún. aktiváló támogatásokat a foglalkoztatásba juttatandó fiatalok és idősebbek, egészségkárosultak, gyermeket nevelők, netán egyedül nevelők között, milyen egyéb intézményrendszereket (oktatást, gyermekintézményeket, egészségügyi rehabilitációt, stb.) kell még bekapcsolni az aktiválást elősegítő politikákba. Ezek a tágan és komplexen értelmezett aktiválás felvetései mind az EU, mind az OECD dokumentumaiban az elmúlt években igen nagy hangsúlyt kaptak. (Commission 2007, 2008, OECD 2010, 2011, Immerwoll 2010)

A következőkben néhány nyugat-európai ország példáján mutatom be az aktiválás lépcsőit, folyamatait, megközelítésének egyre komplexebbé válását. Leginkább azoknak az országoknak az aktiválási törekvéseire koncentráltam, amelyekkel az elmúlt két évtized haza

foglalkoztatáspolitikájának és foglalkoztatáspolitikai eszköz- és intézményrendszerének alakítása során is a legintenzívebben működtünk együtt különböző kétoldalú és uniós kutatási, fejlesztési programok során. Igyekszem a mai hazai aktiválási törekvések fényében ezeknek az ország eseteknek a végig gondolása során az olyan reform elemeket is bemutatni, amelyek korábban elkerülhették figyelmünket vagy adott körülmények között kimaradtak a tapasztalatok átvétele, adaptálása során.

Németország

Németországban a foglalkoztatáspolitikai, a munkanélküli ellátások reformja (az ún. Harz reformok) és az intézményi reformok a 90-es évek közepétől szorosan összefonódva valósultak meg. Mégpedig oly módon, hogy a szociális és foglalkoztatási problémák integrált kezelésével a szövetségi állam valamint a tartományok és a helyi önkormányzatok viszonyában több lépcsőben és fokozatosan fontos átalakulások történtek.

Németországban a munkaerőpiaci politika és intézményrendszer működtetése a szövetségi kormányzat felelősségi körébe tartozik. A munkanélkülieknek nyújtott szolgáltatásokat, az aktív munkaerőpiaci politika eszközeit (az álláskeresés támogatásától, a képzések és átképzések szervezéséig, a munkaerőpiaci központok fenntartásáig az 1969-ben bevezetett Munkatörvény (Arbeitsförderungsgesetz – AFG) szabályozta. Ez a törvény mindenek működtetését a Szövetségi Foglalkoztatási Hivatalra bízta, amely a maga 140 nyugat-németországi, majd később még 40 kelet-németországi regionális hivatalával és kb. 90 ezer alkalmazottjával az egyik legkiterjedtebb szövetségi hatóság.

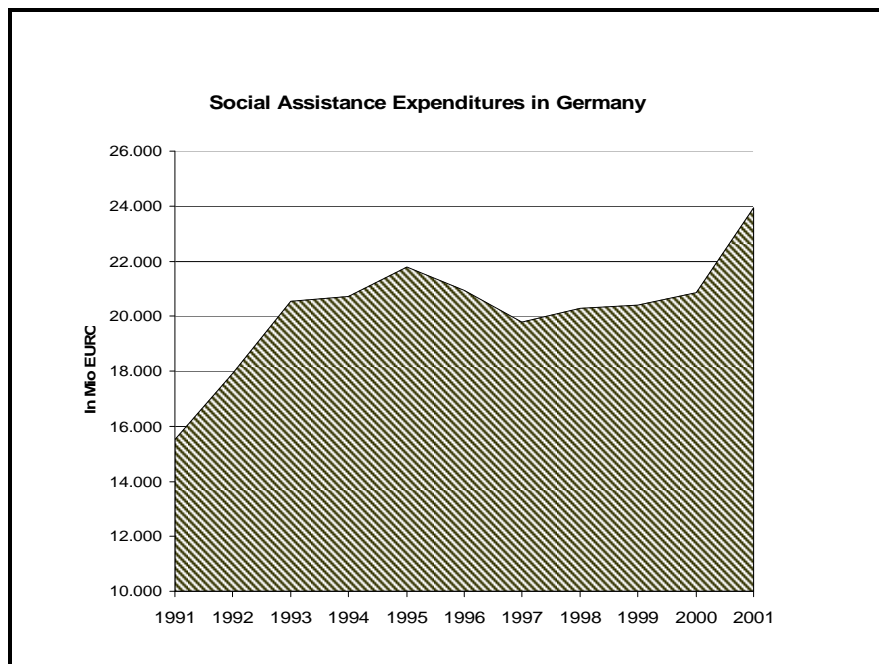
Az ebben meghatározott munkanélküli biztosítási rendszer két féle ellátást nyújtott: 1) a keresettől függő munkanélküli ellátást (arbeitslosengeld) azoknak, akiknek korábbi munkaviszonyuk során volt befizetésük a munkanélküli biztosítási alapba, amely a kifizetéseket fedezi. 2) a rászorultsági alapon megítélt és a korábbi nettó jövedelem 50-60%-át kitevő munkanélküli segélyt (arbeitslosenhilfe) azoknak a munkanélkülieknek, akik munkaviszonyuk alapján a keresetfüggő ellátásra nem, csak erre a segélyre szereztek jogot. Ezt a segélyt az előzőtől eltérően szövetségi adókból fedezik. A szövetségi kormány azonban a munkavállalók és munkáltatók befizetéseiből finanszírozott biztosítási alap deficitjét is fedezi a költségvetésből.

A munkaerőpiaci politika szövetségi szintű felelőssége a foglalkoztatást befolyásoló adó-és pénzügypolitikával azonos szinten fogalmazódott meg. A szövetségi kormányzati szinthez köti a munkaerőpiaci politikát az is, hogy a munkaügyi kapcsolatok keretében intézményesült országos béralkukhoz is szorosan kapcsolódnak a munkanélküli ellátásokról való megállapodások.

Ugyanakkor a szegényeket támogató szociális segélyezés történelmileg a városokhoz, helyi szintekhez kötődően alakult ki Németországban is a többi fejlett nyugat-európai országhoz hasonlóan. Az 1963-as Szövetségi Jóléti Törvény (Bundessozialhilfegesetz – BSHG) a nehéz helyzetben levő állampolgárok társadalmi támogatáshoz való jogait egységesítette, de egyúttal a végrehajtást és a finanszírozást a helyi hatóságok felelősségi körébe utalta. Miközben a három nagy társadalombiztosítási rendszer; a nyugdíjrendszer, az egészségbiztosítási rendszer és a munkanélküli biztosítás rendszere volt hívatott a legnagyobb társadalmi (időskori, egészségi és foglalkoztatási) kockázatok kezelésére, addig a helyi szintű szociális segélyezés szinte „maradvány-elvűen” marginálisnak gondolt szegénységi kockázatok kezelésére volt kialakítva.

A jövedelem ellátási rendszer tehát az ún. háromszintű (three-tier) rendszernek felelt meg: a legmagasabb ellátást a kereset arányos munkanélküli ellátás, a középső szintet a munkanélküli segély, a legalsó szintet pedig a szociális segély nyújtotta. Ezt a strukturális és intézményi koncepciót a 80-as évek közepétől számos kihívás érte. A munkanélküliek száma 1990 és 2002 között 2 millióról 4 millióra, kétszeresére nőtt. E növekedés kétharmada az újonnan csatlakozott keleti tartományokból eredt. A munkanélkülieken belül megnőtt a biztosítási alapú ellátásból kiesettek, ill. oda be sem jutottak aránya, és a szociális segélyezésre egyre nagyobb teher hárult a jövedelmek pótlásában. A 60-as évektől 2002-ig a helyi szinteken szociális segélyezették száma hatszorosára nőtt, úgy hogy közben a városokra és régiókra nehezedő terhek kiegyenlítésére sem nyílt mód, és egyes önkormányzatok súlyos költségvetési nehézségekkel küzdöttek. A 2000-es évek elején 1,68 millió 15 és 64 év közötti személy kapott szociális segélyt Németországban, miközben közülük közel egy millióan munkaképesek voltak. (Schulze-Böing, 2005)

1.ábra: A szociális segélyezés kiadásai Németországban 1991-2001 között



forrás: Német Szövetségi Statisztikai Hivatal, Schulze-Böing, 2005

A helyi önkormányzatok közül a 90-es évek közepétől egyre többen és egyre gyakrabban kezdtek helyi foglalkoztatási programokba a munkanélküliséggel felduzzadt szociális terheik ellensúlyozására. E kezdeményezések a szociális segélyezésben részesülők és a tartós munkanélküliek foglalkoztatásának előmozdítását célozták. Leggyakrabban hátrányos helyzetű fiataloknak szervezett képzések és induló vállalkozások támogatása voltak ennek a pénzügyi és szociális nyomásra kibontakozó helyi foglalkoztatáspolitikai eszközrendszernek az elemei. A segélyezettet megcélzó helyi foglalkoztatási projekteket a szociális segélyezésre rendelkezésre álló költségvetésből fedezik a Jóléti törvény (BSHG) „az emberek munkához segítségét célzó” paragrafusai alapján.

Egy, a német önkormányzatok 2002 országos tanácskozásán (Stadtetag) közzétett adat szerint e helyi programoknak köszönhetően mintegy 400 ezren találtak időszakosan munkát. Közel felük társadalombiztosítási jogszerző idővel járó határozott idejű munkaszerződés alapján dolgozott, másik felük pedig a segélyezés fenntartása mellett alacsonyabb díjazású közhasznú munkán vett részt. Ez utóbbi keretében többnyire közterek, kulturális és szociális intézmények karbantartását, középületek felújítását, hulladék feldolgozást és újrahasznosítást végeznek. Terjedőben vannak a tartós munkanélkülieknek és a foglalkoztatásba nehezen re-integrálhatóknak szóló olyan helyi foglalkoztatási projektek is, amelyeket 75 %-ban a

Szövetségi Foglalkoztatási Hivatal finanszíroz. Az ő adataik szerint 2002-ben az így teremtett – társadalombiztosítási jogszerzést is nyújtó - munkaalkalmak száma közel 250 ezer volt.

A helyi önkormányzatok a munkahelyteremtés és munkába integrálás mellett az un. preventív munkaerőpiaci politika terén is kezdeményezően léptek fel, amikor a felnőttképzéssel, továbbképzéssel kapcsolatos helyi és regionális információs szolgáltatásokat építettek ki a területükön élő hátrányos helyzetű, szociális segélyben részesülő és/vagy tartós munkanélküli célcsoportnak. De a 90-es évek közepétől/végétől a helyi önkormányzatok segélyezettekkel foglalkozó szolgáltatásai között megjelent a munkahelyekre való kiközvetítés, a közvetlen munkába helyezés is. Ezzel kiegészítették a Foglalkoztatási Hivataltól kapott munkahely kínálatot. Ez utóbbiaktól eltérően a helyi munkahely közvetítés jobban alkalmazkodott a nehezen elhelyezhető állástalanok helyzetéhez, és az önkormányzatok szolgáltatásai rugalmasabban tudták kombinálni a különböző ellátási és foglalkoztatási integrációs eszközöket és lehetőségeket a legproblematisabb segélyezett rétegnél. A szociális segélyezettekkel való munkában a német önkormányzatoknál is teret nyert az „először a munka” (work first) megközelítés; a segélyezést megkezdését megelőzően a kérvényező munkába helyezésének lehetőségeit vizsgálták meg, a segélyt pedig a munkakeresést támogató szolgáltatásokkal együtt vagy munkába helyezés és az abból befolyt jövedelem függvényében állapították meg. A munka keresését saját szervezésű képzésekkel (IT kurzusokkal, bevándoroltak esetében nyelvtanfolyamokkal, fiataloknál képzési információs szolgáltatásokkal) támogatták. Egyes önkormányzatoknál a hozzájuk segély igényel forduló, nehezen elhelyezhető rétegnél 60 %-os munkába helyezési arányt is el tudtak érni. (Schulze-Böing, 2005)

Mindezek alapján kijelenthető, hogy a 90-es évektől német foglalkoztatáspolitikai egyik leginnovatívabb eleme a helyi önkormányzatoknak ez a formális mandátum nélkül kialakított munkaerőpiaci szerep- és felelősségvállalása volt. Az önkormányzatok kitágították a leghátrányosabb társadalmi csoportokért viselt felelősségüket és e célt szolgáló eszközeik felhasználását. A szociális segélyeket „aktiváló módon” kezdték felhasználni oly módon, hogy ne csak a segélyezettek egy minimális jövedelem szintjét tartsák fenn, hanem társadalmi, gazdasági státusát is meg tudják változtatni a foglalkoztatásba való be- vagy visszajuttatással. Ezeknek a törekvéseknek az eredményeképpen olyan helyi non-profit szervezetek jöttek létre vagy az un. szociális gazdaságnak azok a formái, amelyek segítették az önkormányzatok foglalkoztatási céljait. A német regionális, városi és kisebb helyi

önkormányzatok szintjén a helyi gazdaságfejlesztés céljaival összhangban kezdték felhasználni a szociálpolitika minimum jövedelmet nyújtó segélyezési eszközeit és szolgáltatásait, és ezekkel összhangban a központi foglalkoztatási intézményrendszer bizonyos – munkaerőpiaci képzéseket, munkaközvetítési szolgáltatásokat biztosító - erőforrásait is. Schulze-Böing, a német önkormányzatok szövetségének vezetője szerint a helyi erőforrásokból foglalkoztatási támogatásra fordított összegek a 2000 évtized elején már a szövetségi munkaerőpiaci kiadásoknak 20 %-át tették ki. (Schulze Böing 2005, 2010) Ez főként a munkaerőpiaci problémák és szociális segélyezés tömegessége miatt nagy nyomás alatt levő nagyvárosok számára különösen megterhelő volt.

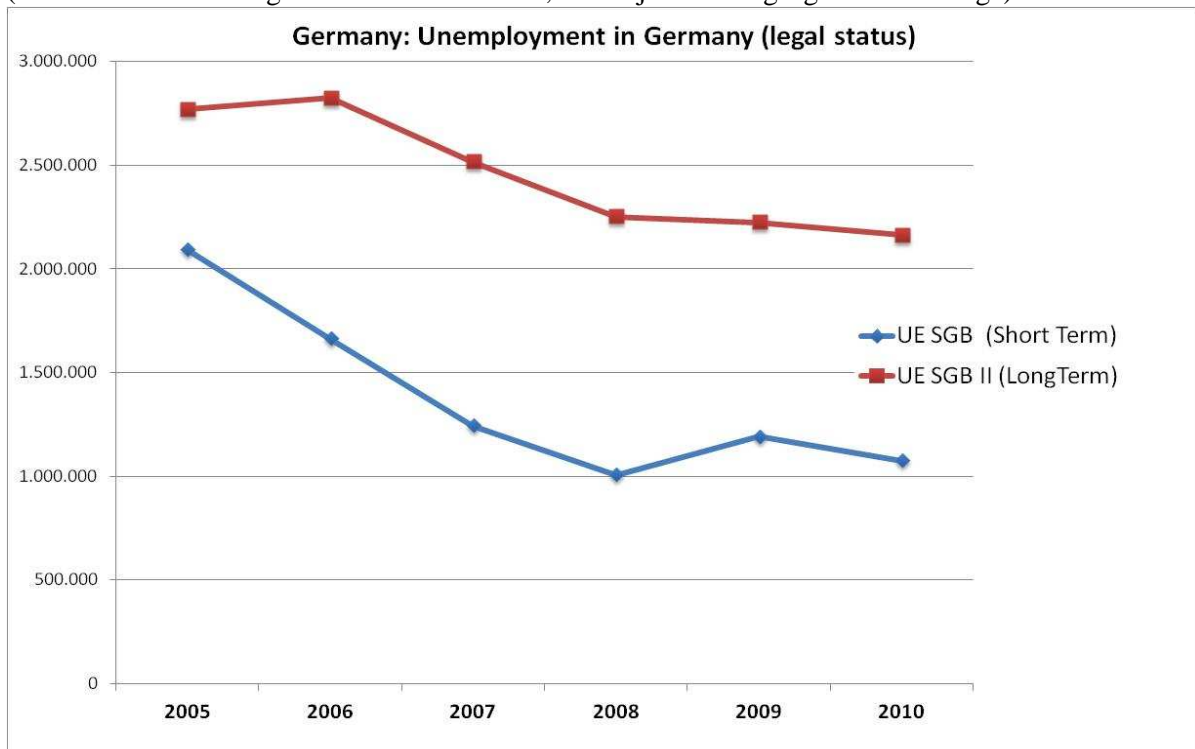
2000-es évek közepétől a német foglalkoztatáspolitikai aktiváló törekvése új fejezethez érkezett, ami részben a munkanélküli biztosítás és segélyezés átalakítását, részben pedig a helyi foglalkoztatási törekvések újrapozícionálását jelentette. A szövetségi kormány Agenda 2000 programjának keretében a 2003-tól megvalósított munkaerőpiaci reform célja igen összetett volt. A munkaközvetítés rendszerében a minőségi követelmények megerősítése, a rugalmas foglalkoztatási formák támogatása, a fokozott munkára ösztönzés, a nagyobb költséghatékonyság és a jobb átláthatóság egyaránt célokként fogalmazódtak meg részben a saját – korábban leírt – munkaerőpiaci fejlemények, részben pedig brit, holland és egyes skandináv példák alapján.

Az ellátások terén az un. Hartz reformok – és hosszú viták és módosítások - alapján a korábbi háromszintű (three-tier) rendszer kétszintessé (two-tier) alakult. A korábbi munkanélküli biztosítás – mértéke és folyósítási időtartamának változása mellett, de - megmaradt a szociális háló felső szintjének (munkanélküli ellátás I.). A korábbi munkanélküli segély és a korábbi szociális segély azonban összevonásra került az un. munkanélküli ellátás II-ben. A munkaképes rászorultak korábbi szociális segélyezése tehát megszűnt, ill. beintegrálódott a munkanélküli ellátás II-be. Ezt az ellátást kiegészítheti az ellátásban részesülő családtagjainak szociális támogatása és bizonyos lakhatási támogatás is. Ám ezek közül csak a lakhatási támogatást nyújtják rászorultsági alapon a helyi önkormányzatok, a többi ellátást szintén rászorultsági alapon, de – az egyébként úgyszintén átalakított - szövetségi munkaerőpiaci szervezet, a Szövetségi Munka Ügynökség biztosítja.

Az alábbi 2. ábrában az UE SGB (kék jelzés) a munkanélküli ellátás I-ben, tehát a keresetarányos biztosításban résztvevők számát mutatja. Az UE SGB II (piros jelzés) az ilyen

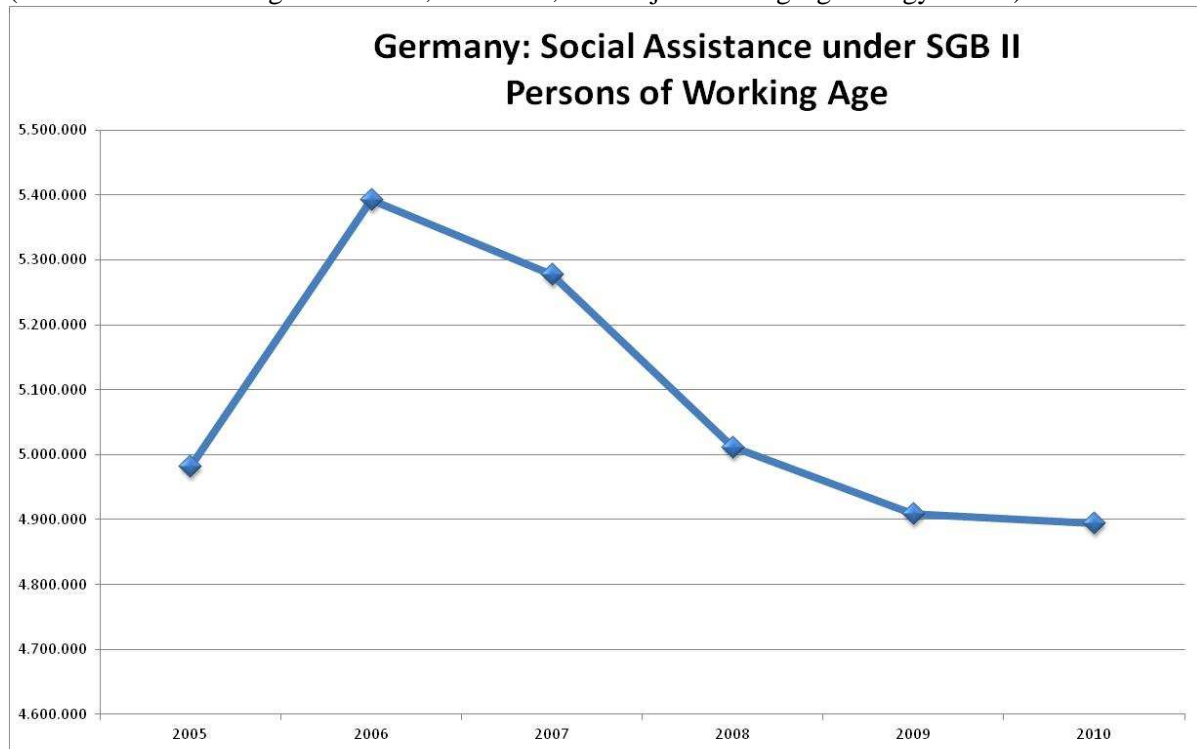
ellátásra már vagy egyáltalán nem jogosult munkaképes korúak összevont (munkanélküli és szociális) segélyében részesülők számát jelöli. Jól látható, hogy a 2005-ös helyzethez képest mindkét típusú ellátásban csökkent a résztvevők száma a 2008-as válságot követő két évben is. Az arányok viszont megváltoztak, és a magasabb, keresetfüggő ellátásban részesülők kb. a felét teszik ki az ellátottaknak (Schulze-Böing, 2011) Ugyanakkor viszont a 3. ábra azt mutatja, hogy a munkanélküli ellátás II-ben nyilvántartottak között 5 millióról alig csökkent 4,9 millióra a rászorultsági alapon szociális segélyben részesülők száma.

2. ábra: A német munkanélküliek státusa az ellátásban történő részvétel státusa szerint
(forrás: Bundesarbeitsgemeinschaft-Jobcenter, német jobcenter igazgatók szövetsége)



3. ábra: A német munkanélküli ellátás II-ben résztvevők közül a szociális segélyben is részesülők száma

(forrás: Bundesarbeitsgemeinschaft, Jobcenter, Német jobcenter igazgatók egyesülete)



A szociális segélyezés integrálása a munkanélküli segélyezéssel a szövetségi hatóság felelősségi körébe a német munkaerőpiaci politikát egységesítette. Ez részben a nagytömegű segélyezett diszkriminációra is lehetőséget adó elkülönült kezelését szüntette meg, de egyúttal tehermentesítette a nagyvárosok önkormányzatait és kibővítette a területek közötti munkaerő közvetítés lehetőségeit is. A szövetségi hatóság tehermentesítése és a helyi foglalkoztatási kezdeményezések fenntartása érdekében ugyanakkor a német törvényhozás kísérleti jelleggel a helyi önkormányzatok és a munkaerőpiaci intézmények között az ellátásban részesülőknek nyújtott szolgáltatásokra konzorciumok létrehozatalát engedélyezte. (Az engedélyezésre azért volt szükség, mert a német alkotmány tiltja a szövetségi kormány és a helyi önkormányzatok közötti bármely közvetlen pénzügyi kapcsolatot.) A helyi önkormányzati munkaerőpiaci szerep elhalványulásával kapcsolatos aggodalmakat a fejlemények az elmúlt évek tapasztalatai alapján cáfolják. Sőt, úgy tűnik, hogy a reformok során rögzített – bár körülhatárolt - hivatalos önkormányzati funkciók, az együttműködés kereteinek kialakítása révén a szövetségi és önkormányzati intézményrendszer között hatásos szinergiák jöttek létre. Egyúttal pedig az önkormányzatok segélyezésének munkakeresési és munkába állási (work first) elvárásait megerősítette a munkanélküli ellátásokban részesülőkkel szemben is. (Clasen, Clegg, 2006)

Az önkormányzatok és a munkaügyi intézményrendszer helyi szervezeteinek konzorciumai igen széles hálózati körben alakítják partneri viszonyaikat. Az önkormányzatok által működtetett szociális és ifjúsági szolgáltatásokon keresztül vonják be a sebezhető csoportokat a munkaerőpiaci programokba. Az önkormányzatok, maguk is, mint munkaadók, de a helyi gazdasági szereplők bevonásával együtt is jelzik a legkülönbözőbb (rövid és hosszabb távú) foglalkoztatási lehetőségeket és ezek feltételeit. Szoros a kapcsolatuk a szakmai kamarákkal is. Egyes konzorciumok a képző intézményekkel és a munkáltatókkal közösen működtetnek munkába helyező képzéseket (school to work program). (Schulze-Böing 2011)

Az önkormányzatok 90-es évektől kialakult foglalkoztatáspolitikai szerepvállalásából nemcsak a helyi kapcsolatrendszerekből fakadó nagyobb rugalmasság szűrődött át a német munkaerőpiaci intézményrendszer működésébe, hanem az aktiválási törekvés is. Míg korábban a munkanélküli ellátások nem kötődtek aktiváló programokban való részvételhez vagy un. „munka teszthez”, addig a korábbi szociális segély feltételeként az azt folyósító önkormányzatok – mint láttuk – már a 90-es évek végétől a hozzájuk fordulóknak elsősorban munka és munkajövedelem lehetőségeket kerestek az „először a munka” (work first) felfogás jegyében, és az álláskeresési és elhelyezkedési aktivitás függvényében folyósították a segélyeket. A megreformált ellátási rendszerben a szövetségi munkaerőpiaci szervezet által folyósított munkanélküli ellátás II folyósításához viszont már előírtak bizonyos munkakeresési aktivitást és bizonyos, a munkába állást segítő programokban való kötelező „aktiválási” periódust. Ebből a kötelező foglalkoztatási részvételből az un. 1 euros muka elfogadásának kötelezettsége vált ismertté, mint a segélyezés feltétele bizonyos aktiváló programok és szolgáltatások keretében. (Clasen, Clegg, 2006)

Dánia

A dán munkanélküli ellátási rendszer a skandináv jóléti rendszer egyik változataként az egyik legkevésbé differenciáló rendszerként volt ismert sokáig. A munkanélküli biztosítás keresetfüggő voltának differenciáló hatását (a 90-es évek során folyamatosan csökkentett) plafonokkal egyenlítették kis, oly módon, hogy az átlag felett keresők ellátása lényegesen alacsonyabb volt, mint Németországban vagy Franciaországban. A munkanélküliséget megelőző három évben ledolgozott 52 hét, mint jogosultsági kritérium még a 90-es évek közepének szigorításai után is viszonylag bőkezű maradt, és a 2000-es évek közepén még mindig a munkanélküliek 85 %-a részesült munkanélküli biztosításban. A viszonylag

egyenlősítő ellátási politikát jelzi az is, hogy a munkanélküliek szociális segélye is elérte a munkanélküli biztosítás átlagának 80 %-át (Kvist 2002, Clasen, Clegg 2006, Madsen 2006) Sőt, az életkor szerinti differenciáltságot is megszüntették, amikor visszavették azt a lehetőséget, hogy 50 éves kortól teljes munkanélküli ellátással tartósan ki lehessen lépni a foglalkoztatásból.

Ugyanakkor a dán munkanélküli biztosítási rendszer (az ún. Ghent rendszer) költségeit a munkavállalók és a munkáltatók befizetései csak mintegy 17-18 %-ban fedezték a 2000-es évtized elején-közepén, a többit az állami költségvetés viselte/viseli. Ez a biztosítási rendszert felügyelő és irányító szakszervezetekkel való konzultációs kötelezettség mellett is jelentős politikai befolyást biztosít a mindenkori dán kormányok foglalkoztatáspolitikai törekvéseinek.

A foglalkoztatásban való bent maradáshoz nem az ellátások nominális szintjének csökkentésével ösztönözték, hanem az ellátásra való jogosultság maximális időtartamának rövidítésével. Lerövidítették azt a munkanélküliségben töltött időperiódust is, amely után kötelezték a munkanélkülit aktiváló programban való részvételre. Ezek között az aktiváló programok között első helyen a képzésekben való részvétel, mint „jog és kötelezettség” szerepelt. Az ellátáshoz jutás ilyen feltételei megjelentek a szociális segélyezés szabályai között is egységesítve ezzel a támogatáshoz jutás feltételeit a biztosítottak és nem biztosítottak között.

Az új foglalkoztatást ösztönző politikát már 1994-től kezdődően fokozott intézményi koordináció kísérte. A szakszervezetek által irányított munkanélküli biztosítási rendszer, a szociális segélyezést ellátó helyi önkormányzatok és az állami foglalkoztatási szolgálat megtartotta ugyan szervezeti elkülönültségét, de regionális szinten már a 2000-es évek elején koordináló testületeket működtettek. 2007-től azonban ennél is szorosabb koordináció valósul meg a segélyezés, munkanélküli ellátás és aktiváló szolgáltatások terén, amelynek során az állami foglalkoztatási szolgálatok aktiválási eszközrendszere számára megszűnt a munkanélküli biztosított és a szociális segélyezett státusok közötti különbségtétel, és a programokban való részvétel a különböző ellátásokban részesülők számára egyaránt „jog és kötelezettség” lett.

Az aktiválás új irányítási rendszere a munkaerőpiaci politikát alakító tripartit rendszert reformálta meg először oly módon, hogy 14 Regionális Munkaerőpiaci Tanácsot hoztak létre. Ezekben az állami foglalkoztatási szolgálat látta el a koordináló funkciót, de azonos jogú

partnerekként vettek részt a munkaadói szervezetek és a szakszervezetek mellett a helyi önkormányzatok. Ezzel a foglalkoztatáspolitikai eszközöket fokozott mértékben rendelték alá a regionális foglalkoztatási problémák kezelésének. A regionális tanácsok feladata volt a regisztrált munkanélküliek munkaerőpiaci integrációja mellett az önkormányzatok szociális segélyezésben részesülő ügyfeleinek foglalkoztatásba segítése is.

A helyi foglalkoztatási szempontok térnyerése mellett a dán foglalkoztatáspolitikai intézményi átalakítása a feladatok kiszűrését és magánvállalkozások bevonását is magába foglalta. 1994 és 2006 között a 271 dán önkormányzat feladata volt a szociális segélyt kérők támogatása munkába segítő, aktiváló támogatásokkal. Mellettük a szakszervezetek és a munkaadói szervezetek helyi koordinatív testületei aktiválást segítő tanácsadói szerepet vittek. 2007-től a dán önkormányzati rendszer átszervezésének nagy hatása volt az aktiváló foglalkoztatás és szociálpolitika irányításának további, lokális szempontokat még inkább a középpontba helyező átalakulására. Helyi önkormányzati szinteken az állami foglalkoztatási szolgálat intézményeinek és az önkormányzati szolgáltató irodáknak az integrálásából 91 egységes „job-centre” jött létre. Ezek a kormány Munkaerőpiaci Hatóságával állapodnak meg a helyi aktiválás céljairól és finanszírozásáról. A kormányzati és regionális törekvések koordinálása 4 regionális tanács feladata lett.

A helyi aktiváló szolgáltatásokat, főként a továbbképzéseket hosszú távú megállapodások alapján szerződtek ki. 2005-re Dániában 159 aktiváló szolgáltatást nyújtó – kétharmad részben magán cég formában működő - szervezet létezett. Ekkor a munkanélküli ellátásban részesülők 40%-át ezek a kiszűréselt szolgáltatók vonták be aktiváló szolgáltatásokba. Később ez a magas ellátotti arány visszaesett 10%-ra a „job-centre”-ekre a kiszűréseltekkel háruló növekvő adminisztratív terhek és költségvetési korlátok miatt. Az aktiváló programok kiszűréseltes gyakorlatától eleinte idegenkedő szakszervezetek rövid idő alatt maguk is beszálltak a szolgáltatást nyújtó vállalkozásokba. Az aktiváló szolgáltatást nyújtók 20%-a valamilyen szakszervezeti kötődésű szervezet volt a 2000-es évek közepén. (Lindsay, McQuaid 2009)

Az értékelések (Kvist, Pedersen 2007, Lindsay, McQuaid 2009) szerint az európai foglalkoztatási stratégia alakítására is hatást gyakorló dán aktiváló foglalkoztatás- és jóléti politika új irányítási rendszere jobban reagált a helyi foglalkoztatási problémákra és ezek kezelésébe bevonta a helyi gazdaság szereplőit a munkáltatói szervezetekkel és a

szakszervezetekkel kialakított koordináció révén. Ugyanakkor viszont a kisebb önkormányzatok korlátozott kapacitásaiban, a helyi folyamatok szűk földrajzi behatároltságában az aktiválást fékező tényezőket is felmutathatók. Az egységes „job-centre”-ekben pedig kimutatható volt a biztosított munkanélküliekre fókuszáló állami foglalkoztatási szolgáltatások és a szociális segélyezettekkel foglalkozó önkormányzati szolgáltatások közötti elkülönültség fennmaradása, a különböző gyakorlati tapasztalatok megosztásának hiánya. A foglalkoztatáspolitikai ilyen „privatizálása” egyúttal aggodalmakat is keltett a szolgáltatások minősége iránt és az ún. „lefölözés” megjelenése miatt.

Norvégia

A skandináv jóléti állam egy másik megtestesítőjében, Norvégiában is tradicionálisan nagy nagy hangsúlyt fektettek a munkajövedelmekhez jutást ösztönző foglalkoztatás- és szociálpolitikára. A férfiak és nők munkavállalását ösztönző politika különböző szolgáltatásokkal és támogatásokkal (gyermekintézmények létrehozásával, fenntartásával és támogatásával, a szülői szabadságok kiterjedt rendszerével, széleskörű idősgondozó szolgáltatásokkal) segíti az aktivitást. A foglalkoztatásból kikerülők esetében pedig a „klasszikus” aktív munkaerőpiaci programokkal (képzésekkel, mobilitási vagy munkahely megtartó támogatással) célozzák évtizedek óta a visszaintegrálódást. A 90-es évek elejére azonban az aktiváló szándékok ellenére megnőtt a foglalkoztatásból tartósan kívül rekedtek viszont szociális transzferekben részesülők aránya elsősorban a foglalkoztatási rehabilitációra szorulóknak között.

A norvég kormány 1992-ben ún. Fehér Könyvben tekintette át a foglalkoztatási rehabilitáció helyzetét, majd szigorította a rokkantsági nyugdíjjogosultság feltételeit, új rehabilitációs szolgáltatásokat vezetett be és lehetővé tette a munkaviszony és a biztosítási időszak rugalmas kombinálását. A bőkezű és széleskörű jóléti juttatások és az ún. aktív munkaerőpiaci eszközök sokszínűsége mellett ekkortól kap fokozott hangsúlyt Norvégiában is a jogok és kötelezettségek közötti egyensúly újragondolása és az egyéni igényekre és lehetőségekre kialakított egyéni aktiválási tervek kialakítása. Storen-Vaczy (2011) leírja, hogy a 90-es évektől kezdődően növekvő Norvégiában az az elvárás, hogy a munkanélküli ellátás és a szociális segély megszerzésével egyidejűleg kötelező legyen az aktív munkaerőpiaci programokban való részvétel. Ugyanakkor az aktivizáló politikákat viszont egyénre szabott szolgáltatásokkal kísérik. A foglalkozási rehabilitáció például 4 évig járó – a korábbi kereset kétharmadának megfelelő - pénzbeli ellátás mellett különböző egyénre szabott képzések

és/vagy munkahelyi gyakorlati lehetőségek kombinálásával zajlik. A rokkantnyugdíj feltételeit az elmúlt tíz évben tovább szigorították, és 2008 óta minden megváltozott munkaképességű személynek kötelező rehabilitációs programban részt vennie.

A megváltozott munkaképességűek aktiválásának ez a reformja a szociális partnerekkel való szoros együttműködésben alakult Norvégiában, ahol a szakszervezetek mindig is jelentős szerepet játszottak a munkaerőpiaci politika alakításában. A kormány 2001-ben megállapodott a legnagyobb munkavállalói és munkaadói képviselőkkel az aktiválás elveiről a Munkaerőpiaci Befogadást Elősegítő Egyezmény keretében. Ebben a jóléti szolgáltatások és ellátások átalakítása mellett a szociális igazgatás rendszerének átalakításáról, a szociális partnerek együttműködéséről és a munkakörülmények javításáról (mint a munkaképesség megtartására irányuló prevenciós célról) is megállapodtak. A szociális igazgatásban ekkor vezetik be a szociális és munkaerőpiaci szolgáltatásokat együttesen szervező és lebonyolító ún. „egyablakos” rendszert, amelyet az egységes norvég Munkaügyi és Jóléti Hivatal irányít. Az egyezmény alapján a tb kassza megtéríti a munkaadók egészséges munkakörnyezet kialakítására irányuló kiadásait, támogatást kapnak megváltozott munkaképességű munkavállaló foglalkoztatása esetén, a tartósan táppénzen levőknek pedig tanácsadó szolgáltatást biztosítanak. A megváltozott munkaképességűek számára kidolgozott egyéni terv alapján a munkaadó kötelezettséget vállal a munkába való visszaintegrálásra és rehabilitáció tén a továbbfoglalkoztatásra. (Storen-Vaczy 2011)

A Befogadást Elősegítő Egyezményt 2005-ben kiegészítették azzal a céllal, hogy a munkaerőpiactól távolmaradókat, a munkatapasztalattal nem rendelkezőket is intenzívebb aktiváló szolgáltatásokkal célozzák meg. Ezért újabb, egyénre szabott képzésekkel bővítették az aktiváló programokat és a bevándorlókat sújtó diszkrimináció ellenes intézkedéseket hoztak. Az alacsony bérért és rossz munkakörülmények között dolgozók erősebb foglalkoztatási integrációja érdekében pedig továbbra is ösztönzik a munkáltatók körében a munkafeltételek javítására irányuló beruházásokat. Storen-Vaczy (2011, 39. o) ki is emeli, hogy a norvég aktiváló politikában – amelyben továbbra is a fontos célcsoport a megváltozott munkaképességűeké – a közös felelősségvállalás alapján igen nagy szerepet kapnak a munkáltatók. „Az egyezmény egyszerre fókuszál a munkavállalókra és a munkaadókra, figyelembe veszi, hogy a problémák a munkahelyeken keletkeznek, és azokat ott is kell kezelni.”

Franciaország

Franciaországban a teljes mértékben a munkavállalók és munkáltatók befizetéseiből fenntartott munkanélküli biztosítás (UNEDIC) a keresetektől függően igen magas szintű ellátást biztosított a 90-es évekig. A 80-as évek magas munkanélküliségéből fakadó pénzügyi terheket a korábban leírt dánoktól eltérően nem alacsonyabb plafonokkal, hanem inkább a jogosultsági kritériumok szűkítésével próbálták ellensúlyozni. A munkanélküli ellátás még mindig magas szintű; a munkahelyüket elvesztő munkanélküliek a kötelező munkanélküli biztosítási rendszer keretében két évig korábbi keresetüktől függő mértékben két éven keresztül részesülnek ellátásban. Az összeg felső határa évi 71.760 euro lehet. A 90-es évek közepén biztosítás alapú ellátásban már csak a munkanélküliek 40 %-a vett részt. Ez a munkanélküli biztosítási rendszer, amely a munkavállalók és munkáltatók párbeszédére - s ezáltal a kormányzati befolyástól való relatív, de erős autonómiára - épült, jóval differenciáltabb, mert keresetfüggő volt, mint a korábban leírt dán. Az egyre növekvő számú, jogosultságot szerezni nem tudók számára pedig a 80-as évek végétől külön, adókból finanszírozott – a biztosítási alapú ellátásnál szerényebb - nem keresetfüggő ellátást vezettek be.

Az aktiválási törekvéseket a 80-as évek végétől a növekvő differenciáltságú rendszerben a speciálisan fiataloknak szóló programok jelenítették meg. Az egyre nagyobb számú fiatal, akinek nem volt esélye a munkanélküli biztosítási rendszerbe bekerülni, a képzéssel, munkakezdési támogatással kombinált szociális szolidaritási alapon finanszírozott aktiváló programokba került - miközben igénybe vehette az RMI rövidítéssel ismertté vált szociális támogatást. Ez az 1988-ban bevezetett minimum jövedelemtámogatás (revenue minimum d'insertion) a társadalmi beilleszkedés kötelezettségeként várta el az ezekben a programokban való részvételt. Az RMI finanszírozása viszont a költségvetésből történt a biztosítási elvtől eltérő, a szociális támogatásról rendelkező törvényben megfogalmazott társadalmi szolidaritás elve alapján.

A foglalkoztatásba való visszatérés érdekében bevezetett aktiváló programok az elmúlt évtized során ellátási módjaiban, a kísérő képzési és munkaközvetítési szolgáltatások terén igen differenciálttá tették a francia munkaerőpiaci eszköz- és intézményrendszert. Míg más országokban, pl. Németországban, az Egyesült Királyságban inkább homogenizálódási tendenciák bontakoztak ki, addig a francia ellátások és az azokat kísérő szolgáltatások inkább differenciálódtak anélkül, hogy a programokat szervező és az ellátásokat nyújtó autonóm és

elkülönült intézmények között erősödött volna a koordináció. A francia biztosítási rendszer (UNEDIC) és az állami foglalkoztatási szolgálat (ANPE) közötti elkülönültség fennmaradt annak ellenére, hogy időről időre megfogalmazódtak ún. „egyablakos” rendszer elképzelések. Ennek hiányában azonban a franciaországi aktiváló törekvések jóval kevésbé a biztosítási rendszer keretében, inkább a társadalmi szolidaritási politika keretei között működtetett szociális támogatások és szolgáltatások révén jelennek meg. Az aktiválás így a legalacsonyabb jövedelmű és a munkaerőpiactól legtávolabb eső rétegek felé nyilvánul meg.

Ezt jelzi az az ellátás is, amelyet 2009-ben vezettek be, s ami a korábbi beilleszkedési minimum jövedelem (revenue minimum d’insertion, RMI) helyébe lépett aktív szolidaritási jövedelem (revenue de solidarité active (RSA) néven. Ebben az ellátásban azok részesülnek, akik munkanélküliek, de olyanok is, akiknek alacsony bérű munkahelyük van. A támogatásban mintegy 1,8 millióan részesülnek, de csak kétharmaduk minősül munkanélkülinek. Az RSA bevezetése óta is folynak Franciaországban a viták arról, hogy a juttatás ellenében milyen kötelezettségeket (milyen közmunkákban vagy a piaci szférában támogatott munkákban való részvételt) kelljen vállalniuk az ebben a támogatásban részesülőeknek. (The Economist, 2011) A biztosítás alapú munkanélküli jövedelempótlásnak és a kiterjedt szociális ellátásoknak köszönhetően az OECD-n belül a mintegy 10 %-os munkanélküliségű Franciaország ugyanakkor azok közé tartozik, ahol a legalacsonyabb a szegénység, mindössze a lakosság 7 %-a él az átlag jövedelem fele alatti szinten. A szociális programokra fordított állami ráfordítások viszont immár magasabbak, mint Svédországban. (OECD, 2011)

Egyesült Királyság

Az aktiváló foglalkoztatáspolitikai egy másik előfutárában, az Egyesült Királyságban a 80-as évektől kezdődően kezdték el szigorítani a munkanélküli ellátások rendszerét és egységesíteni a támogató szolgáltatásokat. A leghosszabb biztosítással rendelkezők keresetfüggő kiegészítését már 1982-ben eltörölték, majd 1988-tól kezdve szigorították is a biztosítás alapú ellátáshoz (unemployment benefit) jutás feltételeit, ami lefelé homogenizálta ezt az ellátást. Amikor pedig 1996-ban a rászorultsági alapon járó álláskeresői támogatás (job seekers allowance) bevezetésével egyidejűleg és azzal harmonizálva egy évről hat hónapra csökkentették a munkanélküli ellátás folyósítását, akkor ez az intézkedés ki is szorította a munkanélküliek jelentős részét a biztosítási ellátásból a szociális alapú támogatásba. A tendenciát a Munkáspárti kormány sem változtatta meg, s így míg 1980-ban még a brit

munkanélküliek közel fele részesült biztosítás alapú ellátásban, addig 2001-ben már csak 16 %-uk. (Clasen, Clegg, 2006) Hasonlóképpen kormányokon átívelő – bár változó intézkedésekben testet öltő -, tendencia az a törekvés is, hogy az ellátásban résztvevők többé-kevésbé kötelező jelleggel vegyenek részt valamilyen aktiváló szolgáltatásban, programban.

Az aktiválás szándéka a 80-as, 90-es évek konzervatív párti kormányai alatt döntően a segélyezési rendszer szigorításában, a munkanélküli ellátás aktív munkakereséshez kötésében, az elfogadandó „megfelelő munkahely” meghatározásának lazításában és az együtt nem működés fokozott szankcionálásában nyilvánult meg. Ezeket a szigorításokat a munkaerőpiaci politika keretei között szervezett képzési és átképzési programok, és a munkanélküliek fokozott munkakeresését támogató szolgáltatások kísérték. A 80-as évek elejének magasabb munkanélkülisége idején vezettek be fiatal munkát keresők és tartós munkanélküliek számára képzési programokat. Az ellátások feltételeinek szigorítása a munkanélküliség enyhülésével a 80-as évek második felétől indult, amikor is a segélyezésben való „bent-ragadás” jelenségét akarták elkerülni. Az 1988-as Társadalombiztosítási Törvény például megvonta a 18 év alatti munkanélküliek ellátáshoz való jogát, ami helyett a képzéshez való jogot léptette. Ugyanakkor viszont a munkaerőpiaci politikában ekkor háttérbe szorultak a munkahelyi szakmai képzések és a lényegesen olcsóbb motivációs és közvetítő szolgáltatásokat terjesztették ki.

Az 1997-ben hatalomra került munkáspárti kormány az aktiváló munkaerőpiaci programokban és szolgáltatásokban való részvételre kötelezést fenntartva elődeinél a munkaerőpiaci képzések és munkahely teremtési támogatások elődeinél szélesebb körű beruházásokra épülő politikáját alakította ki. Mindezekkel az aktiváló eszközökkel és programokkal nemcsak a munkanélkülieket, hanem a különböző szociális támogatásokban részesülő más munkaképes korú csoportokat (fogyatékossgal élőket, egyedülálló szülőket, a regisztrált munkanélküliek családtagjait) is megcélozták. Különösen széleskörű volt a munkáspárti kormány fiatalokat aktiváló programja, amely széleskörű oktatási és szakképzési programokba vonta be a munkaerőpiacra nehezen belépőket. Ezt a koncepciót az 1988-ban meghirdetett New Deal for Young People (Új Egység Fiatalokkal) program tartalmazta, amely a hat hónapnál régebben munkanélküli 18-24 évesek számára foglalkoztathatóságot és alap szaktudásokat fejlesztő támogatásokat alakított ki. Állapotfelmérés alapján a legkönnyebben elhelyezhető munkakeresési tanácsadásban részesültek, a többiek viszont 4 képzési opcióba kerültek: teljes idős szakképzésbe, hat hónapig tartó támogatott és egyúttal

képzést is nyújtó foglalkoztatásba, az önkéntes vagy a környezetvédelmi szektorban hat hónapos munkatapasztalat szerzésbe. A munkatapasztalat szerzésben vagy a képzésekben való részvétel kötelező feltétele az ellátáshoz jutásnak. A korábbi konzervatív aktiválási munkaerőpiaci politikának a korábbitól eltérő eleme volt az is, hogy az álláskeresőket egyéni, személyre szabott szolgáltatásokkal és akciótervvel kísérték. Bár ezek a szolgáltatások költségesek, de a szigorításokkal együtt a javuló munkaerőpiaci helyzetben az aktiváló programokra fordított összegek a 2000-es évek elejéig még csökkentek is az Egyesült Királyságban. (1997-98-ban a GDP 0,06 %-át, 1999-2000-ben 0,04 %-át tették ki, Lindsay, Mailand, 2004, 199 o)

A skandináv és a kontinentális jóléti rendszerektől eltérően az Egyesült Királyságban a szakszervezetek hagyományosan távol maradtak a munkaerőpiaci politika alakításától. Ez a helyzet némileg megváltozott a 80-as évek végétől, amikor is a tripartit szociális párbeszéd intézményeit korábban felszámoló konzervatív kormány a munkáltatók és szakszervezetek képviselőire alapozva létrehozta a Munkahelyi Képzési Tanácsokat a kormány által finanszírozott helyi képzések szervezésére és lebonyolítására. A munkáspárti kormány alatt Tanulás és Képzettség Tanácsokká átszervezett, a képzéseket üzletszerűen bonyolító intézmények működésében erősödött a munkavállalói szervezetek jelenléte és befolyása. Mivel ezek az intézmények jelentős részt vállaltak az ellátáshoz jutás fejében képzésre kötelezett fiatal munkanélkülieknek nyújtott tanfolyamok lebonyolításában, így a szakszervezetek lényegében partnerekké váltak a munkaerőpiaci intézményrendszer működtetésében.

A munkanélküli biztosítási ellátás és a rászorultsági alapon nyújtott álláskeresői támogatás összehangolása mellett a brit foglalkoztatáspolitikai aktiváló törekvése fokozott intézményi koordinációt is eredményezett. A „Jobcentre Plus”-ok helyi intézményhálózata együttesen működteti a biztosítási és szociális ellátások folyósítását és az álláskeresőket. Ügyfeleik nemcsak a regisztrált munkanélküliek, hanem a különböző okokból szociális támogatást igénylők. Az „egyablakos” rendszer tehát nemcsak az ellátásokat és a szolgáltatásokat koordinálja a regisztrált munkanélküliek számára, hanem a munkajövedelmek hiányából fakadó minden foglalkoztatási és szociális problémát együttesen kezel támogató és aktiváló szolgáltatásokkal. (Clasen 2005)

Hollandia

A holland foglalkoztatáspolitikai reformok az elmúlt két évtizedben két – egymással összefüggő - törekvéssel jellemezhetők; az aktiválással és a biztonságot is nyújtani képes rugalmasságra (az un. flexicurity-ra való) törekvéssel. Természetesen a munkaerőpiaci részvétel ösztönzésének és növelésének törekvése és hollandiai sikere szorosan összefonódott azokkal az intézkedésekkel, amelyekkel a holland jóléti és foglalkoztatáspolitikai eszközrendszer a rugalmas foglalkoztatási formákat megerősítette és elterjesztette, s ezzel a foglalkoztatás un. rugalmas biztonságát célozta meg.

A 90-es évek holland miniszterelnöke, Wim Kok ekkor még országa, pár évvel később az Európai Foglalkoztatási Stratégia és az Unió Lisszaboni Stratégiája számára fogalmazta meg a „munkát, munkát, munkát” foglalkoztatási reformjának lényegét. Azaz a bármely okból a foglalkoztatásból kikerültek, kívül maradtak visszavezetését a munkahelyekre. Hollandiában – mint számos más fejlett országban – ezzel döntően három célcsoportot próbált meg aktiválni, a fiatalokat, a kisgyermeket nevelő nőket valamint az egészségi okokból „leszállékkoltakat” vagy korai nyugdíjazásban részesülőket. E célcsoportok különböző életkori, családi, egészségi okokból nehezen tudtak be- vagy visszalépni a hagyományos foglalkoztatási formákba, a nem hagyományos, atipikus foglalkoztatási formák viszont negatív következményekkel jártak volna munkahelyük biztonságát, felvételi és elbocsátási szabályait, társadalombiztosítási jogszerzésüket, előmenetelüket, munkafeltételeiket illetően. A holland foglalkoztatáspolitikai aktiválási törekvéseiben ezért főszerepet kaptak azok a munkajogi és szociálpolitikai intézkedések, amelyek a rugalmas foglalkoztatási formákat, elsősorban a részmunkaidős foglalkoztatást (és jóval kevésbé a többi rugalmas foglalkoztatást) a hagyományos, teljes munkaidős foglalkoztatáshoz hasonló (közel azonos értékű) munkajogi és szociális jogosultsági védelemmel látta el.

Ez a rugalmas biztonságot (flexicurity) nyújtó rendszer valóban képes volt aktiválni Hollandiában a korábban nem foglalkoztatottakat. A 80-as évek 10 % körüli és még később évekig magas munkanélkülisége 2-3 %-osra csökkent a 2000-es évek elején, miközben a foglalkoztatási arány 72-73 % fölé – az angolszász országok szintjére - emelkedett. A munkahelyek számának növekedése 50 %-ban a részmunkaidős foglalkoztatásból, egy további 17 %-a pedig más rugalmas foglalkoztatásból (alkalmi, kölcsönzött, táv, készenléti, stb. formában végzett munkákból, az un. flex-work-ből) adódott. Ezzel a holland foglalkoztatáson belül a részfoglalkoztatás egyharmados (nők esetében közel kétharmados) –

Európán belül is kiugró - aránnyal van jelen. (van Oorschot, 2004) Ez a nagyarányú részmunkaidős foglalkoztatás igen különböző tartalmakat takar férfiak és nők számára, de tartalmukat, foglalkoztatási perspektívákat, munkafeltételeket illetően különböznek a különböző képzettségű és életkorú munkavállalók esetében is. A részmunkaidős foglalkoztatáson belül egyébként a munkaidő hossza szerint megkülönböztetik a nagyon rövid (heti 1-12 órás) és a hosszabb (heti 20-34 órás) foglalkoztatást is, ami megint csak jelzi azt, hogy mennyire differenciált foglalkoztatási formák állnak rendelkezésre a munkaerőpiaci be-ill. visszalépéshez.

Az aktiválási célok és eszközök valamint működtetésük igen differenciált és sokirányú társadalmi és foglalkoztatási összefüggéseit jelzi az is, hogy a holland foglalkoztatáspolitikai sem nők, sem fiatalok, sem pedig a foglalkoztatástól igen távol levő bevándoroltak számára sem fogalmazott meg külön nekik célzott aktiválási programokat tartva ezek esetleges stigmatizáló hatásától. Az aktív munkaerőpiaci részvételt elősegítő programokkal és intézkedésekkel általában a tartós munkanélkülieknek célozzák, s azokon belül egyéni beilleszkedési utak kimunkálásával alkalmazkodnak az ügyfél demográfiai, egészségi, családi, etnikai sajátosságaihoz. Így például általánosságban a tartós munkanélkülieknek szólnak a képzési programok, az egyéni re-orientációs tervek készítésének követelménye, az alacsonyabb bérrel járó munkák elfogadása esetén kiegészítő támogatás folyósítása, a támogatás mellett végzendő közmunka típusú, ún. „aktiváló munka” végzés előírása. Az aktiválás olyan eszközeivel, mint az adók és társadalmi hozzájárulások csökkentésével vagy a bértámogatásokkal a holland foglalkoztatáspolitikai a munkáltatókat próbálta meg munkahelyteremtésre és a tartós munkanélküliek foglalkoztatásától való tartózkodásuk legyőzésére ösztönözni.

A 90-es évek végétől, a 2000-es évektől azonban megjelentek a szociális támogatások és foglalkoztatási integráció célzottabb aktiválási eszközei. A 21 évesnél fiatalabb munkanélküliek esetében így a szociális segélyhez jutásának jogát felváltották a köz- vagy civil szférában teremtett munka-alkalmakhoz való joggal, bevándorlók esetében gyakran ösztönzi a csökkentett járulékfizetés mellett történő foglalkoztatás lehetőségeinek kialakítását a verseny és a civil szférában egyaránt.

Kínálati oldalon a munkanélküli ellátás folyósításának időtartamát és az ellátás színvonalát is csökkentették. Emellett az ellátások feltételekhez és kötelezettségekhez kötése is része volt és

maradt a holland foglalkoztatáspolitikának. A foglalkoztatási szolgálattal nem együttműködő munkanélkülieket az ellátások időleges csökkentésével, hosszabb-rövidebb idejű megvonásával, felfüggesztésével szankcionálják is. A fiatalok segélyezése helyébe lépő un. Ifjúsági Munkát Garantáló intézkedés mellett a gyermeküket egyedül nevelő szülőknél is előbbre hozták a munka kötelezettségét, és a segélyezés már csak a gyermek fiatalabb (12 éves helyett már 5 éves) koráig biztosított. Az elfogadandó „megfelelő munka” fogalmát kitágították a munkát kereső végzettségénél és korábbi bérénel alacsonyabb munkák irányába. Az önkormányzati szociális segélyezésben részesülőknek pedig egyéni beilleszkedési tervet kell készíteniük és követniük.

A holland aktiválási politika a 80-as évek végétől nagy figyelmet fordított az egészségkárosodottak munkaerőpiaci visszaintegrálására. Már a 80-as évek végén bevezették az egészségkárosodás mértékétől függő ellátási rendszert. A kevésbé károsodottak regisztráltathatták magukat munkát keresőként, és így sikeres és állapotuknak megfelelő munkába állásukig jogosultak lehettek munkanélküli támogatásra is. A 90-es évektől az elfogadandó „megfelelő munkahely” fogalmát sem az egészségkárosodást megelőzővel azonosan, hanem a megmaradt munkaképességnek megfelelően állapították meg. Ezzel egy időben a munkaadók számára is bevezettek bértámogatásokat az egészségkárosodottak foglalkoztatásának ösztönzésére.

Az aktiválási politika eszközrendszerének bővülésével párhuzamosan a holland munkaerőpiaci intézményrendszer is folyamatos átalakuláson ment át a 80-as évek végétől kezdődően. A dánhoz hasonlóan a munkanélküli biztosítás korábban tripartit (munkáltatók és szakszervezetek valamint a kormányzat által párbeszédben alakított) rendszere több lépcsőben módosult, miközben itt is megjelentek az aktiváló szolgáltatásokat nyújtó piaci és non-profit vállalkozások. A 90-es években még az állami foglalkoztatási szolgálat intézményei dominálták az aktiválás szolgáltatási piacát, amelyen a megrendelők a biztosítási alapok és a helyi önkormányzatok voltak. De a 2000-es évekre az állami foglalkoztatási szolgálat egyre nagyobb arányban szerződte ki feladatait magán szolgáltatókhoz.

A biztosítási alapú ellátások s ezzel a biztosított munkanélkülieket aktiváló szolgáltatások adminisztrációját azonban központosították 2002-ben, amikor a Szociális és Foglalkoztatási Minisztérium alá rendelve létrehozták a Munkavállalók Biztosítási Ügynökségét (UWV). Ezt a centralizálást azonban igen erőteljes decentralizáció és privatizálás kísérte a szolgáltatások

szervezésében és nyújtásában azzal, hogy integrált „job-centre”-ket (Centres for Work and Income; Munka és Jövedelem Központok néven) hoztak létre. Az állami foglalkoztatási szolgálat által központilag meghatározott programokat pedig egyénekre szabottan és helyi igényekhez alakítva elkezdtek kiszervezni. Az állami foglalkoztatási szolgálat tevékenysége így leszűkült az ügyfelek (biztosítottak és segélyezettek) regisztrálására, munkaerőpiactól való távolságuk felmérésére és a munkanélküliség első hat hónapjának alap szolgáltatásaira. Eközben a szociális segélyezés és a segélyezetteknek nyújtott szolgáltatások megmaradtak a helyi önkormányzatoknál, akik aktiválási programjaik területén teljes autonómiát élveztek saját segélyezési költségvetésük keretei között. A programok finanszírozását egyrészt a központosított ügynökség (UWV), másrészt pedig a helyi önkormányzatok végezték. E kettőség ellenére az integrált „job-centre”-ek szoros koordinációt alakítottak ki az állami foglalkoztatási szolgálat munkatársai valamint a két finanszírozó, a központi ügynökség és a helyi önkormányzatok között. (A központi kormány egyébként mindkét típusú finanszírozást illetően előírta, hogy 70 %-ban a magán szektorral kell kiszerezni az aktiváló szolgáltatások működtetésére.)

Az integrált „job-centre”-beli munkafolyamat a következő lépésekből áll:

- az állami foglalkoztatási szolgálat által munkába helyezésre alkalmasnak minősített ügyfeleket kiközvetítik;
- a 6-12 hónapon belül elhelyezkedni nem tudókat a központi ügynökség vagy a helyi önkormányzat által finanszírozott aktiváló programba irányítják, azokhoz hasonlóan, akiket már regisztrációjuk alkalmából sem minősítenek elhelyezhetőnek;
- az integrált „job-centre”-ekben dolgozó eset menedzserek az ügyfelekkel együttműködve azonosítják be, hogy milyen aktiváló szolgáltatást is igényeljenek és szerezzenek be a magán szolgáltatóktól.

Lindsay és McQuaid 2008-ban a holland foglalkoztatási szolgálat munkatársai valamint a helyi önkormányzatoknál szociális szolgáltatásokban dolgozók körében végzett széleskörű kérdőíves felmérése szerint a részben központosított, részben decentralizált és piacosított, de a szolgáltatás szervezésében integráltan működő rendszert úgy ítélték meg, hogy az kedvező az „egyablakos” rendszerben támogatott ügyfeleknek, akiknek így egyéni igényekre szabott szolgáltatásokat tudnak nyújtani. Ugyanakkor kételyek fogalmazódtak meg a finanszírozási tevékenységből kizárt és konkrét aktiváló szolgáltatást sem végző (hiszen javarészt kiszereződő) állami foglalkoztatási szolgálat szerepét és kompetenciáinak hatékony

felhasználását illetően. A korábban kiterjedtebb foglalkoztatási intézményrendszer beintegrálása a nagyobb önkormányzatok mellett életre hívott mintegy 130 „job-centre”-be, csökkentette az intézményhálózat sűrűségét, s ezzel a szolgáltatások helyi igényekhez, gondokhoz való rugalmas alkalmazkodásának lehetősége csökkent. (Lindsay, McQuaid 2009)

Az új irányítási és intézményi koordinációs rendszerrel kapcsolatban Dániához hasonlóan itt is megfogalmazódtak minőségi fenntartások a szolgáltatások széleskörű kiszervezése és a szolgáltatók költséghatékonyságot célzó sztenderdizált szolgáltatásnyújtása kapcsán. Ugyanakkor viszont a hivatkozott felmérés szerint maguk az aktiváló szolgáltatásokban részesülők nagyra értékelték a számukra rendelkezésre álló választási lehetőséget és átértékelték saját felelősségüket a szolgáltatás hasznosítását illetően.

Összességében Lindsay és McQuaid másokkal együtt (pl. Van Berkel, Borghi 2008) a holland aktiválási politika piacosításra és lokalizációra épülő új irányítási rendszerét csak korlátozottan látják sikeresnek. A szolgáltatások végrehajtásába bevont új szereplőktől remélt egyénre szabott támogatások nem bizonyultak a korábbiakhoz képest dinamikusabbaknak, innovatívabbaknak, miközben az állami foglalkoztatási szolgálat tatalmi kiüresedése nem tette lehetővé a helyi aktiválást elősegítő partnerségek hatékonyabb működését.

Az aktiválás új irányítási rendszere („new governance”) és az intézményi reformok jelentősége

A foglalkoztatáspolitikai reformok, a munkaerőpiaci eszközrendszer és a szociális támogatások és szociális szolgáltatások összehangolása, a tágan és komplexen értelmezett aktiválási politikák a jóléti rendszerek egészének újragondolásához jutottak el. Nemcsak a jövedelmek pótlása és redisztribúciója terén, hanem a jogok és kötelezettségek terén, az különböző ágazati politikák és intézményrendszerek, az önkormányzatiságban rejlő lehetőségek és korlátok terén.

A munkanélküli biztosítás rendszere a fejlett gazdaságok foglalkoztatási folyamatiból, a munka világának átalakulásából fakadó problémák kezelésére szűknek, önmagukban alkalmatlannak bizonyultak. A munkanélküliség társadalmi problémái, a munkajövedelmek tömeges hiánya, a szegénység olyan széles körben és több generáció perspektívájára is kihatva olyan gondokat vetettek fel, amelyek nem oldhatók meg azzal, hogy áttolják őket a szociális segélyezés és szociális szolgáltatások felelősségébe. A korábbi munkanélküli

biztosítás – a jövedelemtámogatások korábbi felső szintje – a munkanélküliség tömegesedésével pénzügyileg nem volt tartható, a folyamatos szigorítások mellett is egyre többen szorultak ki ebből a támogatásból, és kerültek át az egyre nagyobb költségvetési forrásokat igénylő szociális segélyezésbe. Mint látható, emiatt előbb-utóbb mindegyik, az aktiválásban kezdeményezően fellépő – és nagyon különböző jóléti rendszereket működtető - országban a szociális és foglalkoztatási ellátások és szolgáltatások összehangolása felé léptek el. Ezzel korábban megrögzült intézményi határokat, az önkormányzatiság kereteit lépték át, de jóléti (biztosítási és társadalmi szolidaritási) jogosultságokat és az ezekkel járó különböző kötelezettségeket, kötelezhetőségeket is újragondoltak. Távolról sem csak a szigorítás igényével és takarékoság, hanem a befektetések jobb célzásának, hatékonyabb távlati hasznosulásának igényével. Az intézményi koordináció ugyanakkor új megközelítéseket sürgetve a társadalmi párbeszéd, a munkaügyi kapcsolatok szereplői (munkáltatók, szakszervezetek, kormányzat) közötti viszonyt is érintette mindenütt.

A foglalkoztatáspolitikának a jóléti politikákkal való összehangolása új irányítási (new governance) rendszereket hívott életre. Ezek az új irányítási rendszerek fellazították, átjárhatóvá tették, helyenként (Egyesült Királyság, Hollandia) integrálták is az ellátásokat, segélyeket és támogató szolgáltatásokat nyújtó szervezeteket; az állami foglalkoztatási szolgálatokat és az önkormányzati szociális szolgáltatásokat. A koordinált és integrált működés helyi szintjein egyúttal a lokális munkaerőpiacok sajátos lehetőségeinek és erőforrásainak figyelembevételével nyílt mód a foglalkoztatási aktiválás eszközeinek kialakítására. A lokalitás lehetőségeinek kiaknázása mellett az aktiváló politikák fokozott mértékben építettek az aktiváló szolgáltatások piacának kiépülésére is. A munkaerőpiaci be- és visszalépések egyénre szabott és támogatott szolgáltatásait magán és non-profit piaci szolgáltatók végzik, akikkel a támogatások megtervezői és finanszírozói kisserződéses viszonyban vannak. Ennek az aktiválást alakító új közpolitikai irányítási rendszernek a kiépülését máig számos szakmai vita kíséri. Az állami foglalkoztatási szolgálatok szakmai kapacitásainak elvesztése, a munkaerőpiaci intézmények feladatainak elszegényedése, a helyi önkormányzati foglalkoztatáspolitikák területi behatároltsága, a széleskörűvé vált kisserződéses gyakorlat során felmerült minőségbiztosítási problémák még számos kérdést újra meg újra értékelés és újragondolás tárgyává tesznek az eddig jó gyakorlatnak tekintett országokban is.

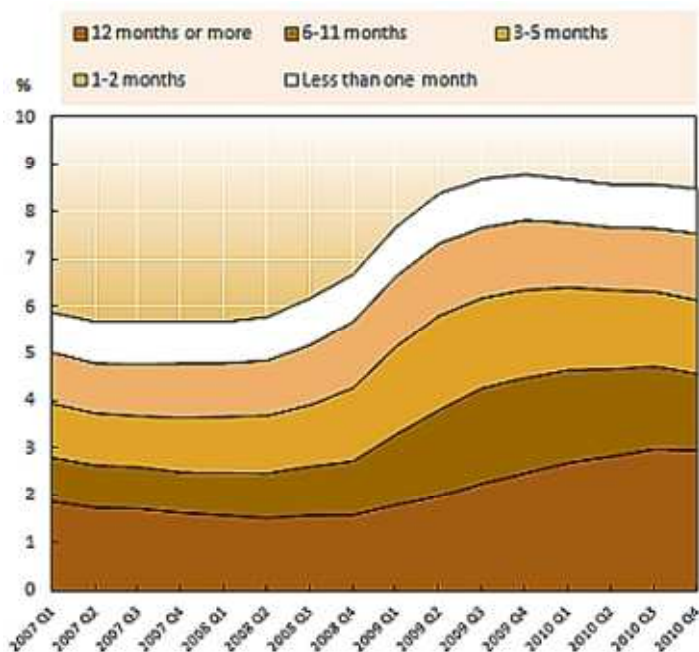
A válság közepette...

A 2008/09-ben megjelent gazdasági válság körülményei közepette az aktiválás szándékai nem halványultak el, de az OECD országok mindegyikében hirtelen megnőtt munkanélküliség miatt a foglalkoztatáspolitikai eszközök között és a szociális segélyezésben a válságkezelés céljai előtérbe kerültek. Az OECD most 2011 szeptemberében (e rész tanulmány készítésének vége felé) megjelent, évenként rendszeres foglalkoztatási statisztikák mellett adott év aktuális témáiban tematikus elemzéseket közlő legfrissebb „Employment Outlook” kiadványának első fejezete a fejlett országokban működő szociális védőhálóknak a válságban játszott szerepével foglalkozik. A kiadvány statisztikai elemzései azt mutatják, hogy az elbocsátások miatt a munkanélkülieknek a legtöbb országban hirtelen és jelentős mértékben megnőtt száma mellett általános probléma az is, hogy az egy évnél tovább munka nélkül maradtak, az ún. tartós munkanélküliek aránya is megnőtt. Két különböző típusú ellátási/segélyezési problémát kellett tehát kezelnie a foglalkoztatás- és jóléti politikáknak: az általános munkanélküliségnek az OECD egészének 2007-es 6 %-os szintjéről, 2009-re közel 9%-os szintre ugrása során 1) az újonnan állásukat veszítők keresetkiesését valamint 2) a megnövekedett tartós munkanélküliek segélyezését. (4. ábra)

4. ábra

A munkanélküliség időtartama szerinti munkanélküliség ráta az OECD területén a válság idején

A munkaerő százalékában



forrás: OECD Employment Outlook 2011

Ennek következményeként a gazdasági válság és a munkahelyek megszűnésének körülményei közepette - az aktiválási törekvések fenntartása mellett - igen nagy hangsúlyt kaptak a tartós munkajövedelmek hiányából fakadó megnövekedett elszegényedési kockázatok kezelésére irányuló intézkedések. Így a korábban végbement folyamattal ellentétben a munkanélküli ellátásokban részesülők aránya a munkanélkülieken belül ismét megemelkedett, és átlagosan elérte a 60 %-ot. A kiadvány bemutatja, hogy a legtöbb fejlett országban a munkanélküli biztosítási ellátások terén időlegesen ismét tágabbra nyitották a jogosultsági kritériumokat és az ellátások szintjét (1. tábla), hogy a munkahelyek megszűnéséből adódó jövedelem kieséseket ezen a „felsőnek” tekintett ellátási szinten kezeljék.

1. Tábla, A 2008-tól kibontakozott gazdasági válság hatására a munkanélküli ellátásokban és a szociális segélyezésben bekövetkezett változások OECD országokban

	A mn. ellátásra/segélyre való jogosultságban történt változás	A mn. ellátás/segély bőkezűségében történt változás	A legalsó jövedelempótló segélyben történt változás
Ausztrália	2009 márc: az ellátásra való jogosultságot behatároló vagyoni korlát időleges felemelése		telefon támogatás bevezetése az egyedülálló szülők számára
Ausztria		az ellátások megállapítására szolgáló alap felértékelése	2009 szept: a gyermekek után járó segély megkészszerzése a 3. és további gyermekek esetében
Belgium		a helyettesítési ráta megemelése az 1. évben, egyedülálló szülőknél 2. évre is	segélyek folyamatos emelése, az 5 évesnél fiatalabbak esetében új családi segély bevezetése
Canada	a mn. növekedésével a jogosultság és az ellátás időtartamának automatikus bővítése	az ellátás időtartamának növelése 5 héttel, a hosszú munkában töltött idővel rendelkezőknél 20 héttel 2009-2010 során	
Cseh Közt.		az időtartam 1 hónappal való lerövidítése az első két hónap összegének megnövelése érdekében, 2010 végéig az utolsó 3 évben legalább 2 évet dolgozók ellátási idejének és helyettesítési rátájának megnövelése	2009 II. félévében a családi pótlék időleges megemelése
Finnország	az ellátási jogosultság szerző munkaviszony idejének tartós lerövidítése	az ellátás megemelése az un. 200 napig terjedhető aktiválási periódus idején	
Franciao.	a jogosultságot szerző idő lerövidítése (6-ról, 4 óra 22-ről 28-ra emelt hónap idő alatt)	a rendszertelen munkát végzők esetében hosszabb ellátási idő	az RMI-t helyettesítő RSA bevezetése az egyedül álló szülők számára

Németo.			a kor szerinti segélyt kiegészítő támogatás növelése, 2009-jan-tól a lakhatási segély növelése
Görögo.		új pénzbeli ellátás bevezetése mn.ieknek	
Magyaro.			szociális segélyezés reformja
Izland		2008 ápr és 2011 jun között mn.ivé váltak ellátási időtartamának emelése 3-ról 4 évre	
Írország		álláskeresési támogatás időtartamának csökkentése 12 hónapra	
Izrael	2009 jun és 2010 febr között az elmúlt 18 hónapban 9 hónapos jogosultság szerző kategória bevezetése	a támogatási időtartam kiterjesztése 2009 jun-tól	
Olaszo.	a korábban projekt munkában dolgozó mn-ek számára egyösszegű támogatás bevezetése	az ellátás helyettesítési rátájának emelése 2008 jan-tól	2009-re rendkívüli bónusz bevezetése alacsony jövedelmű családoknak
Japán	2009 ápr-ban a jogosultsági kritériumot min. 1 évről min. 6 hónapra csökkentik a határozott idejű foglalkoztatásban mn-vé váltak esetében. 2010 ápr-tól pedig tovább, min. 31 napra	a nehezen munkába állítható munkát keresők ellátásának kiterjesztése 3 évre	2009 márc-tól az egyedülállók kiegészítő segélyel megszűnik, 2009 a képzési programokban résztvevő, de mn. ellátásban nem részesülők számára támogatás bevezetése
Luxemb.			2009 jan-tól a lakhatásit egy „az élet drágulását ellensúlyozó” támogatás váltja
Új Zéland	2010 szept a mn ellátásban részesülőknek 52 hét után újra regisztrálniuk kell, ezzel együtt átfogó munka	2009 jan „Újrakezdés” program – a már 6 hónapot ledolgozó mn-iek számára 16 hetes támogatási program, amely a kieső	2008 otk., majd 2010-ben emelik a családi adókedvezményt

	felmérés készül velük	adókedvezményt pótolja és 100 \$-ral megnövelte a heti segélyt 2011 jan-ig	
Lengyelo.		az országos mn ráta kétszeresét mutató régiókban a jogosultsági időtartam csökkentése 2009-től, 2010-től az ellátás nagyságának növelése	
Portugália	2010 elején a jogosultsági kritériumok lazítása, a 6 hónapon belül újra munkába állók számára a korábbi teljes értékű jogszerző idejének megtartásának bevezetése	a 6 hónapnál régebbi mn-iek ellátásának időleges kiterjesztése 2009/2010-ben	
Spanyolo.	a rövidített munkaidőben dolgozók vagy felfüggesztett alkalmazottak jogosultságának megtartása	2009 során az ellátás azonnali folyósítása (az elbírálási periódus nélkül)	2009-ben növelik a családi pótlékot
USA	időleges szövetségi támogatás azoknak az államoknak, amelyek enyhítették a jogosultsági kritériumokat (pl. részmunkások,, rendszertelen munkát végzők)	az ellátás 26 hétről 99 hétre történő kiterjesztése (államok között differenciáltan) 2012 jan-ig, s ennek finanszírozásában 50%-ról 100%ra emelték a szövetségi támogatást	2009/2010 során a folyósítás időkorlátját ideiglenesen eltörölték (kivéve, ha megfelelő munka ajánlatot kaptak)

Forrás: OECD Employment Outlook, Database, 2011.

Ugyanakkor a szociális segélyezés (helyenként a családtámogatások) eszközeivel erősítették is a szegénység, elszegényedés elleni védelmet. 2007 és 2009 között az OECD országokban emelkedett a GDP segélyezésre fordított hányada, átlagosan 1,9 %-kal. Ez az adat egyrészt a csökkenő GDP-eket, másrészt a segélyezésre jogosultak számának növekedéséből adódott. A legmagasabb, 5%-os volt ez a növekedés Írországbán, de elérte a 3%-ot Finnországban, Görögországban, Spanyolországban és az Egyesült Államokban is. A szociális segélyezés, a szegénység ellen védő jövedelemtámogatás növekedése csak kevéssé tudta ellensúlyozni a hirtelen megugró munkanélküliséggel megnövekedett szegénységi kockázatokat. Az OECD kiadványa a mély recesszió körülményei közepette megfontolásra ajánlja a munkanélküli ellátásra való jogosultság időtartamának átmeneti megemelését, különösen azokban az országokban, ahol az ilyen jogosultsági időtartam relatíve alacsony és ahol a tartós

munkanélküliek szociális segélyezése korlátozott. Természetesen egyúttal figyelmeztet e lépéseknek a közkiadásokban megjelenő következményeire és arra, hogy a munkaerő aktiválását célzó ösztönzőket ugyanakkor nem célravezető tompítani továbbra sem. Az aktiválás szempontjai tehát élnek tovább, de fokozott közfigyelmet (és eszközöket) kell szentelni az elszegényedés tömegessé válásának megakadályozását célzó szociális támogatásoknak, ellátásoknak és szolgáltatásoknak egyaránt. (OECD, 2011)

Bibliográfia

Barbier J-C (2004) Systems of social protection in Europe: Two contrasted paths to activation, and maybe a third, In: Lind J, Knudsen H, Jorgensen H (szerk.) *Labour and Employment Regulation in Europe*, Brussels, Peter Lang, 233-254

Barbier J-C (2005) The European Employment Strategy: a channel for activating social protection? In: Zeitlin J, Pochet P, Magnusson L (szerk.) *The Open Method of Coordination in Action: the European Employment and Social Inclusion Strategies*, Brussels, Peter Lang

Bonvin J-M (2008) Activation policies, new modes of governance and the issue of responsibility, *Social Policy and Society* 7 (3); 367.77

Bonvin J-M, Farvaque N (2006) Promoting capability for work, the role of local actors, In: Deneulin S et al. (szerk.) *The Capability Approach: Transforming Unjust Structures*, Dordrecht: Springer, 120-142

Bonvin J-M, Orton M. (2009) Activation policies and organisational innovation: the added value of the capability approach, *International Journal of Sociology and Social Policy* 29 (11) 565-574

Casa RP (2005) Minimum income standard in enlarged EU: the case of Guaranteed Minimum Income Schemes, *working paper II, Setting Minimum Social Standards across Europe*, Observatoire social européen

Clasen J (2005) *Reforming European Welfare States: Germany and the United Kingdom Compared*, Oxford, Oxford University Press

Clasen J, Clegg D (2006) Beyond Activation: Reforming European Unemployment Protection Systems in Post-industrial Labour Markets, *European Societies* 8 (4) 527-553

Commission of the European Communities (2006 A) Communication from the Commission to the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Concerning a consultation on action at EU level to promote the active inclusion of the people furthest from the labour market, Brussels (8 2 2006) COM (2006) 44 final

Commission of the European Communities (2006 B) Approaches of Public Employment Services to Long-term Unemployment, Brussels

Commission of the European Communities (2007) Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Modernising social protection for greater social justice and

economic cohesion: taking forward the active inclusion of people furthest from the labour market, Brussels (17 10 2007) COM (2007) 620 final

Commission of the European Communities (2008) Recommendation on the active inclusion of people excluded from the labour market, Brussels (30 09 2008) C (2008)

Commission of the European Communities (2010) Európa 2020, Az intelligens és inkluzív növekedés stratégiája, Brussels, COM (2010)

Council of the EU (2006) Joint Report on Social Protection and Social Inclusion, Brussels

Council of the EU (2007) Joint Employment Report, Brussels

Dean H (2009) Critiquing capabilities: the distraction of a beguiling concept, *Critical Social Policy* 29 (2) 261-273

Deneulin S, Nebel M, Sagovsky N (2006) Introduction: the capability approach, In: Deneulin S et al (szerk.) *The Capability Approach: Transforming Unjust Structures*, Dordrecht: Springer 1-16

Freud D (2007) *Reducing Dependency, Increasing Opportunity – Options for the Future of Welfare to Work: An Independent Report to the Department for Work and Pensions*, Leeds, Corporate Document Services

Halvorsen R, Jensen PH (2004) Activation in Scandinavian Welfare Policy –Denmark and Norway in a Comparative Perspective, *European Societies* 6 (4) 461-483

Immerwoll H (2010) Minimum Income Benefits in OECD Countries – Policy Design, Effectiveness and Challenges, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 100, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/218402763872>

Immervoll H, Rochardson L (2011) Redistribution Policy and Inequality Reduction in OECD Countries; What Has Changed in Two Decades? *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No, 122, OECD Publishing

Daly M (2003) Governance and social policy, *Journal of Social Policy* 32. 1. 113-128

Kvist J (2002) Activating welfare states. How social policies promote employment, In: Clasen J (szerk) *What Future for Social Security? Debates and Reforms in National and Cross-National Perspectives*, Bristol, Policy Press, 197-210

Kvist J, Pedersen L (2007) Danish labour market activation policies, *National Institute Economic Review*, 202, 99-112

Lindsay C, McQuaid (2009) New Governance and the Case of Activation Policies: Comparing Experiences in Denmark and the Netherlands, *Social Policy & Administration* 43 (5) 445-463

Lindsay C, Mailand M (2004) Different routes, common directions? Activation policies for young people in Denmark and the UK, *Int J Soc Welfare* 13, Blackwell Publishing, 195-207

Madsen PK (2006) How can it possibly fly? The paradox of a dynamic labour market in a Scandinavian welfare state, In: Campbell J L, Hall J A, Pedersen O K (szerk) *National Identity and a Variety of Capitalism: the Case of Denmark*, Montreal, McGill University Press

Promberger M (2010) Hartz IV im sechsten Jahr, In: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)* 40-41, 7-15

OECD (2010) *Employment Outlook*, Moving Beyond the Jobs Crisis

OECD (2011) *Employment Outlook*

OECD (2011) *Society at a Glance*

Orton M (2011) Flourishing lives: the capabilities approach as a framework for new thinking about employment, work and welfare in the 21st century, *Work, employment and society* 25 (2) 352-360

Salais R (2003) Work and welfare: toward a capability approach, In: Zeitlin J, Trubek D (szerk.) *Governing Work and Welfare in a New Economy: European and American Experiments*, Oxford, Oxford University Press, 317-344

Schulze-Böing M (2011) Improving synergies and increasing productivity in active inclusion – challenges for management and governance, presentation *European Social Network, Spring seminar, Budapest*, 17-18 May

Schulze-Böing M (2010) Inclusion and Local Development – Challenges for Local and Regional Government, *Revista de Asistenja Sociala*, IX (4) 147-153

Schulze-Böing M (2005) Success without a mandate – local authorities as labour market policy stakeholders in Germany, In: Kissler L, Zettelmeyer W (szerk): *Lokale Beschäftigungspolitik in Deutschland und Frankreich*, Campus-Verlag, Frankfurt am Main

Sen A (1993) Capability and well-being, In: Nussbaum M, Sen A (szerk.) *The Quality of Life*, Oxford, Oxford University Press, 30-66

Sheen V (2010) Precarious employment, workfare and social protection for disadvantaged women in Australia: international implications, In: Eyébiyi EP, Herrmann P, Sheen V (szerk.)

Global Crossroads in Social Welfare – Emergent Issues, Debates and Innovations across the Globe, Europaischer Hochschulverlag GmbH & Co KG, Bremen, 179-200

Simonyi Á (2010) „Workfare” or Active Social Inclusion In: Eyébiyi EP, Herrmann P, Sheen V (szerk.) *Global Crossroads in Social Welfare – Emergent Issues, Debates and Innovations across the Globe*, Europaischer Hochschulverlag GmbH & Co KG, Bremen, 165-178

Støren-Vaczy B (2011) Befogadó munkaerő-paici stratégia Norvégiában – nincsenek jogok kötelezettségek nélkül, *Kapocs*, X. 2. 32-41

Terpstra J (2002) Co-operation between social security and employment services; evaluation of a reform strategy in the Netherlands, *International Social Security Review*, 55, 3, 39-55

The Economist (2011) Making work pay, welfare in France, June 18th, 35-36

Van Berkel R, Borghi V (2007) New modes of governance in activation policies, *International Journal of Sociology and Social Policy*, 27. 7/8, 277-286

Van Berkel R, Borghi V (2008) Introduction: the governance of activation, *Social Policy and Society*, 8., 3, 331-340

van Oorschot W (2004) Balancing work and welfare: activation and flexicurity policies in The Netherlands, 1980-2000, *Int J Soc Welfare* 13, 15-27 Blackwell Publishing

Szociális ellátások és szolgáltatások hatása a foglalkoztatásra – hazai tapasztalatok

készítette: Mózer Péter
V. részfeladat 4., 5., 1. pont

Bevezetés

Az Európai Unió országaihoz hasonló társadalmi kihívásokkal szembesülünk Magyarországon is. Ilyenek a *munkaerőpiac átalakulása*, a *demográfiai változás*, a *háztartások sebezhetősége*, a *szegénységi kockázat növekedése*, a *születések számának csökkenése*, valamint az *individualizálódott életkeretek elterjedése*. Olyan negatív trendekkel kell számolni, mint az alacsony foglalkoztatottság, a magas eltartotti létszám és ezzel párhuzamosan az idősödő társadalmak új típusú kihívásai. Sokan úgy vélik, hogy a mai szociálpolitikai intézményrendszer ezekre már nem tud érvényes válaszokat adni. „Általánosan elismerik, hogy a jóléti állam háború utáni növekedése, egyenlősége és teljes foglalkoztatása negatív összegűvé vált. Az OECD-országok hajdani teljes 'foglalkoztatottságot fenntartó képessége' olyan körülményeken alapult, amelyek ma már nem állnak fenn - és nem is térnek vissza. Először is olyan gazdasághoz volt rögzítve, amelyet az ipari tömegtermelés és tömegfogyasztás határozott meg. Másodszor a jövedelem elosztási rendszere, a magas bérek és a magas szociális bér segítettek a kereslet konszolidálásában és kisimításában. Harmadszor a teljes foglalkoztatottság melletti elkötelezettség leginkább a férfiakra korlátozódott, a bér meghatározási norma a „családi bér” volt és a szociális védelem az egy keresővel rendelkező családokat célozta meg.” (Esping-Andersen 1999:93-94.)

E tendenciák ellenében a kilencvenes évek közepe óta mind az Európai Unió, mind más nemzetközi szervezetek (pl.: OECD, ILO, Világbank) dokumentumai a munkaerő-piaci feszültségek enyhítésére egyre inkább a korai beavatkozást (pl.: a tartós munkanélküliség kialakulásának megelőzése), a lehető legmagasabb foglalkoztatási szint elérését, a munkaképesség megőrzését szorgalmazzák. Az európai országok többségében a nehezen foglalkoztathatókra irányuló munkaerő-piaci politikák fő törekvése (un. aktiválási politikák), hogy erősítsék az együttműködést a különböző jóléti ellátórendszerek és az aktív munkaerő-piaci eszközök között. Az új stratégia egyfelől az állami foglalkoztatási rendszerek profiljának, kínálati oldalának újraépítése mellett a szociális támogatások és a munkaerő-piaci intézkedések összhangjának megteremtése, másfelől az oktatási rendszerekkel, valamint a területi támogatási rendszerekkel való intézményközi kapcsolati struktúrák kiépítése.

Tulajdonképpen e stratégiai irányok nyomán létrejövő különböző intézményi megoldások (irányítási – szervezeti rendszerek [new governance]) azt célozzák, miként lehet a piac által okozta társadalmi kudarcok következtében leszakadó társadalmi csoportok társadalmi és ezen belül munkaerőpiaci integrációját, a munka világába való be- ill. vissza-illeszkedését elősegíteni.

A 2008 óta tartó pénzügyi és gazdasági válságra reagálva ismét előtérbe kerültek a pénzügyi ellátások. Ennek két irányát láthatjuk, egyrészt a biztosítás-típusú juttatások jogosultsági feltételeinek változása nyomán lehetővé vált, hogy a munkanélküliek nagy része ebbe az ellátórendszerbe kerüljön, hiszen a hozzáférési szabályok szélesedtek. Ezzel párhuzamosan az ellátás mértéke is növekedett. Másrészt erősödött a szegénység enyhítésben - kiegészülve más jóléti transzferekkel - a segélyezés szerepe.

Magyarországon az ellátások és támogatások időbeni alakulásában néhány jellegzetesség már kimutatható. Az elmúlt két évtized tendenciáit a következőképpen lehet összefoglalni:

1. A passzív ellátásokra fordított kiadások fokozatosan csökkentek, míg az aktív eszközök ráfordításai növekedtek.
2. A képzés, a közhasznú foglalkoztatás és a bértámogatás mindvégig az aktív eszközök döntő hányadát tették ki. Részarányuk az aktív munkaerő-piaci eszközökben részesülők kétharmadát, vagy e fölötti részét érintette.
3. A biztosítás² és a nem-biztosítás³ típusú ellátások egymáshoz viszonyított aránya megváltozott. Miközben a kilencvenes évek elején a biztosítás típusú ellátásokat igénybe vevők az összes passzív ellátásban részesülők közel kilenczetedét tették ki (1992), illetve majdnem 60%-át (1993), addigra ez a kétezer évtized elejére megváltozott. Az összes ellátott mintegy fele (2000), majd kétharmada (2007) volt segélyezett.
4. Csökkent az aktív eszközökben részesülők száma, pedig a potenciális igénylők (állástalanok) száma emelkedik.
5. Egyre több olyan aktív eszköz jelenik meg, melyet EU-forrásból finanszírozunk (pl.: *Lépj egyet előre* program, új rehabilitációs szolgáltatások, *Új pálya* projekt).

² Ezek a következők: munkanélküliek járadéka, majd álláskeresői támogatás.

³ A munkanélküliek jövedelempótló támogatása, a nem foglalkoztatottak részére rendszeres szociális segély, álláskeresői segély.

6. 2000 második felétől célzottan jelennek meg a magánszektorbeli elhelyezkedést segítő programok (Start-család), melyek járulékkedvezményekkel kívánták elősegíteni a hátrányos helyzetű potenciális munkavállalók elhelyezkedési esélyeit.⁴
7. A tartósan munka nélkül lévők munka világába történő visszavezetése érdekében 1997-től szerepel az *együttműködési kötelezettség*. A rendszer feltételeit, szabályzóit többször, többféle indítatásból változtatták (főbb változások: 1999-2000., 2005., 2006., 2007., 2009., 2010-2011.). A változások egyik következménye, hogy a segély folyósításának feltétele egyre inkább a munkavégzés lett, amely erősítette az önkormányzatok (családsegítők), valamint a munkaügyi kirendeltségek közötti munkakapcsolatot. A másik látható következmény, hogy a rendszer nem lett hatékonyabb, csak a bürokratikus adminisztráció növekedett, meghosszabbodott az ügyintézési és a várakozási idő, valamint az álláskeresési megállapodás - főként a rossz munkaerő-piaci helyzetben lévő térségekben - formálissá vált. (Bódis L.— Galasi P. - J., Micklewright - Nagy Gy. 2005.).

Az előző részekből is látható, hogy az OECD országok (ezen belül főként az észak- és nyugat-európai országok) tekintetében egyértelműen, de a hazai intézkedésekben is tetten érhető az a cél, hogy a foglalkoztatási és szociális közszolgáltatások, valamint a pénzbeli ellátások (itthon elsősorban a segélyezés) közötti kapcsolat erősödjön. Egyes esetekben ez együttműködési támogatások és kényszerek kombinációját, míg másokban egymásra épülő ellátórendszert jelent. **A továbbiakban – a megrendelő igényeinek megfelelően – három hazai „történet” értékelünk.** Ezek közül az egyik a szociális ellátások alakulásának statisztikai elemzése, valamint a közelmúltban elfogadott szociális ellátások feltételeiben bekövetkezett változások értékelése, míg a másik kettő EU-s forrásból támogatott programok értékelése. E részfeladatok (1., 4., 5.) célja tehát egyrészt a kormányzati intézkedések várható hatásainak feltérképezése, másrészt a már megvalósított modellprogram (HEFOP 2.2.2.) eredményeinek összefésülése segélyezési gyakorlatra tett javaslatokkal (TÁMOP 2.5.2.), valamint egy program (TÁMOP 5.3.1.) monitorozása. Ami ezekben közös, hogy a szociális és munkaügyi intézményrendszer, valamint a segélyezési politika egymásra gyakorolt hatásaival foglalkozik.

⁴ A Start-család „tagjai” és támogatottjai: 1) Start-program - pályakezdő fiatalok számára; 2) Start-plusz program -- anyasági támogatásból és ápolási díjból visszatértek, ill. nehezen foglalkoztathatók számára; 3) Start-extra - 55. életévüket betöltötték, ill. alacsony iskolai végzettségűek számára.

A főbb szociális ellátások feltételeinek szigorítása nyomán várható pozitív és negatív következmények előrevetítése. A szociális ellátások alakulásának statisztikai elemzése különböző metszetekben⁵

Három állítás

1. Korunk közhelye, hogy egy olyan világban élünk, ahol *a termelés, a foglalkoztatás és a jövedelem közötti kapcsolat mind lazábbá válik, valamint az egyre csökkenő létszámú aktív dolgozó népesség forrásainak mind számottevőbb részét kénytelen arra fordítani, hogy eltartsa azokat, akik még, illetve már nem dolgoznak, valamint azokat is, akik soha nem, vagy csak „ideig-óráig” fognak dolgozni.* Robert Castelt idézve: “A munkanélküliség nem a munkaviszony szövetében támadt ‘szakadás’, melyet be lehetne foltozni. Kezd világossá válni, hogy az alkalmaztatás biztonságvesztése és a munkanélküliség a modernizáció jelenlegi dinamikájának szerves része. Mindkettő szükségszerű következménye a foglalkoztatás új strukturálódási módjainak; árnyoldala az ipari szerkezetváltásoknak és a versenyképességért vívott küzdelemnek - s ez az árnyék bizony nagyon sokak életére rávetül.” (Castel 1998:364.)
2. Különböző kutatások adatai azt is igazolják, hogy *a társadalmi távolságok szakadékká mélyülése, a társadalmi törésvonalak egyre inkább térben is leképződnek.* Az alacsony aktivitási szintet súlyosbítja, hogy a foglalkoztatási nehézségek nagymértékben koncentrálnak a népesség bizonyos rétegeire, és az ország bizonyos térségeire. Ez a térbeli leképződés nem feltétlenül regionális szinten zajlik, hiszen a települési lejtő legalján elhelyezkedő települések térbeli eloszlása jól mutatja a „rossz helyzetek” térbeli alakulását. E szerint e „települések döntő többsége három, az Észak-magyarországi, az Észak-alföldi és a Dél-dunántúli régióban helyezkedik el.” (Virág. 2010:37.)
3. *A szegénységben élők körében mára kialakult egy olyan réteg, amelyik számára a társadalmi integráció hathatós szociálpolitikai beavatkozás nélkül reménytelen,* „összességében tehát azt tapasztaljuk, hogy a megkérdezettek mintegy egytizede tartozik ahhoz az underclasshoz, amelyik a rendszerváltás időszakának nagy részében

⁵ Ebben a fejezetben (a kutatási terv 4. pontja szerint) az elmúlt időszakban végrehajtott azon kormányzati intézkedések hatásait igyekszünk számba venni, amelyek a szociális ellátásokra jogosult aktív korú állástalanok életkörülményeit befolyásolják. A fókuszban tehát a foglalkoztatási rendszer, valamint a segélyezési rendszer változásai állnak, de egyéb más feltételeket is figyelembe veszünk. Utóbbiak: gazdasági és munkaerőpiaci helyzet; álláskereséssel összefüggő ellátások; minimálbér alakulása; személyi jövedelemadó rendszerben bekövetkezett változások.

Az elemzés során nem kerülhetjük meg a tágabb kontextus (szociális ellátások alakulása) értékelését sem.

(egy részük a teljes időszakban) a munkaerőpiacról kiszorulva segélyekből él.”

(Kolosi T. – Tóth I. Gy. – Keller T. 2008:18)

A három állítás tartalma azért fontos, mert így meg tudjuk határozni azt az értelmezési mezőt, egyben elemzési keretet, ahol elhelyezhetjük a kormányzati intézkedéseket. Magyarán: a három tézis, mint viszonyítási pont segítségével lehetséges értelmezni az intézkedések hatásait. Mielőtt ebbe belevágnánk, először nézzük meg a szegénységben élők munkaerőpiaci mozgásait, valamint jövedelmi mobilitását, majd a témánk szerinti főbb intézkedések bemutatása következik. Ezután vonjuk le következtetéseinket.

Szociális ellátások alakulása

A nem foglalkoztatottak jövedelmi és munkaerőpiaci helyzete

A hazai felmérések (pl. Háztartás Monitor Felvételek, ill. HÉV⁶) azt mutatják, hogy a **társadalmi pozíció alakulását** - természetesen – számos egyéni, családtörténeti, valamint demográfiai hatás és tényező befolyásolja, azonban a magyarázó elméletek szerint (idézi: Kolosi T. – Tóth I. Gy. – Keller T. 2008) a kulturális tőkének meghatározó szerepe van, amely szorosan összekapcsolódik egyéb státuszképző javakkal. „A vagyoni-jövedelmi helyzet a rendszerváltás időszakában növekvő mértékben kapcsolódott össze a legfontosabb társadalmi-demográfiai változókkal. (...) A jövedelmi-vagyoni különbségek magyarázatában egyre nagyobb mértékben játszik szerepet a társadalom tagjainak iskolázottsága.” (Kolosi T. – Tóth I. Gy. 2008:32.) Az iskolázottsági szint azonban nagyban behatárolja a munkaerőpiaci mozgásokat. Azaz a kör bezárult! Az iskolai végzettség erős összefüggést mutat olyan más rétegződési kritériumokkal, mint a jövedelmi-vagyoni helyzet, a munkamegosztásban betöltött pozíció, ami viszont szoros kapcsolatban áll a családmérettel (gyerekek számával), a település nagyságával, lakásfelszereltséggel stb.. Azaz a társadalmi pozíciót, és ezzel együtt az életminőséget meghatározó dimenziók, valamint az iskolázottság abban az értelemben konzisztensek egymással, hogy ahol alacsony az iskolázottsági szint, ott általában alacsony jövedelmi szinttel, rossz munkaerőpiaci státusszal (és lakáshellyel), sok gyerekkel találkozunk. Másképpen megfogalmazva: a társadalmi és gazdasági kváziintencionális folyamatok azok, amelyek növelik az egyenlőtlenségeket, azonban a társadalompolitikai beavatkozások - céljukkal ellentétesen - nem tudták érdemben mérsékelni az egyenlőtlenségeket, sőt sok esetben e beavatkozások tovább élezték ezeket.

⁶A „Háztartások életút vizsgálta” (HÉV) adatbázis 15 évet ölel át (1992-2007).

1. táblázat

A háztartási jövedelmek egyenlőtlenségei 1992-2007

(Gini-együtthatók, %)

	1992	1996	2000	2003	2005	2007
piaci és egyéb nem állami jövedelem	47,2	50,4	55,4	53,5	52,3	51,1
szociális jövedelem	37,3	37,9	40,6	45,7	47,3	41,8
társadalombiztosítási jövedelem	31,8	37,9	37,1	39,1	36,1	38,2
összes ekvivalens imputált jövedelem	26,7	28,4	29,6	32,2	28,4	26,9

Forrás: Tárki, 2008:36., 1.7. táblázat

A jövedelmek főbb forrásai – piaci jövedelmek, társadalombiztosítási juttatások, szociális ellátások - belső egyenlőtlenségének vizsgálata képet ad az állami újraelosztás mintázatának jellegzetességeiről, arról, hogy melyik az a jövedelemtípus, amely leginkább felelős az egyenlőtlenségek növekedéséért. A 1. táblázat adataiból látható, hogy az összes jövedelmek - az évek közötti hullámzást leszámítva - összességében alig változtak. Ezzel szemben trendjüket tekintve mind a társadalombiztosítási jövedelmek, mind a szociális transzferek hozzájárultak a jövedelmi különbségek polarizációjához. Másképpen megfogalmazva: A jóléti transzferek (szociális és társadalombiztosítási jövedelmek) csak részben tudták kompenzálni a piaci jövedelmek egyenlőtlenséget növelő hatását, nem tudták megállítani a társadalom szétszakadását. A társadalombiztosítási jövedelmek egyenlőtlenségei párhuzamosan a piaci és az összes jövedelmek egyenlőtlenségi mutatóival 1992-1996 között növelték a jövedelmi különbségeket, sőt a 2000-2003 közötti időszakban, amikor a piaci jövedelmek szerinti egyenlőtlenség csökkent, a jóléti transzferek Gini együtthatói növekedtek.

A **szegénység** jelenségének leírásával foglalkozó kutatások szerint a népességen belül a mért szegénységi ráta trendje az elmúlt közel két évtizedben enyhén növekedett, az 1992-es 11,9%-ról 2009-re 14,9 százalékra nőtt⁷. A szegénységben élők belső összetételét, azaz a szegénység

⁷ A szegénységi határt az OECD2-skálával számított ekvivalens háztartási mediánjövedelem 60%-ában határozták meg. (Tárki Magyar Háztartás Panel, ill. Monitor Jelentése, www.tarki.hu)

struktúráját az elmúlt két évtizedben nagyjából változatlanak mondhatjuk, e tekintetben nagyfokú állandóságot tapasztalhatunk.

A szegénység kockázata csökken az életkor emelkedésével. Ezzel szemben a gyerekszám növekedésével emelkedik a szegénységbe kerülés esélye. Az adatokból azt is láthatjuk, hogy ha a szülők legalább három vagy több gyereket nevelnek, és/vagy ha az egyik szülő hiányzik – jelentősen megnő a szegénységbe kerülés esélye. (Tóth I. Gy. 2005.) A felnőtt korúak inaktivitása, és ezzel összefüggésben az alacsony iskolázottsági szint az egyik legfontosabb olyan dimenziók, amelyek leginkább hatással vannak a szegénység kialakulására. A Tárki kutatásai rendre felhívják a figyelmet arra is, hogy „a háztartás gazdasági aktivitása és a háztartásfő iskolai végzettsége önállóan is a szegénység legfontosabb meghatározóit jelentik. (...) A szegények fele teljes egészében inaktív vagy munkanélküli háztartástagokból álló, nulla munkaintenzitású háztartásban él.” (Gábos A. – Szivós P. 2010:71., ill. 74.)

Emellett, hogy ha a szegénység arányait elemezzük, egyértelmű összefüggést (korreláció) kapunk a település nagysága és a szegénység kiterjedtsége között is, hiszen „a szegénység Magyarországon rurális jellegű, a szegények több mint fele (53%) községi lakos, miközben a teljes népesség csupán egyharmada lakik községben, falvakban.” (Gábos A. – Szivós P. 2010:74.)

2. táblázat

A szegénységben élők és a teljes népesség összetételének néhány demográfiai és munkaerőpiaci jellemzői (2009, %)

	teljes népesség	szegénységben élők
életkor		
18 év alatt	19	28
18-64 év	65	67
64 év felett	17	5
összesen	100	100
gyerekszám		
Nincs gyerek	54	36
1 gyerek	20	19
2 gyerek	17	27

3 és több gyerek	9	18
összesen	100	100
háztartás munkaintenzitása*		
0	20	48
0,01-0,49	17	30
0,50	15	11
0,51-0,99	23	10
1	25	2
összesen	100	100
településtípus		
Budapest	17	2
Város	49	44
Község	34	53
Összesen	100	100

Forrás: GábosA. – Szívós P., 2010, 7. táblázat

* „Az EUROSTAT munkaintenzitás indikátora azt méri, hogy a munkaképes korú (18-64 éves) háztartástagok az elméletileg lehetséges egy éves időkeretből mennyit (hány napot) töltöttek el foglalkoztatottként (teljes illetve részmunkaidőben). A munkaintenzitás mutatója a laekeni indikátorrendszer része.” (Gábos A. – Szívós P., 2010:62.)

A magyar foglalkoztatáspolitikai egyik legsúlyosabb problémája a magas inaktivitás kombinációja. Az aktív korú gazdaságilag nem aktívak létszáma, a KSH Munkaerő-felvétel adatai szerint, 1992-től 2004-ig – egy-két évtől eltekintve (pl.: 1997-98; 2002-03) – folyamatosan emelkedik, majd 2004-től lassan csökken, de még mindig 2 millió fő körül van.

Az inaktivitás okai

Ahhoz, hogy megértsük, mitől olyan alacsony a magyarországi foglalkoztatási szint, és mitől olyan magas az inaktivitás, sorra kell venni azokat a lényegesebb tényezőket, amelyek ezekre a folyamatokra hatnak. Az alacsony aktivitási szint kialakulásában nyilvánvalóan számos ok játszik közre. Ezek között kiemelkedő szerepet visz a demográfiai helyzet, a kedvezőtlen gazdasági folyamatok és a munkaerőpiac szerkezete (pl.: a kereslet nem képes felszívni a képzetlen munkaerőt; kínálati problémák), a társadalompolitikai intézkedések hatásai (pl. a korai nyugdíjba vonulás;

a munkaügyi rendszer elbürokratizálódása), a tőke és munkaerő alacsony területi mobilitása, valamint a roma népességgel szembeni diszkrimináció.

A magas inaktivitás okai közül - Fazekas Károly megállapítása szerint (Fazekas K. 2006:129.) - „kifejezetten Magyarországra jellemző, speciális tényezőket” lehet kiemelni. Ezek az alábbiak:

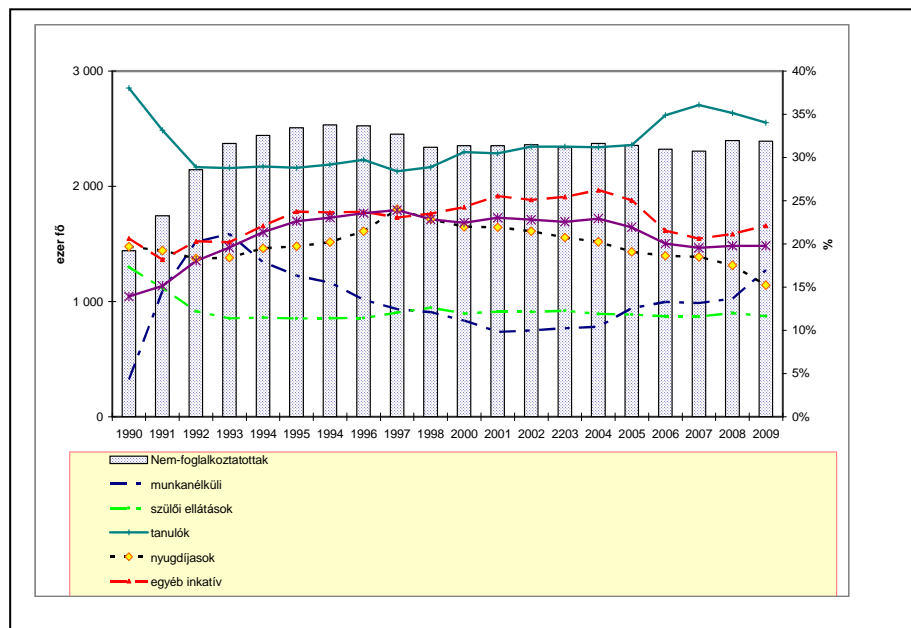
- Alacsony nyugdíjkorhatár, korai nyugdíjazás;
- A reményvesztett állástalanok nagy száma;
- A rejtett álláskeresők magas száma;
- A nem bejelentett foglalkoztatottak magas aránya;
- Az inaktív népesség területi koncentrációja;
- A roma népesség foglalkoztatási helyzete.

E tényezők együttes hatásaként „az iskolázottsági, etnikai, területi hátrányok kumulálódása olyan súlyos problémája a magyar társadalomnak, melyre nincs példa az OECD országok vagy a csatlakozás előtti Európai Unió közelmúltbeli történelmében.” (Fazekas K., 2006:134.)

Esetünkben a fő kérdés, hogy a *nem-foglalkoztatottak köre honnan rekrutálódott*, mivel az e csoportba tartozók többsége elvesztett munkajövedelmét a jóléti rendszerekből pótolja vissza. Az aktív korban lévő nem-foglalkoztatottakat két nagy csoportra bonthatjuk; *a)* inaktívakra (szülői ellátást kapók, tanulók, nyugdíjasok, háztartásbeliek), és *b)* gazdaságilag aktívak közé tartozó munkanélküliek csoportjára. Az első csoportba tartozók számottevő részének vagy semmiféle kapcsolata nincs a munkaerőpiaccal vagy meglehetősen lazák a kötődései. A második csoportnak viszont a munkaerőpiacon jelenlévő, munkára képes és munkára kész emberek a tagjai (*1. ábra*)

Az egész időszakra jellemző, hogy a munkavállalási korú nem foglalkoztatottak létszáma igen magas, tendenciáját nézve növekszik, hiszen az 1990 és 2009 közötti időszakban a nem-foglalkoztatottak számaránya majdnem 24 százalékponttal, valamivel több mint 950 ezer fővel nőtt. Arányát tekintve a negatív csúcs 1997-ben volt, ekkor a munkavállalási korú népesség munkaerő-kapacitásának kihasználatlansága 41 százalékra növekedett. Azóta – kisebb hullámzásoktól eltekintve (2000-2001; 2003-2005) - ez az arány 2007-ig csökkent, majd ismét emelkedett.

1. ábra
A nem-foglalkoztatottak összetételének változása



Forrás: Munkaerőpiaci tükrő, 2010 (MTA KTI, <http://www.econ.core.hu>)

A nem-foglalkoztatottak összetételének változása szempontjából több fordulópontot is megjelölhetünk. A munkaerőpiaci kötődés szempontjából fordulópontok az 1993-as és a 2004-es évek, mivel 1993 előtt, illetve 2004 után a munkahelyüket elvesztő emberek többsége munkanélküli lett, azaz a munkavállalási korúak nagyrészt még a munkaerőpiacon maradtak. A köztes időszakban ez a tendencia megfordult, a munkanélküliek aránya visszaesett, és zömük más inaktivitási státuszba került.

A jóléti ellátórendszert felülről nézve az egyik fordulópont az 1996-1998 közötti időszak. Addig mind a szülői ellátást kapók (gyesen, gyeden lévők, gyet-ben részesülők), mind a tanulók, mind a nyugdíjasok, mind az 'egyéb inaktív' létszáma növekedett, ezen belül is leginkább az utóbbi kettő létszáma ugrott meg. A kilencvenes évek vége után mind a négy inaktivitási státusz létszáma csökkent. Ezt követően a tanulók, valamint a szülői ellátásban részesülők száma először stagnált, majd a tanulóké 2005, a szülői támogatásban részesülőké 2008 után ismét emelkedésnek indult. Fokozatosan csökkenő számban részesültek korhatár alatti nyugdíjban, míg az 'egyéb inaktív' száma kisebb-nagyobb hullámzások után, 2004-2007 között csökkent, majd ismét növekedésnek indult.

Szociális ellátások alakulásának elemzése

A **szociális védelem** legfontosabb eszköze, ahogy mindenhol Európában, nálunk is a pénzbeli juttatások rendszere. E struktúrán belül Magyarországon a központi állam feladatvállalása igen nagy, az újraelosztás majdnem kétharmadáért felelős. A szociális védelemre 2008-ban közel 5 961 milliárd Ft-ot fordítottunk. Ez az akkori GDP 21,9 százaléka, és az ellátás egy főre jutó értéke (vásárlóerő-paritáson számolva) az EU-27 átlagának 54 százalékát tette ki.⁸ (KSH 2010) A társadalmi juttatások döntő többsége jövedelmi-vagyoni helyzethez nem kötött, jellemzően pénzbeli támogatás, mivel az összes támogatás valamivel több, mint 5 százaléka jövedelem és/vagy vagyoni vizsgálathoz kötött ellátás (segély). Ha a transzferek funkciói szerint vizsgáljuk a támogatásokat, akkor a társadalombiztosítási, vagy azt imitáló ellátások vannak többségben, hiszen az összes juttatás 79 százaléka ilyen típusú ellátás. A többi ellátás a következőképpen alakul:

- családtámogatás és gyermekek támogatása az összes ellátás 13 százaléka;
- munkanélküliek ellátása az összes ellátás 3 százaléka;
- lakáshoz kapcsolódó támogatás az összes ellátás 4 százaléka;
- társadalmi kirekesztéshez köthető támogatások az összes ellátás nem egészen 1 százaléka.

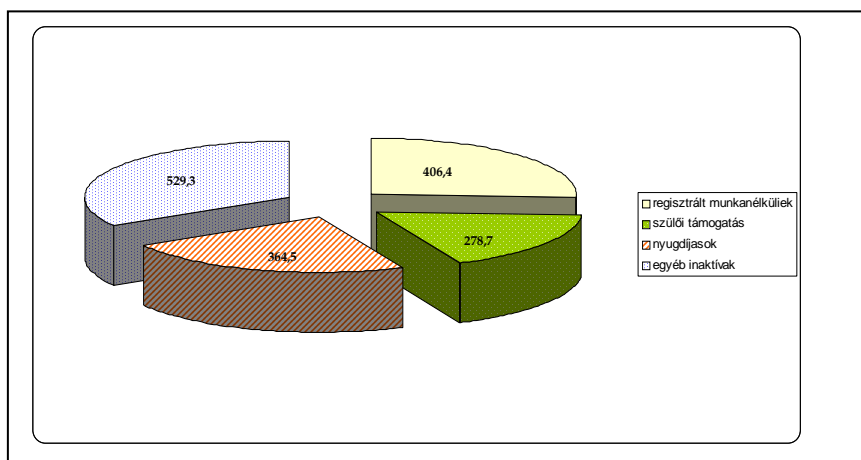
Látható, hogy a hazai pénzbeli támogatások rendszerében reziduális szerepet tölt be a segélyezés, és döntően a társadalombiztosítás-elvű ellátások túlsúlya a számottevő. Ha az aktív korú nem foglalkoztatottak csoportjait nézzük, a 2. ábrából látható, hogy az 'egyéb inaktív' mind számukat, mind arányukat tekintve a legnépesebb csoport.

Figyelemreméltó, hogy közel 530 ezer ember - aki nem tanul, nem részesül nyugellátásban és szülői támogatásban, vélhetőleg valamilyen típusú segélyből és/vagy alkalmi munkából él, és nem, illetve laza kapcsolatban áll a különböző gyermekjóléti, -védelmi, munkaügyi, szociális szolgáltatási rendszerrel – egyrészt kizorul más típusú jövedelempótló juttatásokból, másrészt aktív korúak jövedelempótló ellátásában is csak mintegy felük részesül.

⁸ Az Eurostat által használt klasszifikációs rendszer (ESSPROS-osztályozás) szerint.

2. ábra

Az aktív korú nem foglalkoztatottak összetétele (2009, ezer fő)



Forrás: Munkaerőpiaci tükrök, 2010 (MTA KTI, <http://www.econ.core.hu>)

Megjegyzés: tanulók nélkül

A hazai **jövedelem-eloszlás** – mint általában a jövedelem-eloszlások – baloldali aszimmetrikus, vagyis jelentős nagyságú népességcsoportok sűrűsödtek a jövedelem-eloszlás alsóbb régióiban, a felső sávokban viszont az átlagnál jelentősen magasabb jövedelmű, ám nem túl nagy létszámú csoportok ‘húzták szét’ a mezőnyt. Ennek oka, hogy a skála alján lévő családok összes jövedelmében nagyobb volt a társadalmi transzferek súlya, amelyeknek reálértéke – mint tudjuk – sokkal nagyobb mértékben csökkent, mint a kereseteké, valamint a piaci jövedelmeké. Jól látszik mindez, ha azt vizsgáljuk, hogy az összes háztartási jövedelmeken belül az egyes támogatások miképpen oszlanak meg az összes jövedelem alapján definiált népességcsoportok között.

A nyugdíjak rétegeloszlásában nem történtek jelentősebb változások, továbbra is a középső jövedelmi tartományban lévők részesedése a legnagyobb. Ez az eloszlás is megerősíti azt a tapasztalatot, hogy a nyugdíjak eloszlása egyenlőbb, mint a munkajövedelmeké vagy más jóléti transzferé. Ennek elsődleges oka, hogy a nyugdíjak esetében egyrészt az indexálási szabályok, másrészt az egyes ellátások minimuma, ha nem is magas színvonalú, de mégiscsak védelmet biztosítanak a nyugdíjasok számára.

Ezzel szemben a munkanélküliek járadéka egyre inkább koncentrálódik a jövedelemskála aljára, ill. felső részére, hiszen míg 1992-ben a népesség alsó ötödében élők közel 24%-ban részesedtek ebből az ellátásból, addigra ez a szám 2007-re 42%-ra emelkedett. Ezzel

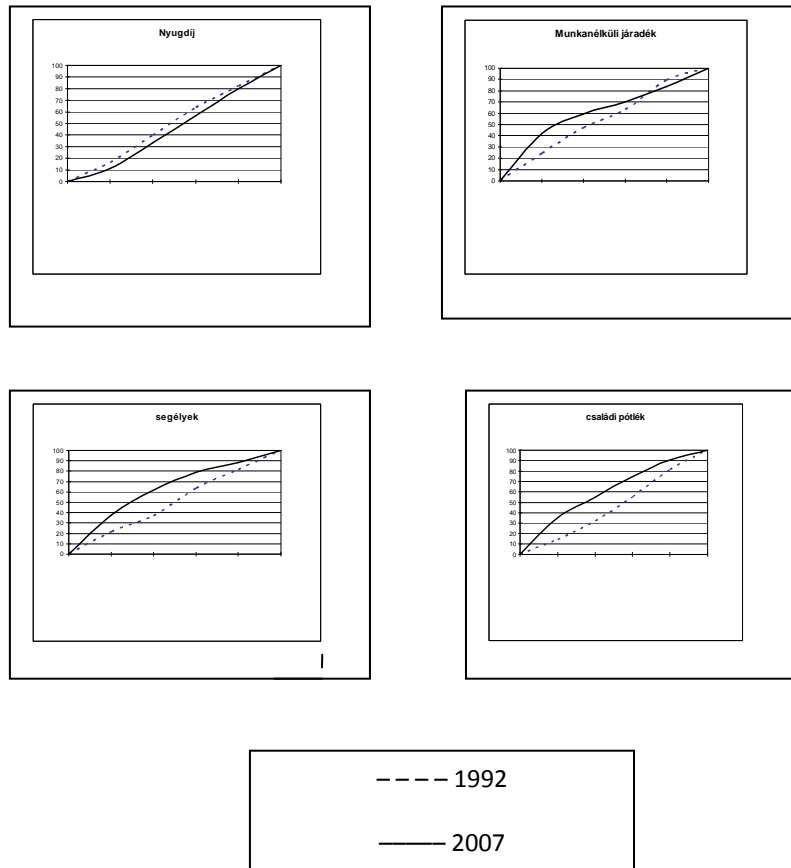
ellentétes tendencia, hogy 2005-től egyre inkább növekszik a felső kvintilisben lévők részesedése. E változásokat egyértelműen a hozzáférési szabályok változása generálja. Úgy tűnik, hogy a járadék „szétválasztja” az ellátásban részesülőket, így módosítva a piaci folyamatok alakulását, hiszen a munkanélküli járadék megoszlási mintázatának változása egyfelől megerősíti azt a kutatási tapasztalatot, hogy a munkanélküliség jobban érinti azokat, akiknek alacsony az iskolázottsági szintje, amely az esetek döntő százalékában determinálja a gyenge munkaerőpiaci kapcsolatot is. Másfelől, hogy az álláskeresési támogatás szabályozójának változása – mintegy a jogosultak harmadának esetében (2007) – betölti funkcióját, a megszokott életszínvonal védelmét.

Az utóbbi években ennél is jelentősebb változást tapasztalhatunk a *segélyek* esetében. Az alsó ötödbe több mint 18 százalékponttal több ilyen típusú ellátás jut, és amíg a kilencvenes évek elején a támogatások 37 százalékát a 2. ötödig vették igénybe, addig a kétezres évek közepére - végére már 60% fölé emelkedett az e kategóriákba tartozók részesedése. Ezek az adatok is azt támasztják alá, hogy a segélyek célzottsága számottevő mértékben javult, amely mögött éppúgy állhat a jogosultsági kritériumrendszer szigorítása, mint a támogatások reálérték vesztése. Jövedelem-eloszlási oldalról e két hatást nem tudjuk szétválasztani, de a rendelkezésünkre álló információk egyértelműen jelzik, hogy mindkét hatásnak igen jelentős szerepe van a megoszlási mintázat ilyen jellegű alakulásában. Ugyanakkor az is feltűnő, hogy a felső ötödben lévők is részesülnek ezekből az ellátásokból, alátámasztva azt a szakirodalom által már sokszor leírt megállapítást, hogy a segélyek elbírálásakor használatos jövedelemigazolási eljárás használhatósága gyakran megkérdőjelezhető.

A *szülői támogatások* (gyes, gyed, gyet) esetében az alsó két ötödbe eső népességre a támogatás nem egészen 38%-a jutott 1992-ben, és mintegy 52%-a 2007-ben. Ez a népességen belül igen jelentős eltolódást jelent az alsó jövedelmi tartomány felé. A szülői támogatások ilyen irányú megoszlása egyre inkább a segély típusú ellátásokéhoz hasonlít, köszönhetően a gyes támogatási körben elfoglalt túlsúlyának. Ennek nem feltétlenül kellene így lennie, mert a gyes demogrant és nem segély. Nézetem szerint az alsó szegmensbe való koncentrálnak egyértelmű ‘felelőse’ a gyes (és a gyet) jelentős értékvesztése, amit nem tudott ‘felülírni’ a középső harmadba (3. és 4. ötöd) tartozók jövedelemnövekedése (ez pedig a gyed hatása). Ez a gyermekes családok jelentős részének elszegényedését jelzi.

Összegzésül, a jóléti ellátások területén az elmúlt időszakban jelentős átrendeződések figyelhetők meg. A változásokból csak egy metszetet szeretnék kiemelni. A nyugdíj (és vélhetőleg a gyed) kivételével a vizsgált ellátások – annak ellenére, hogy a hozzáférési szabályok elvileg eltérő módon határozzák meg a támogatni kívánt kört – a népességen belüli eloszlásukat tekintve egyfelé tartanak, jelesül egyre inkább olyan a szerkezetük, mint a segélyeké. Ennek oka egyértelműen a juttatások alacsony és csökkenő reálértéke.

3. ábra Egyes jóléti transzferek kumulált megoszlása a háztartások fogyasztás egységeire jutó jövedelme alapján meghatározott jövedelmi ötödökben (1992, 2007, %)



Forrás: Táarki, 2008:37, 1.8 táblázat

Témánk indokoltá teszi, hogy a **segélyeket** külön vizsgáljuk, hiszen mint láttuk, a munka elvesztése és a tartós munkanélküli állapot alacsony társadalmi státuszhoz kötődik, és e körben ('egyéb inaktívak') az egyik legtartósabb támogatási forma a segély és a közmunka. Azaz ez a társadalmi réteg az itt tárgyalt kormányzati intézkedések kitüntetett célcsoportja. A KSH (KSH 2010) adatai szerint az önkormányzati rendszeren keresztül jutatott jövedelempótló segélyekre⁹ 2009-ben nagyságrendileg 92 milliárd Ft-ot fordítottak. (Ha ehhez hozzávesszük a kategoriális¹⁰ és az eseti¹¹ segélyeket, valamint a természetbeni juttatásokat¹², akkor ez az összeg majdnem megduplázódik.) Pontos létszámadatot nem tudunk, de közel 300-320 ezer ember és családjaik részesülnek jövedelempótló támogatásban. Az aktív korúak támogatás politikájának célkitűzése 2009-ben módosult („Út a munkához”

⁹ Rendszeres szociális segély, rendelkezésre állási támogatás, időskorúak járadéka, ápolási díj.

¹⁰ lakásfenntartási támogatás, adósságcsökkentési támogatás, lakáscélú támogatás, rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény, fogyatékosági támogatás.

¹¹ rendkívüli gyermekvédelmi támogatás, átmenti segély, temetési segély.

¹² Súlyos mozgáskorlátozottak közlekedési támogatásai, közgyógyellátás.

program), mivel a közfoglalkoztatásra helyeződött a hangsúly. A program hatását úgy lehetne röviden jellemezni, hogy az ellátotti létszám növekedett (1/2 év alatt közel 60 ezer fővel), de a közmunkában részesülők száma a növekedés ellenére még mindig csak az összes jogosult valamivel több, mint ötödét tette ki, míg a rendelkezési állási támogatásban részesülők (azok, akik dolgozni akartak, de nem akadt számunkra munka) száma jelentősen emelkedett. (Mózer P. 2010)

A segélyezettek mind területi elhelyezkedésüket, mind lakhelyüket tekintve jól körül határolhatóan koncentráálódtak. Főként az ország észak-keleti és dél-nyugati részeiben, ahol a tartós állástalanok rossz gazdasági, egzisztenciális és infrastrukturális viszonyok között élnek.

Kormányzati intézkedések

A munkaerő-piaci programok együttes hatásairól szinte semmiféle információ nem áll rendelkezésünkre. Az adatok értékelése (ÁFSZ Monitoring vizsgálat), valamint a kutatási adatok figyelembevételével „sejtésként állíthatjuk, hogy a támogatási rendszer jelentős holtteher-veszteséggel működik – olyan foglalkoztatást támogat, ami e nélkül is megvalósult volna -, illetve eredménytelen.” (Scharle Á., 2008:273.) A rendszerszerű működést és az információáramlást az is nehezíti, hogy – mint Magyarországon a jólét területén általában - a területet szabályzó joganyagot (túl)sokszor, (túl)sűrűn módosították.

Pénzbeli ellátások

Az alapstruktúra nem változott: továbbra is az aktív korúak ellátása, mint ellátás-csoport az, amely a nem foglalkoztatottak juttatásait tartalmazza, úgymint foglalkoztatást helyettesítő támogatás (bérpótló juttatás) és rendszeres szociális segély. A szociális törvény (Sztv.) módosításával az aktív korú nem foglalkoztatott személyek részére megállapított rendelkezésre állási támogatás helyett a 2011. január 1-től *foglalkoztatást helyettesítő támogatás (bérpótló juttatás)* igényelhető. A jogosultsági feltételek a következőképpen alakulnak:

- a) *(szociális rászorultság)* jövedelem- és vagyonteszt [Sztv. 33.§. (1)-(2)];
- b) *(együttműködési kötelezettség)* A bérpótló juttatásban részesülő személy elhelyezkedése érdekében továbbra is köteles álláskeresőként együttműködni a lakóhelye szerint illetékes munkaügyi központ kirendeltségével. Köteles az iskolai végzettségétől és szakképzettségétől függetlenül a kirendeltség által felajánlott munkát

elvéllalni, vagy az elhelyezkedését elősegítő képzési lehetőséget, vagy munkaerő-piaci programban való részvételt – beleértve a közfoglalkoztatást is – elfogadni. [Sztv. 35.§. (3)];

- c) *(érdemteszt)* A jogosultsági feltételek között szerepel a saját lakókörnyezet rendben tartása. A részletes szabályokat az önkormányzat helyi rendeletben kell, hogy szabályozza. [Sztv. 35.§. (2)].
- d) A foglalkoztatást helyettesítő támogatás (bérpótló juttatás) havi összege az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összege. [Sztv. 35.§. (4)].

A *rendszeres szociális segélyre* való jogosultság nem változik, továbbra is egészségkárosodottak, vagy 55. életévet betöltött személyek, vagy 14 éven aluli kiskorú gyermeket nevelő aktív korúak, feltéve, hogy a családban élő egyik felnőtt sem részesül gyedben, gyesben, vagy gyetben, és a gyermek ellátása napközbeni intézményben nem biztosítható, vagy a települési önkormányzat helyi rendelete külön szabályban mentesíti az aktív korúak ellátására jogosult személyt a munkavégzés alól. (Sztv. 37.§.) A támogatás mértéke a család összjövedelmének függvényében változik (jövedelemkiegészítő támogatás), de a támogatás összegét felső plafon korlátozza [37.§. (4)]

Közfoglalkoztatás

A közfoglalkoztatás korábbi hármas tagoltsága megszűnt, 2010. január 1-től egységes közfoglalkoztatás került bevezetésre. A közfoglalkoztatási támogatások rendszerének új eleme a pályázattal rendszer (2011. évben a Munkaerőpiaci Alapban szereplő előirányzat 64 milliárd Ft). A közfoglalkoztatás típusai:

- a) Rövid időtartamú közfoglalkoztatás – kizárólag foglalkoztatást helyettesítő támogatásban (bérpótló juttatás) részesülők számára;
- b) Hosszabb időtartamú közfoglalkoztatás – elsősorban foglalkoztatást helyettesítő támogatásban (bérpótló juttatás) részesülők számára, de más álláskeresőként nyilvántartott személy is bevonható;
- c) Vállalkozások részére foglalkoztatást helyettesítő támogatásban (bérpótló juttatás) részesülő személy foglalkoztatásához nyújtható támogatás;
- d) Országos közfoglalkoztatási programok támogatása.

Az új közfoglalkoztatási rendszer bevezetése

„Már 18 Start-munka mintaprogram indult el, a 2011. szeptember 15-ei adatok szerint Baranya, Borsod-Abaúj-Zemplén, Csongrád, Hajdú-Bihar, Heves, Jász-Nagykun-Szolnok, Nógrád, Szabolcs-Szatmár-Bereg és Tolna megye közel 100 településén 2.666 fő vesz részt programban. A munkások erdőgazdálkodási tevékenységet végeznek, de emellett a feladataik között van a zöldterület-kezelés, építési területek előkészítése, szennyeződésmentesítés, közútfenntartás, gátépítés, kerékpárút-építés, külterületi csatornák és a belvízrendszer helyreállítása, belvízvédelmi művek fenntartási feladatai, kulturális örökségi értékek gondozása, a határnyiladék tisztítása, de a töltéskorona építése is. A Start-munkaprogramban résztvevők közfoglalkoztatottak, ezért bérük, a szakképesítést és középfokú iskolai végzettséget nem igénylő munkakör betöltése és teljes munkaidő teljesítése esetén, a havibér bruttó 57 ezer, azaz nettó 47 100 forint.” (Gazdasági Minisztérium honlapja)

Az elhelyezkedési esélyek szempontjából fontos kormányzati intézkedésnek tartjuk a minimálbér és a garantált bérminimum emelését, a személyi jövedelemadó-rendszer változtatásait (szuperbruttó kivezetése, adójóváírás megszüntetése, lineáris kulcs/?/), valamint az álláskeresői járadék jogosultsági időtartamának csökkentését.

Következtetések

Az intézkedés-sorozat abból az egyébként releváns feltevésből indul ki, hogy az alacsony státuszú állástalanok egy része, az elszegényedésük mélysége és tartóssága miatt kiszakadt a többségi társadalomból. Ráadásul ez a társadalmi távolság (szakadék) térben is koncentrálódik. Ezért a piaci szereplőktől, a gazdaság pozitív hatásaitól nem várható érdemi és spontán segítség. Az állami beavatkozásra szükség van, azonban úgy véljük, hogy az itt tárgyalt intézkedések egy sor társadalmi tény, valamint egy sor, a munkaügyi és szociális ellátórendszerben már meglévő diszfunkciót nem vesznek figyelembe.

1. A *kormányzati intézkedések céljukat* tekintve nem sokban különböznek az „Út a munkához” c. program célkitűzéseitől. Eszközrendszerükben azonban igen. Mindenképpen előrelépésnek kell tekinteni, hogy egyrészt az alacsony képzettségű munkanélküliek támogatási rendszerébe jobban bevonják a munkaügyi ellátórendszert,

így világosabbá és (remény szerint) adekvátabbá válik az ellátórendszer. Másrészt az is pozitívum, hogy a közfoglalkoztatás mind típusaiban, mind támogatási elvében egyszerűsödik, így megnyílik annak lehetősége, hogy a közfoglalkoztatás bekerüljön egy olyan támogatási ellátórendszerbe, ahol „rátalálhat” funkciójára. Ez azért is fontos lépés lehet, mert működése eloszlathatja azt az illúziót, hogy a közfoglalkoztatás „megoldja” az alacsony státuszú állástalanok helyzetét.

Azaz megerősítheti azokat az elemzéseket (pl. Frey M. 2007., Scharle Á. 2008.) és kutatásokat (pl. Csoba J. - Nagy Z. É. - Szabó F. 2010.) tapasztalatokat, miszerint a közfoglalkoztatás nem viszi vissza az embereket a munka világába. Ezt egy olyan köztes állapotnak kell tekinteni, amely tartósan nem oldja e réteg megélhetési problémáit.

2. Az e kört érintő *jogszabályi változásokat* nézve várható, hogy nehezedni fognak a legális elhelyezkedési esélyek. Ennek legfőbb oka a minimálbér-emelés mértéke, valamint a személyi jövedelemadó rendszer változásai. E két intézkedés eredője miatt erősödni fognak a munka-ellenőztönző hatások. Ráadásul a gazdasági kilátások sem kedvezőek, ami tovább rontja a szegénységből való kitörés esélyeit.
3. Az *álláskeresési támogatás* hozzáféréseinek szűkítése – amely egyébként ellentétes a nemzetközi tendenciákkal (ott szélesítették a jogosultságot, valamint növelték az ellátás értékét) – a hirtelen és nagy létszámban munkanélküliekké váltak körében nem teszi lehetővé a megszokott életszínvonal védelmét, amely rontja az esetleges újra elhelyezkedés esélyeit. Ezt a kedvezőtlen helyzetet tovább mélyíti a személyi jövedelemadó-rendszer tervezett változása is.
4. A *segélyezési rendszer* jogszabályi változása vélhetőleg tovább növeli a szegénységben élő, de jövedelempótló segélyt nem kapók arányát, azaz rontja a segély hatásosságát. E mellett az új diszkracionális elem (érdemteszt) a kiszámíthatóság ellen hat.
5. Az intézkedések figyelmen kívül hagyják azt a ténytet, hogy a jelenlegi *pénzbeli ellátórendszer* egy alacsony hatékonysággal működő, szerkezetében, logikájában szétesett jóléti struktúra, mivel e rendszer struktúrái, belső arányai felbomlottak. Ha elmarad az ellátórendszer strukturális problémáinak feltérképezése és a megoldási javaslatok kidolgozása, akkor marad a rossz eredményességgel és hatékonysággal működő rendszer.
6. A *segélyek mértéke* nem elégséges, mert semmiféle elfogadható megélhetési szintet nem biztosít. Az intézkedéssorozat ezt a helyzetet tovább rontja azzal, hogy a

közfoglalkoztatásban részesülők munkáért kapott jövedelme nem munkajövedelem, hanem ennél alacsonyabb összeg. Így a közfoglalkoztatott hiába dolgozik, továbbra sem tudja az alapszükségeit kielégíteni, ami egy újabb gátja az elődleges munkaerőpiacra való jutásnak.

7. A jövedelempótló segélyek – mint minden jövedelemteszten alapuló ellátás – negatívan hatnak a *munkakínálatra*. A hazai rendszerben e hatások többszörösen felerősítve fejtik ki hatásukat, mert:
- a segélyek értéke olyan alacsony szintű, hogy az esetek számottevő hányadában az ellátásban részesülőket nem emeli ki a szegénységből. Ezzel egyrészt távol kerülnek a munka világától, másrészt - ahol erre lehetőség nyílik – megnő a fekete munkavállalás esélye.
 - A hazai rendszer nem alkalmazza azokat az eszközöket, amelyek tompítanák a munkanélküliségi csapdahelyzeteket.
 - A munkára ösztönzést egy sor feltétel (pl. szakképzettségnek megfelelő munkák száma, minősége; közlekedési lehetőségek; piaci kudarcok [pl. monopozónia] megléte; bérugalmasság; szociális és gyermekjóléti szolgáltatások elérhetősége és minősége) megléte, ezek minősége, elérhetősége stb. alakítja. A jelenlegi jóléti rendszerben nincs átfogó foglalkoztatáspolitikai elgondolás, így megfelelő összhang híján, a különböző ágazati célok érvényesülnek.

Az új szabályzók ezeket a problémákat egyáltalán nem kezelik.

8. A *költségvetési források* áttekintése után kijelenthető, hogy a kormányzati várakozások és a rendelkezésre álló források között nincs meg az összhang. Ugyanis a közfoglalkoztatásra szánt nevesített források – amelyek nominális értelemben 2010-hez képest növekedést jelentenek - az elvárt létszám-bővülés tekintetében biztos, hogy elégtelenek lesznek. Ezzel párhuzamosan a segélyekre fordítandó összegek is csökkennek. A 2011. évi költségvetési előirányzat szerint az „egyes jövedelempótló támogatások” központi kiegészítése a korábbi (2010. évi előirányzat) 172 milliárd Ft-ról (a nyár eleji módosítás után) 113 milliárd Ft-ra zsugorodott. Így a jövedelempótló támogatásokra szánt források is csökkennek, mivel a pénzbeli szociális juttatások 2011. évi előirányzata sem éri el a 2010. évi előirányzatot (kb. 9 milliárd Ft-tal kevesebb).

Összegezve: *A kormányzati intézkedések várható hatásai, illetve a meglévő intézményi diszfunkciók nem kezelése tovább erősíti a tartós szegénységben élők körében a társadalmi kirekesztést, az elszegényedést. Úgy véljük, hogy ez a munkakínálat-serkentő politika nagy eséllyel inkább tovább rontja e kör megélhetését, hiszen a segélyek ilyen alacsony szinten való hagyása és a minimálbér jelentős emelése, a legális foglalkoztatás csökkenéséhez és a szegénység súlyosbodásához vezethet.*

A szociális és munkaügyi támogatási és intézményrendszer korábbi kutatási-fejlesztési eredményeinek felhasználása¹³

A hazai foglalkoztatáspolitikai leg súlyosabb problémája – mint ahogy ezt már írtuk -, hogy tartósan rögzült az alacsony foglalkoztatás és magas inaktivitás kombinációja. Természetesen azt is tudjuk, hogy az általános megállapítások mögött milyen területi, életkor szerinti, iskolázottsági és etnikai különbségek húzódnak meg, de arról csak szórványos ismeretünk van, hogy a hazai környezetben milyen kombinált (szociális és munkaügyi intézményrendszer) eszközrendszerrel lehet tartós sikereket elérni. Ez a gyakorlatban sok mindent jelent, de témánk szempontjából az egyik kiemelésre érdemes programcsomag nem más, mint az aktív korú nem foglalkoztatottak támogatási rendszereinek összehangolása. Nyilvánvaló, hogy integrált rendszerekre van szükség ahhoz, hogy azok is ki tudjanak lépni a munkaerőpiacra, akiknél a hagyományos foglalkoztatáspolitikai eszközök nem bizonyultak elégségesnek. . Vagyis komplex, szociális munkával is párosuló, beilleszkedést elősegítő szakmai programokra és szolgáltatási csomagok kiépítésére van szükség. A cél, vagy másképpen a kihívás, hogy az integrált szolgáltatások, egyrészt személyre szabott programok kialakítását és hangsúlyozását jelentsék, másrészt a hangsúly az együttműködési megállapodásokon és ezen belül az arányos támogatások és kényszerek rendszerén („támogatni és követelni” egyszerre) legyen.

Ez a kutatási blokk arra vállalkozik, hogy a már megvalósult két program másodelemzése során feltárja azokat a strukturális elemeket, amelyek kiindulópontjai lehetnek olyan együttműködési rendszer leírásának, amely a nehezen foglalkoztathatók körében összehangoltan képes kezelni az inaktivitást és a szociális hátrányokat, a munkaerő-piaci aktivitás ösztönzésére helyezve a hangsúlyt.

Problémafókusz

A 2006 elején induló **HEFOP 2.2.2 központi program** célja a hátrányos helyzetű emberekkel foglalkozó szervezetek fejlesztése, az ott dolgozó szakemberek szakmai kompetenciáinak növelése, valamint a foglalkoztatási szolgálat és a szociális szolgáltató- és ellátórendszer működésének hatékonyság javítása volt. A központi programnak két, céljaikban egymáshoz illeszkedő komponense volt. Ezek közül témánk szerint a „B”

¹³ A kutatási terv 5 pontja szerint ez a fejezet a HEFOP 2.2.2 és a TÁMOP 2.5.2 keretében végzett kutatások szinergiáinak kinyerését célozza

*komponens*¹⁴ a releváns, melynek távlati célja az *integrált munkaügyi és szociális szolgáltató rendszer* közötti együttműködés megerősítése, összehangolt és integrált szolgáltatási modellek kifejlesztése. A program elemei:

- (*ügymenetmodell*) az integrált (szociális és munkaügyi) szolgáltatások bevezetését támogató informatikai rendszer és szakmai-módszertani eszközök kifejlesztése;
- (*modellprogram*) hét helyszínen megvalósuló modellprojekt.

A projekt és a modellhelyszínek tapasztalatainak értékeléséből¹⁵ a négy momentumot szeretnénk kiragadni.

1. A két területen teljesen eltérő intézményrendszer működik. A program világossá tette, hogy milyen eszközrendszerrel lehet az egyes partnerek feladatait és felelősségi körét meghatározni. Az összefoglaló tanulmány ezt úgy fogalmazta meg, hogy „mi az együttműködés legkisebb közös nevezője”.
2. Az együttműködés ideális hatóköre nem a település, hanem ennél nagyobb igazgatási egység (pl. (mikro)térségi szintű integrált rendszer).
3. Mindkét területen több erőfeszítést kell tenni, hogy az ügyfelekkel történő munka szolgáltatásnyújtás legyen, mert a modellhelyszíni tapasztalatok szerint könnyen elbürokratizálódik a szakmai tevékenység.
4. A program a szolgáltatásnyújtás egyik legfontosabb alapkérdését is exponálta, jelesül azt, hogy miként lehet a szolgáltatásszervezés és az együttműködés kialakítása során a célcsoportok szükségleteit és igényeit megragadni és kielégíteni.

A program – igaz indirekt módon – két hiányosságra is felhívta a figyelmet. Ezek az alábbiak:

- a.) A szolgáltatások cél- és eszközrendszerének sokszínűsége megköveteli, hogy az ügyfelet ne csak a problémái megoldásában és szükségleteinek kielégítésében segítsék, hanem a tájékozódásban, a szakmai szempontból jogosnak ítélt

¹⁴„A” komponens: „Központi képzés”: Az „A” komponens célja a szociális és gyermekvédelmi területen, valamint a bűnmegelőzésben dolgozó 1000 szakember és önkéntes képzése, együttműködési készségeinek, valamint a szolgáltatások fejlesztéséhez és ügyfelek hatékony segítéséhez szükséges képességeinek fejlesztése egy 6 órás általános, és egy 30 órás speciális modulból álló akkreditált képzési program kidolgozásán és megyei/regionális szintű lebonyolításán keresztül.

¹⁵A teljes értékelést lásd: Debreceni Egyetem Szociológiai és Szociálpolitikai Tanszék (2008), ill. Lázár Margit (2008.)

szolgáltatások elérhetőségében, feltérképezésében. Ennek menedzselésére javasoljuk a „kapu”-funkciót (is) betöltő intézményt. Ez az *esetmenedzser*.

- b.) A személyre szabott szolgáltatási csomag eredményes megvalósításához az esetek többségében elengedhetetlen az eseti alapon nyújtott *pénzbeli támogatás*.

A **TÁMOP 2.5.2. kódszámú program** (Mózer P. – Tausz K. szerk. 2010.) megrendelői feladata „A szociális segélyek és a munkavállalás, mint egymáshoz képest értékelt egyéni stratégia jellemzése” volt. A kutatási záró tanulmány első része a pénzbeli támogatások rendszerét (segélyezési rendszer; pénzbeli ellátások munkakínálati hatásai; aktív korúak támogatása, „Út a munkához” program) értékelte. A második rész az anyagi életkörülmények és a munkaerő-piaci helyzet köré összpontosult (statisztikai elemzés a KSH HKF és a Tárki HÉV adatbázisok felhasználásával; életút-interjúk), míg a harmadik részben a segélyrendszer átalakításának konceptuális javaslatait lehet olvasni.

A kutatásból az alábbi megállapításokat szeretnénk kiemelni:

1. Az interjúk tapasztalataiból leszűrhető, hogy a közhiedelemmel és a szakemberek munkanélküliségi csapdáról alkotott nézeteivel ellentétben a *munkavállalási aspirációk* még a legkilátástalanabbnak tűnő helyzetben sem vesztek ki a többségből. Majdnem mindenki boldogan vállalna munkát, venne részt valamilyen közfoglalkoztatási programban, ha lenne, de egyes helyeken még alkalmi munkavállalásra sincs lehetőség. Persze sajátos negatív hatásként a munkanélküliség következtében is kialakuló fizikai és pszichés megbetegedések tovább rontják a munkavállalás esélyét.
2. Ha a *segélyből élést* úgy határozzuk meg, hogy a háztartás költségvetésében a pénzbeli ellátások aránya meghaladja¹⁶ a 40 százalékot, az átlagnál jóval rosszabb életminőségre utaló számokkal találkozunk. Az e körbe tartozó háztartások nettó jövedelme jelentősen elmarad az átlagtól, többségük a kiadási és jövedelmi decilisek szerinti legalsó csoportba tartozik. Lakáskörülményeik – a lakások átlagos területét leszámítva - szinte minden jellemzőjükben rosszabbak. Bár itt is magas a magántulajdonú lakások aránya, mégis közülük élnek legtöbben bérlakásban. A tartós fogyasztási javakkal való ellátottságuk szempontjából lemaradásuk ugyan

¹⁶ Kutatásunkban őket hívjuk „szűkebb segélyezett csoport”-nak. Ebbe a csoportba azon háztartások kerülhettek, akiknél a segélyek, egyéb társadalmi készpénz juttatások aránya a háztartás összes bevételeinek legalább 40 %-át meghaladja (506 háztartás).

mérsékeltébb, de ez nem vonatkozik azok korára és minőségére. Fogyasztási szerkezetükben meghatározóbb az élelmiszerek aránya, ennek ellenére egy főre vetítve erre kevesebbet tudnak költeni az átlagnál.

3. A mai *segélyezési rendszer* egyik legnagyobb hiányossága, hogy nem rendelkezik olyan szintű jövedelem garانتálásával, ami a szegénységben élők számára a minimális életkörülményeket biztosítaná.

Egy lehetséges elgondolás vázlata

A közszolgáltatás megszervezése (ellátási felelősség kérdései, igazgatási módok, szakmai tevékenységek stb.) az egész ellátó-struktúra átalakításának egyik kulcsa. Ennek kialakítása nem egyszerű feladat, mivel egy viszonylag bonyolult erőterben, számos tényezőt és motívumot kell figyelembe venni. Ha a struktúra bonyolult is, a cél egyértelmű. *A cél olyan intézményi környezet kialakítása, ahol a különböző típusú intézmények, valamint ágazatok közötti együttműködés rendszerszerű és professzionális, a főbb lépések előre meghatározottan történnek, úgy hogy a rendszer a szereplők számára mind funkcionális oldalról, mind a szabályzás, a felelősségi és hatáskörök szempontjából transzparenssé váljon.* Az intézményi együttműködés és a hozzá kapcsolódó pénzbeli ellátás szabályrendszerét érdemes és indokolt az igazgatás módja, a szabályozási technikák, és a tevékenység jellege szerint végiggondolni. (3. táblázat)

3. táblázat

Az igazgatási módok, szabályozási technikák és a foglalkoztatási és szociális igazgatási feladatok összevetése

Igazgatás módja	Szabályozási technika	Tevékenység jellege		
		Működési elv	Hatósági jellegű Inkább bürokratikus működés	Szolgáltatás Inkább professzionális működés
dekoncentrált	normatív	<ul style="list-style-type: none"> - a kérelmek elintézésének szempontjai hosszabb időre pontosan rögzíthetők; - a kérelmek elbírálásakor a hatóságok megelégszenek az ügyfelek jogilag releváns körülményeinek és érveinek mérlegelésével; - a jogalkotó egyetért azzal, hogy az ügyfél a hatóság közel egyenrangú partnere legyen az eljárás minden mozzanatában; - a jogalkotó lehetővé kívánja tenni a határozatok független fórumok általi felülvizsgálatát. 		Korlátozott lehetőség: csak akkor, alkalmazható, ha a szolgáltatási paraméterek egységesen meghatározhatók, (személyre szabott szolgáltatások nyújtásakor ez aligha van így)
	kötött diszkréció	Sajátos, az átlagostól eltérő körülmények figyelembe vételének lehetővé tétele, méltányosság gyakorlásának, szankciók alkalmazásának prioritás-rendszere.		Prioritások meghatározása (milyen élethelyzetű, képességű kliensnek lehetőség szerint milyen szolgáltatást kell nyújtani)
	teljes diszkréció	A hatósági tevékenységhez közvetlenül kapcsolódó kiegészítő jellegű tevékenység tekintetében lehet helye: pl. tanácsadás).		Deko esetében (ahol a központi irányításnak / sztenderdeknek kell érvényesülniük) értelmetlen. Speciális szolgáltatásoknál, ahol kevés specialista nyújtja a szolgáltatást, elképzelhető.

Decentralizált	normatív	<ul style="list-style-type: none"> - a kérelmek elintézésének helyi szempontjai hosszabb időre pontosan rögzíthetők (előfeltétel: a helyi viszonyok figyelembe vételének tényleges jelentősége van) - a kérelmek elbírálásakor a hatóságok megelégszenek az ügyfelek jogilag releváns körülményeinek és érveinek mérlegelésével; - a jogalkotó egyetért azzal, hogy az ügyfél a hatóság közel egyenrangú partnere legyen az eljárás minden mozzanatában; - a jogalkotó lehetővé kívánja tenni a határozatok független fórumok általi felülvizsgálatát. 	Helyben jelentkező, pontosan meghatározható tartalmú igényekre reagáló ellátások (személyre szabott szolgáltatások esetén aligha alkalmazható).
	kötött diszkréció	Prioritások meghatározása a decentralizált módon működtetett hatóságok számára (pl. keretjellel szabályozás). Prioritások a mérlegelés szempontjainak szervezeten belüli meghatározására	Szolgáltatástípusok vagy szolgáltatásnyújtási módszerek kínálatának rögzítése központi vagy helyi szinten
	teljes diszkréció	Az ügy(fél) összes körülményének figyelembe vételét biztosítandó	Egyéni körülmények mérlegelése alapján a szolgáltató által meghatározott tartalmú szolgáltatás

Forrás: Juhász G. 2009:8-9.

A táblázat tanulmányozása során beazonosíthatóak azok a pontok, ahol a két ellátórendszer - eltérő igazgatási módok ellenére – képes az együttműködési szabályozók kialakítására. A dekoncentrált igazgatási szisztémán (munkaügyi rendszer) belül a kötött diszkrécionális szabályozás lenne indokolt, ahol keretjellel határozódna meg a szakmai tevékenységek, azaz az információnyújtás köre; az ügyfélfogadás mikéntje; a problémák és a potenciális lehetőségek beazonosításának protokollja; a szolgáltatási modell lépcsőzetessége mind-mind normatív módon szabályozódna, de az ügyfél számára nyújtandó szolgáltatási csomag - beleértve az eseti pénzbeli ellátás nyújtását is - meghatározása személyre szabottan történne.

A szociális közszolgáltatási rendszeren belül a munkaügyi szervezetek számára a családsegítést nyújtó szervezetek a partnerek. Ezen intézménytípus decentralizált igazgatási

keretben működik, ahol a szakmai tevékenység teljes diszkrecionalitáson alapul. Ez a szabályozási technika alkalmas arra, hogy tartósan sokféle munkaerőpiaci hátrányban szenvedő aktív emberek és családjaik számára nyújtson szociális segítséget, ezért ennek más jellegű szabályozása nem szükséges. Indokolt viszont egyrészt olyan protokoll eljárások kidolgozása és formalizálása, amely kínálatként jelenhet meg a munkaügyi szervezetek számára. Másfelől, indokolt egy „kapu” és „diszpécser” funkció kialakítása is. Ez lenne az esetmenedzser, az a szakember, aki a tanácsadáson túl, annak is aktív szervezője, hogy az ügyfél valóban hozzájusson a már működő, utolérhető, szakmai szempontból indokolt ellátásokhoz, így segítve problémáinak hatékony megoldásában. Ilyenkor az esetmenedzsernél futnak össze a kapott információk, és ő fogja össze a szükséges és megteendő lépések teljes folyamatát. Emellett az esetmenedzsernek is képesnek kell lennie a szakmai munka egyes fontos részeinek elvégzésére (a probléma feltárása, diagnózis, analízis és szintézis). (Mózer P. 2011a)

Egy kicsit formalizáltan: a munkaügyi szervezetek, mint szolgáltatásvásárlók, oly módon működnének együtt a családsegítést nyújtó szervezetekkel, hogy az ügyféllel közösen kialakítják a sikeres munkaerőpiaci belépéshez szükséges célokat. Ennek keretén belül egyrészt mozgósítják saját eszköztárukat, másrészt megállapodást kötnek a családsegítést nyújtó szervezettel, amelyben meghatározzák a célok eléréseért megteendő lépéseket. Az ezután következő munkameneteket menedzseli az esetmenedzser.



*Ügyfél-utak,
csomagok*

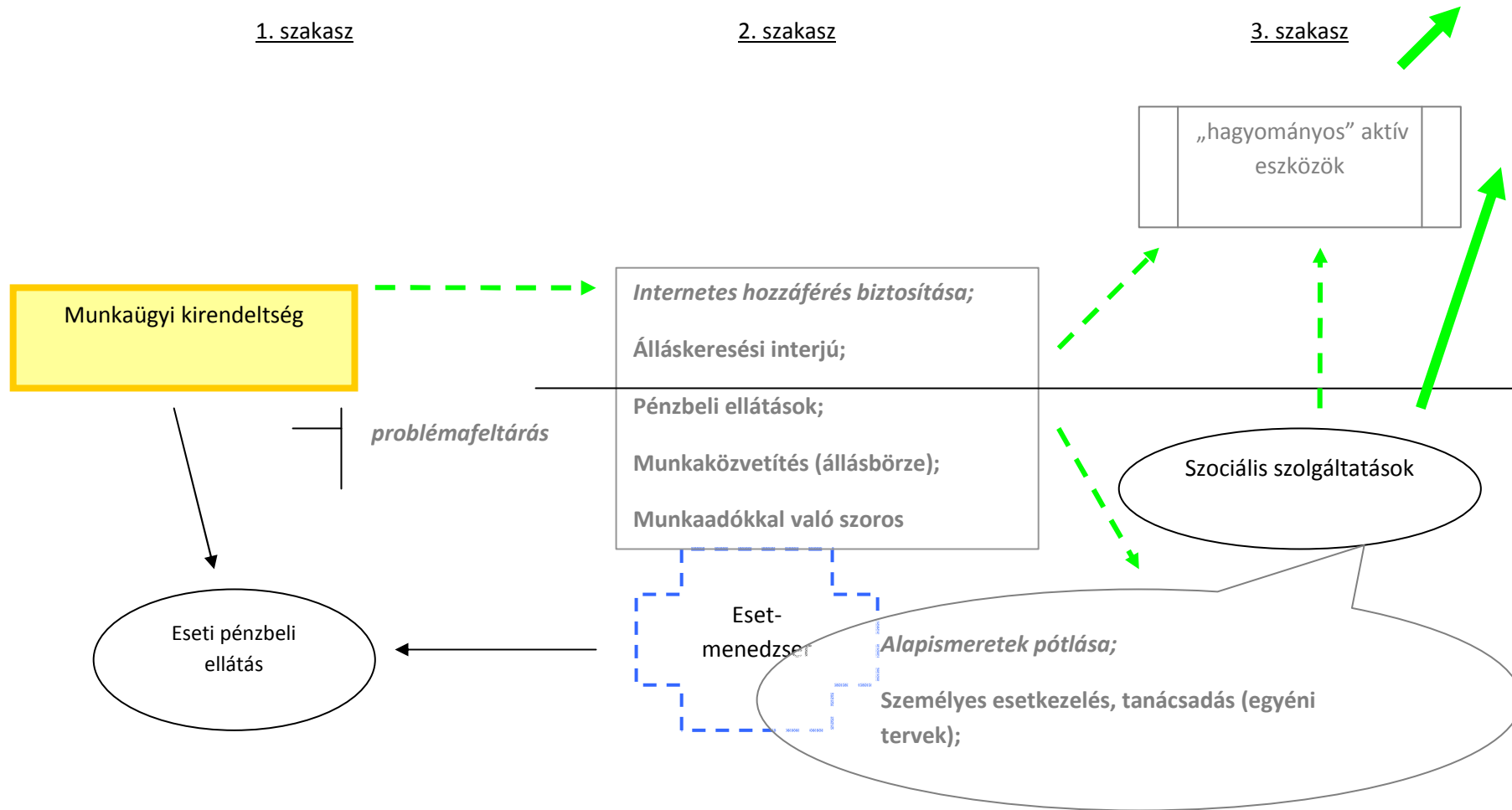
szolgáltatási



A foglalkoztatási szolgálat fejlesztése az integrált munkaügyi és szociális rendszer részeként

Foglalkoztatási Hivatal
1089 Budapest, Kálvária tér 7.
www.munka.hu
www.ujszechenyiterv.gov.hu





A szociális közszolgáltatási struktúrán belül az estemenedzseri rendszernek olyan (mikro)térségi szereplőnek kell lennie, amely rendelkezik megfelelő humán és igazgatási kapacitásokkal. Magyarországon ez a nagyobb városokat jelenti, ahol a szolgáltatásoknak erős allokáló kötelezettségekkel és jogosítványokkal kell rendelkeznie, hiszen fő feladata egyrészt az eljárási szabályok kialakítása, másrészt a szolgáltatások megszervezésének biztosítása. Ehhez az előzők mellett – immár kilépve a szűken vett szociális közszolgáltatási rendszerből - két feltételnek mindenképpen teljesülnie kell. Az első, hogy a szabályozási beavatkozást - azt, hogy milyen területi-földrajzi körben felelős a szolgáltatási csomagok garantálására – szankciókat tartalmazó jogszabály határozza meg. A másik, hogy a jogosultsági előírásokat törvény határozza meg. Ezekre az esetekre – mint már írtuk - a leginkább adekvát a keretjelleget (adminisztratív) diszkrecionális szabályozási technika.

Mivel az *ellátási felelősség a központi állam apparátusához rendelt*, minden bizonnyal közel járunk a valósághoz, ha azt mondjuk, hogy az ellátórendszer rugalmatlan, rigid lesz. A központi adminisztráció szerint meghatározott hozzáférési, működés-szabályozási, eljárási kompetenciák miatt a többi, más típusú szabályozási eszközök (ellenőrzés, szakmai minőség biztosítása, ármeghatározó szerep stb.) óhatatlanul összekeverednek a működést szabályozó alapelvekkel, hiszen e szisztéma szerint minden ellátásért a központ a felelős. A kiszereződés ezért azzal az előnnyel jár(hat), hogy egymást erősítve egyszerre oldja a merev ellátási struktúrát, valamint az eredményes és átlátható működés felé viszi a rendszert.

Az integrált szolgáltatás tehát nem intézményi, hanem feladat integrációt jelent, és a szereplők közötti együttműködés a konkrét feladatvégzés köré szereződik. Ezáltal célszerűbben és így egyben eredményesebben lehet *a) különböző intézmények eltérő eszközszerét mozgósítani, összehangolni (különböző jogi – igazgatási jogosítványok [szolgáltató ill., hatósági feladatok]; b) a feladat elvégzéséhez szükséges szaktudásokat és működési elveket mozgósítani [bürokratikus ill. professzionális]).*

A szociális és foglalkoztatási szolgálatok konkrét feladat ellátása köré szervezésének másik előnye, hogy a különböző szervezetek tevékenységét csak bizonyos célcsoportoknak nyújtott szolgáltatások vonatkozásában integrálják, hiszen a munkaügyi intézményekben összpontosul mindazon eszközszer (passzív és aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök, hatósági és igazgatási funkciók), amely hatékony szolgáltatási tartalmakat képes nyújtani a munkanélkülieknek. Azonban mind a hazai, mind az európai példák azt mutatják, hogy e szolgáltatási csomagok érvényessége korlátozott. A munkaerőpiac átalakulása, valamint a

kirekesztés, kiilleszkedés különféle társadalmi megjelenései olyan helyzeteket eredményeznek, hogy bizonyos helyzetekben – pl. tartós munkanélküliek; alacsony képzettségű fiatalok; hátrányos térségben lakók; speciális munkaerőpiaci hátrányokkal rendelkezők – a hagyományos munkaerőpiaci eszközök nem elégségesek. A helyzet javításához olyan tevékenységi típusok szükségesek, amelyekben hangsúlyosan jelenik meg a szociális munka, az egyénre szabott segítő tartalom.

Az integrált formák megszervezésének további, nem elhanyagolható előnye az intézmények közötti koordináció javítása, amely a költségek optimalizálása mellett egyben a jobb, magasabb szintű ellátás záloga. „A közös, szociális és munkaügyi minisztérium léte a szociális és a foglalkoztatási szolgálatok egységes szempontok szerint kidolgozott eljárásrendjének kialakítását is elősegítheti. A szükségletfelmérés közös eljárásrendjének kidolgozása javíthatja az egyébként szorosan nem integrált szervezetek közti együttműködést is, hiszen az ügyféllel (klienssel) való találkozás első szakaszában kiderülhet az, ha problémái kezelésére alapvetően a társszervezet, vagy esetleg más szolgáltató rendelkezik kapacitásokkal. Ugyancsak hasznos lehet közös, vagy legalábbis mindkét szervezet által használható adatbázisok készítése, amire a közös felsőirányítás mellett nagyobb az esély, mint amekkora az a teljesen elkülönült irányítási struktúra mellett volt.” (Juhász G. 2008:27-28.)

A **pénzbeli ellátás** tekintetében két lényegi változást indokolt megtenni. Az egyikről már volt szó (eseti segély). Célszerű lenne olyan *szabadon felhasználható pénzeszközöket* létrehozni, amelyet a munkaügyi szervezet és az esetmenedzser együttes döntése alapján lehetne megítélni. Erre azért lenne szükség, mert az egyénre szabott szolgáltatásnyújtás során - anyagi értelemben is - fontos a gyors és hatékony segítségnyújtás. Arról nem beszélve, hogy a pénzbeli tranzsferek nyújtása egyben egy újabb eszközt is jelent. (Annak érdekében, hogy az eseti támogatás ne önkényes, a „*szelektivitást*” erősítő elem legyen, elengedhetetlenül szükséges egyrészt az ellenőrzés kiépítése, másrészt a magas szakmai felkészültség megléte, amelynek értelmében az eseti támogatás az egyéni problémákhoz és megoldási lehetőségekhez igazodó, egyedi és speciális jogosultságok és beavatkozások; „*egyéni vagy adminisztratív diszkrecionalitás*”).¹⁷

¹⁷ Az igazgatás működési elveinek „tanulmányozása során Mashaw az igazgatás három működési elvét különböztette meg: a *jogi* szemléleten alapuló, a *bürokratikus* és a *jogi* – igazgatási ismereteken túli szaktudásokat alkalmazó ún. *professzionális* működési elvet. Szerinte a jogi szemlélet alkalmazását az igazságosság és a méltányosság keresésének szempontja, a bürokratikus működést a pontosságra törekvés, míg

A másik irány: *Szükséges és indokolt a mai segélyrendszert is gyökeresen átalakítani.* Az örökség igen terhes, mivel az ellátórendszer nem egy átfogó koncepció mentén, hanem a mindennapi kényszerek által megszabott ösvényen haladt. Ennek következtében – miközben az igénybevevők létszáma majdnem megduplázódott - mára egy alacsony hatékonysággal működő, struktúrájában szétesett jóléti rendszerrel rendelkezünk, amely nem képes az emberek alapvető biztonságát sem garantálni. A jelenlegi rendszerre, vagy találébb, ha halmazzuk nevezük, általánosságban mindenképpen igaz, hogy gátolja a legális munkaerőpiacra való jutást, mivel erős az ellenőztönző hatása. Ez döntően egyfelől az ellátások redundanciáiból, másfelől a segélyek esetében a 100%-os visszavonási kulcs alkalmazásából adódik.

Teendők

Érthetőbb, áttekinthetőbb rendszer kialakítása; A sokféle jogszabályi hely és eljárási szabály esetenkénti eltérő megfogalmazásai nem csupán a tisztánlátást akadályozzák, hanem az ellátások funkcióját is összekuszálják. Egy új szerkezetű ellátórendszert célszerű lenne egységes joganyagként kezelni, így a törvényi szinten a mainál jóval kevesebb jogszabályt indokolt megalkotni, hogy erősödjék a transzparencia.

Hatékonyabb segítségnyújtás; Az értékvesztés folyamatának megállítása elsőrendű feladat, mert az önkormányzati segélyek a jóléti rendszer utolsó menedékei. A segélynek – mivel egyik célja éppen az, hogy kiesett jövedelmet pótoljon – összegében a megélhetést biztosító jövedelmi szint (mondjuk ez a létminimum), valamint a munkaerőpiacon elérhető legkisebb kereset közé kell esnie. Ezért indokolt lenne, hogy a nyugdíjminimum helyett, az ellátások egy szociális minimumszintig egészüljenek ki.

A segélyezés célzottabbá tétele; Ahhoz, hogy szakszerűbben lehessen meghatározni a rászorultságot, pontosabban fogalmazva az igényjogosultságot, megkerülhetlenné válik a jövedelem- és vagyontesztelés eljárási rendjének módosítása, valamint egy olyan eljárás

a professzionális minta követését a szolgáltató jelleg indokolja. Az egyes igazgatási elvek tekintetében eltérő a döntéshozatal módja: a bürokratikus elvek mentén működő szervezetekben a szabályok mechanikus alkalmazását, az egyéni élethelyzetekre fogékonyabb professzionális intézményekben viszont a szakmai szempontok érvényesítését részesítik előnyben. A jogi szemléletmód érvényesítése esetén a szembenálló felek érveit kizárólag, vagy elsősorban jogi relevanciájuk alapján mérlegelik.” (Juhász Gábor 2009:5.) Azaz közel sem elhanyagolható kérdés, hogy egy-egy szervezeti keretben milyen felhatalmazást adunk a szakmai tevékenységet végző igazgatási szakembereknek és a szociális munkásoknak.

kiépítése, amelyben az elbírálás alapját képező jövedelmet, illetve vagyont az adóhatóság nyilvántartási rendszerei szolgáltatják. Ezzel párhuzamosan a cél, hogy a környezettanulmányból kinyerhető önkényes következtetések helyett a jogi garanciák megteremtése legyen a segély megállapításának az eljárásrendje.

A segélyek munkára ösztönző hatásának javítása; Az ellátórendszernek egyszerre több követelménynek kell megfelelnie: az alacsony jövedelmű családok számára jövedelmi biztonságot kellene nyújtania és a különböző élethelyzetekből (betegség, lakhatás, időskor stb.) fakadó nehézség kezelésére pénzbeli transfert kellene biztosítania. Mindezt ráadásul úgy, hogy nyitva hagyja a kaput a munkajövedelem megszerzésére. Ezt nem egyszerű megvalósítani. Úgy véljük, hogy erre a helyzetre nincs jó megoldás. Az alapkonfliktus abból származik, hogy miközben a segély nem munkatevékenység teljesítése miatt kapott ellentételezés, addig az alacsony jövedelmű segélyezettek számára elérhető munkák általában alacsony presztízsűek és alacsony összegű bevételhez juttatnak, azaz egy cseppet sem vonzóak.

Nemzetközi tapasztalatok szerint (G. Esping-Andersen 2002.) a magas színvonalú szociális támogatások valószínűleg nem csökkentik a munkára való ösztönzést. Elsősorban tehát az a kérdés, hogy miként lehet elkerülni a különböző jövedelmi csapdahelyzeteket, azaz egyfelől az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközöket, valamint az atipikus és időszakos munkákat miként lehet a pénzbeli támogatásokkal összekapcsolni. Másfelől a munkavállalás során fellépő és az egyes szereplőket érintő (leendő munkavállaló, munkaadó, állami közszolgálatok) kockázatokat miként lehet arányosan szétteríteni.

A legjárhatóbb útnak az tűnik, ha a munkavállaló háztartások részére olyan – nyugat-európai országokban megszokott – jövedelem fenntartó programokat működtetnénk, amelyekben a pénzbeli ellátások közvetlenül összekapcsolódnak a munkaügyi és a szociális szolgáltatási csomagokkal.

A TÁMOP 5.3.1. program tapasztalatainak elemzése a szociális és foglalkoztatási ellátórendszer együttműködése szempontjából¹⁸

Problémafókus

„Ma Magyarországon *a társadalom legégetőbb problémájának az egyenlőtlenségek minden területet átfogó, parttalan növekedését látom.*” – kezdi egyik tanulmányát Ferge Zsuzsa (Ferge Zs. 2008:1.) Arról, hogy a társadalmi egyenlőtlenségek mértéke meddig elviselhető, hosszú vitákat, beszélgetéseket lehet, szükséges, és kell folytatni. Ám azon talán nem sokat érdemes vitatkozni, hogy ha az egyenlőtlenségek mértéke olyan szintű, amely egyének, családok vagy társadalmi csoportok számára gátolja, esetleg már gyerek-, vagy fiatalkorban lefékezi, megakadályozza a felfelé irányuló mobilitást, és a különböző egyenlőtlenségek (jövedelmi, munkaerőpiaci, oktatási stb.) kumulálódnak, ezek már nem elviselhető polarizációk.

Ennek méréséhez, vagy megítéléséhez – sok módszer, elmélet relevanciáját nem tagadva – ismét kanyarodjunk vissza Ferge Zsuzsához, aki szerint „kiemelt fontosságúnak tűnnek azok az egyenlőtlenségek, amelyek a fizikai és társadalmi életesélyeket különösen nagymértékben befolyásolják, vagy jellemzik.” (Ferge Zs. 2005:7.) Ezek a „fizikai és társadalmi életesélyek” az egyén és család számára determinálják a hozzájutás lehetőségét a különböző társadalmi tőkékhöz (anyagi, kulturális, kapcsolati tőkéik és ezek átválthatóságának képessége) való hozzájutástól kezdve az életminőséget meghatározó javakig bezárólag. Ez nem jelent mást, mint hogy az egyén, a család társadalmi környezetébe „beágyazottan él”. Sorsát bizonyos társadalmi rendszerből adódó determinációk behatárolják.

E hatások, együtt járáások, mintázatok kialakulásában elsősorban a piaci mechanizmusokat tehetjük „felelőssé”. Elsősorban azonban a társadalmi rétegződés elemzése során fontos megjegyezni, hogy hazánkban „messze nem csak a jövedelmi és vagyoni egyenlőtlenségek növekedéséről van szó. Miközben az életminőség egyik legfontosabb mutatója, a születéskor várható élettartam, az ország átlagát tekintve nő, a javulás csak a jobb helyzetűekre korlátozódik: a szegényebbek élete rövidül. Miközben az iskolázottság átlagos mutatói javulnak, rohamosan nő az iskolák közötti és az iskolákon belüli szegregálódás. (...) A lakáshelyzet egészében javulóban van, de itt is érezhető a távolságok növekedése. A víz-fürdőszoba nélküli lakások 8 százalékos körüli aránya évek óta nem változik. A szegény

¹⁸ A kutatási terv 1. pontja

harmadnál ez az arány 20 százalék körüli. Folytatódik egyes régiók, kis térségek, zsákfaluk leszakadása egyfelől, a településeken belüli lakóhelyi szegregáció, gettósodás másfelől.” (Ferge Zs. 2008:1.)

Ennek összhatásaként az elmúlt időszak átalakulásának vesztesei egyértelműen azok, akik korábban az alacsony termelékenységű, mára versenyképtelenné vált ipari és mezőgazdasági munkahelyeken dolgoztak, és nem találtak maguknak új munkát a megváltozott munkaerőpiaci szerkezetben, hiszen nekik a piaci rendszerből fakadó egyenlőtlenségekkel kellett volna megbirkózniuk, amihez - a társadalompolitikai eszközrendszer eredménytelen működése miatt - elégtelen segítséget kaptak. Ezért aztán a társadalmi távolságok lent (és fenn) társadalmi szakadékká mélyültek, és egyre inkább jelentős a szegénységbe kerülés kockázata a munka nélkül lévők, illetve alkalmi munkát végzők, a képzetlenek, a romák, valamint az Észak- és Kelet-Magyarországon lakók és a vidéken élők körében. „A rendszerváltáshoz kapcsolódó gazdasági-társadalmi folyamatok következtében kialakult egy legalább 700 ezres létszámú szélsőségesen marginalizálódott, a társadalom perifériáján tengődő, alacsony iskolázottságú, a munkaerőpiacról tartósan kiszorult, mélyszegénységben élő tömeg, amelynek immár a harmadik generációja válik úgy felnőtté, hogy újratermeli szülei alacsony iskolázottságát, s ennél fogva esélye sincs arra, hogy rendszeres munkát találjon magának.” (Havas Gábor 2008:121.)

Talán mondanunk sem kell, hogy a munkaerőpiacról való kiszorulás, a munkavégzés társadalmunkban nem pusztán megélhetés biztosítását jelenti, hanem olyan integrációs csatornát, olyan kötőszövetet, amely egyben társadalmi tagságot is jelent. A társadalomban elfoglalt pozíció elsősorban a munka típusán, presztízsén keresztül határozódik meg. A foglalkoztatási struktúrában elfoglalt hely tehát behatárolja az egyén és ezen keresztül a családjá, mikrokörnyezetében meglévő súlyát, befolyását, valamint mobilitási lehetőségeit. Ennek fordítottja is igaz. Nevezetesen: a munka nélküli lét (eltekintve egy-két kulturálisan is elfogadott formától, pl.: gyereknevelés) azzal a fájdalmas következménnyel is jár, hogy a társadalom szövetéből való kiszakadás megrázó élményével, a szűkebb közösségi tér hajszálgököreinek elpattanásával is együtt jár.

A TÁMOP 5.3.1 pályázat célcsoportjai is hasonló helyzetben lévő emberek, családok, hiszen az ügyfelek (kliensek) olyan aktív korú, alacsony foglalkoztatási eséllyel rendelkező munkanélküli ellátásban nem részesülő regisztrált álláskereső és egyéb inaktív emberek

lehetnek, akik alacsony iskolai végzettséggel, vagy elavult, nem piacképes szakképzettséggel rendelkeznek.

Bevezetés

A pályázat megvalósítói, a kedvezményezett szervezetek vállalták, hogy a rendelkezésükre bocsátott online informatikai rendszerben¹⁹ a projekt megvalósítása során rögzítik az ügyfél adatait, az esetmunka folyamatát. *Ez az első lépés az esetmenedzseri munka informatikai hátterének megteremtésében*, hiszen az adatrögzítési rendszer a szakmai tevékenységhez készült támogató funkció, amelyben a szociális szakember rögzíti az ügyféllel történő munka főbb állomásait. A rendszer tehát egy folyamatot ír le, ahol az ügyfél személyes és releváns adatai (iskolai végzettség, egészségügyi státusz, munkaerőpiaci karrier stb.) mellett a szociális munkás és az ügyfél közötti együttműködés főbb stációit mutatja be, úgymint a diagnózis²⁰ felállítása, az egyéni fejlesztési és szolgáltatási terv²¹ leírása, valamint a rövid- és hosszú távú célok megfogalmazása, illetve az újabb feladatok rögzítése.

A programba bevont intézmények (összesen 135 intézmény) nevesített *feladata* az alacsony foglalkoztatási eséllyel rendelkező, munkavállalásukban korlátozott emberek önálló életvitelének, foglalkoztathatóságának és társadalmi integrációjának javítása. Ez a magyar szociális közszolgáltatási rendszerben jellemzően a családsegítést nyújtó szervezetek látják el, még hozzá az egyéni esetkezelés módszerével (Mózer P. 2011b.). A pályázati kiírás a szociális szolgáltatásokat és a szociális munka eszközeit²² egy kicsit a hazai szociális gyakorlattól eltérően definiálta. Lehet, hogy ez is közrejátszott abban, hogy a pályázat nyertesei között alig találtunk családsegítést végző intézményt, e helyett a programban résztvevő szervezetek közel

¹⁹ A módszertani segédanyagok a HEFOP 2.2.2 központi program termékei. Az e programban kidolgozott módszertan képezte az online rendszer (és részben a TÁMOP 5.3.1 pályázati kiírás) szakmai tartalmának kiindulópontját.

²⁰ „A diagnózis egyfajta értékelési folyamat, amelynek célja, hogy több szempont figyelembevételével felmérjük az érintett személy aktuális helyzetét, állapotát.” (FSZH, 2010.)

²¹ „Az Egyéni fejlesztési és szolgáltatási terv a tervezés szintjén meghatározza az esetmunka fejlesztési irányait, tevékenységeit (feladat, szolgáltatás), számba veszi a kockázatokat, illetőleg hozzárendeli a megvalósítás folyamatához az ütemezését, megadja a felelősöket. (...) Az Egyéni fejlesztési és szolgáltatási terv eszköz, és nem cél. Dinamikus, amely azt jelenti, hogy az esetkezelés során folyamatosan módosul, aktualizálódik az értékelésnek megfelelően, akár elért eredmény, akár az áttervezés követeli meg a módosítást, vagy a továbbtervezést.” (FSZH, 2010.)

²² Úgymint: az információk, szolgáltatások, támogatások érthetővé, elérhetővé tételével, az önálló életvitelhez és a munkavállaláshoz szükséges kulcskompetenciák megerősítésével, együttműködésben a foglalkoztatási szervezetekkel és más szakterületek bevonásával.

kétharmada non-profit szervezet, javarészt alapítványok, egyesületek. Őket messze lemaradva követik az önkormányzatok, társulásaik és intézményeik.

A rendelkezésre bocsájtott adatok szerint a pályázat *összköltségvetése* 7,9 milliárd Ft volt. Ez intézményre (pályázóra) lebontva átlagosan mintegy 58,5 millió Ft-ot jelentett, ahol a legkevesebb pályázati forrás 23 millió, míg a legtöbb 80 millió Ft volt. Ha a szolgáltatások ráfordításait nézzük, ez ügyfeleként átlagosan közel havi 70-80 ezer Ft volt. (Nem tudjuk pontosan, hogy mennyi, mivel az adatbázisokban csak szumma érték található, és más adatbázisban - pl.: a nyújtott szolgáltatások, valamint az ügyfeleket bemutató adat file-okban - az összegre vonatkozó oszlopok cellaértékeinél „nulla” szerepel. Így csak ezzel a durva becsléssel élhetünk.)

Jelen elemzés fő fókusza, egyrészt annak vizsgálata, hogy a munkaerőpiacra való be- ill. visszajutásban milyen akadályozó tényezőkkel kell/lehet számolni, másrészt milyen a nyújtott jóléti szolgáltatások típusa. Mielőtt rátérnénk e kérdésekre, előtte röviden bemutatjuk az ügyfélkört.

Az ügyfelek általános helyzet leírása

A programba bevont csoportok esetében a munkaerőpiacon és a társadalmi életben szükséges kulcsképeségek gyakran hiányoztak, kapcsolati hálójuk esetleges, hiányos, különféle társadalmi hátrányokkal küzdenek. Sokszor semmilyen segítő intézménnyel nincs kapcsolatuk, a munkanélküli lét pedig több generációjukat is érintheti (ld.: 1. sz. melléklet).

A *demográfia* adatok közül először nézzük a nem és kor szerinti megoszlást. Az adatokból jól látszik, hogy a programba bevontak több mint negyede 25 évnél fiatalabb, munkatapasztalattal még nem, vagy csak alig rendelkező fiatal. Viszonylag alacsony (10% alatti) az 50 év feletti inaktív aránya. Igen magas az ügyfelek között a 30-40 év közötti nők száma. Ők a női kliensek több mint harmadát teszik ki.

A háztartások közel kétharmada 2 és 4 fő közötti, tizedük egyszemélyes, míg negyedük 5 vagy ennél több tagot számláló háztartás. A kliensek családi állapot szerinti megoszlásában a legjelentősebb csoportot a házas vagy élettársi kapcsolatban élők teszik ki, együttes arányuk 47 százalék. A házasságot még nem kötötték (hajadonok, nőtlenek) az elemzett minta 37 százaléka. Az elváltak, özvegyek aránya nem egészen 16 százalék.

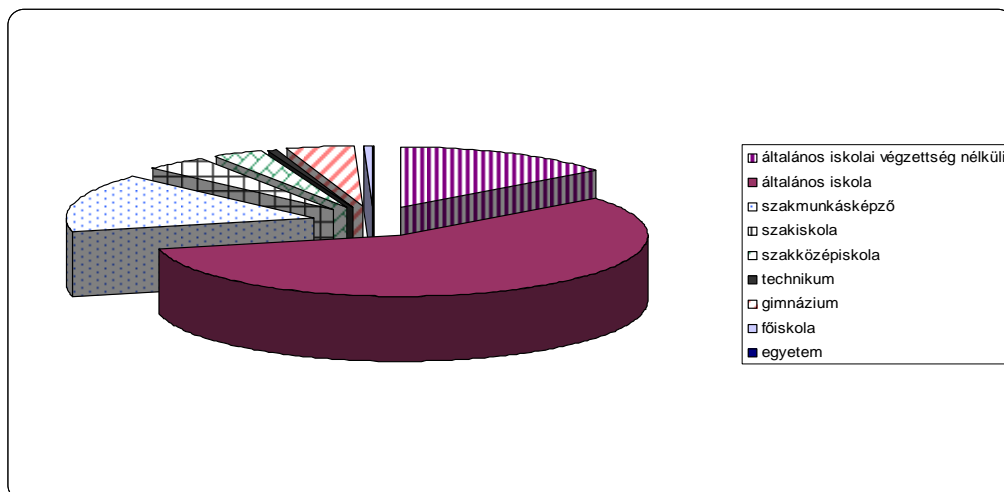
Az adatfelvétel során külön vizsgálták a kliensek gyermekeinek számát, pontosabban a velük jelenleg egy háztartásban élő gyerekek számát. Legtöbben a gyermek nélküliek vannak (40%). A gyerekszám szerinti megoszlás a következőképpen alakul:

- 1 gyerek - 17 százalék;
- 2 gyerek - 19 százalék;
- 3 és több gyerek - 23 százalék.

Mivel a pályázat célcsoportjait olyan aktív korú, alacsony foglalkoztatási eséllyel rendelkező munkanélküli ellátásban nem részesülő regisztrált álláskereső és egyéb inaktív emberek alkotják, akik alacsony *iskolai végzettséggel*, vagy elavult, nem piacképes szakképzettséggel, végzettséggel rendelkeznek, ezért nem meglepő, hogy az ügyfelek közel kétharmada maximum általános iskolai végzettséggel bír. (A pályázati kiírás a résztvevők 10 százalékáig lehetőséget adott különösen indokolt esetben középfokú vagy magasabb végzettségűek bevonására is. Az adatokból látszik, hogy ezzel a legtöbb helyen éltek is, hiszen a legalább középfokú végzettséggel bevontak aránya 9 százalék.)

4. ábra

Az ügyfelek megoszlása végzettség szerint



A *lakhatás*, mint dimenzió – más-más aspektusban - többször szerepel az adatbázisban. A lakások jellemzői alapján kialakított minőségi mutató²³ szerint az ügyfelek ötöde kifejezetten rossz lakásban lakik, és csak 8, ill. 33 százalékuk esetében mondható el, hogy jók, vagy

²³ Lakásúrúság, rendelkezik-e WC-vel, és fürdőszobával, komfortfokozat.

megfelelőek a körülmények. Az elemzett klienskör mintegy 7 százalékánál a „lakhatás nem megoldott”, azaz ők hajléktalanok.

Munkaerőpiaci elhelyezkedést akadályozó tényezők

Az *akadályozó tényezők rangsorának* alapját az ügymenet modellben szereplő diagnózisok alrendszerében a szociális szakemberek által megfogalmazott elemek alkotják. A diagnózis elkészítése során a szociális munkások az ügyfelekkel közösen feltérképezik az eddigi életutat, valamint az ügyfelek élethelyzetét befolyásoló főbb tényezőket is sorra veszik. Az adatrögzítés összesen öt nagyobb területre terjed ki, úgymint:

1. Fizikai és egészségügyi állapot;
2. Munkaerőpiaci előélet, pályafutás;
3. Tudások, ismeretek, készségek, kompetenciák;
4. Szociális helyzet;
5. Motiváció.

A szociális munkás által beírt értékeket – nem ide sorolva a „munkaerőpiaci előélet, pályafutás” c. blokkot, mivel ezt külön értékeljük – úgy alakítottuk át, hogy a főbb dimenziók mentén meghatározhatóvá váljon, melyek azok az akadályok, amik problémát jelentenek. Az ebből szerkesztett rangsor azt mutatja meg, hogy melyek a leggyakrabban, ill. legkevésbé előforduló problémák, melyek akadályokat jelentenek az elhelyezkedésben. Ezek az alábbiak:

rangsor	dimenziók	Gyakoriság (%)	megoszlás
1.	alacsony iskolai végzettség, elavult képezettség, nem piacképes végzettség	85,8	
2.	munkaerőpiaci tapasztalatok hiánya	57,9	
3.	egyéni, személyes okok	51,8	
4.	települési helyzetből fakadó hátrányok	29,9	
	családi problémák	29,8	
6.	közlekedési nehézségek	27,5	
7.	lakhatási problémák	20,2	
8.	mobilitási hajlandóság hiánya	12,1	
9.	munkavállalással kapcsolatos irreális elvárások	8,3	

10.	elérhető munkák	6,3
11.	anyagi ellenőztönzés (segélyezési csapda)	4,4

Megjegyzés:

„egyéni, személyes okok” = fizikai állapot; krónikus és tartós betegség; pszichés probléma; rossz munkaerőpiaci tapasztalat; önismeret hiánya; önbizalom hiánya.

„családi problémák” = a családban valamelyik családtagot ápolni kell; gyermekfelügyelet nem megoldott; családhoz köthető problémák.

A fenti rangsorból látható, hogy – a már „tudott”, több kutatásban leírt, megfogalmazott - iskolázottsági hátrány mellett két individuális probléma előkelő helyen áll, hiszen az ügyfelek több mint 50 százalékánál az elhelyezkedés során e hiányok, okok nehezítik, együtt járásuk esetén majdhogynem reménytelenné teszik a munkaerőpiaci integrációt. E mellett más földrajzi – társadalmi – társadalompolitikai kapcsolódásokkal is megfogható területek azok, melyek akadályként tornyosul(hat)nak a legtöbb ügyfél előtt, mikor legális munkát szeretne vállalni. Ezek közül is a település típusa, a közlekedési lehetőségek, a lakhatáshoz köthető nehézségek, valamint a gyerek napközbeni elhelyezése, és a hozzátartozó ápolása jelentősnek mondható akadályozó tényező. Főként, ha ezek egyszerre jelennek meg. Márpedig adataink azt mutatják, hogy e hátrányok a családok szintjén összekapcsolódnak.

Úgy tűnik, hogy az ügyfelek számottevő hányada realista, és (többé-kevésbé) pontosan tudja bemérni az elérhető munkák körét. A szakemberek megítélése szerint az elhelyezkedést gátló tényezők között sem a munkahelyek hiánya, sem az anyagi ellenőztönzés (segélyből élés) nem játszik jelentős szerepet (nem, ill. marginálisan szerepelt, mint az elhelyezkedést gátló tényező). Utóbbi jelenség hatásai igaz nem egyértelműek,²⁴ azonban – ebben a tanulmányban is tárgyalt, de máshol is megerősített tapasztalatok szerint is (Mózer P. – Tausz K 2010., Esping-Andersen 2002.) – erős a gyanú, hogy egy sor más jelenség, tényező erősebben hat a munkavállalásra, ill. a munkavállalás ellen.

Az alacsony iskolázottság megléte olyan hátrány, amit nem kell hosszan igazolni. Ha megnézzük a háztartás összetétel szerinti eloszlását, a hátrányos helyzetben belül is különösen

²⁴ Az anyagi ellenőztönzés megítélése azért is nehézkes, mivel összekapcsolódhat pl. személyes okokkal, valamint családi problémákkal (ápolással, gyerek-gondozással), de az mindenesetre figyelemre méltó és egyben elgondolkodtató, hogy a rangsor utolsó helyén áll. Figyelemreméltó azért, mert a szociális munkások szerint az elhelyezkedést gátló oki-együttesből ez periférikus. Magyarán: mások a problémák. Elgondolkodtató, mert (hipotézisként mindenképpen) úgy tűnik, hogy a társadalompolitikai beavatkozás prioritásainak meghatározása során máshová kellene tenni a hangsúlyokat.

nagy hátrányban vannak a 3 és több gyereket nevelő családok, míg a 2 vagy ennél több gyereket nevelők esetében a hátrányos helyzet – az alacsony végzettség mellett - főként a településtípusból fakadó hátrány, valamint a személyes, ill. családi helyzet okán megjelenő probléma. Ez többszörösen igaz, ha a helyzetüket a gyermektelen vagy 1 gyereket nevelő családokkal vetjük össze.

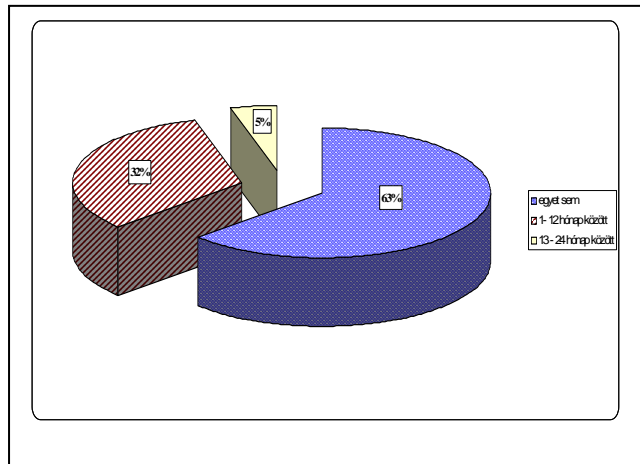
A „*munkaerőpiaci előélet, pályafutás*” alatt esetünkben a diagnózis felvétele előtti 2 év munkaerőpiaci történéseit értjük. Ezt nevezhetjük jelenlegi állapotnak is, amely egyrészt arra vonatkozik, hogy az ügyfél regisztrált álláskereső-e, másrészt arra, hogy részesül-e valamilyen ellátásban? Az adatok szerint az ügyfelek nem egészen harmada (29%) regisztrált álláskereső, 92 százalékuk pénzbeli ellátásban (természetbeni juttatásban), 89 százalékuk valamilyen munkaügyi és/vagy szociális szolgáltatásban részesül. Ami pedig az előéletüket illeti: Az adatrögzítést (első jelentkezést?) megelőző két évben az ügyfelek:

- 63 százaléka egy hónapnál többet nem dolgozott (a többi kliens munkavégzésének hosszát az 5. ábra mutatja)
- 32 százaléka álláskeresési támogatásban,
- 31 százaléka segélyben részesült,
- 29 százaléka foglalkoztatási programban,
- 10 százaléka képzésben vett részt.

Eszerint az ügyfelek majd mindegyike tartós munkanélküli²⁵ és ezen belül 63 százalékuk nem dolgozott az adatrögzítés előtti 24 hónapban egy hónapnál többet. Ebből az is következik, hogy többségük ellátatlan volt az elmúlt időszakban, mindössze – átfedésekkel is számolva – közel negyedüknek lehetett többé-kevésbé állandó juttatása. Ehhez képest (is) meglepő, hogy a „jelen” időben nézett ellátottság gyökeresen más, jóval magasabb a szociális ellátásban részesülők aránya, gyakorlatilag majdnem mindenki. A program adatai erre a jelentős változásra nem adnak egzakt választ, feltételezhető, hogy a változás lehetséges oka a pályázati rendszerbe, így a szolgáltatásokba való belépés és/vagy az elkezdett munka „gyümölcse” (hozádék).

²⁵ Ennek ellentmond, hogy egy másik adatfile-ban található „tartós munkanélküli” - oszlop szumma értéke, mely szerint az ügyfelek 36 százaléka tartós munkanélküli. Sajnos ezt az ellentmondást nem tudtuk feloldani. Amiért mégis a magasabb érték szerepeltetése mellett döntöttünk, annak oka, hogy ez az érték a pályázati kiírásnak jobban megfelel, így ezt hihetőbbnek gondoltuk.

5. ábra
Az elmúlt két évben hány hónap dolgozott?



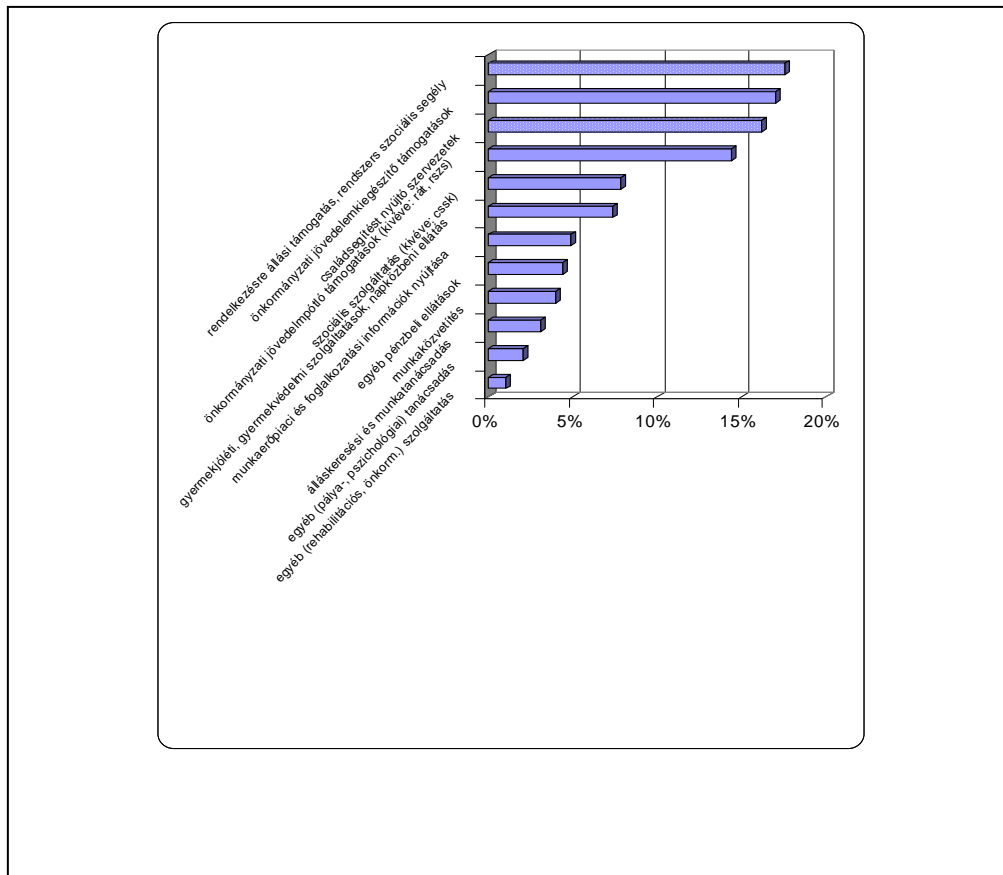
Munkaügyi és szociális szolgáltatások

A pályázatba bevont és ebben az írásban elemzett ügyfélkör tagjai számára egyénre szabott, többirányú, összehangolt segítséget építettek fel a szociális munkások. Ennek egy részét – az itt nem elemzett - egyéni fejlesztési tervek tartalmazzák. Másik – ebben a fejezetben elemzett – rész pedig a különböző ellátások nyújtása. Adja magát az a feladat, hogy a különböző ellátások és szolgáltatások kapcsolati rendszerét térképezzük fel. Érdekes kérdés, de erre - a rendelkezésre bocsátott adatok korlátai miatt²⁶ – nem adhatunk érvényes és megbízható választ. Ezért, csak arra szorítkozunk, hogy a különböző ellátások kumulált mintázatát mutatjuk be.

A program nagyon sokféle ellátást nevesít. Az ellátásokat, az elemezhetőség érdekében, nagyobb egységekbe vontuk. Az összevonás utáni helyzetet mutatja a 3. ábra. Mielőtt az ábrát elemezzük, két fontos információt kell leírnunk. Az egyik, hogy a jóléti ellátásokból, valamint a pénzügyi juttatásokból az ügyfelek 6 százaléka, míg ez ennél jóval szűkebb ellátási körből, a munkaügyi szolgáltatásokból az ügyfelek 84 százaléka(!) nem részesült.

²⁶ A megismert adatfile-ok ismerete azt mondatják velünk, hogy ez a munka nem lenne reménytelen vállalkozás. Ehhez azonban az adatok nagy részét újra kellene generálni és az így kapott adatbázis – vélhetőleg – már alkalmas a lenne arra a nagyon fontos elemzésre, ami során a jóléti támogatások együtt járásait, mintázatait lehetne leírni, feltérképezni.

6. ábra
Szociális ellátások, valamint jóléti és munkaügyi szolgáltatások (%)



Az ábrán bemutatott adatok megerősítik, hogy e társadalmi kör (szegénységben élők) nagy többségének a jóléti szolgáltatásokhoz való kapcsolódása a családsegítést nyújtó szervezeteken keresztül történik. Az elemzésbe vont ügyfelek 16 százalékának van valamilyen intenzitású kapcsolata e szociális alapszolgáltatással. A többi alapszolgáltatás (nappali ellátás, házi segítségnyújtás, étkeztetés, támogató szolgálat stb.) vonatkozásában ez az arány 8 százalék. *Fontos megjegyezni, hogy kumulált adatokról beszélünk, azaz egy-egy ügyfél egyszerre többféle szolgáltatásban és pénzügyi ellátásban is részesülhet.* (Ezért is kár, hogy az adatbázis jelenlegi és általunk kezelt állapota nem teszi lehetővé a mélyebb elemzést, mert ha erre lehetőség nyílna, akkor egyéni szinten meg lehetne nézni a különböző halmozódásokat.)

A pénzügyi és természetbeni támogatások vonatkozásában e kör számára döntően a fő megélhetést az aktív korúak támogatása (rendelkezésre állási támogatás, rendszeres szociális segély) adja, az ügyfelek 18 százaléka részesül ebben az ellátásban. A megélhetés másik lényeges csatornája az önkormányzati jövedelemplótló transzferek (14%), valamint egyéb jövedelemplótló ellátások (álláskeresési támogatás, 4%). A jövedelemplótló támogatásokat

egészítik ki, illetve az esetek bizonyos százalékában önálló megélhetési forrásként a jövedelemkiegészítő segélyek (pl. lakásfenntartási támogatás) és a természetbeni juttatások (pl. közgyógyellátási igazolvány) adják a megélhetés alapját. Ha számba vesszük ezeket az arányokat, akkor nem tévedünk nagyot, ha azt mondjuk, az ügyfelek közel fele - kétharmada nem rendelkezik állandó jövedelemmel, és 8-10 százalékuk semmiféle legális megélhetési formával.

A munkaügyi szolgáltatásokat kevesen érik el. Ami szolgáltatást elérnek, az jellemzően az információnyújtás, valamint a munkaközvetítés és az álláskeresési és munkatanácsadás.

Következtetések

Az elemzés megerősíti azt a tapasztalatot, hogy a munka világába való visszavezetés során nem a formalizált és bürokratizált megoldások az eredményesek, hanem az egyéni útkeresések. A program keretében kialakított ügyfélkövetési rendszer is azt a cél szolgálja, hogy az egyéni tervezés során olyan segédeszköz álljon rendelkezésre, amely segíti a szociális szakembereket. Ez kettős célt szolgál, egyrészt láthatóvá teszi a munkát, másrészt értékelhetővé. Mindkét szempont igen fontos a professzionális szakmunka végzése szempontjából, ezért e programot, bár voltak előzményei, mégis úttörőnek kell tekintenünk. Ennek az elemzés során inkább a hátrányait láttuk, ennek ellenére néhány fontos következtetést levonhatunk.

Látszik, hogy a munkaerőpiaci elhelyezkedést akadályozó jelenségek közül az iskolázottsági, képzettségi elmaradás mellett két olyan tényezővel is számolni kell, amelyek elsősorban az ügyfél mikro környezetének feszültségeiből táplálkoznak. Ebből az egyik a személyes nehézségek (önbizalomhiány, betegség, tartós fogyatékoság stb.), míg másik a munkavégzési tapasztalatok hiánya. Utóbbi esetben fontos megjegyezni, hogy az elemzett minta korstruktúrája miatt *is* vált ilyen jelentőssé ez az akadály. Az azonban biztosan kijelenthető, hogy ha nincs munkatapasztalat, az hátrányként jelenik meg a munkaerő-piaci elhelyezkedés során. A személyes, családi helyzetből adódó problémák arra is felhívják a figyelmet, hogy a nehezen foglalkoztathatók körében a jóléti rendszerek közszolgáltatásai nem nélkülözhetőek.

A kutatás során értelmezett adatok azt mutatják, hogy a társadalompolitikai céloknak is olyan intézményrendszer felépítésére kellene koncentrálni, amelyekben megvalósítható az egyéni helyzetre szabott személyes szolgáltatási csomagok összeállítása. A szolgáltatások közötti

kapcsolódások megteremtése elengedhetetlenül fontos, azonban pénzbeli transferek biztosítása nélkül az eredményesség kérdéses. Azaz a közszolgáltatások mellett megélhetést biztosító ellátásoknak is szerepelniük kell. (Ennek egyik lehetséges szisztémájáról e tanulmány más részeiben javaslattal is élünk.)

Mint láttuk, munkaiügyi szolgáltatásokból az ügyfelek 84 százaléka nem részesült. Ezt még akkor is jelentős problémának gondoljuk, ha tudjuk, hogy egyrészt e szolgáltatási paletta kisebb körű, másrészt a nehezen foglalkoztathatók számára e szolgáltatások „második köre” adekvát. Ez mind igaz, de úgy véljük, mégis sokan nem kapnak munkaiügyi szolgáltatást, pedig ezt személyes és családi helyzetük indokolná. Ráadásul a mintában lévő kliensek közel harmada regisztrált álláskeresőként van nyilvántartva, azaz elvileg van kapcsolata a munkaiügyi kirendeltségekkel, ez mégsem jelenik meg az adatbázisban.

Az ügyfelek döntő többségének előélete azt mutatja, hogy segítség nélkül nem képesek az inaktivitásból kilépni. A tartós inaktivitás, az alacsony jövedelmi helyzet olyan „rossz köröket” eredményeztek, amelynek megtörése intézményi támogatás nélkül nem lehetséges. Esetükben az „első lépést” a foglalkoztatás felé olyan, az önálló életvitelre képessé tevő, és a munkaerőpiacra való belépést előkészítő és arra motiváló programok, támogató szolgáltatások jelenthetik, amelyek lehetővé teszik, hogy később sikeresen kapcsolódhassanak a hagyományos képzési/foglalkoztatási programokba, munkaerőpiaci szolgáltatásokba, és ezáltal társadalmi befogadásuk megvalósulhasson. Ez lehetne a munkaerőpiacra való „visszavezetés”, a munkakészség javítása, karbantartása. Ugyanis e nélkül nehéz azon cél megvalósítása, amit – egyszóval – „képességtevésnek” (capability) nevezhetünk.

Módszertani észrevétel

A rendelkezésre bocsátott adatok elemzése során számos nehézséggel kellett megbirkóznunk. Az első ilyen, hogy az információk 34 excel file-ban voltak. Ebből a tényleges adatbázis is 14 file-ban található. (Volt olyan adatfile, amit – kódazonosító híján – nem tudtunk értelmezni.) A másik jelentős probléma, hogy az egyéni fejlesztési és szolgáltatási tervek időbeni beazonosítása szinte lehetetlen feladatnak bizonyult, mivel ez a tervezési eszköz az esetkezelés során folyamatosan módosult, de a módosulás rögzítése az adatok értelmezését nem tette lehetővé, így a folyamat időbeli rekonstruálását sem lehetett megvalósítani.

A legnagyobb problémának azonban azt tartjuk, hogy nagyon sok a válaszhiany, így a teljes minta elemzése lehetetlen feladatnak bizonyult. Az adatok érvényességét elfogadtuk, bár ezzel kapcsolatban – mint a következőkben majd kitérünk erre – némi kételyt meg lehet fogalmazni. Az adatok megbízhatósága viszont csak úgy volt garantálható, hogy az adatfile készítése során jelentős adatredukciót hajtottunk végre, így a kapott változók egyrészt nem adják pontosan vissza az ügyfélkör demográfiai és egyéb jellemezőit, másrészt a nyújtott szolgáltatások esetében is sok információ elveszett. Ennek ellenére az elemzés átfogó képet ad a program itt elemzett részeiről.

Bár a számítógépes program bonyolult és vélhetőleg kitöltése, adminisztrációja sok munkaidőt vett igénybe, mégis fontos lépés a szakszerűség és a tevékenységek mérhetősége felé. Ezért is kell nagyon ügyelni arra, hogy eltaláljuk a kellő arányokat az ügyféllel végzett munka és ennek adminisztrálása között, mivel ha túl sokat kérünk, nagy a veszélye, hogy keveset kapunk. A másik fontos kérdéskör annak mérlegelése, eldöntése, hogy milyen formában kérjük az adatokat. Előre megadott opciókból való választás (egyéb kategória megadásával), vagy rábízunk a kitöltőre, hogy szabadon fogalmazza meg. Mindkét módszernek vannak előnyei és hátrányai, így valóban nehéz (első nekifutásra talán nem lehet) eldönteni, hogy mi az optimális. Úgy véljük, hogy ennek a programnak az űrlapjai túl a sok információ beszerzés miatt, hosszadalmas, sok esetben inkább hátráltatja, mintsem segíti a munkavégzést. Ráadásul az adatrögzítés folyamatában sok lehetőség egyéni módon megfogalmazott diagnózisok rögzítésére. Ez önmagában nem lenne baj, de az elemzés során sokszor találkozunk „szabvány” válaszokkal. *Ezért módszertani javaslatunk a következő:* célszerű lenne az elektronikus adminisztrációs rendszert egyrészt – kikérve a felhasználók véleményét - „karcsúsítani”, másrészt úgy tovább fejleszteni, hogy az ügyfél utak nyomon követése során legyenek előre megfogalmazott opciók, amelyek természetesen lehetőséget nyújtanak az ezekben nem beleférő válaszok beírására is. Továbbá javasoljuk, hogy ha nem is fő szempontként, de az adatok utólagos elemzésének lehetősége is épüljön be a fejlesztési elképzelésekbe. A mostani adatelemzést megnehezítette, hogy a kialakítás során a fejlesztők vélhetőleg nem gondoltak arra, hogy az esetkezelésből nyert információk más szempontok alapján feldolgozásra kerüljenek, így az eredeti tervnek csak részleteit sikerült megvalósítani.

1. számú melléklet

A pályázati kiírás során külön nevesítették azokat a célcsoportokat, akik bevonását különösen indokoltnak tartanák a programba. Ezen kiemelt célcsoportok:

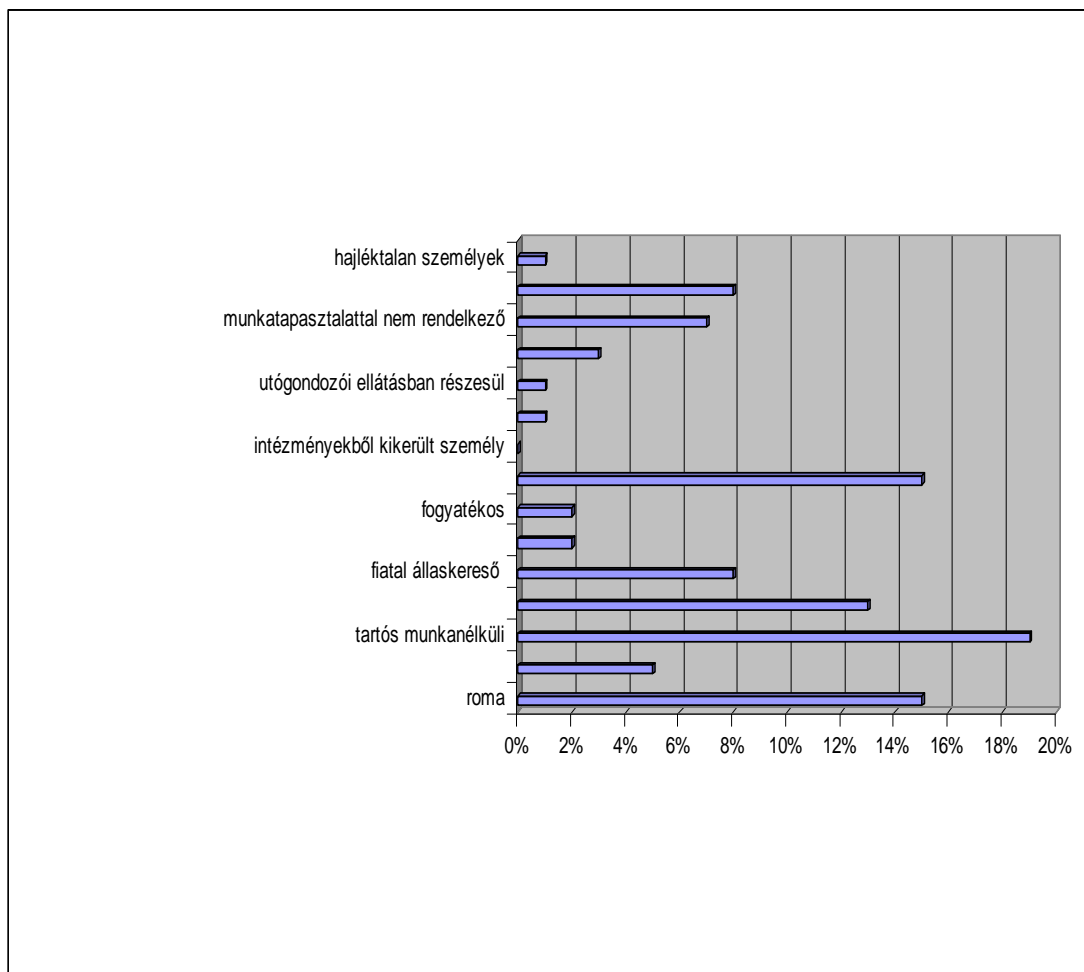
- Magát roma származásúnak valló
- A belépés pillanatában 45 év feletti
- Tartós munkanélküli
- Inaktív
- Fiatal álláskereső (16-25 év közötti)
- Megváltozott munkaképességű
- Fogyatékos
- Munkanélküli ellátásban nem részesülő regisztrált álláskereső (munkaügyi központ igazolása).
- Inaktív (munkaügyi központ igazolása és a célcsoporttag írásbeli nyilatkozata).
- Intézményekből kikerült személy (intézmény igazolása).
- Szenvedélybeteg (szakorvos igazolása).
- Pszichés betegségekkel küzd (szakorvosi igazolás).
- Utógondozói ellátásban részesül (utógondozást, illetve utógondozói ellátást biztosító szervezet igazolása).
- Szegregált lakókörnyezetben él (önkormányzat, vagy területileg illetékes szociális szolgáltatást nyújtó szervezet).
- Munkatapasztalattal nem rendelkező (a célcsoporttagság írásbeli nyilatkozata - önbevallás).
- Olyan inaktív személyek, akik sem a munkaügyi, sem a pályázó szervezet nyilvántartásában nem szerepelnek (munkaügyi, illetve a pályázó szervezet igazolása).
- Legalább 5 éve nem áll foglalkoztatásban (a célcsoporttag írásbeli nyilatkozata - önbevallás).
- Olyan hajléktalan személyek, akiknek segítő intézménnyel nincs kapcsolatuk ill. kapcsolat esetén a segítői folyamat elején tartanak, és ezért a foglalkoztatás és az önálló életvitel felé vivő első képességfejlesztő lépésekre van szükségük, és a projektbe történő bevonásukkor a pályázó szervezet által, vagy konzorciumi/szakmai partnerként a projektbe bevont szervezet által működtetett hajléktalanok átmeneti szállásán intézményi jogviszonyuk a 120 napot ne, éri el (igazolás intézményi nyilvántartással)
- Olyan hajléktalan személyek, akiknek segítő intézménnyel nincs kapcsolatuk ill. kapcsolat esetén a segítői folyamat elején tartanak, és ezért a foglalkoztatás és az önálló életvitel felé vivő első képességfejlesztő lépésekre van szükségük, és a projektbe történő bevonásukor kevesebb, mint 120 napja folyamatosan családok átmeneti otthonában lakik (igazolás intézményi nyilvántartással)
- Olyan hajléktalan személyek, akiknek segítő intézménnyel nincs kapcsolatuk ill. kapcsolat esetén a segítői folyamat elején tartanak, és ezért a foglalkoztatás és az önálló életvitel felé vivő első képességfejlesztő lépésekre van szükségük, és a projektbe történő bevonásukat megleelőző 12 hónapban a pályázó szervezet által, vagy konzorciumi/szakmai partnerként a projektbe bevont szervezet által működtetett

hajléktalanok éjjeli menedékhelyén intézményi jogviszonyaik összesítése (az ott töltött éjszakák száma) a 120 napot nem éri el (igazolás intézményi nyilvántartással)

- Olyan hajléktalan személyek, akiknek segítő intézménnyel nincs kapcsolatuk ill. kapcsolat esetén a segítői folyamat elején tartanak, és ezért a foglalkoztatás és az önálló életvitel felé vivő első képességfejlesztő lépésekre van szükségük, és utcán, közterületen, lakásként nem használható helyen élnek és a projektbe történő bevonásukkor a pályázó szervezettel, vagy konzorciumi/szakmai partnerként a projektbe bevont szervezettel a segítői beavatkozások naponkénti összesítése a 30 napot nem éri el (igazolás intézményi nyilvántartással)
- Munkanélküli ellátásban nem részesülő regisztrált álláskereső (munkaügyi központ igazolása)
- Inaktív emberek (a célcsoport írásbeli nyilatkozata)
- Alacsony iskolai végzettségűek, vagy elavult, nem piacképes szakképzettségűek
- Munkatapasztalattal nem rendelkeznek (a célcsoporttag írásbeli nyilatkozata- önbevallás)
- Olyan inaktív személyek, akik sem a munkaügyi, sem a pályázó szervezet nyilvántartásában nem szerepelnek (munkaügyi, illetve a pályázó szervezet igazolása)

7. ábra

Az ügyfelek megoszlása kiemelt célcsoport szerinti hátrányos helyzetük alapján



Bibliográfia

Bódis Lajos - Galasi Péter - John, Micklewright - Nagy Gyula (2005) *Munkanélküli-ellátás és hatásvizsgálatai Magyarországon* MTA KTI, Bp.

Csoba Judit - Nagy Zita Éva - Szabó Fanni (2010) *Aktív eszközök, munkaerő-piaci programok kontrollcsoportos, többváltozós értékelése* FSZH, Debrecen Készült a TÁMOP 1.3.1./3.2. alprojekt keretén belül

Gábos András – Szívós Péter (2010) Jövedelmi szegénység és anyagi depriváció Magyarországon In: Kolosi T. – Tóth I. Gy. (szerk.) *Társadalmi Riport 2010*. Társi, Bp.

Debreceni Egyetem Szociológiai és Szociálpolitikai Tanszék: (2008) *Összefoglaló tanulmány*, Debrecen Készült a HEFOP 2.2.2 program keretén belül.

Gosta, Esping-Andersen (2002) *Why We Need a New Welfare State* Oxford University Press

Gosta, Esping-Andersen (1999) Jóléti államok az évszázad végén: a munkaerőpiac, a családszerkezet és a demográfiai változások hatása In: Csaba I. – Tóth I. Gy. (szerk.) *A jóléti állam politikai gazdaságtana* Osiris – Láthatatlan Kollégium, Bp.

Fazekas Károly (2006) A magyar foglalkoztatási helyzet jelene és jövője. In: Vizi E. Szilveszter (szerk.) *Előmunkálatok a társadalmi párbeszédhez*. A Gazdasági és Szociális Tanács felkérésére készített tanulmányok Budapest, Gazdasági és Szociális Tanács.

Ferge Zsuzsa (2005) *Ellenálló egyenlőtlenségek* ELTE TáTK, Szociális Munka és Szociálpolitikai Tanszék, Bp.

Ferge Zsuzsa (2008) Miért szokatlanul nagyok a magyarországi egyenlőtlenségek? *Esély* 2.sz.

FSZH (2010) *TÁMOP 5.3.1. pályázat „Első lépés” – alacsony foglalkoztatási eséllyel rendelkezők képessé tevő és önálló életvitelt elősegítő programjai támogatására. Felhasználási Útmutató* FSZH, Bp.

Frey Mária (2007) Aktív munkaerő-piaci eszközök működésének értékelése 2001-2006 között és változásai 2007-ben In: Fazekas K. – Cseres-Gergely Zs. – Scharle Á. (szerk.) *Munkaerőpiaci Tükör, 2007* MTA KTI-OFA <http://www.econ.core.hu/kiadvany/mt.html>

Havas Gábor (2008) Esélyegyenlőség, deszegregáció In: Fazekas Károly – Köllő János – Varga Júlia (szerk.) *Zöld könyv a magyar közoktatás megújításáért* Oktatási és Gyermekesély kerekasztal, MEH, Bp.

Juhász Gábor (2008) *A szociális és munkaügyi igazgatás integrációjának igazgatásszervezési kérdései különös tekintettel az aktív korú munkanélküliek szociális ellátásaira* Bp. SZMI, Készült a HEFOP 2.2.2 program keretén belül.

Juhász Gábor (2009) *A szociális szolgáltatások jogi szabályozásának ellentmondásai és lehetséges megoldásai* kézirat, Bp. SzMI

Kolosi Tamás – Tóth István György – Keller Tamás (2008) Nyertesek és vesztesek: intragenerációs mobilitás a rendszerváltás évtizedeiben In: Kolosi T. – Tóth I. Gy. (szerk.) *Újratervezés – Életutak és alkalmazkodás a rendszerváltás évtizedeiben* Társki, Bp.

Kolosi Tamás – Tóth István György (2008) A rendszerváltás nyertesei és vesztesei – generációs oldalnézetből. Tíz állítás a gazdasági átalakulás társadalmi hatásairól In: Kolosi T. – Tóth I. Gy. (szerk.) *Társadalmi Riport 2008* Társki, Bp.

KSH (2010) *Szociális Statisztikai Évkönyv, 2009* KSH, Bp.

Lázár Margit (2008) *A foglalkoztathatóság javításának lehetőségei a modellhelyszíneken* Bp., SzMI Készült a HEFOP 2.2.2 program keretén belül

Mózer Péter – Tausz Katalin (szerk.) (2010.) *A szociális segélyezés szerepe a segélyezett életminőségének alakulásában* FSZH, Bp. Készült a TÁMOP 2.5.2 program keretén belül <http://mukutir.telco-system.hu/>

Mózer Péter (2007) „Jót s jól! Ebből áll a nagy titok ...” A jövedelem- és vagyontesztelésen alapuló pénzügyi támogatások bemutatása, valamint alternatívák megfogalmazása. A tanulmány „Az államreform konceptuális megalapozása” című, ÁROP-3.1.3-2007-0001 azonosító számú projekt keretén belül készült a MEH Államreform Bizottság részére. Bp.,

Mózer Péter (2010) Dübörög a munka-gyár! Reflexiók az „Út a munkához” program kapcsán In.: Törzsök E. – Paskó I. – Zolnay J. (szerk.) *Cigánynak lenni Magyarországon. Jelentés 2008.* eöklk, Bp., 2009., ill. Kapocs 43. szám (2009. december)

Mózer Péter (2011a) *Mit kell tennünk? Az ellátórendszer súlyponti problémái, reformjavaslatok* Készült a TÁMOP 5.4.1. kiemelt program keretében, NCsSzI, Bp. <http://modernizacio.hu/index.php?page=dokumentum&piller=3>

Mózer Péter (2011b) *A családsegítők világa (kutatási beszámoló).* Készült a TÁMOP 5.4.1 program keretén belül, NCsSzI, Bp

Progress Consult Kft. (2008) *Szolgáltatási kézikönyv* SzMI, Bp. Készült a HEFOP 2.2.2 program keretén belül

Scharle Ágota (2008) Foglalkoztatás, intézményrendszer és foglalkoztatáspolitikai In: Kolosi T. – Tóth I. Gy. (szerk.) *Társadalmi Riport 2008*, Tárki, Bp.

Tóth István György (2005) *Jövedelem-eloszlás. A gazdasági rendszerváltástól az uniós csatlakozásig* Andorka Rudolf Társadalomtudományi Társaság – Századvég Kiadó, Bp.

Virág Tünde (2010) *Kirekesztve. Falusi gettók az ország peremén* Akadémia Kiadó Bp.

The Impact of Social Assistance and Social Services on Employment

Mózer P., Simonyi Á.

Summary

The research has three parts. The first part analyses the reform experiences of OECD and EU countries introduced since the 90-ies in their labour market and social assistance systems. The second part shows the consequences of government measures introducing stricter rules of social assistance eligibility. The third part demonstrates the outcome of the most recent Hungarian development projects that aimed at the integrated functioning of employment and social support to people out of the labour market.

The study describes the different elements of activation policies in the developed countries; the intentions to re-balance rights and obligations, to involve personalized social and employment services in integrating unemployed persons to the labour market and to create a 'new governance' system of activation. At the same time it calls attention to the fact that since the 2008/2009 economic crisis eligibility to unemployment benefits were eased and spending on social assistance has increased to combat social risks of unemployment.

The Hungarian experiences at the same time show that social transfers cannot compensate social inequalities due to the lack of income. Certain social groups and regions suffer of lasting lack of income and have fallen into deep poverty. Better targeting is limited by a fragmented assistance system. Public work became an important element of Hungarian activation policy, but other measures of employment integration are also needed in the interest of those farthest from the labour market.

Reforms are needed to assure better targeting and higher quality of employment and social services as well. The employment integration should be a shared task of the actual public employment services and of the family counselling centres. Their funds and personnel should be utilized in strong co-operation.