

## Simonyi Ágnes

### Úton a társadalompolitika

Magyarországon a 2008-ban sokat vitatott és bírált „út a munkába” program – ami az európai „aktiválási” politikákhoz hasonló jegeket mutat – legnagyobb eredménye, hogy éppen a programot vitató politikai, szakmai, szociális megfontolásokat megfogalmazó vitákkal magát a társadalompolitikát indította el egy úton. Olyan úton, amelynek során fel kell vállalni a munka világa felé vezető más utak és stációk (melyből csak egy a közfoglalkoztatás bővítése) kialakításának feladatát. Az elindulásnál pedig újra kell gondolni, és újra kell alakítani a szociális, foglalkoztatási, oktatási, képzési, területfejlesztési, adóügyi eszköz- és intézményrendszereket, amelyek a munka világában az emberi erőforrások felhasználásának differenciált formáit teremtik meg, és kinek-kinek lehetőséget nyújtanak saját emberi erőforrásai kibontakoztatására, tudásainak, képességeinek, készségeinek kifejlesztésére.

Az Európai Foglalkoztatási Stratégia (EFS) felfogásában<sup>1</sup> a foglalkoztatáspolitikát a társadalompolitika egyik eszköze, amelynek elsődleges célja a társadalom emberi erőforrásainak gazdagítása és kiaknázása a nemzeti (és európai) célok érdekében. A foglalkoztatáspolitikát – a gazdaságpolitika céljaival összhangban – a gazdálkodóknál és a különböző társadalmi intézményekben létrejövő munkahelyeken az emberi erőforrások hatékony alkalmazására törekszik. De egyúttal társadalompolitika, mert a foglalkoztatás lehetőségeinek bővítésével, feltételeinek javításával a társadalmi integrációt mozdítja elő, továbbá a munkafeltételek javításával, az úgynevezett „jobb munkahelyek” elterjesztésére irányuló erőfeszítésekkel az életminőség javítását, a társadalmi egyenlőtlenségek csökkentését is szolgálja.<sup>2</sup> A foglalkoztatáspolitikát természetesen egyúttal szociálpolitika is, amelynek eszközeivel a társadalom peremére szorultakat is foglalkoztathatóvá lehet tenni, és amely számukra is tisztességes jövedelmet biztosító munkalehetőségek kialakítására törekszik.

A globalizálódó gazdaság gyakran és hirtelen változó igényeit követni képes rugalmas foglalkoztatási rendszer érdekében az európai foglalkoztatáspolitikát is keresi a megújulás lehetőségeit, eszközeit.<sup>3</sup> A változó világgazdasági keretekhez való alkalmazkodásban rugalmas foglalkoztatási formákra és keretekre van szükség, de úgy, hogy közben megmaradjanak a társadalmi integrációhoz szükséges fogódzók, biztos pontok, „minimum sztenderdek”. E mögött a „flexicurity” koncepció mögött természetesen országonként eltérőek lehetnek az alkalmazkodás és a társadalmi biztonság fenntartásának foglalkoztatási és jóléti

megoldásai.<sup>4</sup> Laky Teréz egyik utolsó tanulmányában, 2005-ben, nagy hangsúllyal – a ma körvonalazódó európai szakmapolitikai elgondolásokat megelőzve – fogalmazta meg, hogy a rugalmas alkalmazkodást segítő különböző foglalkoztatáspolitikai és szociálpolitikai eszközöknek egymással összehangoltan, úgy kell a megélhetés minimális társadalmi biztonságát nyújtaniuk, hogy egyúttal esélyt teremtsenek, és ösztönzést a munka világába való visszajutásra mindazoknak, akik a gazdasági változásokhoz való alkalmazkodás során elvesztik munkájukat (Laky, 2005). A munkaerőpiactól távol kerülők (pl. nők, idősek, kisebbségek, bevándorlók, fogyatékkal élők) foglalkoztatásának elősegítésére az ipari társadalmak hagyományos munkaügyi szabályozásától eltérő szabályozásra, az uniformizált támogatási eszközök helyett sokszínűekre van szükség. Olyanokra, amelyek a heterogén ágazati és változó szervezeti struktúrákban, a regionális és települési különbségek keretei között történő foglalkoztatáshoz jogi kereteket teremtenek, olyanokra, amelyek a hagyományos munkavállaló és a hagyományos munkáltató közé/köré épült nem hagyományosan szervezett munkavégzési formákat a foglalkoztatási rendszer integráns részévé tudják tenni, és ezzel szélesebb körben teremtik meg a társadalmi integráció és felemelkedés alapjait.

Ebben az írásban a foglalkoztatásból kiszorultak – munkanélküliek és munkát nem kereső inaktívok – munkához, munkával elérhető keresethez juttató úgynevezett „aktiválási politika” európai törekvéseit mutatom be, amelyekkel a hazai „Út a munkához” program számos hasonlóságot mutat, de amelyektől több okból el is tér. Az előzményeket - az eltérések gyökereit - a mai magyar foglalkoztatási és jóléti rendszer létrejöttét, mai állapotát eredményező két évtizedes folyamatot csak röviden érintem, de megkerülhetetlennek tartom, hogy tudatosuljon: a munkahelykeresés, a munkavállalás, a foglalkoztatásból való kilépés, kívülmaradás ugyan egyéni választások lépésein keresztül valósul meg, de a lehetőségeket, a szabályokat, a mozgásteret a magyar piacgazdaság folyamatai és társadalmi, politikai rendszerének kiépülése hozta létre.

### **Lépésváltás szükségessége**

A magyar foglalkoztatás- és szociálpolitika a rendszerváltás, a privatizáció, a gazdasági szervezetek és a foglalkoztatási rendszer átalakulása, és közben a recesszió, a piacvesztés és a tömeges munkahely-bezárási hullámok közepette hozta létre a társadalmi feszültségek

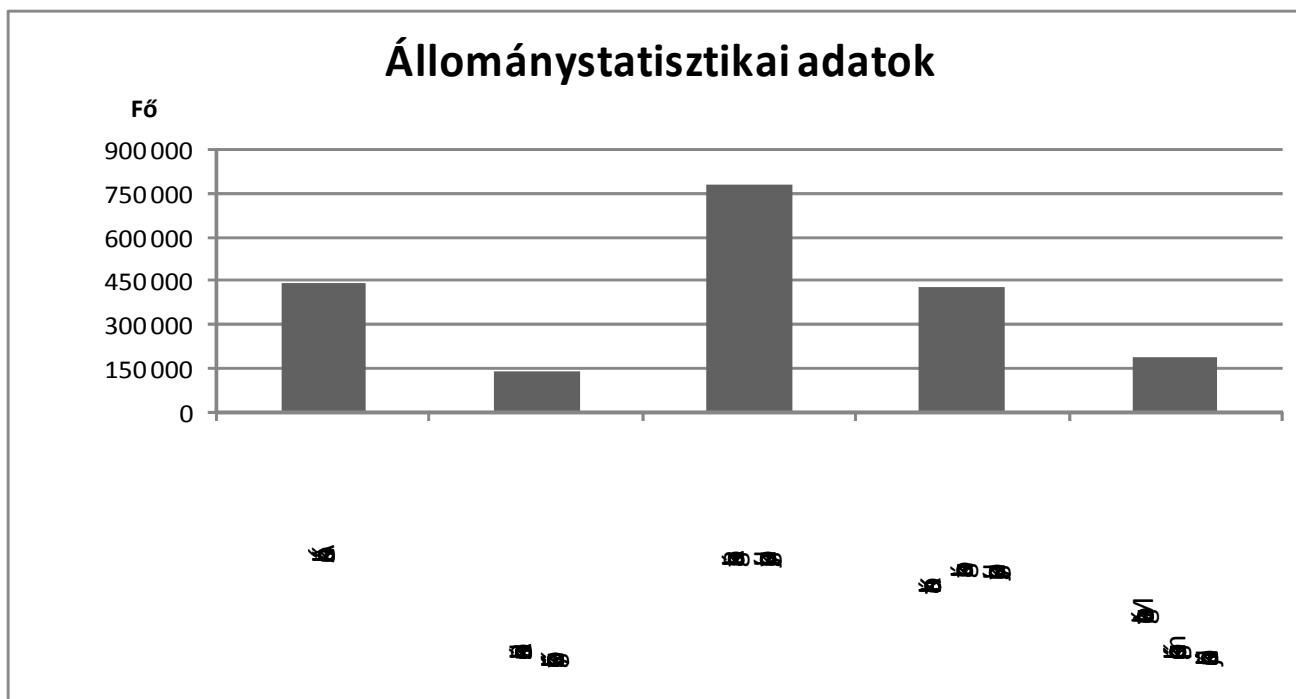
kezelésére és egyúttal a munkapiaci folyamatok terelésére eszköz- és intézményrendszerét. A 90-es évek elejétől a munka nélkül maradtaknak a megélhetéshez a jóléti újraelosztás keretei között anyagi támogatási eszközöket rendeltek. A biztosításalapú munkanélküli-ellátást a munkát kereső és a gyorsan kiépített munkaügyi kirendeltségeknél regisztrált munkanélkülieknek hozták létre. A már, még vagy soha nem regisztrált munkanélküliek, az inaktívak különböző csoportjai számára pedig a korai nyugdíjazás frissen bevezetett különböző formái, a „rokkantosítás”, a gyereknevelési támogatások, a családtámogatási rendszer és az életre hívott szociális segélyezés keretei között nyíltak megélhetési források. A munka nélkül maradtak és munkát hiába keresők nagy és amorf tömegét különböző ellátási és intézményrendszerekbe terelve csoportosítottuk; lettek regisztrált munkanélküliek, előnyugdíjazottak, „leszázálekolt” rokkantnyugdíjasok, munkát nem kereső segélyezettek, anyasági támogatással a munkaerőpiactól távol tartottak. Így aztán a munkanélküliségről szóló hivatalos adatok messze nem lettek már a 90-es évek közepére sem olyan riasztóak, mint ami a valóban munka nélkül levők, a foglalkoztatásból kiesettek számából következhetett volna. A 90-es évek végére az évtized elején regisztrált munkanélküliek közel fele eltűnt a munkanélküli-ellátásra jogosultak közül. Megnőtt viszont ugyanekkor a szociális intézményhálózatban a megélhetési és a „nem-foglalkoztatottságból”, „inaktivitásból” fakadó társadalmi integrációs gondokkal megjelenők száma.

Más, ma nálunk messze jobb foglalkoztatási adatokkal bíró országok, pl. Finnország, Franciaország, Svédország munkanélküliségi mutatói a 90-es közepén-végén még a magyar munkanélküliségi ráta fölött, vagy a miekkéivel azonosak voltak<sup>5</sup>. Ezek a mutatók azonban nálunk idejekorán jelezték foglalkoztatási problémáik valós méretét, s így valós megoldások felé is jobban ösztönözték a szakpolitikaikat és a szakértőiket. Nálunk a munkaerő-kínálat jelentős részének jóléti ellátások (nyugdíj, egészségügy, családtámogatás) rendszereibe terelésével a munkanélküli ráta a 90-es évek közepére az átlagos európai szintre csökkent, de ez el is kényelmesítette a munkaügyi politikát és intézményeit. Az alacsony munkanélküliségi ráta nemcsak a nem-foglalkoztatás volumene, hanem társadalmi differenciáltsága és differenciáltabb kezelhetősége iránt is sokáig érzéketlenné tette a foglalkoztatáspolitikát. Közben viszont a jóléti politikák alakítói egyre több ellátással, szolgáltatással próbálták meg kezelni az alacsony foglalkoztatásból adódó legkülönbözőbb megélhetési és dezintegrációs problémákat.

A munkahelyek tömeges megszűnésével (néhány év alatt másfél millió munkahely elvesztésével) keletkezett társadalmi feszültségek kezelésének a 90-es évek során a munkapiaci intézmény- és biztosítási alapú ellátási rendszer mellé rendelt eszközeivé váltak azok a társadalmi ellátórendszerek, amelyek, mint a nyugdíjrendszer, a gyerekeknevelési támogatások, együtt a felsőoktatás hirtelen tágra nyitott rendszerével, gyors expanziójával, segítettek a munkaerő kínálatát csökkenteni, és bizonyos megélhetési forrásokat nyitni a költségvetésből. A rendszerváltással elismert szociális jogok keretei között a szociális segélyezés és szolgáltatások rendszere is gyorsan kiépült az 1993-as szociális törvénnyel, hogy a társadalom periferiáján hirtelen felduzzadt rétegek megélhetését és társadalmi integrációját fenn lehessen tartani. „A rendszerváltás elején a társadalmi elégedetlenség és ellenállás megelőzése érdekében hozott engedékeny nyugdíjazási gyakorlat racionális politikai döntésként is értelmezhető” – írja Vanhuysse 2004-es magyar-lengyel összehasonlító kutatásaira is hivatkozva Scharle Ágota (2008, 261. o.), azt is hozzátéve, hogy „ugyanígy megokolható az anyasági ellátások kiterjesztése is”. Ezzel olyan helyzet alakult ki, hogy a 2000-es évekre „a lakosság közel negyedének valamilyen jóléti ellátás biztosítja a megélhetését, az ellátottak többsége inaktív, és legtöbbjük hosszú időre vagy véglegesen kikerült a munkaerőpiacról” – írja.

### ***1. tábla***

***Adatok egyes ellátásokban résztvevőkről (2007-es és 2008-as adatok)<sup>6</sup>***



Forrás: ÁFSZ, ONYF

Az elmúlt években számos elemző figyelmeztetett egyrészt arra, hogy a foglalkoztatás adott – alacsonyan megrögzült – színvonal mellett kiépült szociális ellátások gazdaságilag, az államháztartás szempontjából nem tarthatók fenn (Cseres–Gergely, 2007; Tóth István ...), másrészt arra, hogy a rendszer „csapda-helyzetet” hozott létre (Ferge, 2008; Szalai, 2004-05). A költségvetésben a kiterjedt jóléti források az egyének számára egy adott társadalmi minimumon való megélhetést tettek lehetővé, ez viszont az alacsony szintű segélyezésben való benntapadáshoz, a szegénység generációs újratermeléséhez vezetett.

A tartós túlköltekezés, a „túlsúlyos” szociális kiadások mögött leggyakrabban a paternalista államot, a korábbi rendszertől örökölt jóléti berendezkedést szokás emlegetni. De mint immár több szerző is figyelmeztet: piaci átalakulásunkkal és a szociális kérdés kezelésére adott válaszainkkal együtt formáltuk ki mai foglalkoztatási és szociális eszközeinket, ellátásainkat, intézményeinket (Ladányi, 2009; Krémer, 2008; Scharle, 2008). Az elmúlt két évtized történéseit, intézkedéseit pontosan követő és rendszerező Szalai Júlia azt mutatta ki, hogy „a lehetőségein mindegyre túlszaladó államot valójában a jelenkori magyar gazdaság és társadalom mélyén fekvő szerkezeti feszültségei és azokra épülő ellentmondásos érdekeltségi viszonyai tartják fogságukban” (Szalai, 2007, 12-13. o.). A jóléti újraelosztással az állam a hazai piacosodás gazdasági és társadalmi környezetét konstruálta meg, miközben az állam

újraelosztási eszközei felett az elmúlt húsz évben éles küzdelmek folytak az új gazdasági, politikai intézmények és szereplők között. A jóléti újraelosztást tehát többnek kell tekintenünk racionális allokálási problémánál. Szalai értelmezésében a túlköltekezés, a jóléti kiadások világa a hatalomból való részesedés illetve kirekesztés politikai terepe. (Szalai, 2007; 2004-05).

Ezt a megállapítást nagyon erősen támasztják alá azok a viták, amelyek az „Út a munkába” program előkészítése során a kistéleplési önkormányzatoknak a helyi társadalmi problémák megoldásához szükséges jogi és pénzügyi eszközei megnövelésére kinyilvánított igényei körül zajlottak. A szociális segélyezés helyi gyakorlatai felett megnyílt vita jól tükrözte, hogy a társadalmi szolidaritás normáinak megfogalmazása során milyen küzdelem zajlik erőforrásokért, befolyásért, hataloméért. Kistérségekben folytatott vizsgálatok (Simonyi, 2001; Adler, 2008; G. Fekete 2008; Váradi M., 2008) mutatják azt, hogy a helyi piacok, helyi munkaerőpiacok ráépültek a szociális és jóléti újraelosztás intézményeire, eszközeire. Ami a segélyezettnek, az inaktívak oldaláról nézve rendszertelen munkavállalás, közmunka, átmeneti munkapiaci szituációkban való keringés, a megélhetés segélyt kiegészítő lehetősége, az a másik oldalról, a munkáltatók felől nézve helyi erőforrás, a helyi foglalkoztatás rugalmassága, aminek fenntartását a jóléti újraelosztás felett rendelkezők biztosítják. A szociális és foglalkoztatási rendszer, miközben a megélhetés alacsony minimumát nyújtja a közfoglalkoztatással, a megélhetést nem biztosító minimálmérettel, a különböző szociális transzferekkel és a csekély foglalkoztatási biztonsággal, egyúttal a helyi foglalkoztatás, számos kisvállalkozás számára biztosítja az olcsó munkaerőt, s így a versenyképességet. Ismét Szalait idézem: „Az adott feltételek között a versenyképesség egyik legfontosabb forrása a második gazdaság hagyományaira épülő félpiaci üzemek folyamatos közreműködése: márpedig ez szilárd érdekeltséget teremt az iránt, hogy az állami újraelosztás a formális és informális kisvállalkozások milliós tömegét tartósan a piaci viszonyrendszer peremén tartsa, és ahogy felemelkedésüknek, úgy 'proletarizálódásuknak' is minden eszközzel elejét vegye (Szalai, 2007, 15. o.).

A társadalom perifériáján az erőforrások hasznosításának és a megélhetés rendszerének egyaránt része lett és maradt a feketemunka, az informális, háztartásgazdasági, alkalmi munkák rendszere. Efölött a helyi szociálpolitika, az önkormányzatok, de gyakran a munkaügyi kirendeltségek is szemet hunytak, részben a nehéz helyzetben lévők iránti „emberi megértésből”, részben a helyi közösségek foglalkoztatási rendszereinek érdekei alapján. A

települések vezetői nemcsak a feketemunkáról segílyt kérni bejövőt ismerik, hanem azokat a helyi munkáltatókat is, akik foglalkoztatják, munkára szállítják őket. A feketemunka mellett méltánytalanul segílyt kérőt a közvélemény könnyen pellengérré állítja, pedig a közösből az is elvesz, aki munkáltatóként nem fizeti be a járulékokat és adókat, azokat, amelyek révén aztán feketefoglalkoztatottjaik feketekereseit segílyek egészítik ki. A helyi piacok mezőgazdasághoz, turizmushoz, személyes vagy háztartási szolgáltatásokhoz kötődő szezonális, alkalmi munkái létező, bizonyos szinten fizetni is képes keresletet elégítenek ki. A fejlett ipari országokban is a munkaerő jelentős része értékesül a helyi piacokon, nem mindenki csatornázódik be alvállalkozói és bedolgozói hálózatokon keresztül a globális piacokba. De ehhez ott létrejöttek az önfoglalkoztatás, az alkalmi munka, a helyi szociális gazdaság, a szövetkezetek szabályozott és támogatott (!) formái. Nálunk viszont a foglalkoztatás rendszerébe nem szabályozott módon és a szociális transzferekből származó jövedelmekkel „támogatva” feketemunkákként – ezek rendszertelenségét is kiegyenlítve – szervesültek ezek a tevékenységek.

Az „Út a munkához” program legtöbb bírálója ennek az ördögi körnek a megtörését kérte számon a politikán (Ferge, 2008; Krémer, 2008; Ladányi, 2008; Zolnai, 2008). Amennyiben ugyanis csak a közfoglalkoztatás csatornáit tágnak a munkaerőpiacról kiszorultak számára, ameddig nem válnak elérhetővé esetleg a lakóhelytől távol megnyíló piaci munkahelyek, nem alakulnak át a helyi feketefoglalkoztatás különféle módozatai hivatalos foglalkoztatási alkalmakká, ameddig nem tágnak és differenciálódnak a munkába való belépésnek a formái, addig nem törtük meg a feketemunka és a jóléti újraelosztás együttesére való ráutaltságot. Nem törtük meg azt a rendszert, amely a hivatalos magas munkaerőköltség elkerülésére használja a feketemunkát, az alacsony munkabéreket (feketéket, szürkéket egyaránt) a szociális segílyel (és más szociális transzferekkel) megfejelve biztosítja széles körben a családok megélhetését és a vállalkozások jelentős részének fennmaradását. Ha a „passzív” segílyezésben a fekete- és informális munkák által biztosítható aktivitást egy szabályos formába, a közmunkák rendszerébe próbáljuk terelni, ezzel a feketefoglalkoztatás munkaerő-kínálatát kétségtelenül csökkentjük. De nem látható, hogy miként szünnének meg a feketefoglalkoztatás alkalmi a segílyezésből ugyan kiszűrtek, kimaradók vagy akár az amúgy valahol valamilyen formában hivatalosan foglalkoztatottak számára, miként, milyen beavatkozásokra kezd el szélesedni, differenciálódni a megélhetést, felemelkedést biztosítani tudó munka világába vezető út, miként válik „befogadóvá” a hazai munkapiac.

Segélyezés, ösztönzés a munkára, befogadó munkapiac – ezek a problémák azonban nem sajátosan magyar problémák, még ha most saját „kályháinktól” indultunk is. Hazai gondjaink megvitatásában a „kályha” rendszerint a rendszerváltás, előzményeivel, következményeivel (ez az „út-függőség”, „út-teremtés” problémaköre). A létrejött foglalkoztatási és jóléti rendszerben felmerülő kérdések, a megélhetési minimumok, a befogadó munkapiac eszközei, a munka világába való be- és visszavezetés, és az ehhez szükséges szolgáltatások azonban az EU egésze számára – más fejlődési utakat bejárva, de a globalizálódás következményeihez való igazodásban már közös terepen mozogva – is nagy kihívást jelentenek.

### **Az „aktív befogadás” uniós politikája**

A nemzetközi szociálpolitikai és foglalkoztatáspolitikai szakirodalomban a 90-es évek közepe óta a jóléti rendszerek és a munkaügyi politikák eszközeit egymással való összehatásukban értékelő munkákban érzékletes és gyakran találó angol kifejezések terjedtek el.<sup>7</sup> Ezek – a fordítások gyakran nehézkes volta ellenére is – hamar teret nyertek a magyar szociálpolitikai és foglalkoztatáspolitikai szakmákban is, mert igen képletesen fejezték ki a kutatásokban tapasztalt ellentmondásokat és a kiútkeresés irányait. Az *„employment friendly welfare”* = *„foglalkoztatásbarát jóléti rendszer”* kifejezés egyértelműen utalt arra, hogy a jóléti rendszereknek vannak/lehetnek olyan elemei, amelyek bizonyos társadalmi feltételek mellett működhetnek úgy, hogy látszólag könnyebb és egyszerűbb utat nyitnak a megélhetés egy minimális szintjéhez, mint a munkahelykeresésen keresztül a munkajövedelemhez vezető út. De nemcsak a hiábavaló munkahelykeresésben elfáradt, a közlekedési vagy mobilitási problémákkal megküzdeni nem tudó álláskereső esik ebbe a csapdába. A jóléti és munkaerőpiaci intézményeket működtetők is gyakran könnyebbnek és egyszerűbbnek látják, ha valamilyen ellátással oldják meg ügyfeleik megélhetési gondjait, mintha a hosszabb, netán bonyolult egyéni egészségi problémákat, családi igényeket intenzíven egyeztetni próbáló munkakereséshez differenciált és költséges szolgáltatásokat rendelnek hozzá. A foglalkoztathatóvá tétel ugyanis nemcsak képzést, oktatást, készségfejlesztést jelent, hanem számos, a munkakeresést és a munkavállalást akadályozó lakhatási, egészségi, közlekedési, családi probléma megoldásában való sokoldalú és időt igénylő támogatást.

A „foglalkoztatásbarát jóléti rendszer” kifejezés arra is utal, hogy a foglalkoztatáspolitikai aktív eszközein túlmenően a jóléti rendszer összességének kell a foglalkoztatás bővítését célzó rendszerré válnia. Ez a kívánalom jóval leegyszerűsítettebb módon fejeződött ki a



„welfare”, a „jóléti rendszer” helyébe a „workfare”, a „munkához kötődő ellátásokra épülő rendszer” megfogalmazása során, ami éppen a két fogalom hamis szembeállításának durván sematikus volta miatt sok kritikát kapott, és nem is vált mérvadó szakirodalmi körökben elfogadottá.

A kiterjedt jóléti ellátások egyes munkaerő-piaci ellenőszönző hatásai kapcsán a „making work pay” = a „legyen a munka kifizetődő” elv megfogalmazása is teret nyert az elmúlt néhány évben. Ez azonban nem a munka híján a jóléti ellátásokból való kizárást, a munkához kötődő támogatások és ellátások kizárólagosságát fogalmazta meg (mint a „welfare” helyébe „workfare”-t javaslók), hanem a jóléti ellátásokra alapozott megélhetéshez képest a munkából való jobb megélhetés perspektívájának igényét. A „legyen a munka kifizetődő” elv egyúttal azt is jelezte, hogy ez a szociálpolitika, az adó- és jövedelempolitika, valamint a foglalkoztatáspolitikai együttes feladata. Hiszen ezek együttes eszközzrendszerei teremthetnek ösztönzést a segélyekre és támogatásokra alapozott létfenntartásból a munkaerőpiacra való belépés irányába. Ezt a célzottságot – nem pedig vagylagosságot – fejezi ki az utóbbi évek brit „welfare to work” = „jóléti rendszer révén a munkába” szakmapolitikai célkitűzése is. Az elmúlt néhány évben az „activation” = „aktivizálás” kifejezés lett a leggyakrabban használatos a jóléti rendszer átalakítását célzó törekvések és a foglalkoztatáspolitikai megújítását illetően.<sup>8</sup>

Ebben a megközelítésben – alapozva a korábban már említett, 2003-ban felülvizsgált Európai Foglalkoztatási Stratégiára is – intenzíven dolgozott az Európai Unió Bizottsága 2006-tól kezdődően. A 2006-os a „Szociális védelemről és társadalmi befogadásról szóló közös jelentés”<sup>9</sup> az európai jóléti politikák gyakorlatát áttekintve felszólította a tagállamokat, hogy a társadalmi befogadást elősegítő 2006–2008-as nemzeti cselekvési terveikben (a nemzeti jóléti politikákat megalapozó dokumentumban) kapjon elsőbbséget a munkaerő-piaci részvétel erősítése. A komplex aktiválási politika szereplőiként a munkaerő-piaci intézmények mellett és velük szoros együttműködésben a szociális szolgáltatásokat is nevesítették a közös jelentésben, mint az aktiválás kulcs szereplőit. Egyúttal pedig a foglalkoztatásból kiesettek, kimaradók számára az információnyújtástól az oktatási, képzési, egészségügyi, családi, munkaközvetítési szolgáltatásokig, különböző szolgáltatások egyéni élethelyzetekre szabott megoldásait sürgette a dokumentum.

Ugyancsak 2006-ban elfogadtak egy közleményt<sup>10</sup> a munkaerőpiactól legtávolabb levők „aktív befogadásáról”, amely összehárosította a munkaerő-piaci programokban használatos

„aktiválás” kifejezést a szociálpolitikában használatos „társadalmi befogadás” kifejezéssel. Három elem együtteséből, a foglalkoztatásba segítésből, a megélhetéshez szükséges jövedelemtámogatásból és a beilleszkedés akadályait elmozdítani képes szociális szolgáltatásokból látja ez a közlemény felépíthetőnek az „aktív befogadás” politikai mixét. Ebben a közleményben egyúttal széleskörű társadalmi konzultációkat is kezdeményeztek a tagállamokban és a tagállamok között a teendőkről, jó gyakorlatokról. A Bizottság az egyéves konzultációs periódusban a tagállamok kormányzati szervei mellett az európai szakszervezetektől, munkáltatói szervezetektől, civil szervezetektől, európai nagyvárosok önkormányzataitól (köztük Budapesttől) kaptak válaszokat, elemzéseket, összesen hetvenháromat. Az ezeket feldolgozó jelentés leszögezi, hogy minden válaszadó üdvözölte a Bizottság komplex és holisztikus megközelítését, azt, hogy a társadalmi integrációt és a munkaerő-piaci részvételt egymásra épülő politikáknak és intézményrendszereknek együtt kell szolgálniuk.

E konzultációk alapján született meg a Bizottság 2007-es közleménye, amely az uniós foglalkoztatás- és szociálpolitika külön munkacsoportokban<sup>11</sup> dolgozó nemzeti szakértőit egy ad hoc munkacsoport keretében közös teendők kidolgozására szólította fel. Ez az uniós dokumentum már az „aktív befogadás” politikájának három pilléréként jelölte meg 1) a megélhetést biztosító minimális jövedelemtámogatást, 2) a befogadó munkaerőpiacot és 3) a minőségi szociális szolgáltatásokhoz való hozzáférés biztosítását.

A közlemény abból indul ki, hogy a munkaerőpiactól legtávolabb levő csoportoknak (fiatalok és idősek, fogyatékosokkal vagy egészségkárosodással élők, hajléktalanok, kisebbségek, kisgyermeket nevelők vagy migránsok országonként változó csoportjainak) társadalmi részvételük és foglalkoztathatóságuk erősítésére először a megélhetéshez szükséges megfelelő forrásokra, majd személyre szóló foglalkoztatási és szociális szolgáltatásokat nyújtó támogatásra van szükségük. A foglalkoztatáspolitikus és szociálpolitikus szakértőkből álló ad hoc bizottság az EU Tanácsának 1992-es ajánlását követve, arra hivatkozva és azt megismételve szögezte le a megélhetéshez szükséges jövedelemtámogatás jogát, mint az Unió szegénység elleni és a társadalmi befogadásért folytatott küzdelmének alapelvét. Szükségesnek mondta ki egyúttal azt, hogy a tagországok szakértői dolgozzák ki a minimum jövedelemszintek megfelelő voltát jelezni képes nemzeti mutatókat. Megfogalmazódtak, ill. megismétlésre kerültek (korábbi 1992-es) javaslatok a jövedelemtámogatásoknak az aktív munkakereséshez, munkára vagy képzésre való rendelkezésre álláshoz kötött feltételének

érvényesítéséről, amelytől csak „kor, egészségi és családi állapot függvényében” lehet eltérni. A jövedelemszerző képesség erősítésére, az ellátásokra való ráutaltság csökkentésére irányuló erőfeszítések mellett ugyanakkor a bizottsági közlemény, majd az ad hoc munkacsoport javasolta figyelemmel kísérni azt, hogy ezek az ún. „feltételelességi szabályok” hogyan hatnak a leginkább sérülékenyekre, „különösen azért, mert a szociális támogatás minimális szintje a legtöbb tagállamban már azt a szintet sem éri el, amely kiküszöbölné az elszegényedés kockázatát” (Commission 2007, 4. o.)

A közlemény tehát tartózkodik a „segély” és a „munka” alternatívaként történő szembeállításától, elismeri a megfelelő forrásokhoz és szociális támogatáshoz való jogot, viszont a jogok és kötelességek összhangja jegyében fogalmazza meg a munkára ösztönzést, a munkába állást, a foglalkoztatást előmozdító eszközök, szolgáltatások (így az adórendszerek, ellátási rendszerek, szociális és munkaerő-piaci szolgáltatások) felülvizsgálatának, kialakításának szükségességét (Commission 2007, 7. o.).

A befogadó munkapiacok követelményének megfogalmazásakor a 2007-es közlemény – a Közös Foglalkoztatási Jelentés<sup>12</sup> elveire és célkitűzéseire alapozva – sürgeti a társadalmi és foglalkoztatási integrációt előmozdítani képes szolgáltatások körének bővítését oly módon, hogy azok révén az alacsony képzettségű, fogyatékossgal élő, kisebbségi társadalmi csoportok foglalkoztathatósága növekedjen. A befogadás csatornáinak tágítása érdekében az alacsony keresetűek adóztatási gyakorlatából is javasolja elmozdítani az ellenősztonzó elemeket, miközben sürgeti a szociális gazdaság munkahelyteremtő képességének erősítését is.

Az aktív befogadás harmadik pilléréként körvonalazott területen, a minőségi szociális szolgáltatások biztosításának terén a közlemény leszögezte, hogy ezeknek mindenki számára, hátrányos megkülönböztetés nélkül elérhetőnek kell lenniük, biztosítaniuk kell a foglalkoztatástól távol tartó akadályok korai beazonosításának és az akadályok elhárítására irányuló beavatkozásnak egyénre szabott eszközeit, és ennek érdekében az ügyfelekkel való szoros együttműködést. A szolgáltatások átláthatósága és elszámoltathatósága, valamint a folyamatos, az ügyfelek bevonásával történő hatásvizsgálata is e pillér elemeként került megfogalmazásra. Ahogy – mint láttuk – az előző két pillér esetében is integrált foglalkoztatáspolitikai és szociálpolitikai megközelítésre alapozott a bizottsági közlemény, itt is együttesen kezeli a munkaerő-piaci, képzési, lakhatási, gyereknevelési, egészségügyi szolgáltatásokat. A munkanélküli-ellátások és szociális támogatások közötti viszony

kialakítása, az ellátások feltételekhez kötésének (az ún. kondicionalitásnak) a szabályozása, az ellenőrzés és a munkára ösztönzés hatásainak gondos és folyamatosan monitorozott összehangolása éppúgy a különböző szakpolitikák összehangolt működését igényli, mint a szolgáltatások biztosításának területén a szervezeti és intézményi – egyes országokban az integráció bizonyos formáig eljutó – együttműködés<sup>13</sup>.

Az Unió Foglalkoztatási és Szociális Ügyi Minisztereinek Tanácsa tavaly, 2008 végén, elfogadta a Bizottságnak a tagállami szakértők kétéves előkészítő munkája alapján tavaly októberben kiadott, az aktív társadalmi befogadásra vonatkozó ajánlását (Commission 2008), amely megismétli a minimum jövedelemtámogatáshoz és lakhatáshoz fűződő szociális jogokat. Felhívja ugyanakkor a figyelmet új eszközök igénybevételének szükségességére a szegénység elleni küzdelemben, egyrészt a társadalmi befogadás politikájának részeként a legmarginálisabb helyzetben levők munkaerő-piaci részvételének elősegítésére, másrészt viszont az Európai Foglalkoztatási Stratégia alapján a munkaerőpiacról való kirekesztődés megelőzésének, a hátrányos helyzetben élők foglalkoztatásának és társadalmi befogadásának támogatására. A foglalkoztatás rendszerétől távolra került, marginalizált rétegek esetében ez a kettős megközelítés tudja biztosítani az egyéni szociális, családi, egészségi, települési helyzetekben szükséges rugalmasság és biztonság („flexicurity”) együttesét. A uniós miniszterek tanácsa egyetértett abban, hogy az aktív befogadás politikája révén a tagállamok *a)* biztosítsák az alapvető emberi jogokat, *b)* juttassák érvényre a nemek közti egyenlőség és az esélyegyenlőség elveit, *c)* számoljanak a társadalmi hátrányok összetettségével és vegyék figyelembe a sérülékeny társadalmi csoportok sajátos helyzetét és szükségleteit, *d)* erősítsék a különböző régiók, kistérségek helyi társadalmainak összetartását, és *e)* a foglalkoztatás- és szociálpolitikák az életszakaszokból adódó igényeknek megfelelően támogassák a generációk közötti szolidaritást és törjék meg a szegénység generációk közötti átörökítésének folyamatát.

A húsz évvel ezelőtt elindult átalakulás megoldandó foglalkoztatási és szociális problémái nálunk sem alapulhatnak immár más elveken. Immár együtt alakítunk társadalmpolitikát Európával.

## Irodalomjegyzék

- Adler, J. (2008): A munkavállalási korú inaktív népesség motivációja, munkaerő-piaci távolmaradásának okai. In: Foglalkoztatást elősegítő kutatások. OFA Kutatási Évkönyv 4. Budapest.
- Auer, P., Cazes, S. (szerk.) (2003): Employment Stability in an Age of Flexibility: Evidence from Industrialized Countries, ILO, Genf.
- Cazes, S., Nesporova, A. (2003): Munkaerőpiacok átalakulóban: rugalmasság és biztonság Közép- és Kelet- Európában, ILO Subregional office for Central and Eastern Europe, Budapest.
- Commission of the European Communities 2008: Commission Recommendation on the active inclusion of people excluded from the labour market, Brussels (30 09 2008) C(2008).
- 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 2006: 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.
- Council of the EU, 2006: „Joint Report on Social Protection and Social Inclusion”. Brussels.
- Council of the EU, 2007: Joint Employment Report, Brussels.
- European Commission, 2003: Employment in Europe, Brussels.
- European Social Network 2006: Social and Employment Activation, a briefing paper, Brighton, [www.esn-eu.org](http://www.esn-eu.org)
- Ferge Zs.(2008): Rögös út a munkához. Népszabadság, 2008. április 13.
- G. Fekete É. (2008): A munkavállalási motivációk időben és térbeni változásai. In: Foglalkoztatást elősegítő kutatások. OFA Kutatási Évkönyv 4., Budapest.
- Gyulavári T. (szerk.) (2003): Az Európai Unió szociális dimenziója. Második, átdolgozott, bővített kiadás. OFA kht., Budapest.
- Knuth, M. (2008): Path Shifting and Path Dependence: Labour Market Policy Reforms under German Federalism, manuscript to be published ...

- Kok, W. (2005): Jobs, Jobs, Jobs. Creating more employment in Europa. [http://ec.europa.eu/employment\\_social/publications/2004/ke5703265\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/publications/2004/ke5703265_en.pdf)
- Krémer B. (2008): Milyen út a munkához? Népszabadság, 2008. május 16.; Beszélő, 2008. május.
- Ladányi J. (2009): Az antiszociális szociálpolitika formáinak kialakulása. Élet és Irodalom, 2009. január 16.
- Ladányi J. (2008): Hecckampány és erőszakhullám, Kritika, 2008. Szeptember-Október.
- Laky T. (2005): „A Nemzeti Foglalkoztatáspolitikája viszonya az EFS-hez és a Wim Kok jelentéshez - 1999-2004”, munkaanyag az MTA KTI Európai foglalkoztatáspolitikát értékelő kutatásához (kutatásvezető: Köllő J.).
- Martin, C. – Palier, C. (szerk). (2008): Reforming the Bismarckian Welfare Systems, Wiley-Blackwell.
- Scharle Á.(2008): Társadalmi riport. TÁRKI, Budapest.
- Simonyi Á. (2001): Foglalkoztatási „rend” hátrányos helyzetű kistélepüléseken. Szociológiai Figyelő, 2001 szeptember.
- Simonyi Á. (2005): Szakmai, technikai és szervezeti innovációk a szociális szolgáltatásokban. Társadalomkutatás 23/1.
- Simonyi Á. (2008): Foglalkoztatáspolitikai és szociálpolitika viszonya, amit már nem beszélünk meg. In: Laky Teréz – tanulmányok, emlékezések. Szerk.: Czákó Á. – Hárs Á.– Inzelt A. – Lengyel Gy. Magyar Szociológiai Társaság, Budapest.
- Vanhuysse (2004): The pensioner boom in post-communist Hungary and Poland: political sociology perspectives, International Journal of Sociology and Social Policy, vol. 24. no 1-2.
- Szalai J. (2004-05): A jóléti fogda I-II. Esély, 16 évf. 6. szám, 17. évf. 1. szám.
- Szalai J. (2007): Nincs két ország...? Osiris Kiadó, Budapest.
- Taylor-Gooby, P. (1995): A posztmodernizmus és a szociálpolitika: Nagy ugrás visszafelé? Esély, 1995. 2. sz.
- Taylor-Gooby, P. (szerk.) (2005): Ideas and Welfare State Reform in Western Europe, Palgrave Macmillan, London
- Váradi M. M. – Jász K.– Virág T. – Vidra Zs. (2008): Az illegalitás peremén – avagy munkavállalási (túlélési) stratégiák inaktív társadalmi csoportokban. In: Foglalkoztatást elősegítő kutatások. OFA Kutatási Évkönyv 4. Budapest.
- Zolnay J. (2008) Indulj, munkaverseny! – A „segélyek” elleni demagógiáról. Magyar Narancs, XX. évf. 25. szám, 2008. 06. 19.

## <sup>1</sup>Jegyzetek

Az 1997-ben megfogalmazott, majd öt év múlva megreformált EFS foglalkoztatási irányvonalai 2003 óta három általános célt jelölnek meg: 1) teljes foglalkoztatás, 2) minőségi és produktív munka, 3) társadalmi kohézió és befogadás. Lásd: Gyulavári T. (szerk.) (2003.): Az Európai Unió szociális dimenziója. Ofa kht.

<sup>2</sup> Ezt a témát bővebben tárgyalom „Foglalkoztatáspolitikai és szociálpolitikai viszonya, amit már nem beszélünk meg” c. írásomban a Laky Teréz – tanulmányok, emlékezések c. kötetben.

<sup>3</sup> Lásd erről: az EU Lisszaboni stratégiáját és az ennek teljesülését felülvizsgáló Kok jelentést.

<sup>4</sup> Különböző országok sajátos „flexicurity” modelljeit írja le Cazes S. – Nesporova A. (2003) és Auer P.– Cazes S. (2003).

<sup>5</sup> Tetszőlegesen kiválasztva két 90-es évekbeli időpontot, 1996-ot, ill. 1998-at: Finnország munkanélküliségi rátája 14,6, ill. 11,4 volt; Franciaországé 11,9, ill. 11,4; Németországé 8,9, ill. 9,3; Svédországé 9,6, ill. 8,3; Magyarországé pedig 9,6, ill. 8,4. (European Commission 2003).

<sup>6</sup> Álláskereső: 445 011 fő (2007-es adat); rendszeres szociális segélyben részesülők: 140 186 fő (2007-es adat); rokkantsági nyugdíjasok: 784 509 fő (2008. szeptemberi adat); korhatár alatti rokkantsági nyugdíjasok: 426 880 fő (2008. szeptemberi adat); megváltozott munkaképességűek járadékában részesül: 187 260 fő (2008. szeptemberi adat).

<sup>7</sup> A munkaerőpiaci és jóléti reformfilozófiák áttekintéséről összefoglaló mű Taylor-Gooby P. szerkesztésében az „Ideas and Welfare State Reform in Western Europe”, 2005 és Martin C., Palier B. szerkesztésében a „Reforming the Bismarckian Welfare Systems”.

<sup>8</sup> Ennek az aktivizáló politikának az irányelveként szokták említeni a magyar szakzsargonban „*segély helyett munkát*” elvet. Fel kell hívni a figyelmet e megfogalmazás értelmetlen és slampos voltára. Míg a munka, a munkahely, a foglalkoztatás mint a segélyeztettség alternatívája viszonylag pontosan definiálható tagja ennek a kifejezésnek, addig a „segély” és a „segélyen-élés” igen bizonytalanul használt és értelmezett a közbeszédben és sajnos egy helytelen szakmai zsargonban. A kifejezésben a „segély” leggyakrabban a munkanélkülieknek járó ellátásnak vagy a munkajövedelem hiányában (munkanélküli vagy inaktív) rászorulóknak nyújtott szociális segélynek felel meg. A munkaerőpiactól való távortartó funkciója miatt azonban számos elemzés a különböző társadalombiztosítási jövedelmeket (pl. korai nyugdíj, rokkantnyugdíjak) vagy a családtámogatási juttatásokat is beleérti a „segélyen élésbe”, bár szakszerűbben „jóléti ellátásokként” (esetenként „túlságosan bőkezű jóléti ellátásokként”), „szociális transzferként” emlegetik ezeket. A „helyett” szó pedig egy nem létező viszonyt (hibásan) létezőnek tüntet fel, ugyanis nincs olyan társadalmi szereplő vagy intézmény, amely döntési helyzetben lenne, vagy eszközei lennének a döntéshez, hogy az egyiket vagy a másikat nyújtsa vagy kapja. A kifejezés a segélyezési rendszer és a munkapiac működése, szabályozása közötti társadalmi, gazdasági, demográfiai, kulturális mechanizmus bonyolultságát tagadva/eltakarva vezeti tévútra az újságolvasót és a döntéshozót egyaránt.

<sup>9</sup> „Joint Report on Social Protection and Social Inclusion” 2006.

<sup>10</sup> Lásd az irodalomjegyzékben: Commission 2007.

<sup>11</sup> Social Policy Committee (SPC) és Employment Policy Committee (EMCO).

<sup>12</sup> Joint Employment Report, 2007.

<sup>13</sup> Néhány példájáról lásd: European Social Network, 2006.

