

Antal Attila

Workfare

A kormány által kidolgozott *Út a munkához* program részeként elfogadott törvénymódosítás a hátrányos munkaerő-piaci helyzetű, aktív korú személyek foglalkoztatási helyzetén kíván erősíteni egy feltétel-alapú segélyezési rendszer bevezetésével. Hazai és nemzetközi összefüggéseket vizsgálva bemutatjuk és értékeljük a program eddig megvalósult, lényeges intézkedéseit.

„Be kellene látnunk, hogy a munkaerőpiacunkról évekkel ezelőtt kiszorult, azóta jórészt falusi gettókba kényszerült százezrek 'aktivizálása' nem olyan feladat, amely néhány kormányrendelettel megoldható volna. A kapitalizmus egyik legmélyebb ellentmondásáról van szó.”

(Ferge Zsuzsa, NOL)

A 2008 tavaszán nagy társadalmi visszhangot kiváltott „*monoki modell*” bevezetése felszínre hozta azokat a nyílt titkokat, amelyek régóta nehezedtek a társadalmi lelkiismeretre: a szociális segélyezési társadalmi viták, visszaélések forrása. A „*munkáért segélyt*” elv alkalmazása szimpátiával és antipátiával is találkozott, arra azonban mindenképpen alkalmas volt, hogy megindítsa a szociális segélyezési és az azzal kapcsolatos munkaerő-piaci disputát. A bérből és fizetésből élők társadalmi és szubjektív igazságérzete felszínre került, s a monoki példát átvevő önkormányzatok tevékenységében megerősítésre talált. Szintén erre az időszakra tehető az, hogy a szociális kormányzaton belül kidolgozták az *Út a munkához* programot. A program két problémára kívánt választ adni: a foglalkoztatás növelésre általában, és a segélyen lévők foglalkoztatás-növelésére különösen. Az első törekvés realizálására a hagyományos aktív munkaerőpiaci eszközöket kíván a kormány alkalmazni, a második tekintetében egy ettől elszakadónak tekintett stratégiát követ: a workfare-t, a feltételhez kötött segélyezés rendszerét. A központi és a helyi kormányzat nagyjából tehát egyszerre ért el arra a pontra, hogy ugyanarra a problémára megoldást dolgozzon ki: a kormány a munkáért segély elvet szociálpolitikai megfontolások miatt explicit módon nem tűzhetette zászlajára, helyette egy olyan modellt vett át külföldről, amely a szociális segélyezés feltételrendszerének szigorú alkalmazásával hasonló eredményre vezethet.

- 1 -

Célkitűzések - aktivizálás, segély biztosítása a nem aktivizálhatóknak

Az Út a munkához elnevezésű intézkedéscsomag részét képező egyes törvénymódosítások tervezete már 2008 áprilisában felkerültek a szociális tárca honlapjára. A program intézkedéseinek tartalmáról 2008. szeptember 9-én konzultációt tartott a kormánykabinet. Az egyes részletek véglegesítése után és a kodifikációs munkálatok befejezésével a programcsomagot be is nyújtották az Országgyűlésnek. Az Út a munkához program fő célja a rendszeres szociális segélyen lévő, tartósan munkanélküliek munkára ösztönzése és foglalkoztathatóságának javítása volt. A kormányzat a következőkben látta az intézkedések lehetséges hatásait:

- jelentősen lecsökken az aktív korú segélyezettek száma (kb. évi 80-100 ezer fővel), ezért
- csökkennek a társadalmi feszültségek,
- markánsan kettéválk a szociális segélyesek, ill. a foglalkoztatáspolitikai eszközökkel támogatottak tábora,
- a regisztrált álláskereső a jövőben valóban a munkára kész és képes népességből kerülnek ki,
- tisztul az önkormányzatok, a családsegítők és az Állami Foglalkoztatási Szolgálat közötti feladatmegosztás és átláthatóbbá válik a kapcsolatrendszer,
- a munkaerőpiaci támogatások, programok célzottabb felhasználásával csökken a tartósan munkanélküliek száma és növekszik a felhasználás hatékonysága,
- a leghátrányosabb helyzetű kistérségekben élők relatív foglalkoztatási pozíciója javul.

A szocialista elképzelések szerint az átalakítás fő iránya az kell hogy legyen, hogy a rendszeres szociális segélyt igénybevevő, de munkára képes személyek a jövőben nagyobb mértékben vegyenek részt a foglalkoztatásban.

Szociális segélyezés helyett foglalkoztatáspolitikai eszközök

Az őszi ülészak során elfogadásra került az Út a munkához program jogalkotási leképeződését jelentő, *egyes szociális és foglalkoztatási tárgyú törvények módosításáról szóló 2008. évi CVII. törvény*. A módosítási csomag több törvényt és végrehajtási rendelkezést is érintett.

<p>Az egyes szociális és foglalkoztatási tárgyú törvények módosításáról szóló 2008. évi CVII. törvény által érintett módosítások.</p>	<p>A pénzbeli és természetbeni szociális ellátásokkal kapcsolatos egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 341/2008. (XII.30.) Kormány rendelet által érintett módosítások.</p>
<p>A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény.</p>	<p>Az egyes pénzbeli szociális ellátások elszámolásának szabályairól szóló 62/2006.(III.27.) Kormány rendelet.</p>
<p>A foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény</p>	<p>A pénzbeli és természetbeni szociális ellátások igénylésének és megállapításának, valamint folyósításának részletes szabályairól szóló 63/2006.(III.27.) Kormány rendelet.</p>
<p>A munkaügyi ellenőrzésről szóló 1996. évi LXXV. törvény</p>	
<p>A pályakezdő fiatalok, az ötven év feletti munkanélküliek, valamint a gyermekek gondozását, illetve családtag ápolását követően munkát keresők foglalkoztatásának elősegítéséről, továbbá az ösztöndíjas foglalkoztatásról szóló 2004. évi CXXIII. Törvény.</p>	
<p>A foglalkoztatás bővítése és rugalmasabbá tétele érdekében szükséges intézkedésekről szóló 2005. évi CLXXX. Törvény.</p>	

Az indokolás szerint a törvény egyik kiemelt célja, hogy **a munkára képes, tartósan munkanélküli személyek** – akik korábban rendszeres szociális segélyben részesültek – **a korábbiaknál fokozottabb mértékben vegyenek részt valamely közfoglalkoztatási formában**, annak érdekében, hogy rendszeres munkajövedelemhez jussanak és közelebb kerüljenek a munka világához. A rendszeres szociális segélyben részesülő mintegy 200 ezer

fős népesség egy része – kb. fele – életkorából, egészségi állapotából, sajátos egyéni élethelyzetéből adódóan nem tud munkát vállalni, így a módosításban megfogalmazott intézkedések kb. 100 ezer fő elhelyezkedését segítik elő a várakozások szerint. A módosítás-csomag alapvető szociálpolitikai változásokat kodifikál: a szociális-segélyezési alapú megközelítésmód helyébe, egy aktív munkaerő-piaci eszközökkel operáló, a munkára kötelezés elemit tartalmazó program lép. Az elképzelések fő eleme az érintett személyi kör, ezen személyek jogai és kötelezettségei (mindnek előtt az együttműködési kötelezettség), illetve a jogosultság megszüntetésének esetei.

A módosítás alapvetően **három személyi kategóriával** dolgozik: a hátrányos munkaerő-piaci helyzetű, aktív korú személyek; a 35 év alatti, az általános iskola 8. évfolyamát sem elvégzett személyek; valamint a munkavégzésre nem köteles személyek. A törvénynek a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény módosítására irányuló rendelkezései szerint a **hátrányos munkaerő-piaci helyzetű, aktív korú személyek** a rendszeres szociális segély helyett az ún. **aktív korúak ellátására** szerezhetnek jogosultságot, amelynek keretében pénzbeli ellátásként rendelkezésre állási támogatás vagy rendszeres szociális segély, emellett közfoglalkoztatás és különböző típusú munkaerő-piaci, valamint szociális szolgáltatások járnak. Az aktív korúak ellátására jogosultak körébe tartozó személyek közül a közfoglalkoztatásban vagy képzésben részt vevőket az állami foglalkoztatási szervnél álláskeresőként nyilvántartásba veszik, velük az állami foglalkoztatási szerv álláskeresői megállapodást köt, valamint részükre a települési önkormányzatoknak kell biztosítani a közfoglalkoztatásban való részvétel feltételeit. A munkavégzés időtartamára az aktív korúak ellátására jogosult személy munkabérben részesül, munka hiányában pedig részére – egyfajta kompenzációs jellegű pénzbeli ellátásként – ún. **rendelkezésre állási támogatás** kerül folyósításra. A rendelkezésre állási támogatás havi összege rögzített, nagysága – függetlenül a család létszámától és összetételétől – az öregségi nyugdíj mindenkori havi legkisebb összegével egyezik meg. A második csoport a **35 év alatti, az általános iskola 8. évfolyamát sem elvégzett személyek** (kb. 7-8 ezer fő), akik számára a szociális ellátás folyósításának feltételévé válik az alapfokú iskolai végzettség megszerzése. Esetükben a segélyezett életforma állandósulásának megakadályozása érdekében az együttműködés fő formája tehát nem a közfoglalkoztatás, hanem a képzésben való részvétel. A későbbiekben erre épülhet a munkaerőpiac által igényelt szakmákra felkészítő

tanfolyamokon való részvétel ingyenes biztosítása. Végül a **munkavégzésre nem kötelesek** továbbra is rendszeres szociális segélyt kapnak, számukra a közfoglalkoztatásban való részvétel nem előírás, ugyanakkor a segélyre jogosult személy is vállalhatja az önkormányzattal kötött megállapodásban, hogy részt vesz a közfoglalkoztatásban.

Célszerű még két fontos intézményt bemutatni: az egyik az együttműködési kötelezettség, a másik az aktív korúak ellátására való jogosultság megszüntetése. A rendszeres szociális segélyre a továbbiakban immár aktív korúak ellátásában részesülőként jogosult személyi kor az ellátás folyósításának feltételeként a települési önkormányzat által kijelölt intézménnyel **működik együtt**. A társadalmi reintegrációt szolgáló együttműködés tartalmi elemeit a beilleszkedési program határozza meg, amely az együttműködésre kijelölt szervvel való kapcsolattartásra, képességfejlesztő, életmódformáló foglalkozáson, képzésben való részvételre terjedhet ki. Az együttműködés feltételeiről az önkormányzat elsősorban a családsegítő szolgálat útján gondoskodik. Az aktív korúak ellátására való jogosultság megszüntetésénél **általános szabály**, hogy az aktív korúak ellátására való jogosultságát meg kell szüntetni annak, aki esetében a **kizáró okok** valamelyike időközben felmerül, illetve annak, aki a felülvizsgálati eljárásokat akadályozza, aki keresőtevékenységet folytat, valamint aki esetében a munkaügyi hatóság **ismételten** jogerősen megállapította a jogellenes munkavégzés tényét. Az állami foglalkoztatási szervezetnél nyilvántartásba vett aktív korúak ellátására jogosult (közfoglalkoztatásban, képzésben részesülő) személy, illetve az ilyen feltételt vállaló rendszeres szociális segélyre jogosult személy esetében a jogosultságot szintén meg kell szüntetni, **ha a felajánlott megfelelő munkát nem fogadja el, vagy a közfoglalkoztatási jogviszonyát jogellenesen szünteti meg, vagy a munkáltató szünteti meg rendkívüli felmondással**. További megszüntetési ok, ha az **álláskereső nyilvántartásából törlik**, illetve ha a megadott határidőn belül nem regisztráltatja magát, vagy az álláskereső megállapodást nem köti meg. A rendszeres szociális segélyben részesülő személy esetében megszüntetési ok, ha az **együttműködésre** kijelölt szervnél **kötelezettségét** két éven belül **ismételten** felróható okból **megszegi**. Az aktív korúak ellátására jogosult személy esetén, ha a munkaügyi ellenőrzés jogerősen megállapította a bejelentés nélküli foglalkoztatást, akkor az érintett személy ellátásra való jogosultságát a jegyző **egy hónapra felfüggeszti**.

Mindegy, hogy mit, de dolgozzanak?

A törvénymódosítás nyomán tehát a megcélzott hátrányos munkaerő-piaci helyzetű, aktív korú személyi kör valamilyen formában munkára (közfoglalkoztatásra), álláskeresésére, illetve képzésre lesz kötelezve. Emellett – társadalmi reintegrációja végett – együttműködésre lesz köteles az önkormányzat által kijelölt szervezetekkel. Ezek során pedig ott lebeg az érintett feje a damoklészi kard: aktív korúak ellátására való jogosultság megszüntetésének esetei. Azonban a bevezetett szabályozás nem példa nélküli: sem hazánkban, sem pedig Európában. Munkára készítés eddig is volt a magyar rendszerben, ennek felelt meg a „*segély helyett munkát*” program, hiszen 2000 óta eddig is csak az kaphatott rendszeres segélyt, aki vállalta, hogy folyamatosan és aktívan együttműködik a kijelölt intézménnyel, illetve elvállalja a számára felajánlott és megfelelő munkát. Másrészt az új rendszer az Európa-szerte divatosá vált *workfare* szemléletet tükrözte. Ez a megoldás meglehetősen ellentmondásos, sokan a munkakényszer, munkateszt hasznát kérdőjelezik meg. Azonban ellenpélda is akad: ahol kivételesen szigorúan korlátozták a segélyeket (USA 1996. évi segélyreform, Németország, 2003. évi Hartz IV. törvény), rövidebb idővel a törvény meghozatala után elkezdett fellendülni a gazdaság, és jelentősen csökkent a munkanélküliség. A magyar szabályozás tehát egy olyan időszakban született, amikor nemzetközi szinten bár kiábrándultak a kikényszerített munkavállalás foglalkoztatás-javító hatása illúziójából, azonban a nemzetközi ellenpéldák adhatnak okot némi a reménykedésre.

A sajátos magyar helyzet felvet további három (két aktuális és elméleti) problémát. Egyrészt kérdéses, hogy a **csőd-közeli önkormányzatok** hogyan lesznek képesek megfelelő közmunkák megszervezésére (különösen az országnak azon a részein, ahol a munkanélküliség és az forráshiányos önkormányzatok kulminálnak). Másrészt a **gazdasági-pénzügyi válság** okozta tömeges elbocsátások jelentősen átrendezhetik a kalkulált munkaerő-piaci térképet, másrészt kétségessé tehetik a közmunkák megvalósítását. Az elméleti probléma kiindulópontja pedig az – ahogy Ferge Zsuzsa megfogalmazza –, hogy **mennyire képes az állam a piac nélkül többletmunkahelyeket teremteni**, és ehhez milyen jellegű gazdasági változásokra lenne szükség.