

# Rögös út a munkához

*Népszabadság • 2008. április 13.*

A Szociális és Munkaügyi Minisztérium honlapján 2008. április 7-én délelőtt jelent meg a munkanélküli-ellátások újraszabályozásának több törvényt módosító tervezete.

A javaslat nyilvános egyeztetése teljes négy napig tart. A módosítások kevés kivétellel (járulékkedvezmény a segélyezett foglalkoztatónak) kedvezőtlenül érintik a munkanélküliek többségét, olykor pedig az önkormányzatokat is. A deklarált - természetesen helyeslendő - cél a munkára ösztönzés, a munkaerőpiachoz közelítés. Az eszközök sajátosak. Többek között: a háromhavonta kötelező 15 nap közfoglalkoztatáson kívül minden más beilleszkedési segítség megszűnik; a munkanélküliségi biztosítási ellátás szinte megszűnik (a járadék ideje alatt is kötelező a közfoglalkoztatás); a szabálysértések (pl. feketemunka) örökre kizárhatnak a segélyezésből; ha egy önkormányzat nem tud közfoglalkoztatást szervezni (ami kis és szegény falvakban könnyen megeshet), nem kap a költségvetéstől fedezetet a segélyekre.

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.

Az újonnan kibontakozó tőkés rendszer felszabadította az embert a korábbi személyi kötöttségek alól. Létrehozta a tulajdon, a munka, a szerződés szabadságát, sőt, azt az államot is, amely a személyek életét és tulajdonuk biztonságát mások erőszakos támadási kísérleteivel szemben megvédi. A megélhetést a szabad tulajdon és a szabad munka volt hivatva biztosítani. A tulajdonos szerződik a szabadon mozgó, céhek vagy jobbágyi kötelek alól felszabadult munkással, és tulajdonát tőkeként működteti. Ez az elrendezés, úgy tűnt, meg tudja oldani a munkátlan szegények kérdését. A jog új szellemének és a szolidaritás elvének megfelelően tehát újra lehetett fogalmazni a szegénykérdést. "Minden embernek joga van a megélhetéshez" - idéz Robert Castel egy 1790-es dokumentumból. A segély nem egyszerűen jog, hanem "minden társadalom szent és megtagadhatatlan tartozása" - azaz, és ez vadonatúj megoldás, nem kisközösségi, hanem állami feladat. Csak hát persze a tartozás csak akkor áll fenn, ha a szegény nem munkaképes. "A munkára képes szegények megsegítésének módja nem lehet más, csak a munka" - amely szabadon elérhető. A kimondott feltételezés az volt, hogy munkát mindig lehet találni.

A kereslet-kínálat közötti egyensúlyhiány lehetősége általában sem épülhetett be eme feltörekvő, optimista kor szemléletébe. Különösen nem a munkaerő-kereslet és -kínálat súlyos, mennyiségi vagy minőségi egyensúlyhiánya. Evidensnek tűnt, hogy aki munkaképes és nem dolgozik, az csak parazita lehet. Vele szemben már jogos mindenféle megtorlás, hiszen nem ártatlan áldozat, mint volt a kötött munka idején. A munkanélküliséget mint társadalmi jelenséget és közgazdasági kategóriát csak a XIX. század végén ismerik fel, és a XX. század első felében kezd "kockázatként" beépülni a társadalombiztosításba. Addig pedig folytatódik a munkaképes, de munkát nem találó szegények bűnözőként vagy legalábbis önhibásként kezelése, megmaradnak a dologházak, folyik a megalázó és minimálisan sem elégséges segélyek osztogatása.

A XX. század első évtizedeiben kezdődött meg a közgazdasági összefüggések vizsgálata is. A munkaerőpiaci egyensúlyhiány lehetőségét Keynes elmélete igazolta. A neoklasszikus közgazdaságtan és a neoliberális ideológia dominanciájának visszatérése ezt a felismerést is egyelőre felülírta: a közgazdasági törvényszerűség helyét ismét a szegényekkel szembeni ideológiai és politikai elutasítás, ha nem gyűlölség foglalja el. És most itt állunk egy jó kétszáz éve vissza-visszatérő paradoxonnal. Tudomány és tapasztalat szerint a piac működése vezethet súlyos egyensúlyhiányokhoz. (Az USA-ból kiinduló mostani hitelválság csak újabb bizonyíték erre.) A kereslet és kínálat megbomlott egyensúlya a munkaerőpiacon tömegeket tehet, tesz, tett feleslegessé. A munkaerőpiac globális átrendeződésével a probléma súlya egyelőre nő. És mégis megpróbáljuk egyéni felelősségként kezelni a munkátlanságot. Erről szól az "Út a munkához" program.

A munkanélküliség "társadalmi tény", de az állam beavatkozása ezúttal is segíthet valamit. Minthogy a munkahiány mérhetetlen sok baj gyökere, kevés olyan fontos közcél van, mint a munkátlanosok számának csökkentése, a legálisan foglalkoztatottak számának növelése. Emellett az állam dolga volt a bajbajutottak, adott esetben a munkájukat, jövedelmüket elvesztők segítése. Szavakban, deklaráltnál valóban ezek az új program elsődleges céljai: aktivizálás, a segély biztosítása a nem aktivizálhatóknak. Ténylegesen sokkal bizonytalanabb vagyok.

A program megfogalmazói elég jól tudják, mekkora a baj mind a munkaerőpiaci lehetőségek, mind az ellátások színvonala táján. A munkaerőpiaccal kapcsolatban elhangzik, hogy "az elmúlt két évtizedben drasztikusan csökkent az alacsony képzettséget igénylő munka iránti igény, miközben "a népességen belül alig csökkent a kizárólag ilyen munkára képesek aránya." "Évről évre gyarapszik az iskolázatlan, vagy hiányos iskolázottságú fiatal felnőttek csoportja, akik soha nem dolgoztak, *reményük sincs a munkába állásra*". E körben "jelentős a romák aránya, irányukban a *munkaadók diszkriminációja* is csökkenti a keresletet". A segélyezették kétharmada a 47 leghátrányosabb helyzetű kistérségben él, ahol se munka, se tisztességes közlekedés.

Az ellátásokról tudható, hogy a regisztrált munkanélküliek száma évek óta 400 ezer fő körül van. Vannak, akik álláskeresői támogatásra jogosultak, több mint harmaduk - 130-160 ezer fő, illetve család - rendszeres szociális segílyt kap. A nyilvántartott személyek csaknem egyharmada pedig nem kap semmiféle ellátást. Arról a mostani előterjesztések nem szólnak, hogy az ellátatlanságon kellene-e változtatni. Arról sem, hogy a segélyezés vagy a nagyon alacsony jövedelem milyen életfeltételeket tesz lehetővé. Saját szegénykutatásainkból tudjuk, hogy a kereső nélküli családok jövedelme mintegy 25-30 százalékkal alacsonyabb azokénál, ahol legalább egy kereső van. De azt is tudjuk, hogy ha van egy kereső, az még nem oldja meg a helyzetet: a szegény családok több mint felében, a gyerekes szegények 65 százalékában van kereső. A szűkösség mégis riasztó. Csak példaként: az alsó jövedelmi harmadban élők között (idősek nélkül) az összes család 40, a három-, és többgyerekesek 50, a romák 60 százaléka eladósodott.

A program két problémára akar választ adni: a foglalkoztatás növelésre általában, és a segélyen lévők foglalkoztatásnövelésére különösen. Az első törekvés a hagyományos aktív munkaerőpiaci eszközöket használja, a második egy ettől elszakadónak tekintett "új" stratégiát, a workfare-t, magyarul munkára kötelezést.

A foglalkoztatás növelésére a kormányzati előterjesztés egy új valóságos "aktívizáló" eszközt tartalmaz. A depressziós régiókban csökkenti a munkáltatói terheket, ha valaki segélyezettnek

ad munkát. A többi aktív eszközzel most nincs szó. Évek óta számos hazai vagy EU-s finanszírozású program létezik, többek között vállalkozásösztönzések, képzések, vagy ideiglenes (tranzit) foglalkoztatás. Ezek jók is lehetnének, ám eddig többnyire vitatható vagy kevéssé ismert a hatásuk. Eddig sem az átképzésre, sem a bérjárulékokra költött évi 2-300 milliárd nem növelte a munkahelyek számát. (Nyílt titok, hogy az átképzések egyértelmű nyertesei a képzők.) Igaz, az újonnan képzettek egy része elhelyezkedett - csak közben ugyanennyi kevésbé képzett meg kiszorult a piacról. Volt számos, 2-3 évig sikeresen működő munkahelyteremtő projekt is - például óvodai roma dajka, iskolai roma pedellus és hasonló programok. Szükség is volt rájuk, hasznosak is voltak, munkát is teremtettek. Csak túlnyomó részük a projekt lejártakor összeomlott.

A rendszeres segélyen lévők munkára fogásának új módszerei részben elgondolkodtatóak, részben riasztóak. Munkára készítés természetesen eddig is folyt. Ez volt a "segély helyett munkát" program. *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.* Ez is már az Európa-szerte divatosá vált workfare szemléletet tükrözte. A munkára képeseknél az együttműködés kötelező időszakos közfoglalkoztatást jelentett. A munkát nem vállalótól a segélyt is meg kellett vonni. (Az utóbbi években már a segélyezettek közel 60 százalékának jutott valamilyen közmunka, de többségüknek maximum 3-4 hónapnyi.) A többiekénél a segély feltétele az önkormányzati családsegítővel, szociális munkásokkal való együttműködés volt. Ott, ahol az önkormányzat erre valamennyi forrást adott, ez volt az egyik legsikeresebb "visszaillesztő" program. A források azonban soha nem voltak elégségesek, és most inkább szűkülnek. A családsegítő szolgálatok a települések harmadában hiányoznak, általában alulfinanszírozottak, kevés a szakképzett munkatárs. A nagy munkanélküliségű régiókban egy-egy szociális szakembernek 80-150 leépült munkanélkülibe kellett volna aprólékos munkával lelket öntenie. Mindent egybevetve, az eddigi munkára készítő programok nem mondhatók különösebben sikeresnek: a gazdaság nem mozdult, munkahelyek nem teremttek, a foglalkoztatás nem nőtt. Ennek következménye az a mély meggyőződés a politikusoknál is, a közvélemény egy részében is, hogy a munkátlanok "önhibásak": nem akarnak dolgozni.

A munkakényszer, munkateszt hasznát mind többen kérdőjelezik meg. Úgy tűnik, Magyarország késve követ egy lecsengő trendet. Igaz, ekkora leszakadó tömeg sehol eddig nem volt, ahol szigorítással próbálkoztak. Akkor is kérdéses, mennyire volt a szigor eredményes? Mérvadó válasz nincs. Abban a két országban, 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. Az is igaz azonban, hogy Hollandiában vagy Németországban korábban a valóban bőkezű ellátások szigorításáról volt szó. A nálunk tervezett zaklatásos megoldásokról, egy eleve szűkmarkú rendszer jelentős szigorításáról másutt nem tudok.

Nem csak a munkateszt, de a szigorú munkateszt nélkül működő aktív eszközök hatásossága is egyre inkább megkérdőjeleződik. A mesterséges munkahelyteremtés sikertelensége - workfare-rel vagy a nélkül - az utóbbi években kezd szemet szúrni. Az európai elemzők most kezdik kimondani, hogy *a kikényszerített munkavállalás foglalkoztatás-javító hatása illúzió volt.* A kérdés az, hogy mennyire képes az állam a piac nélkül *többletmunkahelyeket* teremteni, és ehhez milyen jellegű gazdasági változás kellene? Vagy másként: ha a gazdaság nem növekszik, vagy csak arra törekszik, hogy a munkaerőn takarékoskodjon, akkor miből és hogyan lehet a foglalkoztatást növelni? Az elemzők most kezdik fel- és elismerni, hogy a

munkanélküliség annyira szerves része a globális piacgazdaságnak, hogy egészen új gondolkodásra és új eszközökre lenne szükség a probléma kezeléséhez.

Az új magyar nekibuzdulást mintha mégsem az eddigi eszközök elégtelensége, vagy az említett probléma felismerése hozta volna magával, hanem a segélyezési rendszer 2006. évi átalakítása. Addig a más ellátásból kiszoruló egyénileg kapott segélyt, ha a család egy főre jutó jövedelme nem érte el a nyugdíjminimum 80 százalékát. (A segély összege a nyugdíjminimum 70 százaléka volt.) Ez a színvonal olyan alacsony volt, hogy szinte garantálta a mélyszegénységet, és különösen a nagyobb családoknál a súlyos nyomort. Ezért döntött úgy a kormány, hogy a segélyezésnél a gyerekszámot is figyelembe veszi úgy, hogy a család összjövedelme (a többi jövedelemmel együtt) érjen el egy meghatározott minimumot. *Ez volt az első hazai kísérlet a szociális minimum intézményesítésére.* 2006-ban és 2007-ben valamit enyhült is a segélyen élő gyerekes családok szegénysége. (Annak ellenére javult valamit a helyzet, hogy pár hónappal a családi segély bevezetése után kiderült, hogy az új rendszerben egyes családtípusok - a kétgyerekesek, és az öt- és többgyerekesek - segélyének összege valamivel magasabb lehet, mint a minimálbér. Ezért azonnal maximálták a segélyt, melynek összege legföljebb a nettó minimálbér lehet.) A korrekció hatására a sokgyerekesek rosszul jártak, de a köznyugalom nem állt helyre: a segélyt most is sokallják.

Az a meggyőződés terjedt el, hogy a munkavállalási kényszerek sikertelenségének fő oka *az ösztönzés hiánya*, a túl magas segély. A polgármesterek naponta hallják a kétféle panaszt: Volvókkal jönnek a segélyért, akiknek nem is járna, visszaélnék az emberek a jogokkal. A másik panasz: a tisztesen, minimálbérért dolgozók igazságérzete sérül, mert a lógósok, a segélyt kihasználók ugyanannyit megkapnak ingyen, mint amiért ők keményen dolgoznak. A segéllyel kapcsolatos visszaélések képzete a szegények körében valóban rendkívül elterjedt: egy 2006. évi vizsgálatunk szerint csak a szegények (az alsó három jövedelemtizedben élők) egy harmada gondolja úgy, hogy nagyon kevesen vesznek fel jogtalanul segélyt. Egy további harmad szerint az emberek fele, a harmadik harmad szerint ennél nagyobb hányada visszaél a segélyezéssel. Igaz, ugyanezek az emberek azt is gondolják, hogy a visszaélőknél jóval többen vannak, akik jogosultak lennének segélyre vagy valamilyen támogatásra, de azt nem kérik. 20 százalék szerint az emberek fele, további 60 százalék szerint ennél nagyobb hányada nem igényel segítséget, holott joga lenne hozzá. Az "objektív" számadatok szerint mind a két vélekedés túlzó, az első különösen - de sokat elmondanak a szegények hangulatáról, elkeseredettségéről, egymással szembefordulásukról, a szolidaritás hiányáról.

Az ösztönzés hiányaért a segély magas színvonalát teszik felelőssé a döntéshozók is. Gyakran elhangzó mondat, hogy a segély több, mint a minimálbér. Ezért elég fontos kérdés, hogy mennyi is a kifizetett segély, ki mennyit kaphat? 2006-ban 160 ezer rendszeres segélyezett volt (családtagjaikkal együtt a népesség 3-4 százaléka). Segélyre az volt jogosult, akinél a családi jövedelem a családnagysághoz igazított nyugdíjminimum alatt volt. Az ő családi segélyezésük összesen évi 32 milliárd forintba került, ami a GDP egy ezreléke. Az egy családra számított segélyezési átlag ebből számítva 17 ezer forint, azaz jóval a nettó minimálbér (54 ezer Ft) alatt maradt, *annak harmadát sem érte el.* Igaz, a gyerekesek 2006 második felétől a 17 ezer Ft-nál többet kaphattak. 2007-ben a családi segély átlaga elérhette a 30-35 ezer Ft-ot, ami 2007. évi nettó minimálbér alig több mint fele. Az átlag azért alacsony, mert *a rendszeres segélyen lévők többsége egyedülálló (51 százalék egyedül él, további 15 százalék egyedül nevel egy vagy több gyereket.)* Végeredményben a minimálbért közelítő segélyt az összes segélyezett 15 százaléka kaphatott, talán 20 ezer család (kevesebb mint a családok egy százaléka). Az pedig egyszerű, de nem ártatlan tévedés, hogy a segély több lehetett, mint a nettó minimálbér: a törvény szerint ez lehetetlen.

Abban persze sok igazság van, hogy még ez a segély is ellenőszönző lehet, kivált a többi szegényellátással együtt. A kialakuló életszínvonal a vegetálást lehetővé teszi. Ennél sokkal többre már nincs igény, azért sem, mert reménytelen a jó munkahelyre bejutás. Ugyanakkor egyfelől nyilvánvaló, hogy a segély színvonala messze a létminimum alatt van - nehezen csökkenthető tovább, illetve a csökkentés a gyerekesek számára hozna újabb, gyakran végzetesen kedvezőtlen változást. Másfelől az ellenőszönzés fő oka nem a segély magas, hanem a bérek alacsony színvonala, illetve az a probléma, hogy számos ellátás csak a legszegényebbekre céloz - miközben a körülöttük lévők többsége is nagyon szegény. Ez magyarázza, hogy iskolában és azon kívül feszültségek keletkeznek az ingyenességet kapók és az alig kevésbé szegények között, ami gyakran (és tévesen) cigány-nem cigány konfliktusban fejeződik ki.

Mindent figyelembe véve, a segélyezési rendszer messze nem működött olyan rosszul az utolsó módosítások után, mint ezt a mostani mozgások sejtetik. Az aktiválás eszközei már megvoltak, sőt, amelyik működhetett, az működni is kezdett. Igaz, leginkább a közfoglalkoztatás (a köznyelvben közmunka) volt a lehetőség, de ez legalább 30-40 százaléknál elfogadott gyakorlattá vált. A segély összege a túlnyomó többségnél nagyon alacsony volt (akár még ösztönzést is jelenthetne), de a 2006-os korrekció valamit javított a gyerekes családok helyzetén. Ráadásul az úgynevezett célzás - hogy a segélyt a tényleg rászorulóknak adják - egyre javult. Csalások persze voltak - hol nincsenek - de messze nem olyan mértékűek, mint azt sokan vélelmezik. (A feketemunka bele volt számítva a segélyezési rendszerbe. A polgármesterek többsége is tudta, hogy az alacsony segélyt muszáj kiegészíteni a többnyire rosszul fizetett, bizonytalan feketemunkával.) A segélyezettek többsége nem a segély ellenőszönzése miatt nem dolgozik, ahogy ezt most mind több közgazdász modellekkel bizonyítja. A több éve munkátlanok azért aktiválhatók nehezen, mert fizikailag-lelkileg tönkrement, gyakran magányos, rosszul képzett emberek. Ha cigányok, akkor a munkakeresésnél iszonyatos előítéletekbe is ütköznek. Mindezt a precíz modellek alig tudják figyelembe venni. A valóságos visszatartó okok miatt a munkátlanok többségének se esélye, se reménye arra, hogy önerőből elhelyezkedjék.

A tények tehát nem indokolják az új szigorot. Mégis, a hitekkel, és az általános érvényűvé dagasztott egy-két példával szemben védtelenek. Elterjedt működési mód, hogy "azt hiszem, amit látok, és azt látok, amit látni akarok". Tudható, hogy ha a segélyek még ennél is alacsonyabbak lennének, akkor is létezne a magukat éppen víz felett tartók sérelme: *olyan segélyezés, amely nem sértené a kevés pénzért dolgozók igazságérzetét, nincs.*

A szigor azonban megérkezett. Pátyolgatás, türelem, ha tetszik, könyörület és megértés, vagy épp az európai normáknak megfelelő szociális minimum helyét szeretné elfoglalni. Nincs elég közmunka? Majd elosztjuk úgy, hogy mindenkinek jusson negyedévenként 15 nap. Igaz, a kereset csak filléres, de legalább közben nem tud feketemunkát végezni. Ha még így is képes lenne feketemunkához jutni, akkor kössük össze az adatbázisokat. Ha valakit a munkát ellenőrző hatóság feketemunkán kap, akkor ne a munkáltató megbüntetése legyen a dolga, hanem a segélyt folyósító hatóság értesítése. Ezzel az értesítéssel a segélyezettet örökre ki lehet zárni a segélyezésből.

Sok minden nincs végiggondolva ezen a történeten. Kérdés hogy mindez hogyan hathat a romákkal kapcsolatos előítéletekre. Ők a többiekénél is nehezebben fognak bármilyen munkához jutni, azaz az előítéletek csak tovább erősödhetnek. Az is meglepő, hogy a hivatalosság képviselői milyen könnyen tértek rá a "munkateszt" kifejezés használatára, amely pedig Európa-szerte szalonképtelenné vált, minthogy a dologházak korát idézi fel.

Kérdés, hogyan alakul a segélyezettek helyzete, ha tényleg lehetetlenné válik a feketemunka. A feketemunka káros ugyan, hátránya töménytelen - de a segély alacsony színvonala miatt kényszerűség. Nélküle egy sor mai probléma még keményebben fog jelentkezni. És nagy kérdés, hogy a növekvő nehézségek milyen reakciót váltanak ki: erősödő fásultságot vagy az elégedetlenség lázadásait, növekvő erőszakot?

Az új programot valamiféle sürgető türelmetlenség vezeti: majd most megoldjuk e soha sehol meg nem oldott problémát, mert a társadalmi indulatok ezt követelik. Az ingerült reakció oka - minden valószínűség szerint - az, hogy a közigazgatás szereplői is, az önmagát kínkeservvel fenntartó alsó középosztály is megelégette a munkanélküliek látszólagos semmittevését. Mindegy, hogy mit - de dolgozzanak. És nyilván megelégettek (legalábbis helyileg és hiedelmek szerint) a növekvő bűnözést, a (segélyezéstől amúgy független) mind erőszakosabb cselekményeket, az ezektől való szorongást.

Nem hiszem, hogy a kormánynak a tiborcinak ható sérelmekre türelmetlenséggel, a hangulatnak utánaengedéssel kéne reagálnia. Igaz, ma nem látszik lehetőség az előterjesztés indoklásában itt-ott felvillanó európaibb és humánusabb segítségre. De a türelmetlenség türelmetlenséget, intoleranciát gerjeszt. Hiába lesz szigorúbb a segélyezés - valamennyi marad belőle. És ez továbbra is fenntartja az "ingyenélők" elleni hangulatot. A kormánynak inkább nyugtatnia kellene a közvéleményt, az európai normákra emlékeztetnie, a helyzet reális számbavételével és a tapasztalatokkal kellene érvelnie. Elképzelhető a mai segély olyan átalakítása, amely az összegeket nem csökkenti, de formájában kevésbé irritáló. (Például a szegények gyerekenkénti pótléka, ami 2006-ig nálunk is létezett, nem váltott ki ilyen haragot.) Fontos konfliktuscsoökkentő eszköz lenne, ha a gyerekes segélyezettek kedvezményeit - például az ingyenes iskolai étkezést - minden gyerek megkapná, kezdve a rossz helyzetű kistérségekkel. Ez a megoldás a gyerekszegénység elleni küzdelmet is jól szolgálná. A szociális szolgálatokkal való segítő együttműködést nem megszüntetni, hanem támogatni kellene, hiszen a kutatások szerint ez volt a munkaerőpiacra visszakerülés egyik legjobb eszköze. Az Állami Számvevőszék vizsgálatai rengeteg javaslatot tartalmaznak a közfoglalkoztatás javítására. A több tucat már létező munkahelyteremtő és képző programot több odafigyeléssel hatékonyabbá, kevésbé pazarlóvá lehetne tenni. Ezekből a korrekciókból valóságos nyereségek származhatnának - károkozás nélkül.

*Ferge Zsuzsa*