

LÁSZLÓ Gyula

A hátrányos helyzetűek foglalkoztatási nehézségei

Egy korábbi, a foglalkoztatáspolitikai elvi modelljeit áttekintő cikkem alapvető következtetése az volt, hogy minden eszköz-választás első és alapvető kérdése a célok pontos megfogalmazása és ehhez a megfelelő eszköz kiválasztása. Ez látszólag evidens tézis, a gyakorlatban mégsem az. Egy adott eszközt gyakran kritizálunk az alacsony hatásfokú működésért, miközben nem tisztázzuk, hogy mi is volt valójában a cél, illetve a megfogalmazott cél megvalósulásához a megfelelő eszközt választottuk-e. A következőkben ebből az alapállásból gondoljuk végig a hátrányos helyzetűek foglalkoztatását, mint célt, és ennek részeként a közfoglalkoztatást, mint eszközt.

A hátrányos helyzet persze „gyűjtőfogalom”, érthetjük alatta mindazokat, akik bármilyen okból, bármilyen dimenzióban hátrányosabb pozícióban jelennek meg a munkaerőpiacon, mint a „normál” helyzetűek. Hátrányt jelenthet a nem teljes értékű testi-szellemi állapot (fogyatékoság, vagy megváltozott munkavégző képesség), a munkaerőpiac által elvárt kompetenciák hiánya (hiányzó, vagy a munkaerőpiacon nem igényelt szakismeret), a szociális háttér (a munkára szocializálódás vagy alkalmasság hiánya), a kulturális háttér (a külső megoldásokra hagyatkozás, az állami segítségre várás, a kitörési szándék gyengesége), vagy a gazdaság periférikus jellegéből adódó hátrány (az adott térség gazdasága nem dinamikus, nem teremt munkahelyeket). És ez a sor még tovább folytatható.

A foglalkoztatáspolitikai cél (deklarált és mögöttes célok, illetve hatások)

Az elsődleges és hivatalos foglalkoztatáspolitikai cél már a 2010-es kormányprogramban megfogalmazódott: 1 millió új, adózó munkahely létrehozása. Az elmúlt évek foglalkoztatáspolitikája ebből a szempontból közismerten jól vizsgázott: igen jelentősen nőtt a foglalkoztatási-, és erősen csökkent a munkanélküliségi ráta.

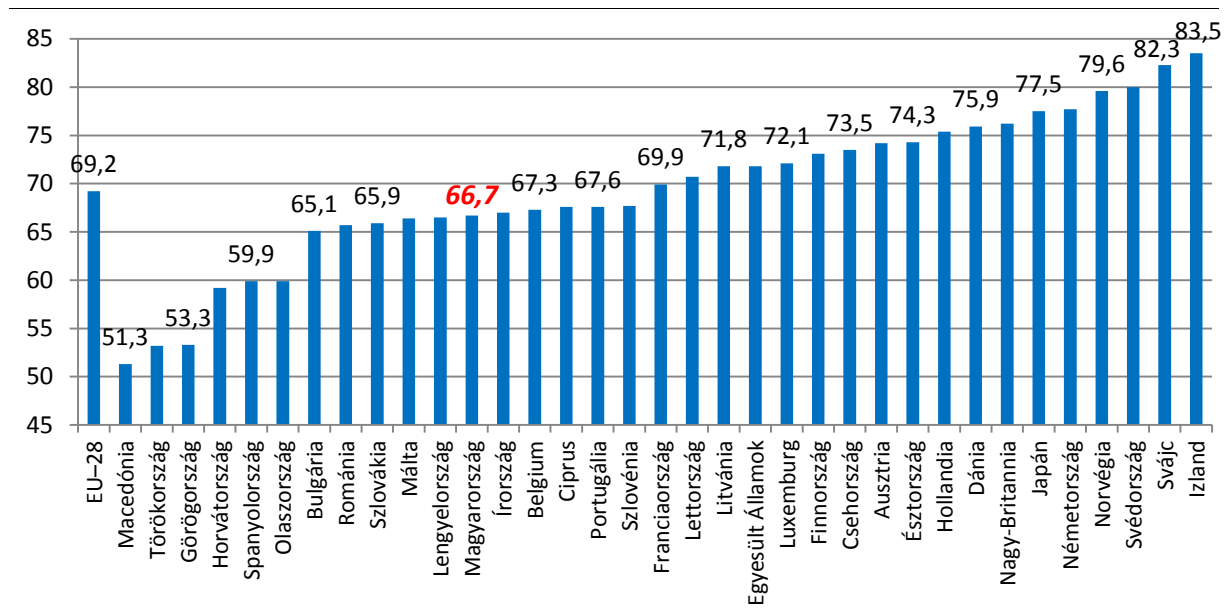
1. táblázat: A 15-74 éves népesség gazdasági aktivitása, 2008-2015. (IV. negyedév)

Megnevezés	2008	2010	2013	2014	2015
15-74 éves népesség (ezer fő)	7 685	7 658	7 597	7 559	7528
Foglalkoztatottak (ezer fő)	3 846	3 751	3 970	4 142	4259
Munkanélküliek (ezer fő)	337	454	399	319	281
Gazdaságilag aktívak (ezer fő)	4 182	4 205	4 368	4 460	4 540
Gazdaságilag nem aktívak (ezer fő)	3 503	3 453	3 229	3 099	2 988
Aktivitási arány (%)	54,4	54,9	57,5	59,0	60,3
Munkanélküliségi ráta (%)	8,0	10,8	9,1	7,1	6,2
Foglalkoztatási ráta (%)	50,0	49,0	52,2	54,8	56,6

Forrás: KSH Stadat 2016. február, MEF adat.

2010-ben az EU-n belül még nálunk volt a legalacsonyabb a foglalkoztatási ráta, ehhez képest ma inkább már a középmezőnybe tartozunk.

1. ábra: A 15-64 évesek foglalkoztatási rátája, 2014



Forrás: Eurostat, 2016. február.

A célok és eszközök bevezetőben említett összhangja tehát ezen a szinten kiválóan teljesült.

Apró szépséghibája ennek, hogy a kevésbé fontosnak tartott, a kimondott, de nem hangsúlyos, ezáltal másodlagossá degradálódott, a tényleges célrendszerbe komolyabban soha be nem épülő célok nem igazán érvényesülhettek ebben a foglalkoztatáspolitikai modellben.

Így nyugodtan állíthatjuk egyik oldalról azt, hogy az alkalmazott eszközök jók, mert az alapvető célt (a foglalkoztatás növelését, a munkanélküliség csökkentését) teljesítik. Kormányzati szinten valószínűleg nem is vártak ennél többet, (mert a többi cél – úgy tűnik – inkább csak kinyilvánított, a környezeti elvárásoknak és társadalmi szempontoknak való megfelelés követelményéből született, de inkább csak „vonal alatti”). Másik oldalról viszont ugyanígy állíthatjuk, hogy az eszközök – legalább részben – azért nem megfelelőek, mert kontra-produktívak ezeknek a „másodlagos” céloknak az elérésében.

Az Új Széchenyi Terv még abból indult ki, hogy nem a termelékenységben, hanem a foglalkoztatási rátában vagyunk elmaradva. A közvetlen foglalkoztatási programok – a felhasznált százmilliárdok ellenére – nagyon alacsony hatékonyságúak, az *államnak a vállalkozókat kell olyan helyzetbe hoznia, hogy egyre több embernek tudjanak és akarjanak munkát adni*. Ezzel párhuzamosan nyilatkozatok sora hangoztatta, hogy mennyire fontos javítani a versenyképességünket. Ezt követően a valós politikai prioritások és alkalmazott eszközök viszont ezeket már nem tekintették fontos kritériumnak: a foglalkoztatási rátát növelő eszközök nem kapcsolódtak össze a gazdaság dinamizmusával, nem a termelékeny,

versenyképes ágazatokban növelték a foglalkoztatást, hanem alacsony termelékenységű, drágán fenntartható munkahelyeket hoztak létre, gyakran látszat-foglalkoztatással.

Érdeemes megnézni a közfoglalkoztatás 2016. évi céljainak meghatározásáról szóló 1040/2016 (II.11.) Korm. határozat 1. pontját. Abban minden szerepel a közfoglalkoztatás céljaként, ami csak eszünkbe juthat a munkaerőpiac kapcsán: a hátrányos helyzetűek foglalkoztatásának és foglalkoztathatóságának növelésétől a kulturális örökség elemeinek megóvásán és a gondozatlan sírkertek rekonstrukciójának elősegítésén át a roma lakosság lakhatásának elősegítéséig. Csak hát a közfoglalkoztatás nem alkalmas minden gondunk (hatékony) megoldására.

A foglalkoztatáspolitikai főcsapást jelentő eszközeitől tehát ne kérjük számon a termelékenység, a versenyképesség javításának támogatását, a munkaerő-kínálatnak a kereslet által megkívánt szintre fejlesztését, a hátrányos helyzetek megszüntetését, mert nem erre jöttek létre, illetve eleve nem alkalmasak erre.

A közfoglalkoztatás, mint eszköz

A foglalkoztatáspolitikai abszolút és hatékony prioritásait jól mutatja a következő két adatsor.

2. táblázat: A közfoglalkoztatásban részt vevő személyek átlagos havi létszáma és a Nemzeti Foglalkoztatási Alap START munkaprogram előirányzata

2011	2012	2013	2014	2015. évi terv
75.810 fő	92.412 fő	126.668 fő	178.850 fő	213.000 fő
64 md Ft	137,4 md Ft	179,8 md Ft	231,1 md Ft	270 md Ft

Forrás: közfoglalkoztatási portál, <http://kozfoglalkoztatas.kormany.hu/>

3. táblázat: A Nemzeti Foglalkoztatási Alap kiadásainak költségvetési előirányzata 2015-2016. évi előirányzatok, millió forintban

		2015. évi kiadás	2016. évi kiadás
1.	Aktív támogatások	14 000,0	16 172,0
2.	Szakképzési és felnőttképzési támogatás	16 000,0	13 819,0
4.	Passzív kiadások	50 400,0	47 000,0
5.	Bérgarancia kifizetések	6 150,0	4 950,0
6.	Működtetési célú kifizetések	3 050,0	3 283,4

8.	Start-munkaprogram	270 000,0	340 000,0
14.	EU-s elő- és társfinanszírozás	67764,6	58563,2
15.	Fejezeti stabilitási tartalék		389,5
	LXIII. fejezet összesen:	427 364,6	463 742,4

Forrás: 2014., ill. 2015. évi C. törvény, Magyarország 2015., ill. 2016. évi központi költségvetéséről

Tehát a közfoglalkoztatást magában foglaló Start program egyedül az NFA teljes (tervezett) kiadásának 2015-ben 63,2%-át, 2016-ban már 73,3%-át teszi ki. Az NFA teljes költségvetése 8,5%-kal nőtt, de ezen belül a Start-program költségvetése 25,9%-kal.

A közfoglalkoztatás keretében nagyon sok helyen született kiváló, kreatív, valóban értékteremtő megoldás, helyi összefogás, tartósan működőképes eredmény, ld. pl. Tiszakécske utcái, faipari termékek Csávolyon, lekvárkülönlegességek Boldogasszonyfán¹. Ezek mögött persze gyakran olyan lokális törekvések állnak, amelyek korábban is léteztek, elindultak különböző keretek között (helyi kezdeményezések, területfejlesztési programok, foglalkoztatási partnerségek), és most a közfoglalkoztatásnál találtak hozzá forrásokat. Ha aktívan működne ezen a szinten a foglalkoztatási partnerségek települési támogatási programja, vagy kialakulnának új típusú szociális szövetkezetek², azokban is megvalósulhatnának ezek, kevésbé központosított formában.

A közfoglalkoztatás abszolút erénye, hogy megoldott valamit, ami ilyen mértékben korábban nem sikerült egyik kormánynak sem: kihozott sok ezer inaktív embert a segélyezés állapotából. Ugyanakkor a deklarált célokkal ellentétben ezeket a munkavállalókat a közfoglalkoztatás nem vitte át/ki a munkaerőpiacra. Egy olyan második piacot hozott létre, amelynek névleg célja a versenypiacra tranzitálás, gyakorlatilag viszont ennek eszközeit nem teremtette meg: a közfoglalkoztatásnak nem lett állandó és jelentős, meghatározó része a foglalkoztathatóságot elősegítő képzés, a gazdaság pedig nem került olyan állapotba, hogy jelentős számban lett volna képes munkahelyeket teremteni a versenyszférában. Ezzel egy sokkal zártabb és leértékeltőbb, alacsonyabb határfokú foglalkoztatási szférát hozott létre, mint a korábbi tranzit-programok.

A legnagyobb volumenben közfoglalkoztatottakat alkalmazó szervezetek jelenleg a Nemzeti Művelődési Intézet, a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ, a különböző regionális Vízügyi Igazgatóságok, a MÁV ZRt., a Magyar Közút Nonprofit ZRt., egyes nagyobb városi önkormányzatok városüzemeltető cégei.³ Ezek láthatóan nem a versenypiac szervezetei és nem is tranzit-foglalkoztatók. Ezzel szemben olyan költségvetési vagy ahhoz közeli szervezetek, amelyek könnyen azonosulnak a hivatalos foglalkoztatási törekvésekkel, (amit még az is alátámaszthat, hogy a mind a központi, mind a helyi költségvetés szempontjából egyaránt jó lehet, ha a közfoglalkoztatás más kasszából finanszírozható, olcsó munkaerőt

¹ <http://kozfoglalkoztatás.kormany.hu/jo-gyakorlatok>

² László Gyula: A fehér falu utópiája Munkaügyi Szemle 59. évf. 2015. 5. szám. pp. 16-19.

³ BM Közfoglalkoztatási és Vízügyi Helyettes Államtitkárság: Havi tájékoztató a közfoglalkoztatás alakulásáról 2015. november.

biztosít számukra). A közfoglalkoztatottakat legnagyobb számban foglalkoztató szervezetek a helyi önkormányzatok, többnyire forráshiányosak. Tehát alapvetően ezek is érdekeltek a közfoglalkoztatással megszerezhető (a forráshiányokat részben kompenzáló, a helyi munkanélküliségből adódó feszültségeket csökkentő, és talán hasznosan is elkölthető) támogatási összegekben, és nem céljuk annak megszüntetése.

Ha a közszféra nagy számban alkalmaz közfoglalkoztatottakat, az ugyan értelmesebb, mint a segélyezés, de végső soron vagy kiszorítja a szükséges közalkalmazottakat (nem kell a költségvetésből munkabért fizetni, a korábbi alkalmazottakat más forrásból, olcsóbban lehet helyettesíteni), vagy egyszerűen az állam felszívja a munkanélkülieket, inaktívakat, hogy azok ne jelenjenek meg az aktivitási ráta alacsony értékeként. Ez valójában más néven nevezett, de ugyanolyan vatta-munkaerő, mint volt a szocialista időszakban a vállalatban belüli munkanélküliség. Ha pedig a versenyszférában is lehet támogatott közfoglalkoztatottakat alkalmazni, az biztosan nem versenysemleges, ráadásul ugyancsak erős lesz a kiszorító hatása.

Egy közelmúltban tartott szakmai konferencia is azt fogalmazta meg, hogy „vannak olyan térségek és olyan munkavállalói csoportok, rétegek, akiknek a foglalkoztatási nehézségei és megélhetése a jelenlegi gazdasági körülmények között nem nélkülözheti a közfoglalkoztatást. Ugyanakkor egyetlen szakterület által kulcs problémának tartott nehézségre sem nyújt a közfoglalkoztatás maradéktalan, tartós és főleg fenntartható megoldást. Emiatt a kiterjedt, és a helyzetek különbségeire érzéketlen beavatkozás számos újabb probléma forrása és mindenképpen elvon eszközöket, forrásokat a szofisztikáltabb és a különböző célok megvalósítása szempontjából hatékonyabb beavatkozások elől.” Visszafogja a gazdaságfejlesztési programokat és kiszorítja az aktív munkaerő-piaci eszközök alkalmazhatóságát, csökkenti a munkaerő-piaci re-integráció esélyét.⁴

A közfoglalkoztatás speciális jogviszony keretében működik: a Munka Törvénykönyve szerinti alkalmazottnál kevesebb védelemmel és a minimálbérnél alacsonyabb (2016-ban nem is emelkedő) közfoglalkoztatási bérrel. Ebből egy nagyon ellentmondásos szituáció keletkezik. Egyik oldalról, ha a közfoglalkoztatás munkahely-teremtő, ha a foglalkoztatás (akár a versenyszférában, támogatással, vagy egy kötelező önkormányzati feladat megvalósításával) egyébként is betöltendő, valós munkahelyen jön létre, akkor a „normál” munkaerő-piaci bért kellene a közfoglalkoztatásért is fizetni. Az alacsonyabb közfoglalkoztatási bér alátámasztja, felerősíti a minimálbérrre beálló foglalkoztatást, az alacsony hazai bérszínvonalat, annak minden társadalmi morált, egészséget, bizakodást (és mobilitást) befolyásoló hatásával. Persze akkor, ha nem termelő, nem értékteremtő a munka, ha csak látszat- („vatta”-) foglalkoztatás valósul meg, akkor indokolt az alacsonyabb bér, de akkor ezt nem lenne szabad a foglalkoztatás növekedéseként, siker-sztorinak beállítani.

Másik oldalról pedig a közfoglalkoztatás egy védett, viszonylag egyszerű és könnyű, többnyire nem különösebb szakmai vagy munkaintenzitásbeli követelményt támasztó munka, amit gyakran „kéz kezét mos” alapon is meg lehet szervezni. Adott esetben – tisztelet az ezzel nem élőknek – ez jó a helyi hatalomnak, mert szelektálhat, „kézben tarthatja” a helyi közösség meghatározott részét, és segít oldani a helyi szociális feszültségeket. Jó az érintetteknek is,

⁴ A közfoglalkoztatás aktuális kihívásai – javasolt fejlesztési irányok. Tudományos - szakmai konferencia, összefoglaló jelentés, Budapest, 2016. január, közfoglalkoztatási portál.

mert más munka-lehetőség híján azért csak teremt egy stabil kis kereseti lehetőséget. Ebben az igen gyakori szituációban egyik félnek sem érdeke a változtatás, a versenypiaci tranzíció.

Általános versus konkrét eszközök, belső és külső okok

Korábbi kiinduló tézisünk is az volt, hogy először is a hátrányokat előidéző konkrét okokat kell beazonosítani, mert bármilyen intézkedés csak akkor lehet hatásos, ha erre a konkrét, létező okra reflektál, erre kínál megoldást. A „generális”, vagyis a konkrét helyzettől, előidéző okoktól függetlenül érvényesülő eszközök szükségszerűen célt tévesztenek, alacsony hatásfokúak maradnak.

Az ilyen „generális” megoldások két tipikus példája az eszközöknél a pénzügyi ösztönzés és a szabályozókkal való kényszerítés, az intézményrendszerben pedig a centralizáció. Csak példaként:

- Ha arra ösztönözzük az eddig a kormányzati szférában dolgozó közalkalmazottat, hogy lépjen át a versenyszférába, és arra ösztönözzük a vállalkozásokat, hogy alkalmazzanak korábbi közalkalmazottakat, az akkor lesz sikeres, ha a versenyszférában van valós munkahely, és a váltásban (potenciálisan) érintettek számára van „életpálya”, karrier-lehetőség. Ennek egyik alapfeltétele, hogy a versenyszférában jöjjenek létre új munkahelyek: ehhez kevésnek tűnik a jelenlegi ösztönzés, mert átmeneti és relatív hatást képes csak kifejteni. Tartós növekedés, tartós munkahelyek kellene, ami feltételez erőteljes növekedés-ösztönzést, adó-, járulék- és bürokrácia-csökkentést, átláthatóságot, befektetési kedvet. Ennek hiányában biztosan lesznek pályázatra szocializált vállalkozások, amelyek meglátják a támogatásból adódó lehetőséget, megpályázzák és megszerzik a támogatásokat, de ezek nem valószínű, hogy hosszú távon is életképesek, mert hiányzik a valós gazdasági alapjuk. Másrészt a közsféra alkalmazottainak kevésbé (avagy nem csupán) anyagi ösztönzés kell a váltáshoz, hanem komoly szakmai felkészítés, kompetencia-fejlesztés, hogy helyt tudjanak állni egy más munka-kultúrában, illetve rendelkezzenek az ott igényelt szakmai tudással, képességekkel és attitűdökkel.
- Szabályozásbeli kényszerítés, ha pl. a megváltozott munkaképességűeket igyekeznek visszairányítani a munkaerőpiacra, illetve az inaktívakat „ráveszik” arra, hogy lépjenek át az aktívák közé, legyenek álláskeresők, közfoglalkoztatottak. A kényszer talán jó megoldás volt ahhoz, hogy elindítson egy mozgást, de biztosan nem lesz elegendő egy tartósan pozitív fordulathoz. A kényszer – mivel nem belső az indikáció – kiváltja ugyan az engedelmes cselekvést, de csak annyira, amennyire muszáj. Így lesz formális, lazsáló, rosszízű a munkavégzés, ami biztosan nem eredményezi azt a munkára szocializálódást, amit elvártunk tőle.
- A döntések, források, az intézményrendszer egyre erőteljesebb központosítása (a középirányító szerv megszüntetése, a korábban relatíve jelentős önállósággal rendelkező Munkaügyi Központok kormányhivatalokba integrálása, a döntések centralizálása kormány-megbízotti szintre) azt a célt jól szolgálja, hogy a foglalkoztatáspolitikai fő célokra fókuszálhasson. Más (rész-)célok megoldásában, illetve az eszközök helyi adottságokhoz és lehetőségekhez igazításában viszont mindezek inkább akadályt jelentenek.

Túl kell lépni a segély helyett közmunkát modellen: közmunka helyett „normál” munkát kellene kínálni, de ehhez a versenyszféra dinamizmusa kell, ahhoz pedig – többek között – a

járadékszint és a bürokrácia csökkentése, átláthatóság és a gazdaság stabilitása, politika-mentessége. A közösségi foglalkoztatónál pedig „normál” munka/alkalmazási viszonyok (bérek, munkafeltételek), „normál” finanszírozási feltételek mellett. Másrészt a foglalkoztatáspolitikára számára ma már talán nem is a foglalkoztatás (alacsony) szintje, hanem a képzett munkaerő hiánya válik a legfontosabb problémává. Ehhez a szituációhoz pedig differenciált megoldások és új fókuszok kellene.

Egyik oldalról a közfoglalkoztatás problémájának megoldását delegálni kellene a helyi közösségeknek: civil szervezetek és szociális szövetkezetek, helyi partnerségek, paktumok bevonásával és a jelenlegi költségvetési összegek legalább egy részéből azok támogatásával. Másik oldalról elengedhetetlen a képzés erőteljes fejlesztése, amibe egyaránt és egyszerre bele kell értenünk az alapvető foglalkoztathatóság megteremtését és az intelligens gazdaság igényeinek megfelelő munkaerő-kínálat létrejöttét.

Az okokon belül is különbséget kell tenni annak alapján, hogy miből keletkeznek a hátrányok: „belső” (az adott személlyel összefüggő) vagy „külső” (a környezet által indukált) okokból. Ezek értelemszerűen más megoldásokat igényelnek, az adott, konkrét helyzettől függően. A „generális” megoldások itt is alacsony határfokúak lesznek, mert véletlenszerű, hogy az adott személynél, adott szituációban eltalálják-e a konkrét okokat:

- Ha belső ez az ok, hiábavaló a pénzügyi támogatás, vagyis a „külső” ösztönzés: először a belső akadályt kell felszámolni, foglalkoztathatóvá és foglalkoztatásra késszé kell tenni az adott személyt. Ha a közfoglalkoztatás mentén a szakképzés megjelenik célként, az jó, de biztosan nem alkalmazható tömegesen: az adott helyi, közösségi viszonyokhoz illeszkedő közösség-fejlesztés kell először, csak erre épülhet szakmai képzés.
- Ha külső ez az ok, akkor meg a közfoglalkoztatás csak formális megoldás, mert hiányzik az a versenypiaci munkahely, ahova mindez átvezethetne.

Belső ok lehet a személyes szándék, akarat hiánya. Ahol van akarat, ott az első lépést megteszi a közfoglalkoztatás, de ennél - sajnos - láthatóan nem megy tovább. Ehhez intenzívebb és személyesebb szolgáltatásokat nyújtani képes, megerősített munkaerő-piaci apparátus, szolgáltató szervezet kellene. A kinyilvánított célokkal ellentétben a közfoglalkoztatás nem igazán képes a munka iránti belső elkötelezettséget indukálni, mert minden szereplő tisztában van a közfoglalkoztatás művi jellegével. Ahol pedig még ez a belső akarat is hiányzik, ott a

közfoglalkoztatás biztosan csak elvi lehetőséget jelent. Az eredmény gyakran csak egy cinkos összekacsintás: én is tudom, hogy ez nem alkalmas erre, te se várd el...

Részben belső, részben külső ok lehet a foglalkoztathatóság, a megfelelő képzettség, a munkakompetenciák hiánya. Az adatok azt mutatják, hogy az alacsony képzettségűeknél a legnagyobb a lemaradásunk a foglalkoztatásban.

4. táblázat: A 25-64 évesek foglalkoztatási rátája képzettségi szintenként

	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2013
	alapfokú oktatás és a középfokú oktatás alsó szintje (ISCED 0-2 szint)						
EU-28	54,8	55,1	56,4	56,4	53,3	52,1	51,4
HU	37,0	36,4	37,8	38,0	36,8	37,5	38,2
	a középfokú oktatás felső szintje és poszt-szekunder oktatás (ISCED 3-4 szint)						
EU-28	69,2	69,0	70,5	71,8	69,8	69,5	69,3
HU	68,0	66,9	66,2	64,4	62,1	63,6	64,9
	felsőoktatás (ISCED 5-8 szint)						
EU-28	82,7	82,6	83,2	83,8	82,3	81,9	81,7
HU	81,8	82,2	81,2	79,5	77,8	78,7	78,9

A munkaerő-felmérésén alapuló adatok, az év második negyedévében. Eurostat, 2016. február

Az pedig, hogy az inaktívak közel 40%-a (!) legfeljebb 8 osztályos végzettséggel rendelkezik, vagyis egyébként is csak igen minimális mértékben lenne foglalkoztatható, az - a mait is beleértve - az elmúlt két évtized foglalkoztatás- és oktatáspolitikáinak komoly vétke.

A közfoglalkoztatáshoz tervezhetünk szakképzést, de az csak egy vékony réteg (és egyébként is munkaerő-piaci kereslet-függő): az alap (alsó fokú) képzést és kultúra-építést kellene folyamatossá tenni, akkor az általános kulturális-képzettségi szint legalsó rétege emelkedne, ezzel valós munkaerőigényt lehetne kielégíteni és növelni lehetne az aktivitást, a foglalkoztatást.

Ugyancsak külső is, belső is a megváltozott munkavégző képesség: az érintett személyeknek ez nagyobb részt „külső” meghatározottság, a foglalkoztatás viszont a munkáltatók jelentős

részénél elsősorban szubjektív, a beállítódástól, tapasztalatoktól függő. A társadalmi megítélés pedig ugyancsak szubjektív (és többnyire passzív). A kutatók⁵ azt mutatják, hogy a foglalkoztatási kvóta komoly kényszerítő erő, érdemi hatással jár; de az is látható, hogy ezzel még nem jelennek (és nem oldódnak) meg a mélyebb okok, nem beszélünk (eleget) a társadalmi korlátokról és az azok elleni fellépésről, a munkáltatói beállítódásról, előítéletekről, nem dolgozunk ezek feloldásán.

Egyértelműen a külső okokhoz sorolom viszont a foglalkoztatási viszonybeli szabálytalanságokat. Hátrányos helyzetűek a nem-bejelentett, illetve „csak” minimálbérre bejelentett foglalkoztatottak is. A foglalkoztatáspolitikai hivatalosan erőteljesen fellép ezek ellen, és az jól valószínűsíthető, hogy a határozott harccal látványos eredményeket lehetne elérni a hivatalos foglalkoztatási szintben, gyakorlatilag a politika mégis túri-támogatja ennek fennmaradását. Talán azért, mert egyik oldalról a központosítási szint érdemi csökkentését igényelné, másik oldalról az erőteljesebb fellépés sokak érdekét sértené, amit eddig egyetlen kormány sem akart felvállalni.

A hátránnyal élők speciális problémái

A következőkben a hátrányokkal élők főbb csoportjait és a hátrányok leküzdéséhez nyújtott fontosabb támogatásokat tekintjük át és fűzünk hozzá vázlatos (remélhetőleg vitára is készítő) megjegyzéseket. (Ez egy szubjektív felsorolás, elnézést kérve, ahol ez nem teljes, a felsorolás pedig nem akar fontossági sorrendet jelteni, mert ilyen nem lehet):

a) Inaktívak, segélyből élők (passzív munkanélküliek és sodródók)

Csakis egyetérthetünk azzal, hogy az aktivitási ráta növelése elemi érdek, fontos cél; a segély helyett munkát pedig fontos és jó elv. A felkínált megoldás (a segély aktivitáshoz kötése, szociális tv., foglalkoztatást helyettesítő támogatás, az álláskeresői járadék csökkentése) viszont inkább kényszer és kisebb mértékben ösztönzés.

A megoldás korlátját jelentheti, hogy

- az inaktívak passzivitását nem feltétlen törli át a kényszer, mert ehhez megvannak a saját kerülő utak a fekete gazdaságban (ld. az üres álláshelyekre nem mindig érkezik megfelelő számban jelentkező, bár elvileg többen lennének álláskereső),
- a be nem jelentett foglalkoztatás elleni küzdelem (együtt a korrupció sok más ágával) még nem átfogó, őszinte és nincs mögötte társadalmi konszenzus, így az ellenőrzés és szankcionálás nem lehet elég hatékony,
- a közfoglalkoztatásban megszerezhető bér jóval elmarad az önmagában is alacsony minimálbértől, ami nem ösztönöz munkavállalásra különösen az olyan esetekben,

⁵ Ld. pl. Cseh Judit: A megváltozott munkaképességű személyek nyílt munkaerő-piaci foglalkoztatásának munkáltatói aspektusai, doktori értekezés, Pécs, 2014.

amikor az adott személy/család talál más jövedelem-forrást (többnyire a szürke-fekete zónában),

- a közfoglalkoztatás csak alacsony arányban biztosítja (segíti elő) a versenypiaci megfelelést és munkavégzést,
- az inaktívak igen nagy többsége, nem rendelkezik olyan képzettséggel, amit a versenypiac igényelne, de a közfoglalkoztatás nem biztosítja a szükséges képzést, az alapvető kompetenciák kifejlesztését,
- kevés a valós versenypiaci munkahely.

b) Megváltozott munkaképességűek

Jelentős számban élnek közöttünk, ezért egyértelmű és szükséges foglalkoztatáspolitikai cél, hogy amennyire csak lehetséges, segítse elő ezen szegmens tagjainak a munkaerő-piaci (re)integrációját. De a helyzetük igen ellentmondásos: sokan kénytelenek élni a rokkant-ellátással, sokan panaszkodnak arra, hogy a hatóságok ennek megítélésében inkább bürokratikus/hatalmi szemléletet alkalmaznak, formális és nem humánus közelítésből indulnak ki. Persze valóban vannak, akik ezt kibúvónak használják, visszaélnak a szabályok adta lehetőségekkel.

A hazai szabályozás két alapvető pillérre épít: elsősorban a kötelező kvóta adta kényszerre és az ehhez kapcsolt elég drasztikus mértékű járulék-fizetési kötelezettség előírására. Ezek – a felmérések tapasztalatai szerint – valóban széles körben indukálják a megváltozott munkaképességűek foglalkoztatását. Emellett a foglalkoztatáspolitikai rendszeresen kínál – pályázati úton – forrást a megváltozott munkaképességűek alkalmazásának ösztönzésére, az ilyen célú munkahelyteremtés, fejlesztés, beruházás támogatására. A jelentős mértékben pályázatra szocializált magyar gazdaságban ez elég jelentős mozgatóerőt képvisel.

Van ugyanakkor egy nagyon fontos dimenzió, ami a nemzetközi megfontolásokban egyre erőteljesebb, de a hazai inger-küszöböt még nem érte el: ez a hátrányos helyzettel élőkhez való közelítés alapvető filozófiája. Európában ezt a problémakört nem elsősorban orvosi kérdésnek tekintik (amit egészségügyi rehabilitációval kell orvosolni), nem is olyanak, amit a foglalkoztatást elősegítő eszközökkel (képzéssel, foglalkoztatási rehabilitációval, illetve a munkáltatók anyagi motiválásával, célzott munkahely-teremtéssel) kellene megoldani. A fogyatékossgot nem csak maga az egészségi károsodás, mint tényállapot határozza meg, hanem az adott személy társadalmi, kulturális, fizikai környezete is. A fogyatékossg *társadalmi modelljében* a fogyatékossg nem személyes tulajdonság, sokkal inkább állapotok bonyolult összessége, amelyek közül számosat a társadalmi környezet hoz létre. A probléma kezelése tehát társadalmi összefogást igényel, és a társadalom kollektív felelőssége, hogy végrehajtsa a szükséges környezeti módosításokat, amelyek segítségével a fogyatékos személyek tökéletesen bekapcsolódhatnak a társadalom életének minden területébe.⁶

c) Nők

A női foglalkoztatási ráta tartósan alacsonyabb a férfiakénál, és ez a rátakülönbség nem csökkent az utóbbi években sem. Számos intézkedés van, amely a fiatal nők számára elősegíti

⁶ Cseh Judit: A megváltozott munkaképességű személyek nyílt munkaerő-piaci foglalkoztatásának munkáltatói aspektusai, doktori értekezés, Pécs, 2014.

a gyermek nevelését, az otthon-maradást a gyermek fejlődésének első éveiben (gyes, gyed, gyet), és a munkajog is igyekszik biztosítani a szülés előtti és utáni időszakokban a nők védelmét. Az idősebbek számára a 40 éves munkaviszony utáni nyugdíjba vonulás lehetősége jelenthet kedvezményt, egyúttal lehetőséget a családi gondoskodásban való részvételre, - adott esetben a leépítés előli menekülésre. Érdekes és fontos fejlemény, hogy - főleg a nőknél - megnőtt a részidős foglalkoztatás aránya, bár ez inkább tűnik átmeneti válságkezelési megoldásnak, mert az utóbbi időszakban ismét csak visszaesett.

A fenti intézkedések – legalább részben – alapvetően azért ellentmondásosak, mert ütköznek bennük a társadalmi (szociális) és politikai szándékok a foglalkoztatáspolitikai szempontokkal. Önmagában nem vitatható, hogy a gyermek fejlődésére milyen pozitív hatással lehet az, ha az édesanyjának nem kell magát megosztania a gyermek és a munka között, de azt is látni kell, hogy minél hosszabb a munkahelytől távol töltött idő, annál nehezebb a reintegráció, az idővel elkopott kompetenciák felfrissítése, újra-építése.

Jól hangzik az is, hogy egy nő negyvenévnél munkaviszony után nyugdíjba mehet, csak éppen ez a megoldás szembe megy a nemek közötti egyenlőség elvével, illetve azzal a nemzetközi trenddel, hogy a társadalom egyre öregszik, és ezzel párhuzamosan kitolódik a tényleges munkaképesség határa. Az idősebbek tovább maradnak benn a munkaerőpiacon, mert egyik oldalról az egészségügyi és szociális ellátás tovább biztosítja a munkavégző képesség megőrzését, másik oldalról a nyugdíj-alapok finanszírozhatósága is ezt igényli. Ezért a nyugdíjkorhatár mindenütt folyamatosan emelkedik, amivel ez az intézkedés pontosan ellentétes, és nehezen fenntartható.

A részmunkaidős munkahelyek valóban jó lehetőséget kínálnak a nők foglalkoztatására, mert jobb és rugalmasabb esélyt jelentenek a magán és a munkahelyi szempontok párhuzamos érvényesítésére, de a munkabérek átlagosan alacsony színvonala miatt nem igazán kínál valós alternatívát.

d) Pályakezdő fiatalok

Európai összevetésben a pályakezdőknél van a legnagyobb lemaradásunk mind a foglalkoztatásban, mind a munkanélküliségi rátában. Ugyanakkor ennek hátterében egy nagyon összetett és ellentmondásos jelenség-csoport húzódik meg. Egyik oldalról jelentős kezdeményezések indultak el a pályakezdők elhelyezkedési esélyeinek javítására (duális szakképzés, Start-kártya, majd munkahelyvédelmi akcióterv). Ezzel párhuzamosan a generáció-váltással egy olyan nemzedék lép be, amely a korábnál sokkal rugalmasabb, képzettebb és nyelveket bíró, ezért korábban nem is gondolt méretekben vállalkozik – rövid vagy tartós – külföldi munkavállalásra. Ugyanakkor a munkahelyekkel szembeni igénye és gyakran a családi háttere is más, mint az előző generációké. Egy részük külföldre megy, más részük még tovább marad a „mama-hotelben”.

A legnagyobb lemaradás miatt indokolt lenne ide koncentrálni a legnagyobb aktivitást, de ehhez rendszer-formáló változtatásokra van szükség. Egyik oldalról erőteljes lépéseket kellene tenni a képzés kompetencia-központú, a piaci igényekhez, pedagógiai szempontokhoz és életkori sajátosságokhoz egyaránt igazodó átalakításához. Másik oldalról - ettől függetlenül is - azt kell látni, hogy a munkahelyek hiánya, illetve a karrier- és megélhetési lehetőségek

színvonala az, ami vonzóvá teszi a külföldi képzést és munkavállalást, tehát ezekben kellene versenyképessé tenni a hazai munkaerőpiacot.

e) Nemzetiségek

Amit a munkaerőpiacon tapasztalunk, azt gyakran nevezzük „roma-problémának”, de ez valójában csak rész-igazság. A romák többsége valóban jelentős hátrányban él, akár a családi/kulturális háttérrel, az iskolázottsággal, akár az adott térség elmaradottságát tekintjük. Az „objektív” adottságokat és azok erejét ugyanakkor – nem lebecsülve ezek hatását – egyik oldalról gyakran a szubjektív beállítódás, az előítéletesség nagyítja fel, másrészt a munkaerőpiacok depressziós szegmensei igen sokszor (ld. Ormánság) az ott élők nemzetiségi hovatartozásától függetlenül (is) léteznek.

Az elmúlt években igen nagy számban (és nagy költségvetéssel) indultak „roma programok”, viszonylag alacsony hatásfokkal. Ez nagy valószínűséggel addig nem is változik, amíg nem érik meg a felekben – kölcsönösen – a tartós megoldás szándéka. A rövid távú érdekek inkább az ebben rejlő üzleti-megélhetési (profit-szerzési, támogatás-megszerzési, a könnyebb ellenállás irányában elérhető) lehetőségek kihasználására irányulnak, minden bizonnyal ugyancsak kölcsönösen. Tartós megoldást – sok éves munkával – minden bizonnyal csak valós szereplők közötti valódi párbeszéddel, együttműködési szándékkal, a képzettség emelésével és a szegregáció megszüntetésével, működőképes alternatívák kidolgozásával, közös társadalmi akarattal lehet majd elérni.

f) Depressziós területen élők

Az egyes régiókban, az azokon belüli területi egységekben nagyon nem azonos a gazdasági fejlettség színvonala, igen eltérő a GDP-termeléshez való hozzájárulás aránya, a foglalkoztatási vagy a munkanélküliségi ráta. A fejlett térségek kiváló munkaerő-piaci jellemzőkkel rendelkeznek, a foglalkoztatáspolitikára számára viszont megoldásra váró problémaként ebből következően maradnak az „elmaradott”, depressziós, rossz mutatókkal rendelkező, „problémás” térségek.

Az uniós és nemzeti területfejlesztési politika természetesen figyel erre, jelentős számban és költségvetéssel jelennek meg regionális pályázatok, operatív programok, de ezek hatása a „végeken” – tisztelet a kivételnek – nem mindenütt érezhető, a munkaerő-piaci mutatókban nem jelenik meg a kiegyenlítődés. Azt viszont be kell látni, hogy a foglalkoztatáspolitikának feladatai lennének ugyan, de eszközei nagyon korlátozottak. Vannak lehetőségei a támogatási rendszeren belül a területi differenciálásra, de ezekkel csak korlátozott változás érhető el: a valódi és tartós megoldást csak a képzés (piacképes, foglalkoztatható munkaerő-kínálat létrehozása) és a gazdaságfejlesztés, az ennek nyomán létrejövő munkahely-teremtés

párhuzamos hatása eredményezhet. Ehhez pedig a központi forráselosztással szemben elsősorban decentralizáció, területi önállóság és lokális partnerség szükséges.

g) Jövedelmi (munkajövedelmi) szegények

Axióma a magyar munkaerőpiacon, hogy alacsony ugyan a munkabér-szint, de mivel alacsony a termelékenység is, ennél többet nem bírna el a gazdaság a versenyképesség (további) csökkenése nélkül.

A versenyképességünk az alacsony munkabér-szint ellenére is folyamatosan csökken: nem igazán teszünk ellene. Vergődünk a „kis pénz, kis foci” jól ismert, önmagába visszatérő körében. A munkavállalók jelentős része frusztrált az alacsony bér, a megélhetési gondok, a perspektíva hiánya miatt, ezért alacsony a teljesítménye. A munkáltató joggal hivatkozik erre: az alacsony teljesítmény, termelékenység mellett nincs lehetőség magasabb bérekre. Az alacsony bérű munkavállaló szeretne megélni, ezért „másodállásban” plusz munkát vállal, olyat, amelyhez egyébként nem kell szakképzettség. Egyszerre válik kizsigereltté (és első munkahelyén fáradtan teljesítővé) és veszi el az egyszerű munkát azok elől, akiket képzettségük miatt másra nem alkalmaznának (marad számukra a közfoglalkoztatás). Ha tisztességesen meg tudna élni az első munkahelyén, magasabb teljesítményt várhatnánk el tőle (képes is lenne rá), a „másodállása” pedig legális (és összességében jobb, hatékonyabb) munkahelyeket kínálna a közfoglalkoztatás helyett. Persze ebben az ördögi körben mindannyian a másokra mutogatunk és kényszer-helyzetekre hivatkozunk, bár közösen talán találhatnánk kölcsönösen előnyös megoldásokat.

Az alacsony jövedelem alacsony képzettségi szintű és termelékenységű gazdaságot szolgál ki, ilyet indukál, mert ezt tudja munkaerővel ellátni. Ez viszont nem az EU 2020-as stratégiájában szereplő „intelligens Európa” iránya. Valamint ugyanez a szituáció – magas béarányos központosítás, alacsony munkabérek, korrupció – egyértelműen a fekete/szürke foglalkoztatásnak kedvez, másokat pedig külföldi munkavállalásra készítet. Ez is egy olyan ördögi kör, amelyből nem igazán tudunk kitörni, és amely leginkább egy lefelé sodródó spirálba kerget bennünket, - mindaddig, amíg nem tudunk erre vonatkozóan (is) társadalmi konszenzust teremteni.