

## Kedves Olvasó!

Az *Esély* ez évi első számát az „Út a munkához” program eddigi tapasztalatai ismertetésének szenteli. A program kezdettől fogva a szakmai, szakpolitikai viták keresztüzében állt; szociálpolitikusok, szociológusok, közgazdászok sora hívta fel a figyelmet az értékei és céljai problematikus voltára, a megvalósításával járó veszélyekre, társadalmi kockázatokra. A döntéshozók a megfogalmazódott szakmai érvek ellenére 2009. január elsejével elindították a programot, amely jelentős változásokkal idén is folytatódik. Ezért is tartjuk fontosnak, hogy tematikus számunkban helyet adjunk egy olyan kutatás eredményeinek, amelynek célja az „Út a munkához” program első tapasztalatainak, várható hatásainak feltérképezése volt.

A tematikus számban szereplő tanulmányok egy nemrég záródott kutatás eredményeit összegzik. A „*Legyen jobb a gyermekeknek!*” Nemzeti Stratégia, 2007–2032 Értékelő Bizottsága is súlyos aggályokat fogalmazott meg az „Út a munkához” programot illetően, ezért döntött úgy, hogy már bevezetése évében elvégezteti a program hatásvizsgálatát. A Miniszterelnöki Hivatal által támogatott kutatás felelőse az MTA GyEP Programiroda volt, megvalósításában az Iroda munkatársai mellett az Eötvös Loránd Tudományegyetem, a Debreceni Egyetem, a Pécsi Tudományegyetem szociológiai, szociálpolitikai tanszékein dolgozó kollégák és egyetemi hallgatók, a Revital Alapítvány, valamint az MTA Regionális Kutatások Központjának kutatói vettek részt. A komplex kutatás koncepcióját egy erre a célra létrehozott kutatócsoport dolgozta ki, amely folyamatosan követte és értékelte a vizsgálat megvalósítását és eredményeit. A csoport munkájában a jelen számban publikáló kutatók mellett részt vett Boross Julianna, Darvas Ágnes, Farkas Zsombor, Ferge Zsuzsa és Luczek Sándor. A kutatást az Értékelő Bizottság megbízásából Váradi Monika Mária (MTA RKK) vezette, aki vendégszerkesztőként e szám összeállításában is részt vett.

A tematikus szám első blokkját három tanulmány alkotja. Csoba Judit a hozzáférhető országos adatok elemzése alapján vonja meg az aktív korúak ellátásában és a közfoglalkoztatás rendszerében bekövetkezett változások mérlegét. Bass László annak a survey-vizsgálatnak az eredményeiből ad ízelítőt, amelyet hét hátrányos helyzetű kistérségben folytatott a kutatócsoport, míg Údvari Kerstin és Varga István a vizsgálatba bevont településeken készített közfoglalkoztatási terveket elemzi. A második blokkban „közelképeket” kap az Olvasó, négy kistérségi esettanulmány világít rá arra, hogy az „Út a munkához” program milyen változásokat indított el a településeken, mit jelent az önkormányzatok és az érintett munkanélküliek számára, s hogy mennyiben érte, érheti el ambíciózus célkitűzéseit, vagyis, hogy milyen ez a program alulnézetből.

Váradi Monika Mária

Nyilas Mihály

CSOBA JUDIT

## A közfoglalkoztatás régi-új rendszere. Útközben az „Út a munkához” programban

A tanulmány célja annak vizsgálata, hogy milyen keretek között, és milyen hatékonysággal működnek a rendszeres jóléti ellátásban részesülő, munkaképes, de nem dolgozó, aktív kereső korúak társadalmi integrációjára széles körben alkalmazott közfoglalkoztatási programok. A vizsgálat középpontjába a párhuzamosan futó közhasznú, közcélú és közmunka programok közül az „Út a munkához” programot állítottuk. Annak a hipotézisnek az érvényességét kutattuk, hogy a 2009. január 1-jén kezdődő „Út a munkához” program a munkanélküliek szempontjából nem hozott alapvető változást: a mutatók sem a foglalkoztatásba vontak számában, sem szerkezetében, sem a foglalkoztatás jellegében, sem a kimenetek irányában nem térnek el jelentősen a korábbi években szervezett közfoglalkoztatási programok együttes mutatóitól.

### 1. A közfoglalkoztatás filozófiája

A közfoglalkoztatás eredetileg a köz érdekét szolgáló állami-önkormányzati feladatok, fejlesztések (utak, vízművek, védművek stb.) közös költségei munkával való megváltásának kerete volt. Azon csoportokat fogta össze, amelyek a rájuk rótt közösségi kötelezettségek teljesítéséhez a fizikai erejükön túl mással nem rendelkeztek. A közfoglalkoztatás intézménye különböző formában és funkcióban végig jelen van a középkorban és az újkorban. Jellemző vonása, hogy *mindig meghatározott idejű és kötelező jellegű*. A közfoglalkoztatás mindig azokban a korszakokban kapott nagyobb hangsúlyt, melyekben a korábbi gazdasági és foglalkoztatási formák éppen átalakulóban voltak, s az átmenet ideje alatt keletkezett munkaerő-piaci kereslet-kínálati egyensúly, valamint az ennek következtében kialakult jövedelemhiány kikényszerítette a központi hatalom beavatkozását. Ilyenkor a nincstelenek, jövedelemnélküliek, a változás következtében a korábbi munkaerő-piaci pozícióikból kiszorultak foglalkoztatása két szempontból is közérdeknek bizonyult: egyfelől a közösségi feladatok érintettekre eső részének ellátása, másfelől az öfenntartás lehetőségének biztosítása, s így a közösség tehermentesítése miatt. Egyidejűleg fontos szerepe volt a kötelező közmunkának a szegények fegyelmezésében, alacsony társadalmi helyük kijelölésében.

*A közfoglalkoztatásnak – mint az állami kontroll és a paternalista hagyomá-*

nyokat követő állami gondoskodás egyik komplex megnyilvánulási formájának – feladata napjainkban is összetett. Egyik funkciója, hogy megerősítse a javak elosztásának szabályát a munka-központú rendszerekben, emlékeztessen a közösséghez való tartozással járó kötelezettségekre, s keretet teremtsen a közfeladatok ellátásban való részesedéshez (szabálmegerősítő és legitimációs funkciók). További feladata, hogy csökkentse a munkaerőpiacról kikerülő jövedelem-kiesését, de ezt a költségvetési források kímélésével, a segélyezett számának és a segélyek összegének korlátozásával érje el. Harmadik funkciója továbbra is a szegények társadalmi kontrollja, illetve a szegénység társadalmi okainak individuális okká való átalakítása. Ezzel – vagyis hogy a szegények munkátlanságának okát saját hibájukként tünteti fel – válaszfalat épít a szegények és a többiek közé, segít abban, hogy bűnbakként lehessen őket kezelni, és így jelentős, főleg az alsóközéposztály körében generálódó feszültségeket lehessen levezetni.

## 2. A közfoglalkoztatás szabályozása az „Út a munkához” program előtt

A nyolcvanas évek elejétől a munkaerő-piaci kereslet és a kínálat összehangolását segítő, megyei munkaügyi szolgáltató irodák számára az évtized második felében mind nagyobb terhet jelentett az egyre növekvő számú munkanélküli segítése, akiknek munkába közvetítése nem járt sikerrel. A lehetséges megoldásokat kutatva 1985-ben szakértői javaslat készült az Állami Bér- és Munkaügyi Hivatal számára, mely a közhasznú foglalkoztatás bevezetését javasolta. Az ÁBMH azonban ilyen célra nem tudott keretet biztosítani. A Hivatal csak egy évvel később fogalmazott meg konkrét javaslatokat a finanszírozásra és a megvalósításra, „a munkakerülő életmódot folytatók munkába helyezésének tapasztalatai”-ra hivatkozva. „Az életmódjuk miatt nehezen munkába állítható személyek foglalkoztatási feltételeinek javítása érdekében, különösen a munkahelybővítés és a közhasznú munkák biztosítása céljából 1987. évi felhasználással 30 millió forintot biztosítani kell.”<sup>1</sup> Ennek eredményeként született az ÁBMH és a Pénzügyminisztérium közös tájékoztatója a közhasznú foglalkoztatásról.<sup>2</sup>

A közfoglalkoztatási programok közül tehát elsőként a közhasznú foglalkoztatás jelent meg Magyarországon a rendszerváltás okozta társadalmi problémák kezelésére. Az 1987-es esztendőben nyílt lehetőség a települések számára, hogy a növekvő munkanélküliséget tapasztalva, s az ebből adódó jövedelemhiányt azonosítva, közhasznú foglalkoztatást szervezzenek a legnehezebb helyzetben lévő csoportok számára. A közhasznú foglalkoztatást szabályozó rendelet többek között előírta, hogy a közhasznú foglalkoztatás céljából kialakított munkakörben csak „önhibáján kívül elhelyezkedni nem tudó személy alkalmazható”. Vagyis csak az „érdemes” szegények számára biztosították a munkaerőpiacra való visszalépést, igaz maximum két hónapra.

A közfoglalkoztatási programok napjainkra koncentrált történetében nagy szerepet játszanak a közhasznú programok mellett az 1996-tól szerve-

<sup>1</sup> A részleteket lásd Borissza Gyula: *Közhasznú munka – közhaszon. Esettanulmány a közhasznú munkavégzésről egy megye tapasztalatai alapján* ÁBMH Kutatóintézet 1988. 6. p. c. tanulmányában.

<sup>2</sup> 8.001/1987.(MU K.15.) ÁBMH-PM számú együttes tájékoztató a közhasznú munkavégzésről

## AZ „ÚT A MUNKÁHOZ” PROGRAM ELSŐ ÉVÉNEK EREDMÉNYEI

zett közmunka programok. A programok szervezésére megalakított Közmunkatanács kettős célt tűzött maga elé: egyrészt a kormányzati foglalkoztatáspolitikát élénkítését, másrészt az aktív foglalkoztatás erősítését a passzív segélyezés rovására. Az alapító okirat szerint funkciója a következő területekre terjedt ki: fejlesztési programok szervezése, koordinálása, lehetőségek feltárása, költségvetési támogatások elosztása, beszámoltatás, és ellenőrzés az országgyűlés vagy a kormány által meghatározott célok elérése érdekében.<sup>3</sup>

A közfoglalkoztatási formák között utolsónak a *közcélú munka* jelenik meg. A többször módosított 1993. évi III. törvényben szabályozott, rendszeres szociális segély igénybevételének feltételei között szerepel. Bevezetésére 1997-ben került sor.<sup>4</sup> A szabályozás abból indult ki, hogy a tartósan munkanélküli helyzetet a segély önmagában nem tudja megoldani, mivel a probléma okai összetettek. Kezelésükhöz olyan támogató szolgáltatásokra, aktív szociálpolitikai és foglalkoztatáspolitikai eszközökre van szükség, amelyekkel elősegíthető e réteg társadalmi integrációja. Ez teszi szükségessé a segélyezetteknek egy – az önkormányzat által kijelölt – szolgáltatást nyújtó szervezettel való együttműködését, és foglalkoztatásba vonását.

A törvény az együttműködési kötelezettség előírásának csupán a lehetőségét és a kereteit, az együttműködési programok típusait határozta meg, szabad kezelt adva az önkormányzatoknak és intézményeiknek a részletszabályok megalkotására.<sup>5</sup> A törvény irányelve hangsúlyozta, hogy az együttműködési kötelezettség előírása csak azoknál az önkormányzatoknál célszerű, ahol a megfelelő intézményi háttér és szakembergárda biztosított. Ahol e feltételek nincsenek meg, de az együttműködést szabályozni kívánják, először az együttműködési kötelezettség végrehajtásához szükséges feltételeket kell megteremteni.

*Az együttműködés szabályozásának ebben az első, kezdeti periódusában az önkormányzatok többsége nem élt a törvényi lehetőséggel, néhány nagyváros kivételével az együttműködés helyi szabályait nem határozta meg, a közcélú foglalkoztatás kereteit nem teremtette meg.*

A közcélú foglalkoztatási forma szervezése 2000-től szélesedik ki. Ennek oka az egyes munkaiügyi és szociális törvények módosításáról szóló 1999. évi CXXII. törvény volt, melynek rendelkezései szerint a munkanélküli ellátás folyósításának időtartamát kimerítő munkanélküliek közül azok részére, akik szociálisan rászorultak, az önkormányzatoknak kell foglalkoztatási lehetőséget biztosítani. Rendszeres szociális segélyben pedig csak az részesülhet, aki a foglalkoztatást vállalja. A munkanélküliek támogatási rendszere 2000. február elsejével tehát jelentős mértékben megváltozott és ez érintette a tar-

<sup>3</sup> A Közmunkát szabályozó jogi háttérrel képező rendeletek: 6/1996. (VII. 6.) MüM rendelet a foglalkoztatást elősegítő támogatásokról, valamint a Munkaerő-piaci Alapból foglalkoztatási válsághelyzetek kezelésére nyújtható támogatásról, 49/1999. (III. 26.) Korm. rendelet a közmunka programok támogatási rendjéről. A közmunka támogatása 2001 óta már csak egyedi pályázat útján történhet, és a munkaerő-piaci szempontból leghátrányosabb településeket és térségeket, valamint társadalmi csoportokat részesíti előnyben. Támogatási rendjét a 49/1999. (III. 26.) kormányrendelet tartalmazza. A közmunkát legújabbban a 199/2008. (VIII.4) kormányrendelet a közmunkaprogramok támogatási rendjéről szabályozza.

<sup>4</sup> Az önkormányzatnak lehetősége volt a támogatást igénybevevőt együttműködésre felszólítani, s közfoglalkoztatásba vonni. Az 1993. évi III. törvény 1996. évi módosításakor (1996. évi XXII. törvény az egyes szociális ellátásokkal kapcsolatos törvények módosításáról) előírták, hogy az ellátásban részesülőknek kötelező a családsegítővel való kapcsolattartás.

<sup>5</sup> A helyi rendeletek elkészítését és a feladat végrehajtásának módját a szakminisztérium által kiadott 7001/1997. NM Irányelv segítette.

tósan munka nélkül lévők szociális ellátását is. Ez a szabályozás 2000. május 1-jével – a legalább 30 napos foglalkoztatás megszervezésével és az együttműködési programok kibővítésével – az önkormányzatok számára kötelezően ellátandó feladatként írta le a foglalkoztatás szervezését. A segélyezettek számára az együttműködési kötelezettség ezt követően már nem az önkormányzati szabályozás függvénye volt, hanem törvényi követelmény lett, a segély folyósításának feltételrendszerében meghatározóvá vált a foglalkoztatás követelménye és a felajánlott munkalehetőség elfogadása. A foglalkoztatás elsődlegességét, sőt kötelezettségét a passzív ellátásban részesülők körében tehát nem a 2009-től életbe lépő „Út a munkához” program fogalmazta meg elsőként. A 2000 májusától életbe lépő szabályozás és gyakorlat a munkanélküliekre nézve az „Út a munkához” program csaknem minden lényeges elemét tartalmazta. Az ellátás továbbfolyósításának feltételeként<sup>6</sup> törvény írta elő a munkavállalási kötelezettséget. Az ezt követő években a segélyezettek körében a kötelező foglalkoztatás kiterjesztésének nem a munkanélküliek munkavállalási hajlandósága szabott korlátot – hiszen a munka visszautasítását a jelenlegihez hasonlóan szankcionálták –, hanem a foglalkoztatásra fordítható források nagysága, az önkormányzatok szervező- és munkát biztosító kapacitása.<sup>7</sup>

A 2004. évi CXXXVI. törvény 2005. szeptember 1-jei hatállyal ismét módosította a szociális törvénynek a rendszeres szociális segélyezettek együttműködését érintő szabályait. A változtatást az az elgondolás motiválta, hogy a tartósan munkanélküli, aktív korú nem foglalkoztatott személyek munkaerő-piaci visszatérését hatékonyabban segítené, ha az együttműködésük egy velük közösen készített beilleszkedési program mentén zajlana. Ez az új szabályozás a segélyezettektől – élethelyzetük javítása érdekében – a korábbinál nagyobb aktivitást és felelősséget várt el. A szociális törvény az önkormányzatoknak kötelezővé tette a tartósan munka nélkül lévők integrációját segítő „Beilleszkedési programok” készítését. Mindezek következtében a segély folyósításának feltétele egyre inkább a munkavégzés lett, amely erősítette a közcélú foglalkoztatás szerepét és kötelezettségét a tartósan munka nélkül lévők ellátásának körében.

A 2006-ban bevezetett beilleszkedési program működésének feltételei még ki sem alakultak, amikor a támogatási rendszer 2006-ban<sup>8</sup> és 2007-ben újra módosult. A rendszeres szociális segély családi segéllyé változott, majd annak érdekében, hogy az érintettek a passzív ellátás felől a foglalkoztatás felé forduljanak, limitálták a családi segély összegét. A 2007. évi változás azt is előírta, hogy a szociális segélyre jogosultaknak kötelező együttműködni a munkaügyi kirendeltségekkel is. A változások iránya a 2008 során előkészített és 2009 elején bevezetett „Út a munkához” program felé mutatott.

<sup>6</sup> Az ellátás első 24 hónapját a korábbi legalább 12 hónapos együttműködési kötelezettség teljesítésével is elérhette a munkanélküli, a 24 hónap leteltével azonban új megállapításra csak akkor számíthatott, ha a foglalkoztatási kötelezettségének eleget tett.

<sup>7</sup> Ezek a problémák – közel tíz év elteltével – az „Út a munkához” program szűk egy évének története során hasonló módon jelentkeznek: az önkormányzatok jelezték, korlátozott a felajánlható munkák köre, s a kormányzati oldalról mind gyakrabban elhangzik a jelzés, a program ebben a formában nagyon sokba kerül. Kérdés, hosszú távon finanszírozható-e?

<sup>8</sup> A rendszeres szociális segélyezés rendszere 2006. július 1-jével alakult át, amelynek során a korábbi, egyéni támogatást felváltotta a családi segélyezés, a fix összegű ellátás differenciálttá vált.

### 3. Az „Út a munkához” program céljai és eredményei

A kormány (Szociális és Munkaügyi Minisztérium) 2008 áprilisában hozta nyilvánosságra az „Út a munkához” program terveit. Az intézkedés tartalmáról 2008. szeptember 9-én tartott konzultációt a kormánykabinet, s számos módosítás után a törvényjavaslatot az Országgyűlés 2008. december 15-én fogadta el.

Az „Út a munkához” program indulását lehetővé tevő egyes szociális és foglalkoztatási tárgyú törvények módosításáról szóló 2008. évi CVII. törvény (Eszft.) több törvény módosítását is tartalmazza. Átalakítja a rendszeres szociális segélyezést, bevezeti az „aktív korúak ellátása” keretében a rendszeres szociális segély mellett a rendelkezésre állási támogatást (RÁT) arra az időtartamra, amíg az önkormányzat nem tud közfoglalkoztatást biztosítani. Rögzíti a program célját, az önkormányzat foglalkoztatási feladatait és kötelezettségét, rendelkezik a finanszírozásról.<sup>9</sup>

#### 3.1. Az általános célok

A program tájékoztatójának szövege szerint az „Út a munkához” program „komplex intézkedések sorozatával kívánja elérni azt, hogy a munkára képes, tartós munkanélküli személyek a korábbiaknál fokozottabb mértékben vegyenek részt valamely közfoglalkoztatási formában, annak érdekében, hogy rendszeres jövedelemhez jussanak”. (Tájékoztató ... 2009)

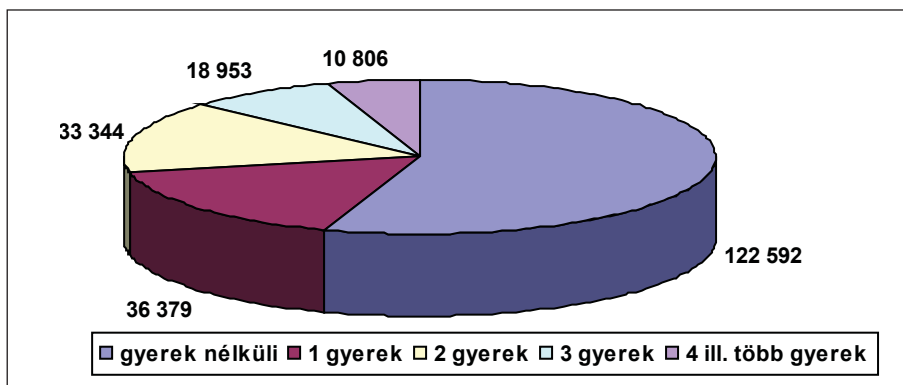
A program mindezeknek megfelelően a következő problémákra kívánt választ adni:

- a foglalkoztatás növelése, a hagyományos aktív munkaerő-piaci eszközöket használva, és a segélyen lévők foglalkoztatás-növelése, a workfare-t, azaz a munkára kötelezést alkalmazva;
- „making work pay” = „legyen a munka kifizetődóbb”, a segély helyett a munkára irányuló ösztönzés javítása;
- munkahelyteremtő, a foglalkoztatás növelését célzó támogatások, projektek bővítése;
- a feketemunka visszaszorítása, a tartós munkanélküliség újratermelődésének megelőzése.

A Rendszeres Szociális Segélyben részesülők munkába vonásának szükségességét az is indokolta, hogy nagyon magas volt körükben az egyszemélyes háztartások száma, illetve magas volt a segélyből élő családokban érintett gyermekek száma. A 28 500 Ft havi támogatás egyik esetben sem biztosította a munkából kiszoruló háztartások egzisztenciális minimumát. Az eddigi redistributív jövedelem munkajövedelemmel való kiegészítése, helyettesítése a társadalom számára leginkább elfogadható megoldásnak tűnt.

<sup>9</sup> A törvények módosítása maga után vonja a különböző végrehajtási rendeletek változásait is, amelyek közül jelen esetben elsősorban a szociális tárgyú rendeletek fontosak, melyeket a pénzügyi és természetbeni szociális ellátásokkal kapcsolatos egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 341/2008. (XII. 31.) Kormányrendelet szabályoz.

1. ábra A Rendszeres Szociális Segélyben részesülők megoszlása a háztartásban élő gyerekek száma szerint 2008 (a családok száma)



Forrás: KSH OSAP 1206 3. b tábla szeptember

Főleg a leghátrányosabb helyzetű kistelepüléseken élő, alacsony iskolai végzettséggel rendelkező munkanélkülieket kívánták bevonni a programba, akik a célkitűzések szerint munkájuk révén jövedelemhez jutnak, és idővel visszatálnak a nyílt munkaerőpiacra.

A program indítását kezdeményező kormány szándéka szerint a 2008-ban nyilvántartott kb. 440 ezer munkanélküli, illetve rendszeres szociális segélyben részesülő személyből 63 ezernek kívántak egész évi, hatórás foglalkoztatását biztosítani az „Út a munkához” programban.<sup>10</sup>

### 3.2. A program főbb elemei

Az „Út a munkához” közfoglalkoztatási program 2009. január 1-jén kezdődött, a módosított 1993. évi III. sz. törvény a szociális ellátásokról keretében szabályozva. Az önkormányzatok 2009. január 31-ig a Rendszeres Szociális Segélyben (RSZS) részesülő személyekről listákat készítettek, majd ezeket egyeztetették a munkaügyi kirendeltségekkel. 2009. március 31-ig a települések jegyzője elvégezte a listán szereplők felülvizsgálatát és átsorolását. Rendszeres szociális segélyben a továbbiakban csak azok az ellátottak maradhattak, akik egészségi állapotuk szerint – ORSZI – nem munkaképesek; 55 életévüket betöltötték; 14 éven aluli gyermeket nevelők, ahol a nappali ellátás nem biztosított.

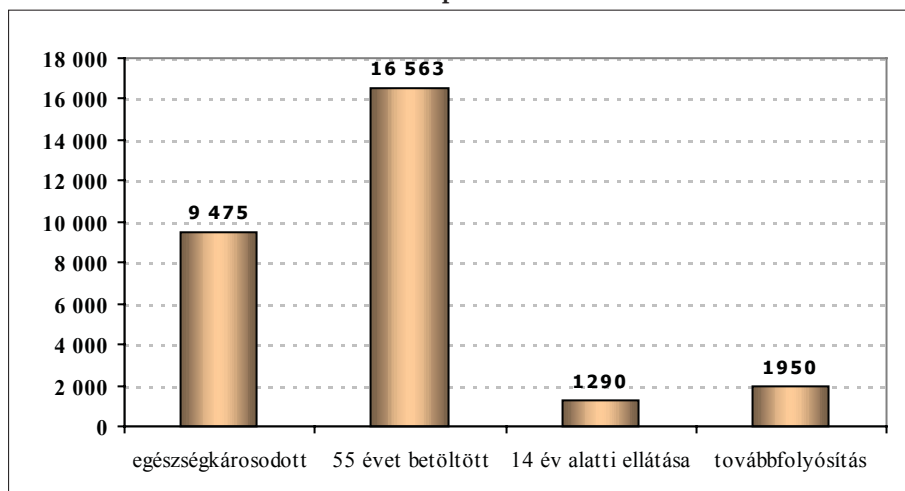
A 2008-ban még 222 074 személyből, akik rendszeres szociális segélyben (RSZS) részesültek, 2009 szeptemberére 33 005 fő maradt. Az ő esetükben elsődlegesen az életminőség javítása lett a segítők célja, s csak másodlagosan törekedtek a munkaerő-piaci integráció támogatására. Ennek a besorolásnak különösen az 55 év fölötti, legnagyobb csoportba tartozó személyek látják kárát, különösen akkor, ha a saját jogú nyugdíj megszerzéséhez már csak egy-két évnyi munkaviszony megszerzésére lenne szükség. A csoport tagjai

<sup>10</sup> Pelle János: Munkanélküliek útja a munkához. Amikor bemegyünk a Mercedes-gyárból a kocsmába. HVG, 2008. november 17. [http://hvg.hu/velemeney/20081114\\_segely\\_kozmunka\\_szucserika.aspx](http://hvg.hu/velemeney/20081114_segely_kozmunka_szucserika.aspx)

## AZ „ÚT A MUNKAHOZ” PROGRAM ELSŐ ÉVÉNEK EREDMÉNYEI

saját kérésre átkerülhetnek a rendelkezésre állási támogatás (RÁT) kategóriába, ahol nagyobb esély nyílik a közfoglalkoztatásra. 2009. október végéig az átsorolást 874 esetben kérték.

2. ábra A Rendszeres Szociális Segélyben részesülők száma jogcímeik szerint 2009. szeptember (fő)



Forrás: Önkormányzati Minisztérium 2009.

A jegyző átsorolásának eredményeként a RÁT-ban részesülők csoportjába kerül a személy, akinek az aktív korúak ellátására való jogosultságát megállapították, és nem jogosult RSZS-re. A RÁT-ban részesülők kötelesek a közfoglalkoztatásban részt venni.<sup>11</sup> Amennyiben az érintettek önhibájukon kívül nem vesznek részt a közfoglalkoztatásban, továbbra is RÁT-ra jogosultak, melynek a havi összege az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összege, 2009-ben 28 500 Ft.<sup>12</sup>

2009. március 31-ig a közfoglalkoztatás stratégiájának megalapozásaként a települések vagy kistérségek elkészítették *közfoglalkoztatási tervüket*,<sup>13</sup> s abban számba vették a foglalkoztatásba vonandók körét, a foglalkoztatás lehetséges területeit és forrásait.

A program bevezetésével párhuzamosan jelentősen szűkült a Decentralizált Foglalkoztatási Alapból finanszírozott, az önkormányzatok által szervezett közhasznú foglalkoztatás, illetve szűkült a közmunkák köre is. Az

<sup>11</sup> 1993. évi III. törvény, 37§, (1) bek.

<sup>12</sup> A kialakított új rendszer számos hasonlóságot mutat a 2000-ben kötelezővé tett közcélú foglalkoztatás rendjével. Azok az aktív korúak rendszeres szociális segélyében részesülő személyek ugyanis, akik – bár kötelező volt a közfoglalkoztatásban való részvétel, ha az ellátásuk 24 hónapon túli folyósítását biztosítani szerették volna ha –, az önkormányzat részéről nem kaptak lehetőséget a közfoglalkoztatásba való belépésre, mentességet kaptak a foglalkoztatási kötelezettség alól.

Aktív korúak ellátása:

<http://www.magyarorszag.hu/allampolgar/ugyek/egeszseg/szocszemell20051116/renszocsege20090212.html>/ugyleirasjogi letoltés ideje: 2009. február 15.

<sup>13</sup> A közfoglalkoztatás megszervezéséhez az önkormányzatok a későbbiekben évente január 31-ig készítik el közfoglalkoztatási terveiket, melyet egyeztetnek az ÁFSZ-szel, biztosítva az álláskeresői megállapodásokkal való összehangolást.



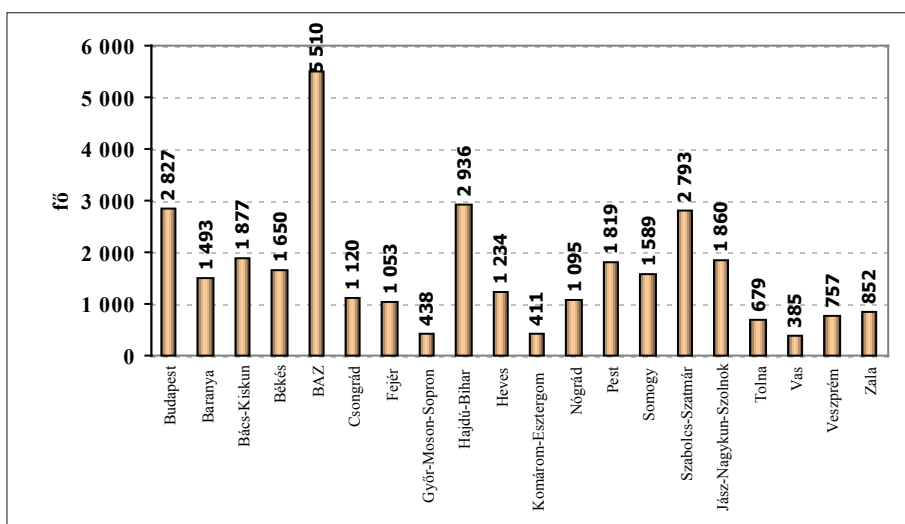
új szabályozás alapja a közcélú munka lett, melynek keretében a közfoglalkoztatásban részt vevő személy munkaviszonyt létesít az önkormányzattal, az alkalmi munkavállalói könyv helyébe lépő egyszerűsített (elektronikus), határozott időre szóló munkaszerződéssel, és az ahhoz kapcsolódó egyszerűsített (elektronikus) társadalombiztosítási, adózási bejelentési kötelezettségek teljesítésével.

A közfoglalkoztatásban történő részvétel kötelezése mellett „Út a munkához” program fontos vállalása a 35 év alatti, általános iskolai végzettséggel nem rendelkező személyek (kb. 7-8 ezer fő) képzése. A program értelmében a segély folyósításának feltételévé válna a tanulás, az alapfokú iskolai végzettség megszerzése.

Megváltozott a központi és az önkormányzati források aránya is a közfoglalkoztatás ösztönzése érdekében. Az önkormányzatok a passzív ellátások (RÁT, RSZS) 80-90 százalékát, a foglalkoztatás kiadásainak 95 százalékát igényelhetik a központi költségvetésből, a fennmaradó 5% beépül a pénzbeli és természetbeni szociális ellátások fedezetére biztosított állami hozzájárulásba. A törvény módosítását követően járulékkedvezményt kapnak továbbá azok a munkaadók, akik RÁT-ban részesülő álláskeresőket foglalkoztatnak. A Start Extra kártyával rendelkező személyek köre tehát kiegészülne a RÁT-ban részesülő álláskeresőkkal. Továbbá, ha a munkaadó olyan Start Extra kártyával rendelkező, RÁT-ban részesülő álláskeresőt foglalkoztat, akinek lakóhelye a 47 leghátrányosabb helyzetű kistérségbe tartozik, akkor a Start Extra kártyához kapcsolódó járulékkedvezményen kívül plusz járulékkedvezményt kaphat.

A területi szempontok érvényességét mi sem igazolja jobban, mint az a tény, hogy az RSZS-ben részesülők területi megoszlása, ahogy korábban, úgy ma is visszatükrözi a Magyarországon ismert regionális egyenlőtlenségeket, települési lejtőt.

3. ábra Rendszeres Szociális Segélyben részesülők területi megoszlása 2009. szeptember (fő)



Forrás: Önkormányzati Minisztérium 2009. november

## AZ „ÚT A MUNKÁHOZ” PROGRAM ELSŐ ÉVÉNEK EREDMÉNYEI

A Start Plusz kártya azoknak nyújt segítséget, akik tartós álláskeresők, kisgyermeket nevelő szülők, illetve közeli hozzátartozót ápoló családtag foglalkoztatását vállalják, annak érdekében, hogy a gyermekgondozási, ápolási ellátást követően az érintett személyek munkát vállalhassanak, illetve, hogy az ellátás folyósítása mellett is dolgozhassanak.<sup>14</sup>

Az „Út a munkához” program központi eleme, a közfoglalkoztatás, önkormányzati feladatként (2000 májusától) közel tíz éve része a szociális ellátórendszernek. Az elmúlt évben a magyar önkormányzatok közül csupán 248 települési önkormányzat nem szervezett közcélú foglalkoztatást. A települések 98,5 százalékában *havi átlagban 16 258 főt foglalkoztattak* közfoglalkoztatási formában.

1. táblázat A közcélú foglalkoztatás működési adatai\*

Év	Előirányzat millió Ft	Felhasználás		Foglalkoztatottak száma (fő)				
		millió Ft	%-ban	Teljes munka- időben	Rész mun- ka-időben	Alkalmi munkaváll. könyvvél	Összesen	Havi átlag
2000**	3 773,0	1 156,6	30,6	4 068	1 406	na.	5 474	456
2001	10 488,2	5 904,3	56,3	87 140	29 603	na.	116 743	9 728
2002	14 565,6	9 377,2	64,3	112 834	39 986	na.	152 820	12 735
2003	13 000,0	12 134,7	93,3	142 027	47 346	817	190 190	15 849
2004	15 120,0	14 402,3	95,2	155 789	62 366	1 449	219 604	18 300
2005	15 120,0	14 420,6	95,3	127 356	61 920	1 826	199 981	16 665
2006	12 618,0	12 359,1	97,9	109 822	48 071	2 043	183 927	15 327
2007	15 120,0	14 667,4	97,0	124 272	71 237	4 233	199 742	16 645
2008	15 073,7	14 851,4	98,5	121 164	68 184	5 760	195 096	16 258

\* ÖTM adatok alapján.

\*\* Törvény szerint a közcélú foglalkoztatás bevezetésének időpontja: 2000. május 1.

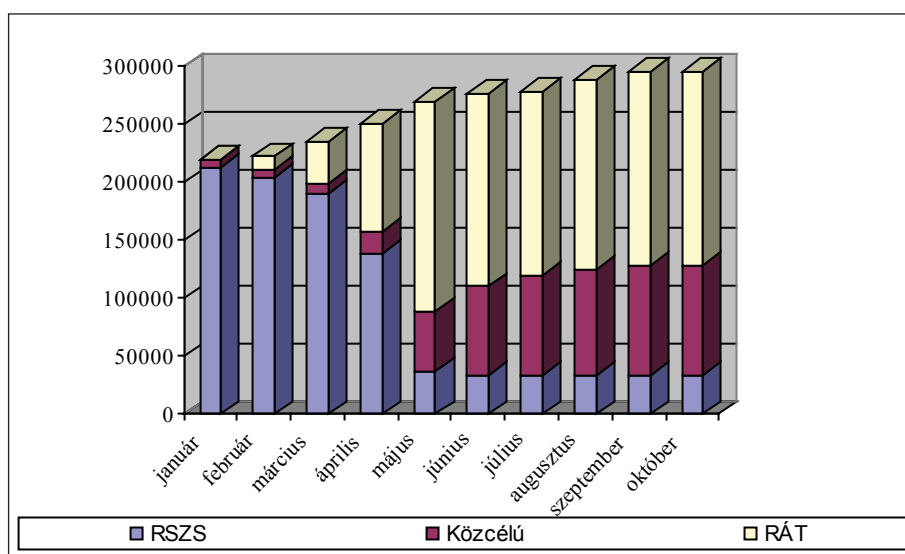
### 3.3. A célcsoport

Az „Út a munkához” program elsődleges célcsoportja az aktív kereső korú munkaképes RÁT-osok köre. Számukat a program tervezésekor csupán 130 000 körül becsülték, s közülük kb. minden másodikat (63 000 főt) kívántak bevonni a közfoglalkoztatási programokba. A tervekkel ellentétben az aktív korúak ellátásában résztvevők és a támogatott foglalkoztatásra jogosultak száma nem csökkent a program futamideje alatt. Megjelent a rendszerben, főként RÁT-osként regisztrálva kb. 70 000, a jóléti ellátásban korábban nem szereplő személy. Ez egyfelől mindenképpen eredmény, hiszen a munkaerő-

<sup>14</sup> 2004. évi CXXIII. törvény, 4. §

piac láthatatlan szegmensei tárultak fel, másfelől váratlan feladatot, újabb anyagi terhet jelent a kormányzat és az „Út a munkához” program számára. A fentieknek köszönhetően kb. 260–280 ezerre bővült az aktív korúak ellátására jogosult személyek száma. Mindezek eredményeként annak ellenére, hogy 2009 októberében már 90 ezer fölött volt a közfoglalkoztatásba vont személyek száma, a RÁT-ot igénybevevők száma még mindig 167 825 fő maradt. Ez közel 40 000 fővel több, mint amennyit a program tervezői a közfoglalkoztatás megkezdése előtti létszámként vártak!

4. ábra Az egyes ellátási formákban való részesedés (fő) 2009

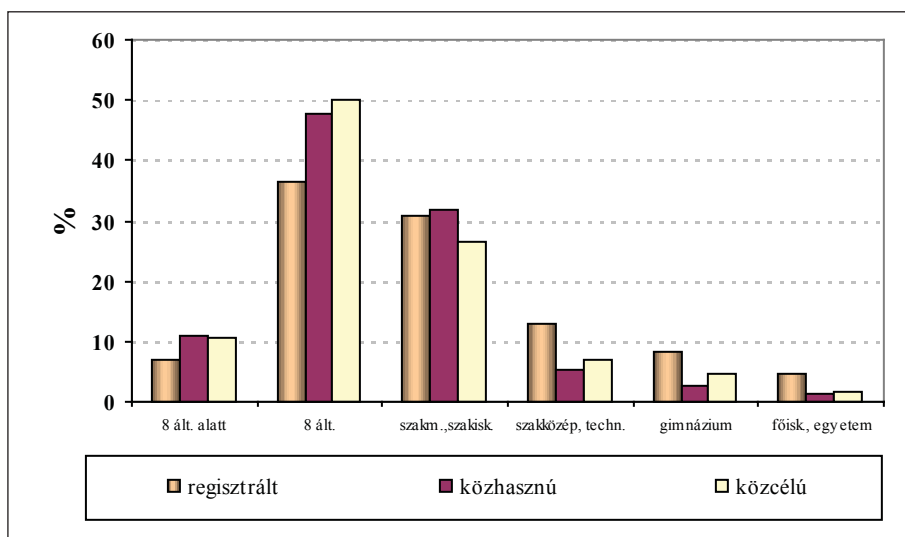


Forrás: SZMM

A célcsoport döntően az alacsony iskolai végzettségű munkakeresőkből kerül ki, s ez alapvetően meghatározza a foglalkoztatás lehetőségét is. Az „Út a munkához” program számára rendelkezésre bocsátott összegből az eredeti tervek szerint nagy közmunkákat valósítanak majd meg, az eddig segélyből élőket a közösségek számára fontos munkák elvégzésébe vonják be. Az első hónapok tapasztalata alapján azonban azt kell mondanunk, hogy a foglalkoztatásba bevont, többnyire nyolc általános iskolai végzettséggel rendelkező személyek 78–80 százaléka települések számára kötelezően előírt kommunális és üzemeltetési feladatokat látja el, hasonlóan a korábbi közhasznú és közcélu munkák tartalmához. (Frey, 2007) A tevékenység szerkezet hasonlósága ellenére a közcélu foglalkoztatásban 2009-ben valamivel nagyobb arányban vesznek részt a nők, mint a korábbi közmunka, vagy közhasznú programokban (nők 41,2%, férfiak 58,8%).

AZ „ÚT A MUNKÁHOZ” PROGRAM ELSŐ ÉVÉNEK EREDMÉNYEI

5. ábra Az egyes munkanélküli csoportok iskolai végzettsége



Forrás: OSAP 1206. 4. sz. tábla 2008 reg. álláskereső, ÁFSZ 2008 közhasznú, SZMM 2009. október köz célú

2. táblázat Közmunka, köz célú és közhasznú programok 2003–2009

	Közmunka programok		Köz célú programok		Közhasznú programok	
	Felhasznált forrás (M Ft)	Érintett létszám Fő	Felhasznált forrás (M Ft)	Érintett létszám Fő	Felhasznált forrás (M Ft)	Érintett létszám Fő
2003	4 940 000	6 756	12 134 700	190 190	–	76 892
2004	4 377 120	9 757	14 402 300	219 604	–	63 998
2005	7 050 000	17 242	14 420 600	199 981	12 800 000	79 429
2006	7 600 000	35 173**	12 359 100	183 927	–***	66 403
2007	8 894 819	22 769	14 667 400	199 742	11 066 000	63 098
2008	9 500 000	25 388	14 651 400	195 096	11 754 600	63 100
2009*	4 500 000	15 178	97 000 000	92 829***	3 600 000	

\* Közhasznú, illetve közmunka program tervezete, a MAP felhasználása, illetve köz célú program október 31-i állapota

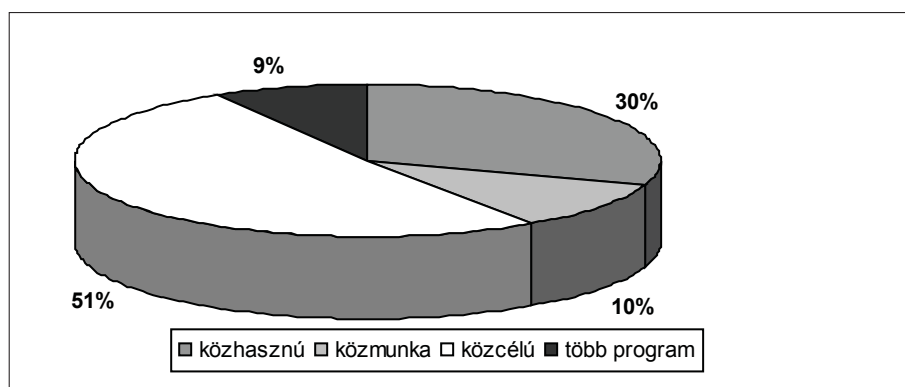
\*\* A választás évében indított rövid ciklusú, nagy létszámot mozgó program

\*\*\* A kutató által feltárt bizonytalan és esetenként egymásnak ellentmondó adatforrások miatt a közhasznú foglalkoztatással kapcsolatos ráfordítások összegének bemutatásától a 2003–2004 és a 2006. évben eltekintettünk. Forrás: SZMM, közmunka éves jelentések, ÖTM adatok, ÁFSZ honlapja

A célcsoport három közfoglalkoztatási programban vehetett részt az elmúlt évek során. A három közül a legkisebb létszámot a közmunkaprogram foglalkoztatta, s a ráfordítás mértéke is itt volt a legkevesebb.

Annak ellenére, hogy a működési szabályok szerint a közcélú programnak volt a legszűkebb a „bemenete”,<sup>15</sup> az RSZS-ek foglalkoztatásában a közcélú foglalkoztatásnak eddig is meghatározó szerepe volt. 2008-ban a 222 074 RSZS-ben részesülő személy közül 82 560 vett részt közfoglalkoztatási programban. A közcélú program havi átlagos létszáma 16 258 fő, a közhasznú foglalkoztatás havi átlagos létszáma 13 590 fő volt. A közmunkaprogram havi átlaglétszáma ehhez képest nem érte el az 1000 főt.<sup>16</sup> Az egyes programok részesedése a következő volt:

6. ábra A Rendszeres Szociális Segélyben részesülők bekapcsolódása a közfoglalkoztatási programok típusaiba 2008



Forrás: SZMM 2009

Az aktív korú munkanélküliek foglalkoztatásba vonása – mint a 2. táblázat adataiból is kitérünk – az „Út a munkához” program indulását megelőző években is széleskörű volt. Ha csak a 2007–2008-as éveket vesszük alapul, a közfoglalkoztatás három formájában érintettek száma évente közel 280–290 ezer fő volt (2007: 285 609 fő, 2008: 283 584 fő). A havonta átlagosan foglalkoztatásba vontak száma kb. 30 000 fő volt. Ez a keret önmagában is lehetővé tette volna a 2009 tavaszán a RÁT-ba sorolt munkanélküliek, s az „Út a munkához” programban tervezett létszám rövid idejű (30–110 nap közötti) foglalkoztatását! (Lásd a 3. táblázat adatait!)

<sup>15</sup> Csak az RSZS-ek vehettek részt benne, szemben a másik két programmal, amely sokkal szélesebb kör számára állt nyitva: álláskeresői támogatásban részesülők, ellátásban nem részesülő regisztrált tartós munkanélküliek stb. is részt vehettek benne.

<sup>16</sup> A havonta átlagosan foglalkoztatottak létszáma főként azt tükrözi, hogy az adott programban hány főnek lett volna lehetősége 12 hónapon keresztül folyamatosan munkát végezni. Ez lényegesen kevesebb, mint az év során a programban érintettek száma, amely azokat a személyeket is tartalmazza, akik csak néhány hétig, hónapig vettek részt a programban, vagy esetleg egy naptári év során több kisebb foglalkoztatási programba is beléptek, vagyis többször is érintettek voltak. Minél távolabb áll a havi átlagos létszám és a programban érintettek száma egymástól, feltehetőleg annál kisebb időszakokat tölt el egy-egy résztvevő a programban.

**AZ „ÚT A MUNKÁHOZ” PROGRAM ELSŐ ÉVÉNEK EREDMÉNYEI**

**3. táblázat Az „Út a munkához” programban résztvevők létszámának tervezett alakulása a 2009. január és március közötti átsorolást követően**

Összes létszám (fő):	230 000
Rendszeres szociális segélyre jogosultak (egészségkárosodott, 55 év felett, illetve 3 vagy több gyermekkel egyedül élő, önkormányzat által mentesített)	100 000
Közfoglalkoztatásra kötelezettek elvi létszáma:	130 000
Ebből	
• átképzésben résztvevő	15 000
• kiegészítő jellegű segély megszűnése miatt kikerülők	5 000
• együttműködést nem vállalók	5 000
Közfoglalkoztatásra kötelezettek potenciális létszáma	105 000
Ebből	
• akiknek az önkormányzat nem tud közfoglalkoztatást szervezni	22 000
• a nyílt munkaerőpiacon elhelyezkedők (továbbfolyósításban részesülnek)	20 000
Közfoglalkoztatásra kötelezettek forrással fedezett várható létszáma	63 000

*Forrás:* Előterjesztés a Kormánykabinet részére az „Út a munkához” program koncepciójáról 2008. augusztus

Ha a 2009. október végéig közcélú foglalkoztatásba vont személyek számából indulunk ki, s a közhasznú programok átlagos foglalkoztatási idejéhez közeli értékkel – átlag kb. 4 hónap foglalkoztatási idővel – számolunk, akkor a programban érintettek becsült száma 185 000 körüli lesz, ami alatta van az utóbbi évek közcélú foglalkoztatásban érintettek létszámának. Mindezzel párhuzamosan – a források „Út a munkához” programra való átcsoportosításának köszönhetően – ez évben a közhasznú és a közmunkaprogramokban résztvevők számának jelentős csökkenésével is számolnunk kell.

Az új program hatása tehát csak akkor éri el, illetve haladja meg a korábbi évek közfoglalkoztatási programjainak hatását, ha a foglalkoztatás időtartama a közfoglalkoztatásban az elmúlt évek során kialakult átlagos négy hónap körüli időtartamot jelentősen meghaladja. A foglalkoztatás időtartamának vizsgálata azért is szükséges, mert az „Út a munkához” program nem rövid ciklusú foglalkoztatást, hanem – 63 ezer fő számára – egész éven át tartó munkát, alapjövedelmet ígért.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Bár a tervezők is számoltak a ciklikussággal, s már az első programvázlatokban találkozunk téli (30–35 ezer fő) és nyári (80–85 ezer fő) létszámokkal.

4. táblázat Az aktív korúak ellátásában részesülők száma

2009	Rendszeres szociális segély	Közcélú foglal- koztatás	Rendelkezésre állási támogatás	Összes aktív korú ellátott
	fő	fő	fő	fő
Január	212 339	7 909	0	220 248
Február	203 643	7 599	11 192	222 434
Március	190 020	9 387	35 832	235 239
Április	138 869	18 640	93 402	250 911
Május	37 105	52 128	180 481	269 714
Június	33 929	76 437	166 652	277 018
Július	33 123	86 234	159 632	278 989
Augusztus	32 987	91 228	164 390	288 605
Szeptember	33 165	96 024	166 340	295 529
Október	33 005	94 732	167 825	295 562

Forrás: MÁK

### 3.4. A foglalkoztatás időtartama

2009. október végére 33 005 szociális segélyezett, 94 734 közcélú foglalkoztatásba bevont személy és 167 825 RÁT-ban részesülő személy volt a rendszerben. A 2008 végi 222 074 fő helyett már 295 562 főről gondoskodott a rendszer. Főleg a közfoglalkoztatásra kötelezettek száma nőtt várakozáson felül, s ez tovább nehezítette a közfoglalkoztatást szervező önkormányzatok helyzetét. A program tervezésének időszakában ritkábban, a megvalósítás során egyre gyakrabban hangoztatták az önkormányzatok: az alacsony iskolai végzettséggel, rossz munkaerő-piaci pozícióval rendelkező munkavállalók számára a településeken nem tudnak megfelelő mennyiségű és minőségű munkát felajánlani a közfoglalkoztatás szervezéséhez. Mindezen feltételek mellett kiemelt kérdésként merül fel: meddig maradhatnak a foglalkoztatási programban a résztvevők? A kérdés aktualitását az is erősíti, hogy a fenti elemzésből kitűnik: nem valószínű<sup>18</sup>, hogy az „Út a munkához” program szám szerint több érintett személyt tud megszólaltatni, mint amennyit a korábbi évek közfoglalkoztatási programjai együttesen tudtak. Valódi előrelépés tehát

<sup>18</sup> Az óvatos fogalmazást az indokolja, hogy a korábbi évek közfoglalkoztatási programjainak érintetteket regisztráló száma összeadódhat úgy is, hogy ugyanazon személyt több alkalommal is bevonnak közfoglalkoztatási programokba. Így az egy év során ténylegesen megszólított személyek száma lehet kevesebb, mint az érintettek száma. Az „Út a munkához” programban – mivel a foglalkoztatás egyre inkább „egydimenziójúvá” válik, s a közcélú foglalkoztatásra koncentrálnak – kisebb valószínűséggel fordul elő ez az eset, de természetesen itt sem kizárt az ismétlődés.

## AZ „ÚT A MUNKÁHOZ” PROGRAM ELSŐ ÉVÉNEK EREDMÉNYEI

*nem az érintettek számában, hanem a foglalkoztatás időtartamának a növekedésében várható.*

Az „Út a munkához” program tervezői a programra szánt forrásból átlagosan 63 000 fő egész éves hatórás foglalkoztatását kívánták megoldani.<sup>19</sup> Ennek megfelelően szabályozták a foglalkoztatás időtartamának minimumát is. „Tekintettel arra, hogy a közcélú foglalkoztatás célja a munkaképesség fenntartása és fejlesztése a későbbi tartós munkavállalás elősegítése érdekében, időtartamának minimumát szabályozni szükséges. Ezt a munkaszervezési szempontok is alátámasztják. A közcélú foglalkoztatás legrövidebb időtartamaként 30 munkanapot és napi 6 órát indokolt meghatározni.” (Előterjesztés ... 2008)

A harminc munkanap és az egész éves folyamatos foglalkoztatás között tág az intervallum. Az előző évek gyakorlata azt mutatja, hogy ebben az intervallumban a közhasznú foglalkoztatás átlagos időtartama 2008-ban 3,7 hónap volt. (Tajti, 2008) A közmunka átlagos időtartama a tavalyi évben a szervezők szerint 4,5 hónap volt.<sup>20</sup>

2009 októberére a közcélú foglalkoztatásba vont személyek száma elérte a 94 ezer főt. *A foglalkoztatás tényleges időtartama még nem mérhető*, hiszen a program első éve még nem zárult le. Így a foglalkoztatás átlagos időtartamát – az eddigi tendenciák alapján – csupán becsülhetjük. Ha az október végéig megvalósuló kb. 540 ezer foglalkoztatási hónapot elosztjuk a tervezett 63 ezer fővel, akkor 8,5 hónapos átlagos foglalkoztatási idővel számolhatunk. Ez maximum két hónappal egészülhet ki (november, december), ami azt mutatja, hogy a források optimális esetben is az éves foglalkoztatás helyett csak 10,5 hónapnyi foglalkoztatást tesznek lehetővé a tervezett 63 ezer fő számára. A tervezés és a jelenlegi állapot közötti eltérést jelentős mértékben indokolja, hogy *az eredetileg tervezett hatórás foglalkoztatás mellett a közcélú foglalkoztatásban alkalmazott személyek több mint kétharmada (70 %) teljes állásban, és alig egyharmada (30 %) részállásban került alkalmazásra.* Ez minden bizonnyal összefügg a minimálbér nettó értékével és az érintett családok anyagi helyzetével.

A bevontak létszáma azonban nem 63 ezer, hanem októberben már 94 ezer fő volt, ami 5,7 hónapos átlagos foglalkoztatási időtartamot jelent. A kora őszi sajtótájékoztatókban évi 152 ezer fő foglalkoztatásba vonásáról szóltak a program szervezői.<sup>21</sup> Ez felveti, *hogy ha az érintettekre vonatkozó létszámtervek teljesülnek, a foglalkoztatás átlagos időtartama – számítván arra, hogy a teljes állású alkalmazás meghatározó szerepe a részállású alkalmazással szemben az év hátralévő két hónapjában is megmarad – nem éri majd el a négy hónapot, csak abban az esetben, ha a források jelentős bővítésére kerül sor.*

### 3.5. A „kimenetek”

Sokat elárulhat a program hatékonyságáról, integrációs szerepéről, így egyebek közt arról is, hogy milyen mértékben sikerül a célcsoport visszave-

<sup>19</sup> 73 000 forintos minimálbéren és 50 százalékos mértékű járulékokkal számolva lenne elegendő a forrás ekkora létszám foglalkoztatására.

<sup>20</sup> A foglalkoztatás időtartamára vonatkozó információk forrása az ÁFSZ honlapja.

<sup>21</sup> [http://www.afsz.hu/engine.aspx?page=showcontent&content=sajto\\_sajtokozlemenyek\\_ut\\_a\\_munkahoz](http://www.afsz.hu/engine.aspx?page=showcontent&content=sajto_sajtokozlemenyek_ut_a_munkahoz) (2009. 12. 15.)



zetése az elsődleges munkaerőpiacra, ha megnézzük, milyen utak vezetnek ki a programból. E kimenetekről tájékoztatnak a megszüntető határozatok,<sup>22</sup> a tavaly decemberben 220 ezer főnyi, majd az idei esztendőben kb. 70 ezer fővel bővülő RSZS+RÁT-os célcsoport körében 2009. október végéig 41 230 megszüntető határozat született. A státus megszüntetésének számos oka lehet. A megszüntető határozat jelezheti, hogy az integráció sikerrel járt, s a passzív ellátásban részesülő személyek integrálódtak a munka világába. Jelentheti azt is, hogy a rendszer feltételeit megszegve kizáródnak az ellátásból és a támogatott munkák világából. Szólhat arról is, hogy az érintettek a rendszer segítségével eljuthatnak az öregségi nyugdíjig, s kilépnek a munkavállalók köréből, vagy más ellátásokba lépnek át. A „kimenetek” csoportosítása nem egyszerű feladat, hiszen csak nagy számú kategóriával írható le az élethelyzetek sokszínűsége. Most mégis, az áttekinthetőség kedvéért szükség szerű összevonásokat alkalmazva, lássuk a legfontosabb okokat! Miért és hová mennek az ellátásból kilépők?

5. táblázat *Megszüntető határozatok indoka*  
2009. január-október

Egyéb rendszeres ellátásba került át	44,6%	(18 402 fő)
Kizárták	20,8%	(8 557 fő)
Kereső tevékenység/elhelyezkedés	9,8%	(4 045 fő)
Elzárás, elköltözés, halálozás	5,7%	(2 351 fő)
Ellátás megszüntetését kérte	5,5%	(2 258 fő)
Már nem jogosult az ellátásra	5,3%	(2 178 fő)
Gyes, gyet	2,9%	(1 210 fő)
Oktatásba lépett	1,5%	(597 fő)
Egyéb okok	3,9%	(1 632 fő)
Összesen	100%	41 230 fő

Forrás: MÁK 2009. október

*Az érintettek többsége (44,6%) egyéb rendszeres ellátásba került át, tehát a jóléti ellátó rendszer kliense maradt. Meglepően magas (20,8%) azoknak az aránya, akiket valamilyen okból kizártak az ellátásból – többségüket vélhetően azért, mert nem vállalták a közcélú munkában való részvételt, vagy fegyelmi vétséget követtek el foglalkoztatásuk idején. A program eredményességét jelzi, hogy 9,8% azoknak az aránya, akik azért kerültek ki az ellátásból, mert el tudtak helyezkedni, munkát találtak az elsődleges munkaerőpiacon. Ez az adat mindenképpen figyelemre méltó, összehatását tekintve (valamennyi foglalkoztatásba vont személyre és nem csupán a megszüntető határozatok számára vetítve) valamivel magasabb (4,3 %), mint pl. a közhasznú foglalkoztatásba vont szemé-*

<sup>22</sup> Forrás: Magyar Államkincstár, 2009. október. Az egyes típusok szerinti (RSZS-ben, RÁT-ban, foglalkoztatásba vonást követő) megszüntetésről egyelőre nem áll rendelkezésre információ, így az adatok csupán egységben kezelhetők, s hipotézisek megfogalmazását segítik.

lyek elsődleges munkaerőpiacra történő kimeneti aránya, amely mindösszesen egy százalék!<sup>23</sup>

#### 4. A források és a finanszírozás

Az „Út a munkához” program bevezetése az addig érvényes finanszírozási rendszer átalakítását is szükségessé tette. A program tervezői szerint a kedvezőtlen gazdasági és költségvetési helyzetben többletforrás bevonására nincs mód, így olyan rendszer kialakítására van szükség, mely többletforrás bevonása nélkül biztosítja a rendszer működtetésének pénzügyi feltételeit úgy, hogy az önkormányzatokat a foglalkoztatás megszervezésére ösztönzi.<sup>24</sup>

A települési önkormányzatoknak a közcélú foglalkoztatás szervezéséhez szükséges forrást – a közhasznú és a közmunka programoktól eltérően – nem pályázat útján, hanem normatív kötött felhasználású támogatásként biztosította a központi költségvetés. Ez lényegesen megkönnyítette a feladat és a létszám tervezését.<sup>25</sup> A költségvetési törvény évente határozta meg a támogatás előirányzatát<sup>26</sup> és a finanszírozás fő szabályait. A támogatás a közcélú foglalkoztatással kapcsolatos személyi, dologi, szervezési kiadásokra fordítható, melynek összege foglalkoztatotanként 3900 forint (2009) mindazokra a napokra, amelyre a munkaadót a foglalkoztatással kapcsolatban kifizetési kötelezettség terheli. A kedvezőnek tűnő finanszírozás ellenére néhány önkormányzat nem vette igénybe a közcélú normatívát, s az így megmaradt keretet az év második felében újra elosztották azok között, akiknél a forrás kevésnek bizonyult. A program rugalmasságával kapcsolatban azonban más igények is felmerültek. Az egyik megfogalmazott igény összhangban áll az „Út a munkához” program kiemelt céljával: váljon lehetővé, hogy a segélyre, passzív ellátásokra fordított forrásokat aktív eszközökre, főként közfoglalkoztatásra csoportosíthassák át. A finanszírozási szabályozók erre 2007-től teremtettek lehetőséget, s biztosították a segélykassza és a közcélú munkára fordítható pénzek átjárhatóságát. Ha ugyanis az önkormányzat kimerítette az adott

<sup>23</sup> Ha azonban a teljes alapsokaságra (RSZS+RÁT+ közfoglalkoztatásba vont személyek) vetítjük az elhelyezkedők számát, akkor 1,4% a sikeres kimenet aránya.

<sup>24</sup> A közfoglalkoztatást ösztönző finanszírozási eszköz a központi és az önkormányzati források különböző aránya lenne. A továbbra is rendszeres szociális segélyre jogosult személyek esetében a központi költségvetés az eddiginél 5 százalékkal alacsonyabb (85 százalékos mértékű) közvetlen támogatást biztosítana, míg a bevezetésre kerülő közfoglalkoztatási támogatás esetén 5 százalékkal magasabb lenne (95%) a központi forrás aránya.

<sup>25</sup> Az „Út a munkához” program előnye az önkormányzatok szempontjából a korábbi közfoglalkoztatási programok működésével szemben, hogy viszonylag stabilan kiszámítható, s az önkormányzat oldaláról szabályozható, hogy hány főt szeretne bevonni, milyen időtartammal a közfoglalkoztatásba. A közhasznú és a közmunkaprogramokba való bekapcsolódás – szemben a közcélú foglalkoztatással – ugyanis pályázati úton történik, s a pályázatok sikeressége csak becsülhető, de nem volt pontosan kiszámítható. Egyedül a közcélú foglalkoztatás esetén – mivel ez normatív és nem pályázati úton finanszírozott foglalkoztatási forma – lehetett a létszámot és a szükséges önerőt már a költségvetési év tervezésekor viszonylagos pontossággal meghatározni. Tekintve, hogy költségvetés szempontjából a közcélúra fordítható központi forrás felül elvileg korlátlan, az „Út a munkához” program csak az önkormányzatok önerejétől, s a felajánlható munkák mennyiségétől teszi függővé az alkalmazott személyek számát és a programba való bevonás időtartamát. Azok az önkormányzatok tehát, amelyek jó közfoglalkoztatási tervet készítettek, s a minimális szükséges (legalább 5 százaléknyi) önerővel rendelkeznek, a korábbiakhoz képest jelentős többletforráshoz juthatnak a program során.

<sup>26</sup> 2008-ban 15 073 millió forint volt az előirányzat, de kevesebb teljesült. Lásd a 2. táblázatot!

évre meghatározott közcélú normatíva keretét és elvégzendő közfeladata volt, a munkavégzés költségeihez lehívhatta a közfoglalkoztatott személy (előzőleg rendszeres szociális segélyezett) segélyének összegét. A lehetőséggel azonban csak kevés önkormányzat élt, mivel az átcsoportosítás önmagában nem fedezte a foglalkoztatás költségét, s a közfoglalkoztatás megszervezése a segélyre biztosított normatíván túl még jelentős önerőt kívánt. A rendszeres szociális segélyben részesülők közfoglalkoztatásba való bevonása a megadott közfoglalkoztatási normát meghaladó mértékben nem vált elterjedt formává.

6. táblázat Szociális segélyezésre és közfoglalkoztatási támogatásra felhasznált keret  
2008

Ellátás	Létszám (fő)*	Összeg (M Ft)*	Forrás
Rendszeres szociális segély	205 000	71 000	önkormányzati támogatás
Ebből:			
– egészségkárosodott			
– álláskereső, továbbfolyósítás	9 000	2 976	
	20 000	4 514	
Közcélú foglalkoztatás	15 000	15 000	önkormányzati támogatás
Közhasznú foglalkoztatás	10 000	7 500	MPA
2009. évi automatizmus**	–	3 550	önkormányzati támogatás
Összesen:	230 000	97 050	

\* 2008 I–VIII. havi adatok alapján 2008. évben várható,

\*\* 5 százalékos nyugdíjminimum emelkedést figyelembe véve

Forrás: Előterjesztés a Kormánykabinet részére az „Út a munkához” program koncepciójáról 2008. augusztus 1. 1. sz. melléklet

Az egyedi kezdeményezéseket az „Út a munkához” program keretében rendszerűvé tették. Elsőként a korábbi passzív ellátásban részesülő RSZS-ek átcsoportosítását végezték el (RÁT, RSZS), majd ennek megfelelően alakult át a közfoglalkoztatásra szánt költségkeret is.

A program tervezése során a 2008. évi költségkeret jelentette a kiindulópontot. Az átcsoportosítást követően az „Út a munkához” program rendelkezésére álló költségkeretek a tervezők szerint úgy alakulnak, hogy a korábbi ráfordításokon belül a passzív ellátásra fordított összeg aránya 73 százalékról 50 százalékra csökken.

A tervzet szerint tehát 48,8 Mrd Ft áll rendelkezésre az aktív korúak mobilizálására. Ebből a személyi kiadások fedezetére (bér és közterhei) az önkormányzatok a tényleges teljesítésnek megfelelő összeg 95 százalékáig igényelhetnek forrást a közfoglalkoztatás szervezésekor.

*AZ „ÚT A MUNKÁHOZ” PROGRAM ELSŐ ÉVÉNEK EREDMÉNYEI*

*7. táblázat Az „Út a munkához” program tervezett forrása*

<b>Szociális segélyezésre és közfoglalkoztatási támogatásra fordítandó forrás</b>	<b>(Mrd Ft)</b>
Összes forrás	97,1
Közfoglalkoztatásra	48,8
Pénzbeli ellátásokra	48,3
<b>Közfoglalkoztatásra forrás</b>	<b>(Mrd Ft)</b>
Közcélu munka	15,0
Rendszeres szociális segélyre fordított forrásból rendelkezésre álló keret	26,3
Közhasznú foglalkoztatásra fordított forrásból rendelkezésre álló keret	7,5 <sup>27</sup>
Összesen	48,8

*Forrás:* Előterjesztés a Kormánykabinet részére az „Út a munkához program” koncepciójáról a 2008. augusztusi adatok alapján

A foglalkoztatásba vont munkanélküliek bérén és járulékain felül, közfoglalkoztatás szervezésével kapcsolatos humán erőforrás biztosítására az önkormányzatok további támogatást igényelhetnek. Az MPA (Munkaerőpiaci Alap) a központi munkaerő-piaci programon belül pályázati keretet nyitott az önkormányzatok és társulásaik részére, hogy a közfoglalkoztatás szervezése se okozzon gondot a forráshiánnyal küzdő önkormányzatoknak. A 2009-es évre a foglalkoztatás-szervezők éves bérköltségének és annak járulékaiknak fedezetére az MPA több mint 3 Mrd Ft-ot tervezett a költségvetésébe.

Mindezek ellenére a program rendelkezésére álló források szűkösségére utalnak az első beszámolók. „Az év nyolcadik hónapjában 33 165 ezren kaptak rendszeres szociális segélyt, összesen 546 millió forintnyi összegben. Segélyre egész évben eddig 25,1 milliárd forintot juttatott az állam a rászorulóknak, amelyből 10 milliárd az elmúlt év decemberét finanszírozta. Az augusztusi foglalkoztatás finanszírozására az államkincstár több mint 6,7 milliárd forint támogatást utalt az önkormányzatoknak, ez évben októberig összesen 43,4 milliárd forintot. A közfoglalkoztatási tervek erre az évre 152 ezer fő foglalkoztatásba vonását prognosztizálják, ez 73 milliárd forintos állami támogatási igénnyel jár.”<sup>28</sup>

Az első sajtóközlemények szerint tehát már októberre sikerült a rendelkezésre álló forrásokat a közfoglalkoztatást szervező önkormányzatoknak kimeríteni, s az év végéig a 48 milliárd helyett már a 73 milliárd forint bevonásával

<sup>27</sup> Az MPA a korábbi közhasznú foglalkoztatást szolgáló előirányzatából 7,5 Mrd Ft-ot csoportosította át a közcélu foglalkoztatás keretébe, mely a foglalkoztatáshoz kapcsolódó közterhek többletkiadását fedezné. Ez egyúttal a közhasznú foglalkoztatás minimálisra zsugorodását jelenti. Ez az átcsoportosítás felveti azt a problémát, hogy a közhasznú foglalkoztatásból korábban jelentős mértékben részesedő civil szervezetek hogyan pótolják majd az így elmaradt forrásokat, hiszen nagy részük nem jogosult a közcélu keret forrásainak igénybevitelére.

<sup>28</sup> ([http://www.afsz.hu/engine.aspx?page=showcontent&content=sajto\\_sajto-kozlomenyek\\_ut\\_a\\_munkahoz](http://www.afsz.hu/engine.aspx?page=showcontent&content=sajto_sajto-kozlomenyek_ut_a_munkahoz))

számolnak a program szervezői is. Más szakértők becslése szerint az „Út a munkához” program kiadásai 2009-ben elérik a 100 milliárd forintot.

## 5. Összegzés

A passzív ellátásban részesülők számára a foglalkoztatás elsődlegességét, sőt kötelezettségét nem a 2009-től életbe lépő „Út a munkához” program fogalmazta meg elsőként. A rendszerváltást követően kialakuló, majd párhuzamosan működő, három közfoglalkoztatási program (közhasznú munka, közmunka, közcélú foglalkoztatás) folyamatosan és egyre szigorodó szabályozással vonta be a passzív ellátásban részesülőket a támogatott foglalkoztatás különböző formáiba. A kezdetben csak ajánlott közfoglalkoztatás (közhasznú, közmunka) 1998-tól a helyi rendeletben szabályozható közcélú programmal egészült ki, s ez utóbbit az aktív korúak rendszeres szociális segélyében részesülők számára a 2000 májusától életbe lépő törvényi szabályozás tette kötelezővé. Az újrászabályozott közcélú program a munkanélküliekre vonatkozóan az „Út a munkához” program csaknem minden lényeges elemét tartalmazta. A segélyezett munkára kötelezése tehát nem az „Út a munkához” programmal jelenik meg a hazai jogalkotásban. A kötelezés eredményeként *2008-ban a települések 98,5 százalékában havi átlagban 16 258 főt foglalkoztattak közfoglalkoztatási formában. A közcélú foglalkoztatás által a tavalyi évben érintettek száma 195 096 fő volt.*

A 2009. január 1-jén indult, „Út a munkához” program célja 63 ezer tartósan munka nélkül lévő személy egész évi, hatórás foglalkoztatásának biztosítása volt. Ez a tavalyi 16 258 fős átlagléttszámhoz képest csaknem négyszeres növekedést jelentett volna.

A tervezett növekedés megvalósulásának vizsgálatához a 2007–2008-as éveket vettük alapul. Ezekben az években a közfoglalkoztatás három típusában érintettek száma évente közel 280–290 ezer fő, a havonta átlagosan foglalkoztatásba vontak száma kb. 30 000 fő volt. Ez a keret önmagában is lehetővé tette volna a 2009 tavaszán a RÁT-ba sorolt munkanélküliek, s az „Út a munkához” programban tervezett létszám rövid idejű (átlagosan 4 hónapi) foglalkoztatását. A program azonban egész éves foglalkoztatással számolt.

Az október végéig teljesített foglalkoztatási hónapokra alapozó becslések alapján a rendelkezésre álló keret a 63 ezer fő kb. 10 hónapnyi foglalkoztatására talán még elegendő is lenne, október végén azonban már 94 732 fő volt a rendszerben, többnyire nyolcórás, és nem hatórás munkaviszonyban, ami arányosan csökkent a programban a foglalkoztatás átlagos időtartamát.

A program eredményességéről a kimenetek iránya is sokat elárul. Az aktív korúak ellátásában részesülők köréből kilépők többsége (44,6%) egyéb rendszeres ellátásba került át, tehát a jóléti ellátó rendszer kliense maradt. 20,8% volt azoknak az aránya, akiket valamilyen okból kizártak az ellátásból, 9,8% azért került ki az ellátásból, mert el tudott helyezkedni. Ha valamennyi – az elhelyezkedéssel magyarázott – megszüntető határozat a közcélú foglalkoztatásba vont személyek körében merült volna fel, akkor a foglalkoztatásba vont személyek 4,3 százaléka esetében jelezte volna a sikeres elhelyezkedést.

A 2009 októberében közcélú foglalkoztatásban lévő 94 732 fő költségigénye 6 645 561 047 Ft volt. A 94 ezer személy 12 hónapos foglalkoztatása közel 80 milliárd Ft-ba kerülne a jelenleg rendelkezésre álló 48 milliárd és a tavalyi évben felhasznált 36 milliárd forint helyett. Ha a 94 ezer személy hat

## AZ „ÚT A MUNKÁHOZ” PROGRAM ELSŐ ÉVÉNEK EREDMÉNYEI

havi foglalkoztatásával számolunk, akkor közel 80 milliárd Ft-ból tudnánk a 180–200 ezer fős érintettséget elérni, mely a közcélú foglalkoztatási programok jellemző létszáma volt az elmúlt két-három évben. Ez több mint 100 százalékos forrásnövekedés mellett<sup>27</sup> a foglalkoztatás átlagos időtartamának 50 százalékos növekedésével járna.

Az „Út a munkához” program foglalkoztatási jellemzőit és hatását tekintve (bevontak száma, a tevékenység jellege, a kimenetek iránya) alapvetően nem tér el a korábbi közfoglalkoztatási programoktól. A foglalkoztatás időtartamának emelkedésében és a kismértékben megnövekedett kedvezőbb kimeneti irányokban várható pozitív irányú elmozdulás. Ugyanakkor a források felhasználását illetően a korábbi közfoglalkoztatási programokhoz viszonyítva igen költséges aktív munkaerő-piaci program. Hosszú távú fenntarthatóságával kapcsolatban a kérdőjelek így sok oldalról és sok szempontból jogosan merülnek fel.

### Irodalom

- Borissza Gyula: Közhasznú munka – közhaszon. Esettanulmány a közhasznú munkavégzésről egy megye tapasztalatai alapján. ÁBMH Kutatóintézet 1988.
- Bódis Lajos – Galasi Péter – John Micklewright – Nagy Gyula: A munkanélküli ellátás és hatásvizsgálatai Magyarországon. Budapest, MTA Közgazdaságtudományi Kutató Intézet, Budapest 2005
- Csoba Judit: Ajánlások a közhasznú foglalkoztatás szervezésére, kiterjesztésére. Budapest, BM Kiadó, 1998. 41. oldal
- Csoba Judit: „Az aktív korú munkanélküliek rendszeres szociális segélyében részesülők érdekében a családsegítő szolgálatoknál tevékenykedő szakemberek helyzete, tevékenységi formái, fejlesztésük lehetséges irányai” c. kutatás zárótanulmánya. Kézirat, Debrecen, 2007.
- Csoba Judit: Közmunkások Magyarországon. Munkaügyi Szemle, 2001. 11. szám, 40. oldal.
- Előterjesztés a Kormánykabinet részére az „Út a munkához” program koncepciójáról 2008. augusztus [http://konszenzus.hu/documents/reg\\_szocpol/ulesek/2008\\_10\\_17/ut\\_a\\_munkaba\\_szocpolt.doc](http://konszenzus.hu/documents/reg_szocpol/ulesek/2008_10_17/ut_a_munkaba_szocpolt.doc) (2009. 12. 15.)
- Frey Mária: Aktív munkaerő-piaci eszközök működésének értékelése 2001–2006 között és változásai 2007-ben. In Fazekas Károly – Cseres Gergely Zsombor – Scharle Ágota: Munkaerő-piaci tükrök 2007. MTA Közgazdaságtudományi Intézet – Országos Foglalkoztatási közalapítvány Budapest 2007. 135–173
- Pelle János: Munkanélküliek útja a munkához. Amikor bemegyünk a Mercedes-gyárból a kocsmába. HVG, 2008. november 17. [http://hvg.hu/velemen/20081114\\_segely\\_kozmunka\\_szucserika.aspx](http://hvg.hu/velemen/20081114_segely_kozmunka_szucserika.aspx) (2009. 12. 05.)
- Tájékoztató az „Út a munkához” program céljairól és feladatairól. Foglalkoztatási és Szociális Hivatal Rehabilitációs és Szociális Igazgatóság Szociális Főosztálya [http://internet.afsz.hu/engine.aspx?page=full\\_utamunkahoz](http://internet.afsz.hu/engine.aspx?page=full_utamunkahoz) (2009. 12. 15.)
- Tajti József: A foglalkoztatáspolitikai eszközök működése 2008-ban. Foglalkoztatási és Szociális Hivatal, Budapest, 6–33. oldal [http://www.afsz.hu/engine.aspx?page=full\\_AFSZ\\_A\\_foglalkoztatapolitikai\\_eszkozok\\_mukod](http://www.afsz.hu/engine.aspx?page=full_AFSZ_A_foglalkoztatapolitikai_eszkozok_mukod)

<sup>27</sup> A forrásnövekedést csökkentené az RSZS kiadásainak mérséklődése az érintettek számának csökkenésével arányos mértékben.