

Györgyi Zoltán

Közfoglalkoztatásból az elsődleges munkaerőpiacra

Zárótanulmány és szakpolitikai ajánlások

A kiadvány az Országos Transzítfoglalkoztatási Egyesület által megvalósított EFOP-5.2.2-17-2017-00023 „Közmunkából az elsődleges munkaerőpiacra” elnevezésű projekt keretében készült.

Budapest, 2019. október 31.

SZÉCHENYI 



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE

I.

ZÁRÓTANULMÁNY

Tartalom

Tartalom	3
Bevezetés.....	4
A közfoglalkoztatás szabályozása és céljai	6
A közfoglalkoztatás tapasztalatai a magyarországi szakirodalomban.....	8
A közfoglalkoztatók	9
A közfoglalkoztatottak.....	10
Közfoglalkoztatás és képzés	12
A közfoglalkoztatottak és a munkaerőpiac	12
A közfoglalkoztatás gazdasági szerepe.....	14
A kutatásról	16
Módszertan és minta.....	16
A közfoglalkoztatás körülményei.....	19
A Start program keretében megvalósult tevékenységek	20
A termékek felhasználása.....	22
A résztvevők	23
A közfoglalkoztatás funkciói	27
A szociális funkció.....	27
Visszavezetés a munkaerőpiacra.....	28
A gazdasági funkció	39
A szlovák közmunkarendszer	44
Összegzés.....	47
Idézett forrásmunkák	51

Bevezetés

A magyarországi közmunkaprogramok a 2008-as gazdasági válság idején értékelték fel, majd a 2010 utáni kormányzatnak ez lett az egyik legfontosabb aktív munkaerőpiaci eszköze. A kormányzat egyrészt azt várta ettől, hogy, a munkanélküliek a pénzügyi támogatásért cserébe hasznos tevékenységet végezzenek, másrészt pedig azt, hogy a közmunka révén megőrizték és/vagy megszerezzék a szükséges munkaerőpiaci kompetenciákat, s hosszabb távon be tudjanak lépni az elsődleges munkaerőpiacra.

Az Országos Transzítfoglalkoztatási Egyesületnél végzendő kutatásunk arra irányult, hogy feltárjuk, miként töltötte be funkcióit a közfoglalkoztatási program. Mely területeken volt sikeres, melyeken kevésbé, illetve – ezzel összefüggésben – mely munkanélküli rétegekre milyen hatást gyakorolt. Igyekeztünk hozzájárulni annak tisztázásához is, hogy milyen indikátorok mentén mérhető az egyes programok sikeressége.

A kutatás alapvető indoka, hogy a közfoglalkoztatási programoknak nemcsak politikai, hanem szakmai megítélése sem egyértelmű. Hogy csak egy tényezőt emeljünk ki a bevezetőben: a közmunkásoknak – országos átlagban, évente – csak mintegy 5-10%-a lép át az elsődleges munkaerőpiacra, miközben a munkanélküliség mellett egyre nagyobb a munkaerőhiány is.

A legtöbb európai országban a közmunkaprogramok viszonylag kis súlyt képviselnek, s az aktív munkaerőpiaci eszközöknek inkább csak egyik alternatíváját jelentik. Sok országban visszaszorulóban vannak, helyettük inkább más beavatkozásokat preferálnak. Több magyarországi szakértő is úgy látja, hogy a közfoglalkoztatás hosszú távú hatásai inkább negatívak (Kálmán, 2015), mert valójában csak átmeneti megoldást jelentenek, nem alkalmasak a tartós munkanélküliség csökkentésére (Scharle, 2015). Az egyes országok gyakorlata nagyon eltérő, a legkülönbözőbb módszerekkel igyekeznek bevonnani munkába a munkanélkülieket, ami arra utal, hogy nincs egyértelműen ideális változatuk sem. Ezt jelzi a következő táblázat is.

1. táblázat
Az EU országainak munkaerőpiaci politikája: a munkanélkülieket támogató eszközrendszerben részesülő munkanélküliek aránya, 2017*

	Munka- erőpiaci szolgál- tatások	Képzés	A foglal- koztatás ösztön- zése	Támoga- tott fog- lalkozta- tás és re- habilitáció	Közvetlen munka- hely- teremtés	Vállalkozá- sok indítá- sának támogatása	Σ1-6	Munka- nélküli segély	Korai nyug- díjazás	Σ7-8
	1	2	3	4	5	6		7	8	
Belgium	60,4	14,5	42,2	6,9	3,3	0,5	67,5	70,2	15,6	85,8
Bulgária	0,3	1,7	0,9	0	2,5	:	5,1	20,8	0	20,8
Csehország	:	0,6	5,5	13,4	4,9	0,8	25,2	31,2	0	31,2
Dánia	:	13,0	11,7	23,8	0	0	48,5	26,8	3,4	30,2
Németország	7	14,6	2,5	0,9	2,4	0,7	21,1	63,2	:	63,2
Észtország	2,4	3,6	2,9	27,2	0,1	0,5	34,4	17,5	0	17,5
Írország	8,9	9,4	3,2	1,7	9,1	0,0	23,5	72,2	0,1	72,3
Görögország	:	0,1	1,0	0,0	1,6	0,0	2,7	18,2	2,0	20,2
Spanyolország	:	4,1	22,5	2,1	1,7	7,8	38,2	33,6	:	33,6
Franciaország	31,5	12,2	11,8	3,7	8,0	4,7	40,5	95,7	0,0	95,7
Horvátország	0,0	3,8	1,6	0,3	0,8	0,8	7,4	9,9	0,0	9,9
Olaszország	:	:	:	0,4	:	:	:	21,2	0,1	21,2
Ciprus	:	3,2	2,4	0,4	0,0	0,0	5,9	19,2	0,0	19,2
Lettország	0,2	1,9	2,7	0,0	2,1	0,1	6,8	22,0	0,0	22,0
Litvánia	0,5	3,2	:	0,7	1,0	0,6	14,1	22,2	0,0	22,2
Luxemburg	:	6,6	47,0	0,0	2,8	0,0	56,5	19,2	2,7	21,9
Magyarország	:	2,1	6,7	0,0	40,6	0,8	50,2	34,0	0,0	34,0
Málta	:	1,8	5,0	0,2	0,5	0,0	7,6	1,5	0,0	1,5
Hollandia	19,0	13,9	7,9	12,8	0,0	0,0	34,6	78,1	0,0	78,1
Ausztria	12,3	17,6	3,7	2,6	1,3	0,5	25,7	43,4	5,5	48,9
Lengyelország	:	0,2	8,0	17,3	1,2	1,8	28,5	7,7	5,5	13,3
Portugália	0,0	10,0	10,6	1,1	3,1	1,0	25,7	26,1	10,6	36,7
Románia	0,0	0,6	3,9	0,0	0,1	:	4,6	8,1	0,0	8,1
Szlovénia	42,1	2,5	6,1	0,2	3,0	0,4	12,3	17,2	0,0	17,2
Szlovákia	3,3	0,6	13,7	3,0	0,8	2,3	20,4	9,9	5,1	15,1
Finnország	1,3	15,2	3,5	2,4	6,7	1,0	28,7	65,7	0,0	65,7
Svédország	23,8	6,0	24,4	9,9	0,0	0,3	40,6	44,9	0,0	44,9
Norvégia	6,6	6,1	9,0	3,1	0,0	0,1	18,3	24,3	0,0	24,3

* - pirossal kiemelve a 10% feletti érintettség.

Forrás: European Commission: Employment, Social Affairs & Inclusion.

https://webgate.ec.europa.eu/empl/redistat/databrowser/view/LMP_IND_ACTSUP/default/table?category=mp_indic. Letöltve: 2019.10.25.

A táblázat részletes elemzésére nem vállalkozunk, mert ehhez az egyes országok munkaerőpiaci helyzetének és munkaerőpiaci politikájuk részletes ismertetésére lenne szükség¹, csupán két dologra hívjuk fel a figyelmet:

¹ Az egyes támogatási formákkal kapcsolatos elvárások, s így a nagyságrendjük nyilván nem független a munkanélküliség mértékétől és a munkanélküliek összetételétől, területi elhelyezkedésétől, stb. Ezek vizsgálata meghaladja kutatási céljainkat.

- A gazdaságilag fejlettebb nyugat- és észak-európai országok a munkaerőpiaci szolgáltatásokra, a képzésre vagy a foglalkoztatás ösztönzésére, illetve ezek kombinációjára helyezik a hangsúlyt.
- Az országok mintegy felében a munkát keresők egy adott évben többféle szolgáltatást is igénybe vehetnek.²Ez arra utal, hogy nem egyetlen támogatástól várják a megoldást, hanem –legalábbis bizonyos esetekben – komplex módon igyekeznek a munkát keresőket visszajuttatni az elsődleges munkaerőpiacra.

Tanulmányunkban először röviden bemutatjuk a közmunkával kapcsolatos korábbi kutatások tapasztalatait, majd saját kutatásunk eredményeit, végül kitérünk egy szomszédos ország – Szlovákia – hazánktól eltérő tapasztalataira, összevetve két rendszert.

A közfoglalkoztatás szabályozása és céljai

A közmunka jelenlegi jogi hátterét a 2011. évi CVI. törvény biztosítja, amely a korábbinál egységesebb kereteket adott ennek a foglalkoztatási formának. Bár a törvényből nem olvasható ki, de a kormányzati szándék is megváltozott a korábbihoz képest: a cél a munkanélküliek mind nagyobb arányú bevonása lett. Ennek érdekében nem csak a kínálat, vagyis a közmunkahelyek száma lett több újabb pénzügyi források ideirányításával, hanem a kínált munka visszautasításának következményei is keményebbek lettek: a felkínált munkát visszautasítókat ugyanis automatikusan törlik a munkanélküli nyilvántartásból, így ők elveszítik az addigi juttatásaikat.

A Belügyminisztérium honlapja szerint a közfoglalkoztatás olyan *támogatott tranzitfoglalkoztatás*, aminek legfontosabb célja, hogy a közmunkásokat visszajuttassa az elsődleges munkaerőpiacra. Ezt segíthetik a célirányos képzések is, amelyek a törvény szerint közfoglalkoztatási munkaviszonynak minősülnek.

² Az egy munkát keresőre jutó támogatások száma a következő országokban haladja meg az 1,4-et. Belgium, Írország, Franciaország, Hollandia, Ausztria, Szlovénia, Svédország, Norvégia. A hiányos hazai adatok miatt a magyarországi 1,0 érték nem értékelhető.

A törvény a programok négy típusát definiálta: országos közfoglalkoztatási program, országos startmunka mintaprogram, hosszabb időtartamú közfoglalkoztatás, illetve járási startmunka mintaprogram. Ez a felosztás inkább adminisztratív, illetve finanszírozási szempontokat tükröz, mintsem a közmunka³ tartalmát. Az ún. értékteremtő programok, vagyis, amelyek túlmutatnak az egyszerű közfeladatokon, a Start programokhoz tartoznak.

A kormányzat a 2011 után újjászervezett közmunkaprogramot az egyének szempontjából egyértelműen átmeneti megoldásnak szánta, vagyis az volt a szándéka, hogy az érintettek amint tudnak, lépjenek át az elsődleges munkaerőpiacra. Ennek megfelelően alakították át a segélyezési és a közmunka-bérezési szabályokat, ezzel is ösztönözve a munkanélkülieket a közmunka elvállalására, illetve onnan az elsődleges munkaerőpiacra történő átlépésre. Ennek megfelelően a közmunkabér magasabb lett, mint a segély, de alacsonyabb a mindenkori minimálbérnél. Mivel a minimálbért nem emelte meg a kormány, az ösztönző rendszert csak a munkanélküli támogatások összegének csökkentésével lehetett megvalósítani.

2. táblázat

Amunkanélkülieket támogató eszközrendszerben részesülő munkanélküliek aránya Magyarországon, 2009, 2013, 2017

	2009	2013	2017
Munkaerőpiaci szolgáltatások	:	:	:
Képzés	1,8	2,7	2,1
A foglalkoztatás ösztönzése	8,6	18,7	6,7
Támogatott foglalkoztatás és rehabilitáció	0,0	0,0	0,0
Közvetlen munkahelyteremtés	6,3	15,3	40,6
Vállalkozások indításának támogatása	0,2	0,3	0,8
Σ1-6	16,9	37,0	50,2
Munkanélküli segély	41,4	29,8	34,0
Korai nyugdíjazás	0,0	0,0	0,0
Σ7-8	41,4	29,8	34,0

Forrás: European Commission: Employment, Social Affairs & Inclusion.

https://webgate.ec.europa.eu/empl/redisstat/databrowser/view/LMP_IND_ACTSUP/default/table?category=imp_indic. Letöltve: 2019.10.25.

³ A továbbiakban a közfoglalkoztatást és a közmunkát szinonimaként használjuk.

A fenti táblázatból is látható, hogy a közvetlen munkahelyteremtés, amely kizárólag vagy döntően a közfoglalkoztatást tartalmazza, a 2009 után a munkanélküliek egyre nagyobb részét érte el. A foglalkoztatás ösztönzése is előtérbe került az évtized elején, azonban 2017-ben már a 2009-es szint alá esett, legalábbis a munkát keresők érintettsége alapján. A képzés ugyanilyen görbét írt le, de a vizsgált nyolc év viszonylatában még mindig van egy kis emelkedés. A vállalkozások indításának támogatása is nőtt, de csak keveseket érint. A közfoglalkoztatás elterjedését egyértelműen a támogatásokban érintettek arányának csökkenése kísérte. A közfoglalkoztatás elterjedésére utal az erre fordított közkiadások növekedése is.

3. táblázat
A közfoglalkoztatásra fordított kiadások (2009–2012 tény, 2013–2014 előirányzat)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Közfoglalkoztatásra fordított kiadások, milliárd Ft	59,4	101,1	66,1	132,2	153,8	231,1
Az előző év százalékában		170	65	200	116	150
Tágan értelmezett aktív támogatások közfoglalkoztatás nélkül, Mrd Ft		85,4	64,5	79,9	95,3	103,3
Aktív munkaerő-piaci eszközökre fordított támogatások		43,8	30,9	26,8	33,0	32,0
EU-s elő- és társfinanszírozás		41,6	33,6	53,1	62,3	71,3
Közfoglalkoztatás/(Aktív + EU)		1,2	1,0	1,7	1,6	2,2

Forrás: (Cseres-Gergely & Molnár, 2014)

A közfoglalkoztatottak nyílt munkaerőpiacon való elhelyezkedését segíti elő néhány további intézkedés is, mint például, hogy az állásinterjún való részvétel idejére csökkentett bért kapnak, illetve ha valaki átmeneti időre – határozott idejű szerződéssel 3 és 120 nap közötti munkavégzést vállal az elsődleges munkaerőpiacon, akkor a közfoglalkoztatásból fizetés nélküli szabadságra mehet, vagyis ezt követően visszatérhet a közfoglalkoztatásba. (Közfoglalkoztatási tv., 2011) Ezek mellett sok más – itt nem ismertetett –, a munkanélküliek elhelyezkedését támogató intézkedés született, amelyeknek a közmunkások is kedvezményezettjei.

A közfoglalkoztatás tapasztalatai a magyarországi szakirodalomban

A témát feldolgozó szakirodalom kifejezetten gazdag, még ha csak az utóbbi 10-15 évben készült tanulmányokat nézzük is. Ezek részben statisztikai adatokat elemeznek, de sok esetben kisebb kutatásokra épülnek. E kutatások nagyban hozzájárultak ahhoz, hogy a

közmunkából ne csak adatokat lássunk, hanem magát a folyamatot is, beleértve az egyes aktorok érdekeit, lépéseit, problémáit.

A téma elsődlegesen a közgazdászok érdeklődését keltette fel, azon belül főként azokét, akik a társadalmi folyamatokra általában érzékenyen reagálnak. Mivel a téma átpolitizáltsága a kutatásokba, a szakirodalomba is átsugárzik, ezért a forráskritika kiemelt fontosságú. A kutatási eredmények hitelességét ugyan nem lehet megkérdőjelezni, de a kutatásokban kiemelt témakörök, illetve az eredmények interpretálása sok esetben a kutatók politikai nézőpontját, illetve a kutatást végző szervezetek intézményi beágyazottságát is tükrözi. Az ilyen hatások csökkentésére egy átfogó, a közfoglalkoztatás minden fontos összefüggését feltáró, s nagymintás felmérés lenne alkalmas, aminek óriási lenne a költségigénye. További nehézséget jelent egy minden tekintetben hiteles kutatás elvégzésére, hogy a helyi programok vezetői, vagyis akik a leginkább rálátanak e programok működésére és megvalósulására, kedvezményezettjei a rendszernek, így a kritikai véleményüket, s nem egy esetben az ezek alapját jelentő tényeket is finomítják, vagy elhallgatják.

A közfoglalkoztatók

2012-ben a közfoglalkoztatók kétharmada helyi önkormányzat volt, amelyek a közfoglalkoztatottak háromnegyedét alkalmazták. Egy tanulmány szerint (Századvég Politikai Iskola Alapítvány, 2016b) az egyházak azért nem mutatnak érdeklődést a közfoglalkoztatási programok iránt, mert munkaigényüket a hívекkel e nélkül is meg tudják oldani. A civilszervezetek gyenge részvételét nem indokolják – a szakirodalom egésze kerüli a témát, így nem lehet tudni, hogy szándékuk, szakértelmük hiánya-e az ok, vagy pedig a támogatók szorítják-e ki őket a rendszerből. Egy másik tanulmány szerint nincs hagyománya a közfeladatok civil szervezetek számára való átadásának, s erre a civil szervezetek sem igazán felkészültek (G. Fekete & Lipták, 2014), de az is szerepet játszhat benne, hogy a rendszer finanszírozása kiszámíthatatlan, ami a kisebb önkormányzatok mellett a civilszervezetek esetében is likviditási nehézséget okozhat. (Koltai & Kulinyi, 2013)

Az önkormányzatok számára a program nagy terhet jelent, de előnyökkel is jár. (Századvég Politikai Iskola Alapítvány, 2016b)Egyrészt a számukra ingyen, vagy olcsó

munkaerővel településük ilyen-olyan feladatait tudják ellátni, másrészt bevételt vagy megtakarítást jelent számukra. (Koltai & Kulinyi, 2013).

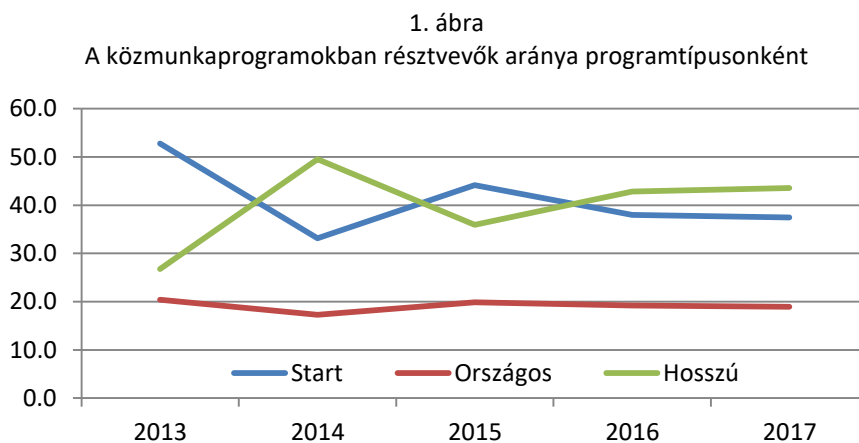
A közfoglalkoztatottak

A közfoglalkoztatottak számbavételénél az első alapvető kérdés, hogy a munkanélküliek vagy pedig a foglalkoztatottak közé soroljuk-e őket. Magyarországi viszonylatban 2013-ig az előbbi, 2014-től az utóbbi a gyakorlat. A szakemberek általában egyetértenek ezzel a megközelítéssel, rámutatva arra, hogy a közmunkások egy része számára nem a munkanélküli, hanem az inaktív státusz lenne a jelenlegi helyzetük alternatívája. A munkanélküliek közé sorolás mellett szól, hogy ők valójában munkanélküliként kerülnek be a rendszerbe, s csak azért tudnak dolgozni – ráadásul sok esetben nem is folyamatosan – mert foglalkoztatásukat kormányzati forrásból biztosítják. Ugyanakkor több szakember is rámutat arra, hogy ha nem foglalkoztatnák őket, jelentős részük nem is munkanélküli, hanem inaktív státuszban lenne. (Bakó & Molnár, 2016) Scharle (Scharle, 2016) is így látja, s felhívja a figyelmet arra, hogy a közfoglalkoztatottak egy része korábban nem munkanélküli, hanem inaktív volt, éppen ezért a jelenlegi metódust tartja helyesnek, azzal a megszorítással, hogy őket a foglalkoztatottak egy speciális csoportjaként kéne definiálni, s az atipikus formában foglalkoztatottak közé kell sorolni.

Számbavételükre több indikátor használatos. Az egyik megközelítés az *érintett létszám* számbavétele, amely az adott időegység (általában egy év) alatt közfoglalkoztatásba került személyek számát adja meg. Az *átlagos létszám* az adott időegység alatt az egy-egy napon közfoglalkoztatásban résztvevők számának átlagát mutatja, az ún. *epizódok száma* pedig a közfoglalkoztatásba történő belépések számát jelzi, ami magasabb, mint az érintett létszám, tekintettel arra, hogy – különböző okokból – egy-egy személy egy év alatt akár többször is bekerülhet a rendszerbe. Adatok két rendszeres forrásból gyűjthetők: a Nemzeti Munkaügyi Hivatal, illetve – később – a Belügyminisztérium kiadványából, valamint a KSH gyorstájékoztatóiból.

A közfoglalkoztatásban résztvevők száma⁴ már a 2008-as gazdasági válság előtt is számottevő volt – 100-150 ezer fő között mozgott –, majd a válság, illetve – később – a kormányváltás hatására rohamos emelkedésnek indult, s 2013-ban már csaknem elérte (G. Fekete & Lipták, 2014), más források szerint (Mód, et al., 2015) meg is haladta a 400 ezer főt. A bővülő létszám mellett a közfoglalkoztatás átlagos időtartama (az epizódok hossza) is emelkedett: 2011-ben még csak 3,9 hónap volt, a következő évre viszont már 6,3 hónapra emelkedett. (Bakó & Molnár, 2016) A belépések csúcspontja 2014-ben volt (561 ezer eset), ezt követően folyamatosan csökkent, 2017-ben már csak 328 ezer belépést tartott nyilván a statisztika. (Ignits, et al., 2018) Az adatok egyértelműen jelzik, hogy a közfoglalkoztatotti szektor 2011 utáni bővülése jelentős mértékben hozzájárult a magyarországi foglalkoztatottsági mutatók javulásához.

A foglalkoztatottak között változó arányú a Startmunka mintaprogramok jelentősége, de néhány év után az átlagos létszám tekintetében valamivel 40% alatti részesedésre állt be. A belépéseket számítva ennél alacsonyabb a részesedése, ami arra utal, hogy az itt foglalkoztatottak stabilabban vannak jelen a közfoglalkoztatotti szférában, mint a többi közfoglalkoztatott.



Forrás: (Ignits, et al., 2018)

A közfoglalkoztatottak nagy részét, 2017-ben 55%-át a legfeljebb általános iskolai végzettségűek adták. Ez már eleve nem teszi lehetővé a magasabb szaktudást, iskolai

⁴ A forrás nem jelöli, hogy milyen típusú adatról van szó. Nagyságrendje alapján az epizódok száma feltételezhető.

végzettséget igénylő munkakörök elterjedését, de úgy tűnik, mégsem az iskolai végzettség hiánya, hanem inkább a szakképzettséget igénylő közmunkahelyek alacsony aránya a meghatározó ebben. Egy 2013-as tanulmány szerint (Koltai & Kulinyi, 2013) mind 2011-ben, mind 2013-ban magasabb (73, illetve 60%) volt a szakképzettséget nem igénylő közmunkában résztvevők aránya, mint a legfeljebb általános iskolai végzettségűeké, vagyis a szakmai végzettséggel rendelkezők számottevő része is csak segéd- vagy betanított munkát kapott.

Közfoglalkoztatás és képzés

A közfoglalkoztatásról szóló szakirodalom kevésbé, de inkább kritikus hangon foglalkozik a közfoglalkoztatás keretében megvalósult képzésekkel, bírálva annak dömpingszerűségét, differenciálatlanságát, a tanárok felnőttképzésben való járatlanságát (lásd például (Zemplényi & Rajzinger, ?)). Egy 2016-ban készült tanulmány szerzői úgy tapasztalták, hogy a foglalkoztatók nem annyira a közfoglalkoztatottak, mint inkább a saját érdekeik mentén küldik képzésre a résztvevőket (Századvég Politikai Iskola Alapítvány, 2016a). Szerepet játszik ebben az uniós források lehívásának lehetősége–kényszere is, amit a szakirodalom indikátorhatásként definiál. Egyes kutatók hasznosnak tartják viszont a gépkezelői és a parkgondozói képzéseket, mert ezekkel sokan tudtak elhelyezkedni később a nyílt munkaerőpiacon (Századvég Politikai Iskola Alapítvány, 2016b), míg mások a mezőgazdasági és az építőipari jellegű képzéseket emelik ki, mivel az ott megszerzett tudást nem csak az elsődleges munkaerőpiacon lehet felhasználni. (Tésits & Alpek B., 2014)

A szakirodalom alapján a rövid és középtávú munkaerő-piaci hozadék tekintetében a közfoglalkoztatás haszna nem rajzolódik ki. Az okok összetettek, kezdve a munkaerőpiac helyzetétől egészen addig, hogy a közfoglalkoztatottak alig kapnak segítséget a munkavállalásukhoz. Problémának látszik az is, hogy a rendszer összemosza a közfoglalkoztatástól várható munkaerő-piaci, szociális és gazdasági hozadékot, anélkül, hogy differenciálná az egyes közmunkás-csoportokkal kapcsolatos eltérő lehetőségeket és az ez alapján megfogalmazható elvárásokat.

A közfoglalkoztatottak és a munkaerőpiac

A kutatások alapján kirajzolódik, hogy a közfoglalkoztatottak közül sokan nem törekednek a nyílt munkaerő-piaci elhelyezkedésre, s ennek okai összetettek. Vannak, akik

az esélyeiket nem látják, mások a munkába utazás időbeni vagy pénzügyi terheit nem tudják vállalni. Sokan felkészületlenek a nyílt munkaerőpiac elvárásaira, vagy családi kötelezettségeik vannak, esetleg betegek. Ha pedig nincs érdemi munkahelykínálat, akkor sokan a keresésről is lemondanak. Ugyanez a hatása az elsődleges munkaerőpiac kínálat munkahelyekkel kapcsolatos bizonytalanságnak is, amit sokan szintén nem vállalnak, már csak azért sem, mert a közmunka mellett valamivel könnyebb alkalmi munkát vállalni. (Messing & Molnár, 2011).

A közfoglalkoztatás munkaerőpiacra visszavezető hatását nehéz felmérni, mert – legalábbis a legutóbbi időkig – a munkaügyi szervezet nem végzett folyamatos adatgyűjtést az onnan kilépők sorsáról. A statisztikában nincs is a kilépésre vonatkozóan precíz módszertan (Koltai & Kulinyi, 2013). Olyan kérdések nem tisztáztak, mint hogy miként vegyék figyelembe az alkalmi munkát vagy a munkaszerződéses jogviszonyt.

A különböző szakemberek eltérő módszertan és térben és időben eltérő mintavételeik alapján 5-10 % közé teszik a közmunkából az elsődleges munkaerőpiacra kilépők éves arányát. A szakirodalom szerint a foglalkoztatásban eltöltött idő növekedésével fokozatosan romlik az elhelyezkedési arány, amiben szerepet játszik a közfoglalkoztatásban résztvevők változó összetétele is. (Cseres-Gergely & Molnár, 2014) Kérdőíves felmérés szerint a kérdezettek csaknem kétharmada (62%) nem is ért egyet azzal az állítással, hogy a közfoglalkoztatás alkalmas a tartós munkanélküliség kezelésére. A szerzők szerint a középkorúak kilépési esélye a legmagasabb, ugyanakkor a szakirodalomban sehol nem találkoztunk arra vonatkozó információval, hogy az elhelyezkedésre milyen hatást gyakorol a közmunka közbeni tanulás.

Két korábbi, egy 1999-es és egy 2001-es Állami számvevőszéki vizsgálat szerint „a közfoglalkoztatási programok a tartós foglalkoztatás emelkedéséhez minimális mértéken járultak hozzá”. Ezt egy későbbi kutatás is megerősítette. (Csoba, 2010b) Egy másik tanulmány az *Út a munkához program* alapján részletezi is ennek okát, s „munkapiaci elfekvőként” illetve az akkori programot, amely valójában csak a segély feltételeként volt képes működni, s semelyik érintett szereplő (a foglalkoztatottak, a foglalkoztatók, illetve a munkaügyi központ) sem hitt abban, hogy ennél többet lenne képes elérni. (Messing & Molnár, 2011) Ugyanezt tapasztalta egy néhány évvel későbbi felmérés alapján készült

tanulmány (Koltai & Kulinyi, 2013), amely közfoglalkoztató szervezetek képviselőit kérdezte saját programjuk hatásáról, s épp az elsődleges munkaerőpiacra való visszatérést érintő kérdések kapták a legalacsonyabb pontot az ötfokozatú Likert-skálán. Koltai és Kulinyi 2013-as tanulmánya hivatkozik egy 2011-ben megjelent vizsgálati eredményre, amely szerint a közfoglalkoztatók igyekeztek a megfelelő munkaképességű dolgozókat megtartani, lebeszélve őket arról, hogy kilépjenek a nyílt munkaerőpiacra. (Koltai & Kulinyi, 2013) Az alacsony visszatérési arány háttérében részben az állt, hogy a közfoglalkoztatási munka egyszerű betanított fizikai munka, amelynél a „munkaerőpiaci reintegráció vagy a munkavállalási készségek fejlődése kevésbé várható”(Koltai & Kulinyi, 2013).

Más összefüggésben, de egy későbbi kutatás is rávilágít erre a problémára. Eszerint a munkaerőpiacon a legnehezebben elhelyezkedni képes, nagyon alacsony iskolai végzettségű, gyenge foglalkoztathatósági kompetenciákkal rendelkező lakossági réteg szorulna rá leginkább a közmunkára, ugyanakkor egy tanulmány szerint az önkormányzatok számára a közmunka mind az energiabefektetést illetően, mind pénzügyileg akkor előnyös, ha arra megfelelően képzett és motivált embereket vesznek fel. Emiatt viszont a „legrosszabb helyzetben lévők nem is lépnek be a közfoglalkoztatási programokba” (Századvég Politikai Iskola Alapítvány, 2016b).

A közfoglalkoztatás gazdasági szerepe

A szakirodalom alapján a közfoglalkoztatással kapcsolatos gazdasági célok három területe határolható le: az önkormányzati működési kiadások lefaragása, a települések infrastrukturális fejlesztése, illetve a vállalkozási célú tevékenység. A kutatók nagy része úgy látja, hogy nagyon sok esetben a közfoglalkoztatásnak szánt gazdasági funkció dominálja a közfoglalkoztatók céljait, s ennek rendelik alá a szociális és a munkaerő-piaci funkciót. Tésits és Alpek szerint az ún. értékteremtő közmunkára eleve a kevésbé hátrányos helyzetű településeknek volt nagyobb esélye, ugyanis ezekben található olyan kvalifikált munkaerő, amelyre támaszkodni tudtak. Éppen ezért szerintük a Start munkaprogramok sem tudták

érdemben javítani a tartós foglalkoztatás esélyeit. Elismerik viszont, hogy településfejlesztő⁵ hatásuk egyértelműen tetten érhető. (Tésits & Alpek B., 2014)

Közgazdasági oldalról a közfoglalkoztatást gyakran éri az a kritika, hogy erőteljes beavatkozást jelent a gazdaság működésébe, s torzítja a piaci viszonyokat, s ez a foglalkoztatottak számára is kihat. (Vágvölgyi & Szép, 2014)E mellett nem lehet elmenni, mert akár piacra kerülnek a termékek (szolgáltatások), akár helyben használják fel ezeket, csökkenti a fizetőképes keresletet más, piaci alapon megtermelt termékek (szolgáltatások) iránt. Ezzel pedig csökkenti a gazdaság jövedelemtermelő képességét, s akár az elsődleges munkaerőpiacon foglalkoztatottak számára is kihat. Váradi is rámutat arra, hogy a közfoglalkoztatási programban megtermelt áruk értékesítése (megítélésünk szerint nem csak értékesítés, hanem helyi felhasználás esetén is) piactorzító hatású, ráadásul nagyon nem hatékony⁶. (Váradi, 2015)

Eddig nem foglalkoztunk azzal a kérdéssel, hogy a közfoglalkoztatás, mint gazdasági tevékenység mennyire alkalmas arra, hogy megállja a helyét versenypiaci körülmények között, s ily módon a közfoglalkoztató szervezet gazdálkodó szervezetté konvertálása révén juttassa el a közfoglalkoztatottakat a nyílt munkaerőpiacra. Ahhoz, hogy ez megvalósuljon, az kell, hogy a közfoglalkoztatási tevékenység előbb-utóbb megfelelő hatékonysággal, vagyis állami támogatás nélkül is működőképes legyen. Ennek egyik feltétele, hogy rendelkezésre álljon ehhez a megfelelő termelő infrastruktúra, a másik, hogy a foglalkoztatottak megfelelő hatékonysággal legyenek képesek ezt használni.

A kormányzat támogatja azokat a formákat, mindenekelőtt a szociális szövetkezetek létrehozását.(G. Fekete & Lipták, 2014) Az infrastrukturális ellátottság ennek eredményeként is sokat javult az utóbbi években, de a források szűkössége mellett a bevonható munkaerő képzettsége és viszonylag magas száma is akadály a további gépesítésnek. Ez utóbbi azt jelenti, hogy a gépesítés sok munkanélküli munkáját feleslegessé

⁵ Ez a településfejlesztés – úgy tűnik a szakirodalom alapján – leginkább a település infrastruktúrájának gondozását jelenti, tehát sokkal inkább működést segítő tevékenység, mintsem valódi fejlesztés, még ha a környezet ápoltsága valóban fejlődésre utal is.

⁶ A tanulmány hivatkozik egy zalai közfoglalkoztatási programra, ahol a polgármester számítása szerint 2012-ben egy kiló paradicsom előállításához 800 forintba került. Egy polgármester szerint a START mezőgazdasági közmunkaprogram a világ legdrágább segélyezési rendszere. (Váradi, 2015)

tenné, így foglalkoztatásuk nem lenne megoldható az adott keretek között⁷. Komoly problémát jelent, hogy a megtermelt termékek nem igazán piacképesek, viszont alkalmasak helyi felhasználásra (Koltai & Kulinyi, 2013), ami az önkormányzatok számára rövid távon előnyösebb, s emiatt sem akarnak kilépni a közfoglalkoztatás keretei közül.

A kutatásról

Módszertan és minta

Kutatásunk elején három kutatási kérdést és ezek alapján öt kutatási hipotézist fogalmaztunk meg. Ebben a tanulmányban alapvetően e kutatási kérdések megválaszolására és a hipotézisek verifikálására törekedtünk, de a kutatás során néhány olyan témakör is felmerült, amelyek ezekkel a kutatási kérdésekkel, hipotézisekkel csak laza kapcsolatban állnak. Kérdéseink és hipotéziseink a következők voltak.

1. A közfoglalkoztatás adott szabályozási rendszere figyelembe veszi-e a közfoglalkoztatottak hosszabb távú munkaerő-piaci igényeit?
 - a. Hipotézis (1): a szabályozás elsődlegesen a munkanélküliek egzisztenciális problémájára koncentrál, illetve arra, hogy a támogatásukat ellenszolgáltatásért adja az állam, munkaerő-piaci helyzetük hosszabb távú javítására nincsenek hatékony szabályozási elemek a rendszerbe építve.
2. A közfoglalkoztatásért felelős szervezetek számára az adott szabályozási környezetben milyen lehetőségek nyílnak arra, hogy saját közfoglalkoztatottaikat az elsődleges munkaerőpiacra juttassák.
 - a. Hipotézis (2): A közfoglalkoztatottak hosszútávú munkaerő-piaci esélyeit javítani kívánó, azt felelősen szem előtt tartó szervezetek erősen korlátozott lehetőséggel rendelkeznek ezen a területen, de kreatív megoldásokkal, esetlegesen kiegészítő forrásokat is felkutatva képesek a közfoglalkoztatottak primer munkaerőpiacon

⁷ A munkaerőpiaci helyzet javulásával természetesen változott a helyzet, de addigra a már rendelkezésre álló képzett és könnyen képezhető munkaerő jelentős része elhelyezkedett az elsődleges munkaerőpiacon, a közfoglalkoztatásban maradtakra így egyre kevésbé lehet építeni a technikai fejlesztések során, még ha elegendő forrás lenne is erre.

történő esélyeit lényegesen javítani. Egyfajta áldozatvállalásra minden esetben szükség van a részükről, mert a kompetenciafejlesztéssel kapcsolatos tevékenység nem minden esetben lehet része a munkavégzésnek, vagyis sok esetben annak rovására történhet. Ezt áthidalni csak erős (helyi) politikai szándékkal lehetséges.

- b. (3) Ennek a tevékenységnek erős korlátai vannak, mert a közfoglalkoztatottak különböző rétegei eltérő módon és eltérő mértékű ráfordítással tehető alkalmassá a primer munkaerőpiacon való elhelyezkedésre. A lehetőségeket a közfoglalkoztatottak adott munkavállalási kompetenciái (szaktudásuk, képezhetőségük, szociális kompetenciák, stb.), a gazdasági és társadalmi környezet, valamint a rendelkezésre álló (szakszerű) képzési és azt kisegítő kapacitás szabja meg.
 - c. (4) A közfoglalkoztatottak egy része esetében olyan komplex esélyjavító (kompetenciafejlesztő) módszerre van szükség, amelyre léteznek ugyan (pl. Magyarországon) kidolgozott módszerek, de ezek egyrészt nem közismertek, másrészt drágák.
3. Összeegyeztethető-e a közfoglalkoztatottak primer munkaerőpiacra juttatása a közfoglalkoztatás közjót segítő tevékenységének megtartásával?
- a. Hipotézis (5): Erre alapvetően akkor van csak lehetőség, ha a közfoglalkoztatási tevékenység piaci alapon is működőképes, vagyis ha egy közintézmény meg tudja vásárolni ezeket a szolgáltatásokat. Erre a hazai önkormányzatoknak csak akkor van forrása, ha ezeket a tevékenységeket egyébként is meg kellene vennie. Éppen ezért a jelenlegi szabályozási környezetben közfoglalkoztatás mögött álló közintézmény csak olyan feladatok esetén lesz hajlandó a közfoglalkoztatottak kompetenciafejlesztésében hatékonyan együttműködni, ha az általuk végzett munkát át tudja tenni a versenyszférába, s ez számára előnyös (vagy legalábbis nem hátrányos).

Kutatásunk egyrészt egy kérdőíves felmérésre, másrészt pedig egy interjú adatfelvételre épült. A kérdőíves kérdezés során 53 program 105, valamilyen irányító

pozícióban dolgozó munkatársát kérdeztük meg. A kérdőív elsődlegesen a kérdezettek preferenciarendszerére és a programok működésére vonatkozó tapasztalatok összegyűjtésére vállalkozott. Egy hosszabb és egy rövidebb változatát alakítottuk ki. Az előbbit programonként egy fő, az utóbbit akár több, a program irányításában résztvevő munkatárs is kitölthette. A kérdezés 2019 első felében történt, a kérdőívet egy kérdőíves internetes szolgáltatás segítségével lehetett kitölteni.

A feldolgozás során a kérdések sajátosságaihoz igazodóan több adatbázist alakítottunk ki. A hosszú kérdőívben szerepelt ugyanis egy olyan táblázat, amely az adott közfoglalkoztatási program több, legfeljebb tíz tevékenységére kérdezett rá, így lehetőség nyílt arra, hogy az érintett kérdések esetében ne a kérdezetteket, hanem a programokat tekintsük eseteknek, így az 53 helyett 152 lett az esetszámunk. A hiányos kitöltések miatt az egyes kérdések nem minden esetben érik el a kitöltők számát. A kérdezés adatait az alábbi táblázatban foglalhatjuk össze⁸.

4. táblázat
A kérdőíves felmérés adatai

	Alapinformációk + elvárások, vélemények a közfoglalkoztatási programokról általában	Esetek száma Átfogó tapasztalatok az adott program keretén belül megvalósult tevékenységekről	Részletes tapasztalatok az adott program legsikeresebbnek tekintett tevékenységéről
Hosszú kérdőív	53	152	27
Rövid kérdőív	52		
Összesen	105		

A kérdőíves kérdezés támpontul szolgál a kutatás interjúkra alapozott felméréséhez, de önmagában korlátozott lehetőségeket nyújt. Sem a viszonylag kis elemszám, sem pedig a minta reprezentativitásának hiánya miatt nem alkalmas a közfoglalkoztatás korrekt számszaki leírására. Ez a megközelítés részben tudatos volt, ugyanakkor a felkért vezetők közül sokan nem is vállalták a feladatot, ami szintén torzította a mintát. A kérdőívek száma alapján csak alapmegoszlásokkal tudtunk dolgozni, s a tapasztalatokat csak az interjúkkal összevetve tudjuk korrekten értelmezni.

⁸ A sárga cellák alapján képeztünk adatbázisokat.

Kutatásunk súlypontját az interjúk adatfelvételre helyeztük. Elsődlegesen a Start programban résztvevő településeket céloztuk meg, mert e programok haladták meg tevékenységükkel az egyszerű közfeladatokat, illetve e településeken beszélhetünk a többihez képest kiemelkedő helyi kezdeményezésekről.

A helyszínek kiválasztása során törekedtünk arra, hogy különböző stádiumban működő közfoglalkoztatási programokat keressünk fel. A helyszínekkel igyekeztünk az ország főbb térségeit lefedni, de értelemszerűen azok a térségek jelennek meg nagyobb súllyal (Észak-Alföld, Észak-Magyarország, Dél-Dunántúl), ahol a munkaerőpiaci helyzet miatt a közmunka jobban elterjedt.

Összességében 14 településen 30 interjút készítettünk, zömmel a közfoglalkoztatási programok helyi irányítóival, néhány esetben beosztottaikkal, illetve közmunkásokkal. Az összegzésnél felhasználtuk öt közmunkaprogramnál tett személyes tapasztalatainkat is. E helyszínen nem készültek ugyan formális interjúk, de a beszélgetések betekintést engedtek a programok működésébe, az irányítók céljaiba és az őket akadályozó problémákba.

A magyarországi kutatást kiegészítette egy párhuzamos szlovákiai kutatás is. A kérdőíves kérdezés hasonló elemszámmal történt (N=100), az interjúk száma kevesebb (8) volt⁹. Az eredeti elképzelés szerint a magyar és a szlovák kutatás teljesen hasonló alapokon (kérdőívvel, interjúvázlattal) történt volna, de időközben kiderült, hogy Szlovákiában a közmunka olyan kis szeletet hasít ki a munkanélkülieket támogató eszköztárból, hogy ott ki kellett nyitnunk a kérdezés fókuszát a többi támogatási eszköz irányába, így a két kutatás némileg eltért egymástól.

A közfoglalkoztatás körülményei

Az önkormányzatok célja – a programvezetők, polgármesterek szerint – többnyire kettős volt. Egyrészt a csökkentett munkanélküli segélynél magasabb jövedelem biztosítása a helyi lakosok számára addig, ameddig azok nem találnak állást maguknak az elsődleges munkaerőpiacon, másrészt pedig a közmunka révén a település tisztaságának, komfortjának

⁹ A szlovákiai kutatást Lelkes Gábor irányította, s ő készítette mindkét kutatási egység (kérdőíves kérdezés, interjúk) összegző tanulmányait is.

javítása, illetve megtakarítás az önkormányzat részére. Minden interjúalanyunk hangsúlyozta a program átmenetiségét, s azt, hogy örömmel lemond az önkormányzati, közösségi előnyről abban az esetben, ha a közfoglalkoztatottjaik találnak maguknak munkát az elsődleges munkaerőpiacon, vagyis bár élvezték a számukra ingyen munka előnyeit, de eleve számoltak azzal, hogy ez számukra is csak átmeneti megoldás.

Két településen találkoztunk a fent jelzethnél tágabb célokkal. Az egyikben komolyan megfogalmazódott, hogy a közfoglalkoztatás révén megszerzett tudást a dolgozók a saját háztartásukban is hasznosíthassák, a másikban pedig komplex segítségnyújtás révén az érintettek társadalmi integrációját segítsék elő. Tudatos gazdaságfejlesztéssel mindössze egy településen találkoztunk. Itt nem csak a fent említett primer problémák megoldásában gondolkodtak, hanem komplex településfejlesztésben. Ez vezetett a sikeresen működő szociális szövetkezethez.

A Start program keretében megvalósult tevékenységek

A pályázati kiírások sokféle tevékenységet lehetővé tettek, ami – a felszínt nézve – nagyon változatos programokat eredményezett. Ha azonban kissé mélyebbre ásunk magunkat a részletekbe, akkor azt látjuk, hogy a változatosságot inkább csak néhány közfoglalkoztatási program jelenti. A programok egy része nem, vagy alig megy túl a sertés- és baromfitenyésztés, illetve a zöldségtermelés körén, kiegészítve esetleg néhány ritkább, de nem különösebben innovatív tevékenységgel (takarmánynövények termesztése, építőipari tevékenység, térsztaüzem, lakatosműhely, faüzem, varroda). Sertéssel, baromfival, zöldségtermesztéssel a felkeresett települések kétharmada foglalkozik.

Bár a Start programok során a támogató Belügyminisztérium valamelyest törekedett arra, hogy az egyes települések összességében változatos termékkínálattal jelenjenek meg, de ez inkább csak a feldolgozó tevékenység esetén érhető tetten, mintsem a növénytermesztésben, illetve az állattenyésztésben. A változatosság hiánya elsősorban a helyi termékek helyi felhasználásának előnyben részesítésével és helyi fogyasztási szokásokkal, valamint a foglalkoztatható – sok esetben rosszul képzett – munkaerővel elvégeztethető, jelentős részben egyszerű kézi munkára épülő tevékenységekkel hozható összefüggésbe. Bár a program elején még sok szakképzett munkanélküli került a közfoglalkoztatásba, s az ő tudásukra, képezhetőségükre, munkatapasztalatukra és

munkamoráljukra könnyebben lehetett építeni, de egyrészt sok esetben az ő szaktudásuk sem illeszkedett a közfoglalkoztatásban megvalósítható tevékenységekhez, másrészt a szakképzetlenekkel, a nehezen képezhetőkkel is számolni kellett a programnak, vagyis elsősorban a velük is elvégezhető tevékenységekre koncentráltak. Különösen ott, ahol egy-egy településen belül – a munkanélküliek számából adódóan – kevés lehetőség volt sokféle tevékenység megvalósítására, s ennek révén a különböző munkavégzési képességű munkaerő differenciált foglalkoztatására.

A mezőgazdasági termelés nem csak a pályázati lehetőségek miatt volt kiemelt jelentőségű, hanem azért is, mert falusi környezetben sokan rendelkeztek olyan (akár informális módon megszerzett) szaktudással, amire építeni lehetett. A növénytermesztést részben ez indokolta, részben pedig az, hogy ebben a legkisebb a kockázat a leggyengébb munkavégzési képességűek foglalkoztatásával. Az állattenyésztés és a mezőgazdasági termékek feldolgozása általában a kvalifikáltabb, a társadalomba jobban beilleszkedettek számára kínál munkát. Nem csak azért, mert ezek a feladatok összetettebbek, hanem részben az állatok, részben a gépesítés miatt nagyobb felelősséggel járnak.

Néhány kreatívabb közfoglalkoztató igyekezett piaci réseket keresni, s ezekhez igazodó termékeket előállítani. Az állattenyésztésen belül ilyen például a kecske, a juh, a mangalica, a strucc és a fűrj tenyésztése, a méhtartás, a növénytermelésen belül pedig bogyósgyümölcsökkel, homoktövissel, gombával, gyógynövényekkel találkoztunk, amelyek feldolgozása további lehetőséget kínál. Az e tevékenységek nyomán megtermelt termékek esetében már általában a tágabb felvevőpiacot célozták meg az érintett programok, mert a helyi piac ebben a tekintetben erősen korlátozott.

Kérdőíves felmérésünk keretében 152 tevékenységet azonosítottunk, amelyeket 12 csoportba soroltunk. Ezek alapján három-négy fő tevékenység rajzolódik ki, melyek közül a legnagyobb arányt a közterület-fenntartási jellegűek képviselik.

5. táblázat

Az egyes közfoglalkoztatási programok keretében megvalósult tevékenységek a kérdőíves felmérés adatai alapján

	N	%
Útkarbantartás, közterület-fenntartás, hulladéklerakó felszámolása	35	23.0
Belvízvédelem	5	3.3

Építőipari tevékenység	9	5,9
Mezőgazdasági tevékenység	27	17,8
Élelmiszeripari tevékenység	6	3,9
Faipari tevékenység	4	2,6
Kézműipari tevékenység, „helyi sajátosság”	18	11,8
Szociális tevékenység	3	2,0
Tűzelőanyag-előállítás	5	3,3
Egyéb	5	3,4
Nincs válasz	35	23,0
Összesen	152	100,0

Kérdőíves felmérésünk szerint a kínált munka nagyon sok esetben nem is nyúlik tovább a betanított vagy segédmunkánál, holott a statisztikák azt jelzik, hogy nem csak a képzetlenek rétegét érinti a közfoglalkoztatás. Az természetesen nem várható el, hogy a rendszer mindenkinek figyelembe vegye a szakmai végzettségét, de az annál inkább, hogy az előképzettségüket figyelembe véve olyan szakmunkát kínáljon, amelynek megtanulására a közmunkások képesek lehetnek. A – jól megválasztott témájú – tanulás egyben a közfoglalkoztatottak (újabb) szakmához jutását is elősegíthetné, de legalábbis tanulási kompetenciáikat fejleszthetné.

6. táblázat

Az egyes közfoglalkoztatási programok keretében megvalósult tevékenységek keretében végzett munka jellege a kérdőíves felmérés adatai alapján

	N	%	% (érvényes esetek)
Csak segéd- és/ vagy betanított munka	68	44,9	56,4
Csak szakmunka	4	2,6	3,3
Segéd és/vagy betanított munka mellett szakmunka is	27	17,8	22,3
Érettségit igénylő munka is	16	10,4	13,2
Egyéb munka	6	3,9	5,0
Összesen	121	79,6	100,0
Nincs válasz	31	20,4	
Mindösszesen	152	100,0	

A termékek felhasználása

A Start program keretében előállított termékek belső intézményi felhasználásra is kerülhetnek, de akár szabadon értékesíthetők is. Ez utóbbi legfontosabb feltétele, hogy legyen rá kereslet, s hogy ár és minőség tekintetében versenyképes legyen. Élelmiszerek

esetében követelmény az is, hogy a gyártás és/vagy a végtermék megfeleljen az élelmiszerbiztonsági előírásoknak. Az ár jellemzően nem gond, miután az állam teljes mértékben, vagy jelentős részben állja a bérköltségeket, sőt a beruházási költségek jó részét is. Komolyabb gondot jelent a minőség, elsősorban a stabil minőség garantálása, mert a termelés – a mezőgazdasági termékek esetében – nagyon kiszolgáltatott a természet erőinek, s – minden termék esetében – a munkaerő hozzáértésének és fegyelmezett munkavégzésének. Ennek hiányában pedig nagyobb felvásárlónál nincs esély az értékesítésre. Az élelmiszerbiztonsági előírások teljesítése azért is nehéz, mert a rendelkezésre álló technika ritkán felel meg ennek. A választék kialakítása és a vevők megtalálása sem könnyű, mert sok településen nem található, vagy nem megfizethető erre alkalmas végzettségű, tapasztalatú szakember.

Mindez a helyi felhasználású termékek termelése irányába vitte a rendszert, ami egyben kisebb kockázatot is jelent. Igaz, a felvevő piac korlátozott, ugyanakkor stabil. A helyi felhasználást sok esetben kiegészíti a termékek kis mennyiségű, inkább ad hoc jellegű, jellemzően piacokon, vásárokon, esetleg kisebb boltok számára történő értékesítése. Az elérhető árbevétel kisebb települések számára így is jelentős lehet, ugyanakkor ez az irány nem csak az előállítandó termékek körét, hanem a mennyiségét is korlátozza. Ez pedig gátolja a termelékenység növelésének lehetőségét, ami egyben megnehezíti a közfoglalkoztatás vállalkozássá történő konvertálását.

A résztvevők

A programba való bekerülés lehetőségét az interjúk alapján nem könnyű rekonstruálni, mert az interjúalanyok nem voltak érdekeltek abban, hogy a nyilvánosság előtt nem vállalható – esetleges – szelekciós szempontokat felvállaljanak. Az mindenesetre látható, hogy korábban lényegesen nagyobb lehetőség volt a szelekcióra, mert a férőhelyek száma nem tette lehetővé, hogy minden munkanélküli bekapcsolódjon a programba. Az utóbbi egy-két évben, a munkaerő iránti kereslet növekedésével a munkanélküliek száma a felkeresett településeink mindegyikén – az országos tendenciáknak megfelelően – jelentősen visszaesett. Ebben az is szerepet játszott, hogy az idősebb közmunkások nyugdíjba mentek. A nyílt munkaerőpiacon való elhelyezkedés elsősorban a képzetettebbeket érintette, helyüket pedig részben mások, interjúalanyaink szerint a munkára kevésbé alkalmasak töltötték be,

amellett, hogy lényegesen kevesebben is dolgoznak a rendszerben. Interjúalanyaink állítása szerint most már mindenkinek van lehetősége a közmunkára, aki „valamennyire” is alkalmas erre. Ebből lehet következtetni arra, hogy korábban a munkára legkevésbé alkalmas réteg kimaradt a közmunkából. 2018-ban viszont már inkább csak átmeneti bejutási nehézségekről lehetett beszélni, vagyis inkább csak az fordult elő, hogy év közben jelentkezőket utasították el. Mindez valószínűsíti, hogy az önkormányzati vezetők helyzetükkel való visszaélése, amiről olykor a szakirodalom vagy a médiaíradások említést tesznek, kisebb jelentőségű lehet.

A közmunkások összetétele nagyban függ az adott település tágabb térségének munkaerőpiacától, a munkahelyek elérhetőségétől, valamint a munkavállalók mobilitási lehetőségétől és hajlandóságától. A kedvezőbb munkaerőpiaci helyzetű térségekben és viszonylag mobil munkavállalók mellett részben már csak azok maradtak a rendszerben, akik végképp nem kellenek a munkaerőpiacnak, részben pedig azok, akik átmenetileg, vagy hosszútávon nem is akarnak ott elhelyezkedni.

A munkahelyektől távoli településeken történő munkavállalást erősen befolyásolják a tömegközlekedési lehetőségek. A fontosabb közlekedési folyosók mentén élőknek jobbak az esélyeik, őket egyes esetekben a munkaadók szállítják munkába és vissza. Ennek hiányában komoly visszatartó erőnek számít ugyanakkor az utazási költség, amit a munkaadók – törvényi szabályozás ellenére – nem mindig hajlandók átvállalni.

A közmunkások között általában többségben vannak a nők, mert többnyire rájuk hárul a gyermeknevelés, illetve a beteg, idős családtagok ellátása, ami mellett nincs lehetőségük távoli munkahelyen, merev munkabeosztás mellett munkát vállalni. Akadályozza őket az is, hogy a jellemzően egy családi autót a családfők használják, ami a családi összbevétel maximalizálása szempontjából – a férfiak jobb kereseti lehetőségei miatt – pénzügyileg is logikus döntés.

Felülreprezentáltak az idősebbek is, akik már kevésbé tudnak a nyílt munkaerőpiac kívánalmainak megfelelő intenzív munkát végezni, akiknek szakképzettségük elavult, s már kevésbé érdemes beruházniuk a munkavégző képességükbe. Közmunkán maradásukban feltételezhetően az is szerepet játszik, hogy életkorukból adódóan nekik már csak magukról kell gondoskodniuk, vagyis kisebb jövedelemmel is megelégednek. Sok esetben az

egészségük is megromlott. A betegség egyébként is sok problémát okoz, ugyanis a munkavégző képességet elbíráló rendszer nincs összhangban a valósággal, s olyanokat is munkaképesnek nyilvánít, akik – legalábbis képzettségüknek megfelelő munkakört – biztosan nem tudnak ellátni. Nagyon nagy arányban vannak jelen a rendszerben a különböző mentális betegséggel küzdők.

A közmunkások között számottevően jelen van egy olyan réteg, amely ugyan minden szempontból alkalmas lenne az elsődleges munkaerőpiacon való elhelyezkedésre, de mivel nagyon kiszolgáltatott lenne ott, az ezzel kapcsolatos kockázatot nem meri vállalni. Ezzel kapcsolatban utalni kell arra is, hogy még mindig vannak olyan vállalkozások, amelyek csak addig foglalkoztatnak korábbi közmunkásokat, ameddig megkapják az ez után járó támogatást, illetve ameddig foglalkoztatási kötelezettségük van emiatt.

E tanulmányban is többször utaltunk rá, hogy a közmunkások összetétele befolyásolja az elvégezhető munkák körét. Azonban nem csak ezt, hanem a munkavégzés intenzitására és a munkával kapcsolatos felelősségvállalásra is kihat. Ez a probléma már akkor is jelen volt, amikor a munkanélküliek közül még jelentősebb mértékben válogatni lehetett, de azzal, hogy a szelekció lehetősége csökkent, még inkább a felszínre került a probléma. Sem a közmunkafelvétel korlátozása, sem a kizárás nem megfelelő eszköz ennek kezelésére. Maguk az irányítók (jellemzően polgármesterek, vagy – nagyobb önkormányzatok esetén – alacsonyabb beosztású vezetők) is látják, hogy a közfoglalkoztatottak jelentős része olyannyira elszakadt a munkahelyi elvárások melletti munkavégzéstől, hogy a munkába járással kapcsolatos minimális követelményekhez való alkalmazkodásra is csak türelemmel és hosszabb távon vehető rá. Korábban még a munkába járás rendszerességével, pontosságával is komoly gondok voltak, amiket úgy-ahogy sikerült általában megoldani, de ennél többet sok esetben már nem is tudnak elérni. A munkából való kizárás sok esetben a közfoglalkoztató szervezetnek sem érdek, mert az elküldött közmunkás helyére jobbat ritkán tudnak felvenni, a vállalt feladatot – különösen, ha termelőmunkáról volt szó – pedig el kell látniuk. Az elbocsátás ellen szól az is, hogy megfelelő jövedelem hiányában a munkanélküliek „életben tartása” az önkormányzatokra (is) hárul, vagyis előnyösebb számukra a központi költségvetésből biztosítani számukra – akár nagyon alacsony teljesítmény mellett is – a közmunkabért, mintsem saját költségvetésük terhére különböző támogatásokat biztosítani.

Mindezek következtében az olyan kisebb súlyú fegyelmezetlenségek, mint az alkalmankénti önkényes távolmaradást vagy késve érkezéstmég rendszeres előfordulásuk esetén is inkább csak fizetésmegvonással szankcionálják, míg a hanyag munkavégzést sűrű ellenőrzésekkel, illetve szervezeti megoldásokkal – brigádvezetők kinevezése – igyekeznek megelőzni. Korlátozott lehetőségeiket ők is látják, s nem ritkán azt az álláspontot képviselik, hogy az adott közmunkabér mellett nem is várható el, hogy a közmunkások teljes erőbedobással dolgozzanak. Ez a hozzáállás viszont legitimálja az alacsony munkateljesítményt.

A közmunkába bekapcsolódók számát csökkenti a rendszeresalkalmi munka. Létezik egy – vélhetően szűk – réteg, amelyik inkább nem vállalja a közmunkát, s akár le is mond emiatt a munkanélküli támogatásról, mert az alkalmi munkával megszerezhető jövedelem két-háromszorosa a közmunkabérnek. Mivel ezek a munkák jellemzően szezonálisak, ezért csak kevesen engedhetik ezt meg maguknak, sokkal jellemzőbb, hogy az érintettek megpróbálják összehangolni az alkalmi munkát a közmunkával. Ha az alkalmi munka nem feketemunka, akkor legálisan is ki lehet maradni a közmunkából, de természetesen ez utóbbiban a kiesett napokra nem jár bér. Emiatt, illetve azért, mert az alkalmimunka-vállalás nem mindig törvényes keretek között történik, sokan inkább a szabadságuk terhére végeznek külön munkát.

Ezzel kapcsolatban két problémát tudunk említeni. Az egyik a közmunkaadókat érinti, akik időnként nehezen tudják megoldani a közmunkásaik távolmaradását. Részben azért, mert bizonyos munkakörök (például az állattenyésztésben) igénylik a folyamatos jelenlétet, részben pedig azért, mert az alkalmimunka és a közmunkában ó ellátott feladatok csúcsidőszaka jellemzően egybeesik, lévén mind a kettő erősen kötődik a mezőgazdasághoz.

A másik probléma az egyéneket érinti, akiknek szempontjai természetesen mások, mint a munkaadóké. Ha a közfoglalkoztató el is engedné őket szabadságra, azt csak időarányosan vehetik ki a jogszabályok miatt, s mivel a gazdasági év a közfoglalkoztatásban márciusban kezdődik, a nyár végi, kora őszi csúcsidőszakokra nem gyűlik össze elegendő kivehető nap.Éppen ezért előfordul a közmunkától való igazolatlan távolmaradás, amit a közmunkaprogramok vezetői változó rugalmassággal kezelnek: többnyire szemet hunynak felette, lehetőséget biztosítva az érintetteknek, hogy a plusz munkával pótolják a kieső

időszakot, mások pedig levonják az adott napra járó munkabért. A bérkülönbözlet miatt azonban sokaknak még így is megéri, még ha az alkalmi munkában hosszabb munkaidővel, s intenzívebb munkával kell is számolniuk.

A közfoglalkoztatás funkciói

A szociális funkció

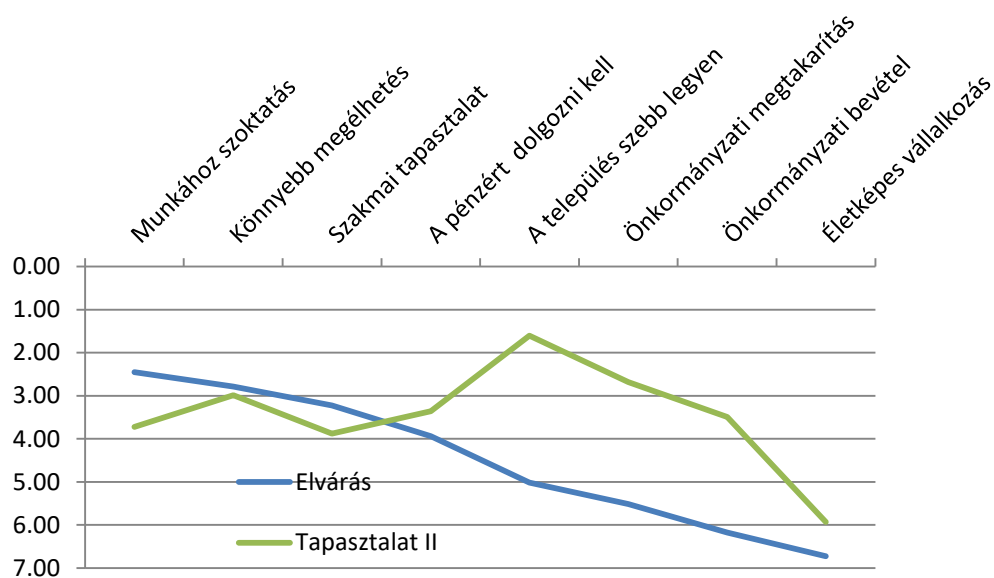
A közfoglalkoztatási bérek önmagukban még a „tisztos szegénység” elérésére sem alkalmasak, ami komoly problémát jelent azokban a családokban, ahol nincs az elsődleges munkaerőpiacon dolgozó családtag. Az alacsony közmunkabér az elsődleges munkaerőpiac irányába terelné a közmunkásokat, de – mint láttuk – ennek sok akadálya van. Ennek megfelelően a rendszer nem mindenki esetében képes előmozdítani a társadalmi integrációt. Már csak azért sem, mert a közmunka presztízse nem túl magas. Ebben jelentős különbségek rajzolódnak ki, amiben az adott település polgármesterének, illetve a településen élők közötti, már korábban kialakult kapcsolatrendszernek van komoly szerepe.

Mivel – mint írtuk – az alacsony közmunkabérvisszahat a teljesítményre, s ezt sok esetben a programok vezetői is tudomásul veszik, ez a közmunkások megítélését is befolyásolja: sokan munkára alkalmatlannak ítélik őket, holott közülük nem kevesen az időnként kínálkozó alkalmi munkákban intenzív munkával vesznek részt. Maguk a vezetők sem veszik észre ezt az ellentmondást, s nem gondolkoznak el azon, hogy az eltérő teljesítmény mennyire vezethető vissza a kétféle munkavégzés eltérő körülményeire.

Kérdőíves felmérésünk alapján készült az alábbi ábra, amely az jelzi, hogy a kérdezettek mit vártak a közmunkaprogramtól, s mennyire teljesültek a várakozásaik. Eszerint elsődlegesen a közmunkások javát várták, ugyanakkor sokkal inkább a település profitálása rajzolódik ki végeredményként.

2. ábra

A közmunkaprogramok irányításában résztvevők várakozásai és azok teljesülése
(Az adott szempont fontossági sorrendje)



Néhány közmunkással készült interjúnk szerint maguk a közfoglalkoztatottak véleményei is eltérők. Vannak, akik örülnek a munkának, s dolgozónak tekintik magukat, mások szerint közmunkásokat sokan másodrendű állampolgároknak tekintik. Az eltérés okát kutatásunk során nem sikerült feltárni, de nagy valószínűséggel a helyi társadalmi viszonyok, illetve – talán attól nem függetlenül – a települések vezetőinek hozzáállása befolyásolja ezt érdemlegesen.

Visszavezetés a munkaerőpiacra

Bár a közfoglalkoztatásból – különösen az utóbbi években – rendszeres volt a kilépés az elsődleges munkaerőpiacra, kutatásunk azt jelzi, hogy ebben a közfoglalkoztatásnak korlátozott volt a szerepe. A kilépők általában a viszonylag rövid ideig munkanélküliek közül kerültek ki, vagyis leginkább azok, akik munkaerőpiaci kompetenciái inkább csak kondicionálásra szorulnak. Az ő esetükben valóban szerepet játszhatnak azok a tényezők, amelyeket a kormányzat a közfoglalkoztatási programtól várt.

A régóta nem dolgozók, vagy akár a soha sem foglalkoztatottak esetében, vagy akik egyéb tényezők miatt alkalmatlanok a munkavégzésre, a közfoglalkoztatási program viszonylag keveset nyújt. A foglalkoztatás rendszere rugalmatlan, nem igazodik a munkavállalók munkaidővel, munkaintenzitással kapcsolatos, illetve csak bizonyos feladatokra való alkalmasságára korlátozódó lehetőségeihez, s ahhoz, hogy mindezeken többnyire csak lassú előrelépésre lehet számítani, és arra is csak megfelelő segítség mellett.

A rugalmasság kevés nyoma rajzolódik ki a rendszerben. Elvi lehetőségként a részmunkaidő kínálkozik, de ez az alacsony közfoglalkoztatási bérek mellett reálisan nem vállalható a közfoglalkoztatottak számára. Ennek következtében olyanok is teljes foglalkoztatásban dolgoznak, akik erre nem képesek.

A munkaerőpiacra történő visszavezetés tekintetében két területen figyelhető meg előrelépés: egyrészt rendszerességre szoktat a foglalkoztatás, másrészt elősegíti a munkahelyi körülményekhez való alkalmazkodást. Erről meglehetősen egységesen nyilatkoztak a programok vezetői, akik állítják, hogy a résztvevők fokozatosan megszokták a napi munkába járás rutinját, s többé-kevésbé képesek lettek beilleszkedni a munkatársi környezetbe is, megszokták, hogy másokkal együtt kell feladatokat ellátni, hogy alkalmazkodni kell másokhoz, s a nézeteltéréseket sem kiélezetten megoldani. Ez utóbbira többnyire figyelnek a vezetők is, akik – lévén többnyire polgármesterek – megtanulták a személyes konfliktusokat is kezelni. Mindez azonban kevésnek látszik ahhoz, hogy ez a munkanélküliréteg sikerrel beléphessen az elsődleges munkaerőpiacra, vagy legalábbis ahhoz, hogy ott megállja a helyét. Interjúalanyaink leginkább a munkaintenzitást és a munkával kapcsolatos felelősségvállalás hiányát említették ezzel kapcsolatban. Bár a programvezetők ezért nem a közmunkát általában, vagy a saját programjukat tartják felelősnek, hanem az érintett munkavállalókat, de ez így is arra utal, hogy a rendszerből hiányoznak, vagy nem működnek jól azok a kiegészítő támogatások, amelyeknek a funkciója lenne támogatni a közmunkásokat ezeken a területeken. E funkciók hiánya, megtámogatva a belső ösztönzési rendszer hiányával vezet oda, hogy a közfoglalkoztatáson belül is alacsony a munkaintenzitás, s így a termelékenység is¹⁰.

Azzal, hogy a rendszer nem ad lehetőséget a bérek differenciálására, nem is ösztönöz a nagyobb munkaintenzitásra, s sok interjúalanyunk szerint ez még a magasabb teljesítményre képes közmunkások teljesítményét is visszahúzza. A programok irányítói ezt a problémát úgy igyekeznek áthidalni, hogy a hasonló teljesítményre kész embereket igyekeznek azonos tevékenységre és/vagy ugyanabba munkacsoportba beosztani. Ennek

¹⁰ A munkatermelékenység természetesen elsősorban nem ehhez, hanem a termelés technikai feltételeire vezethető vissza elsődlegesen, de a termelés technikai feltételeinek javítását is részben a munkaerő képzetlensége, illetve a technika kezelésére – egyéb okból – való alkalmatlansága is akadályozza.

viszont hátránya, hogy a leszakadó rétegek szegregálódnak, annak minden következményével együtt. Néhány esetben találkoztunk pótlólagos pénzügyi támogatással is, de ezt egyik esetben sem kötötték össze a munkaintenzitással, inkább azok számára nyújtották, akik nagyobb felelősséggel járó, magasabb szaktudást igénylő munkakört töltöttek be. Ez a megoldás – bár törvényességéről megoszlanak a vélemények – alkalmas a településen belüli nagyobb feszültségek levezetésére, de nem alkalmas arra, hogy egy-egy tevékenységen belül magasabb színvonalú, intenzitású munkára késztesse.

Az elsődleges munkaerőpiacra történő visszatérést illetően komoly problémát jelent, hogy az a munkakövetelményeket illetően nagyon távol áll a közmunkától, s ezt a távolságot sokan, főként az alacsony képzettségűek, s a hosszabb ideig munkanélküliek nem tudják megugrani. A két eltérő elvárásrendszer jelentő munkaviszony között nincs átmenet. A kormányzat ezt a problémát részben képzésekkel, kompetenciafejlesztéssel igyekszik enyhíteni, részben pedig szociális szervezetekkel kívánja áthidalni.

Képzések a közmunkában

Az elsődleges munkaerőpiacra való visszavezetést hivatottak elősegíteni a képzések. Akár úgy, hogy a munkaerőpiacon közvetlenül érvényesíthető szaktudást adnak, akár úgy, hogy csak valamilyen kompetenciafejlesztés a céljuk.

Miután nagyon differenciált területről van szó, hiteles képet sem a kérdőíves felvétel, sem pedig az interjúk alapján nem tudunk megrajzolni, pusztán néhány jellegzetességre, összefüggésre tudjuk felhívni figyelmet.

Bár a közmunkásokat bizonyos esetben kötelezni lehet a tanulásra, a tapasztalatok szerint inkább csak a puhább kényszer jelenik meg a rendszerben. Így a közmunkaszünet idejére a tanulás okán biztosított közmunkabér vagy a rábeszélés. Ez a kvázi kényszerítés is azonban sok kritika forrása, tömegesen kerültek ugyanis a képzésekbe olyanok, akik a tanulásban nem voltak (eléggé) motiváltak.

A tanulói motiváltság hiánya több tényezőre is visszavezethető. Az egyik ok, amit több kutatás is igazol¹¹ hogy a kevésbé iskolázottak – márpedig a munkanélküliség főként e réteget érinti – a tanulást nem tekintik hosszú távú beruházásnak, vagyis csak akkor hajlandók tanulni, ha annak közvetlen haszna látható számukra. Márpedig a tanulási lehetőségek többnyire nem szolgálták közvetlenül az elhelyezkedést, így a tanulást értelmetlen kényszernek érzik. Hozzájárul ehhez, hogy a program keretében megszerzett végzettséget a közmunkarendszer nem honorálja magasabb bérrel sem.

Másik fontos tényező, hogy a munkaügyi központok által kezdeményezett képzések szinte teljes mértékben kínálatvezéreltek voltak, vagyis az egyéni érdeklődésnek, szándéknak, ambíciónak semmi szerepe nem volt. Márpedig a képzések többségét a munkaügyi központok kezdeményezték, s csak kisebb részében a közmunkát szervező önkormányzatok – akár úgy, hogy a közmunkásaik számára tudatosan kerestek lehetőséget a kínálatból, akár úgy, hogy maguk próbáltak a kormányhivataloknál lobbizni a megfelelő képzések indításáért. Mindennek érzékelhető jelentősége van, mert míg az előzőben mind a tanfolyam tartalma, mind a képző szervek kiválasztása, mind a beiskolázás inkább adminisztratív-bürokratikus szempontok szerint történt, az önkormányzati kezdeményezésű képzések inkább látszanak igazodni a helyi, mindenekelőtt a helyi közmunkaprogram elvárásaihoz. E mögött a közmunka vállalkozássá fejlesztésének célja található, ami nem csak a közmunkaadó számára fontos, hanem a közmunkások számára is perspektívát nyújt.

Olyanok is bekerülnek a rendszerbe, akik számára közgazdasági értelemben már nincs is szükség képzésre, mert sem egyéni, sem társadalmi szinten nem térül meg a ráfordított kiadás. Ez szintén visszahat a motivációjukra, de a képzések általános megítélésére is.

Tartalmi megközelítésben a képzések két nagy csoportja rajzolódik ki: a kompetenciafejlesztő, illetve a szakmai képzések. Az utóbbi években a szakmai képzések felé mozdult el a rendszer, ugyanakkor munkaügyi központok által kezdeményezett képzések esetében nem rajzolódik ki ezekkel kapcsolatosan egyértelmű koncepció. Nemcsak nem látható a közmunkások szaktudását fokozatosan felépítő, az egyre magasabb szintre emelő,

¹¹ Lásd erről például egy csaknem két évtizeddel ezelőtti nagymintás, a felnőtt lakosságra vonatkozóan sok szempont szerinti reprezentatív felmérést. (Györgyi, 2003)

az előképzettségükhöz igazodó stratégia, de az sem állítható, hogy a képzések tartalma akára – nem is könnyen megragadható – munkaerőpiaci igényekhez, akára közmunkák keretében betöltött munkakörökhöz igazodna. Sok esetben előfordult, hogy egy-egy kisebb térségben, vagy akár egy-egy településen a tanulók mindegyike ugyanabban a képzésben vett részt, miközben ezt a gazdaság egyáltalán nem igényelte: az általunk felkeresett települések közelében sehol nem telepedtek meg az utóbbi években olyan nagyobb üzemek, amelyek azonos szakmával rendelkező dolgozókat nagyobb számban kerestek volna. Ugyanakkor a többnyire rövid idő alatt „kitanult” szakmák értéke a távolabbi munkaerőpiacon sem sokat ér – bár természetesen ez az általános munkaerőpiaci helyzet függvénye is.

Az azonos szakmák tanulása nem egyszerűen átgondolatlan döntés, hozzájárul ehhez a közmunkások mobilitásának hiányára is: a tanulás érdekében komolyabb utazást nem akarnak és/vagy nem tudnak vállalni.

A kérdőíves felmérés azt jelzi, hogy egy-egy közfoglalkoztatáson belül tevékenységhez ritkán tartozott képzés, s még ritkábban olyan, amely az adott tevékenységben való elmélyülést, szakmai előrehaladást szolgálta volna. Ebben szerepet játszhat az is, hogy az közmunkaprogramokért felelős önkormányzatok sem nagyon fogalmazzák meg ilyen igényüket, megelégszenek – ha egyáltalán szükségesnek látják – valamilyen, az adott munkakörre betanító rövid tanfolyammal. Enne háttere összetett: többnyire nem is látják ennek fontosságát – az önkormányzati vezetők ilyen irányú szakértelemmel sem igen rendelkeznek –, de nem is érdekük, hogy a közmunkások, főként, ha ún. értékteremtő tevékenységben vesznek részt, kiessenek a munkából a képzés idejére. Még így is sok esetben megtörténik, hogy a kormányhivatalok a leginkább mezőgazdasághoz kötődő tevékenységek kampányidőszakában indítanak képzést. A képzések tartalma sok esetben nem igazodik a közfoglalkoztatottak előképzettségéhez, igényeihez, munkaerőpiaci terveihez sem. Problémát okoz az is, hogy tartalmilag nem épülnek egymásra, így a sok megszerzett végzettség szétaprózott tudást eredményez.

7. táblázat
Kapcsolódott-e az adott tevékenységhez valamilyen képzés?
Válaszok a kérdőíves felmérés adatai alapján

	N	%	% (érvényes esetek)

Volt, mindenkinek	8	5,3	6,7
Csak a közmunkások egy része számára	15	9,9	12,5
Nem volt	97	63,8	80,8
Összesen	120	78,9	100,0
Nincs válasz	32	21,1	
Mindösszesen	152	100,0	

Mindezek ellenére van egy szűk, de számottevő réteg, amelyik kihasznál minden tanulási lehetőséget. Teszi viszont ezt inkább azért, mert szívesebben tanul, mint dolgozik, s nem is akar feltétlenül elhelyezkedni a megszerzett végzettségével.

Komoly problémája a képzési törekvéseknek, hogy nagyon különböző előképzettséggel rendelkező közfoglalkoztatottakat terelnek egy-egy képzésbe, így egyesek nem képesek lépést tartani a tananyaggal, míg az mások számára felesleges tanulnivalókat tartalmaz. Főleg az alföldi nagyobb településeken jellemző ez a probléma, ahol a lakosság kevésbé szokott hozzá, hogy más települések szolgáltatásait vegye igénybe, így a tanítás helyben történik, ami a heterogén csoportok kialakulásának egyik fő oka.

A legkevésbé képezhető rétegek kapcsán felmerül az oktatási módszerek kérdése is. Bár erre az interjúalanyainknak nem volt rálátása (szakértelme sem), mindenesetre nem láthatók sem ezzel kapcsolatos előzetes felmérések, sem pedig speciális pedagógiai módszerek.

A rendszer felismerte ugyan, hogy sokan tanulási nehézségekkel küzdenek, ezért nem lehet őket szakmára tanítani, hiszen hiányoznak ehhez a szükséges alapok, de egyrészt csak a *tanulási* alapkompenciákra koncentrált, másrészt nem vette figyelembe, hogy még az azonos végzettséggel rendelkezők között is nagyok ebben a különbségek, s nem célszerű mindenkit ilyesmire beiskolázn.

A munkavállaláshoz szükséges kompetenciák fejlesztése is bekerült a rendszerbe: bizonyos elemei részben önállóan, de jellemzően inkább más a képzések keretében valósulnak meg. Leginkább a munkahelykeresés támogatása lett a képzési tananyag része, bár nem mindig átgondoltan. Ezek interjúalanyaink szerint adott esetben nagyon hasznosak lehetnek, még ha nem elég differenciált is a rendszer, vagyis nem nézi, hogy kinek mely elemeire van szüksége valójában. Ugyanakkor számításba kell venni a képzéseknek a

következő generációkra kifejtett hatását is, vagyis ha a közmunkás szülők nem is profitálnak ebből a tudásból, azt valamelyest átörökíthetik gyerekeikre.

Ennél többet viszont alig nyújt a rendszer. Alapvetően hiányzik az elhelyezkedést akadályozó egyéni problémák feltárása, azonosítása, nem beszélve a problémakezelésről. Ezek igényét a közfoglalkoztatók vezetői meg sem fogalmazzák (ez nem is róható fel nekik, hiszen jellemzően nem szakértői ennek a területnek). A rendszerben jellemzően nincsenek megszólítva azok a szervezetek, szakemberek, amelyek, illetve akik külön-külön, vagy – többnyire csak együttesen, komplex módon – lennének képesek kezelni a komplex egészségügyi, mentális, szocializációs, tanulási, stb. problémákat. Leginkább a mentális segítségnyújtás hiányzik, holott erre sokaknak nagy szüksége lenne erre, mert e nélkül kevés az esélyük arra, hogy az elsődleges munkaerőpiacra kikerüljenek, vagy ott megállják a helyüket.

A korábban jelzett problémák ellenére több interjúalanyunk úgy érzékeli, hogy a tanulás „valami előrelépést mindenképpen jelent az érintettek számára”. Hogy ez mennyire van így, azt csak hosszabb távon mért célvizsgálattal lehet megállapítani, kitérve arra is, hogy az érintett családokban van-e generációkon átívelő hatása a tanulásnak.

Bár interjúalanyaink viszonylag ritkán érzékelték, hogy a képzések és az elhelyezkedés között közvetlen kapcsolat lenne, ennél határozottabban kitapintható azok egy részének mindennapi életre gyakorolt, vagyis a háztartásban, háztáji gazdaságban érzékelhető – pozitív hatása. Az ezzel kapcsolatos tapasztalatok is megoszlanak, de kirajzolódik, hogy a lakosság egy részének életét, életvitelét valóban megkönnyítették ezen a módon.

A szociális szövetkezetek

A Start programok keretében megvalósuló tevékenységek hosszabb távon való fennmaradása az állami költségvetést terheli, ezért célszerű látszott ezek valamilyen gazdasági vállalkozássá konvertálása. A kormányzat szociális szövetkezetek létrejöttét támogatja, s ehhez igyekszik segítséget is nyújtani. Létesítésükről, működésükről a szövetkezeti törvény rendelkezik¹². A szövetkezetektől általánosságban két fontos elem

¹²2006. évi X. törvénya szövetkezetekről, II. fejezet, 3. rész

különbözteti meg. Egyrészt az, hogy valamilyen települési vagy nemzetiségi önkormányzatnak, illetve valamilyen közhasznú szervezetnek tagként részt kell vennie benne, másrészt pedig az, hogy a tagi munkavégzésre irányuló (kvázi munkavállalói) jogviszonyba csak legalább háromhónapnyi munkanélküliség vagy közfoglalkoztatási jogviszony után lehet kerülni. Speciális, kifejezetten a Start programhoz illeszkedő jogi forma az ún. *Start szociális szövetkezet*. Fontos jellemzőjük a közhasznúság. A szociális szövetkezeteknek ugyanakkor úgy kell gazdálkodniuk, mint más szövetkezeteknek, alanyi jogon más kedvezmények nem illetik meg.

A szociális szövetkezetek nagy előnye lehet a közfoglalkoztatáshoz képest, hogy sokkal rugalmasabb gazdálkodást tesz lehetővé, mint a közmunkaprogram, ami lehetővé teszi néhány fent említett probléma kiküszöbölését. Nem kell annyi bürokratikus szabályhoz alkalmazkodni, nincs kiszolgáltatva a gazdálkodás a támogatói döntéseknek, s a bevétellel is szabadon lehet gazdálkodni. Hátránya ugyanakkor, hogy nincs mögötte támogató szervezet, saját lábón kell tehát állnia, vagyis biztosítania kell a tagok megélhetését, s a további fejlődést megalapozó jövedelmet is termelnie kell.

Felkeresett településeink közül mindössze háromban működik szociális szövetkezet, s ebből egy tekinthető sikeresnek. Egy másikban működik ugyan a szövetkezet, de sok problémával, a harmadikban pedig már a megszüntetés lehetőségére várnak. Tapasztalataik rámutatnak arra, hogy milyen feltételek szükségesek ahhoz, hogy ilyen szövetkezetek – vagy akár általánosíthatunk – milyen helyi vállalkozások – milyen feltételek mellett maradhatnak talpon hosszabb távon.

A sikeres szövetkezet

Az egyetlen sikeresnek látszó szövetkezet létrejöttét több tényező segítette. A legfontosabbnak azt találjuk, hogy mind a polgármester, mind a szövetkezet elnöke (akik – bár ez nem tűnik nélkülözhetetlennek, de talán nem is mellékes – rokoni viszonyban állnak egymással) jól képzett gazdasági szakemberek, akik korábban az államigazgatásban dolgoztak. Egy általuk kidolgozott településfejlesztési koncepcióba ágyazták a szociális szövetkezettel kapcsolatos elképzeléseiket, s ehhez igyekeztek egyrészt támogatást szerezni, másrészt a közfoglalkoztatottak egy részét átterelni a szociális szövetkezetbe. Feltételezhető, hogy a pályázatoknál a személyes kapcsolatrendszerüket is érvényesíteni tudták, de ezt elvi

szempontból nem tekintjük döntőnek, mert elegendő pályázati forrás esetén ez jelentőségét veszti. Az említett vezetőknek a koncepción kívül a legnagyobb szerepük abban van, hogy átlátják a piaci viszonyokat, s képesek ahhoz alkalmazkodva termeltetni és értékesíteni.

Másik fontos tényező, hogy a szövetkezet helyszíne, egy fontos hazai idegenforgalmi térség peremén fekszik. A település ugyan semmiféle komolyabb idegenforgalmi vonzerővel nem rendelkezik, így az idegenforgalomból közvetlenül nem tud profitálni, de néhány tíz kilométernyi távolságon belül olyan életképes vállalkozások sorát lehet megtalálni, amelyek felvevőpiaccal rendelkeznek. Ugyanezt a lehetőséget jelentik a közeli város intézményei is. A közeli piacnak részben a személyes kapcsolattartásban, részben a rövid szállítási távolságban van szerepe.

A település szociális szövetkezetének sikeres működésének harmadik eleme a település lakosságának összetétele. A lakosság ugyanis viszonylag jól képzett, zömük legalább szakmunkás-bizonyítvánnyal rendelkezik. Ez olyan tényező, amire már építeni lehet, mert így a közfoglalkoztatottak át- és továbbképzése megoldható volt, nem kellett az alapvető készségek fejlesztésével kezdeni. A lakosság összetétele (és a korábbi, viszonylag stabil munkaerőpiac) azt is jelentette, hogy a közfoglalkoztatottak komoly munkahelyi tapasztalattal rendelkeztek, s viszonylag könnyen képesek voltak ilyen környezetbe visszailleszkedni.

A három fontos feltétel azonban csak szükséges, semmint elegendő feltétele egy vállalkozás, jelen esetben egy szociális szövetkezet sikeres működésének. A vezetőknek nem csak képeseknek kellett lenniük egy fejlesztési koncepció kidolgozására, hanem ki is kellett azt dolgozniuk, s rengeteg munkát kellett beleölniük a megvalósításba is. A lakosság hiába képzett, képzettségük nem mindenben felelt meg a szövetkezet profiljának, így fel kell kutatni a megfelelő képzési lehetőségeket számukra, s rá is kellett venni a sok esetben már évtizedek óta semmilyen tanulásban részt nem vevő embereket a tanulásra. Az értékesítési lehetőségek felkutatása sem ment magától, még ha a felvevőpiac nincs is nagyon messze. Mindezt a munkát mind a polgármester, mind a szociális szövetkezet vezetője – meglátva a szociális szövetkezet adta lehetőségeket – elvállalta. Munkájuk eredményeként működik most már évek óta a szövetkezet, munkát és jövedelmet biztosítva a korábbi

közfoglalkoztatottak egy részének. Mintegy húsz ember megélhetését tudják ezzel biztosítani.

Maga a tevékenység alapvetően nem tér el sok más Start közfoglalkoztatási programtól: állattenyésztés és a termékek feldolgozása. Törekedtek a teljes vertikum kiépítésére, de ezzel sincsenek egyedül. Miután koncepcionálisan kidolgozták, s fokozatosan elkezdték felépíteni a szövetkezetet, kialakítani a profilját, ehhez megfelelő résztvevőket kerestek. A közmunkások legjobbjait igyekeztek ide áttérteni, akik számára a magasabb jövedelem ígérete elég vonzó volt. Talán az sem mellékes, hogy mind a polgármester, mind a szövetkezet elnöke jól ismeri a helybelieket, s így kölcsönös a bizalom. A vezetők erős szociális érzékenysége is kirajzolódik, igyekeznek elejét venni az esetleges belső konfliktusoknak is.

Nagyon fontos volt a résztvevők képzésének megszervezése. Ezt már a közmunka keretében elkezdték, nyilván kiaknázva az ottani támogatási lehetőségeket, így például a képzéseket is. Ezek tekintetében proaktívak voltak, vagyis igyekeztek a képzési kínálatot is befolyásolni az igényeikhez igazodóan, illetve megkeresték a választékból a számukra hasznosakat is.

Ha a szövetkezet profilja nem is tér el lényegesen sok más ún. értékteremtő program profiljától, az értékesítésben már lényegesen eltérően működik. A szakértelem és a piaci lehetőségek együttesen azt eredményezték, hogy már a közfoglalkoztatási programon belül sem csak helyi fogyasztásra termeltek, és ad hoc értékesítéssel jelentek meg a piacon, hanem állandó partnereik vannak, ami viszonylag stabil és viszonylag jelentős bevételt eredményez, vagyis eltartja a szövetkezeti tagok jó részét. Ebben szerepet játszik, hogy úgy képesek olcsóbban termelni, hogy az ehhez szükséges bérek már nem a költségvetésből származnak, s a közfoglalkoztatotti bérnél magasabbak, miközben hasznot is elérnek.

Fontos tényező, hogy sikerült a település és a szociális szövetkezet tevékenységének összehangolása, ennek kapcsán pedig egy mindenki számára előnyös munkamegosztás. A kölcsönös érdekek mellett ebben is fontosnak tűnik a jó személyes kapcsolat, s ez alapján a szövetkezet és az önkormányzat közötti bizalom.

Az ellenpéldák

Egyik ellenpéldánk az előző település közelében fekszik, földrajzi adottságaik tehát hasonlóak. Nem teljesen világos, hogy milyen tényezők mennyiben járultak hozzá a szövetkezet kudarcos működéséhez, de – úgy tűnik – több ilyen is volt. Az időszak során változott polgármester személye, ami jót biztosan nem tett az ügynek. Megállapíthatatlan, hogy a régi vagy az új polgármester, vagy akár mindkettő csak képtelen megbirkózni a feladatokkal, vagy követett el hibákat is. Az új polgármester mindenesetre – lehet, hogy megalapozottan – nem hisz a szövetkezet működőképességében. Lehet, hogy a termelési profil kialakítása már eleve téves volt, de az is kétségtelen, hogy most már nem csak megfelelő szakembert nem találtak, találnak, hanem most már egyáltalán nincs emberük.

A talpra állás elmaradásában bizonyosan szerepet játszik, hogy a közfoglalkoztatottjaik képzésében nem játszott kezdeményező szerepet a korábbi településvezetés, így a közmunkások a csak munkaügyi központ által kigondolt képzésekre lettek beiskolázva, s ennek a termelőtevékenység során nem tudta program hasznát venni. Közmunkásaik a megfelelő jövedelem és perspektíva hiányában fokozatosan elmentek a közeli városba munkát vállalni. A község közmunkaprogramja egyébként még működik, de már kevesen vannak benne, akik – a polgármester szerint – komolyabb fizikai munkára alkalmatlanok, „jó esetben alkoholisták”. A polgármester is látja – s ez lehet a működésképtelenség fő oka –, hogy ő nem képes menedzselni egy termelő vállalkozást, bármilyen jogi formában is működik az.

Az előző két településnél sokkal rosszabb környezeti feltételek mellett próbál boldogulni a harmadik szociális szövetkezet. A néhány százfőnyi lakosságon belül sok az alulképzett, s a felvevőpiacok is messze vannak. A szövetkezethez nagy reményeket fűztek, de nem volt jól kidolgozott üzleti modelljük, viszont meggondolatlanul hitelt vettek fel a működéshez, ami most már az önkormányzat vagyonát veszélyezteti.

A probléma gyökere hasonló, mint az előző településen: nincs megfelelő szakember, aki egy vállalkozást színvonalasan megtervezzen, s megvalósítson. Hiába kap lehetőséget a település a közfoglalkoztatási programban, s kisebb-nagyobb támogatást a szociális szövetkezet is, ha a polgármester vagy valaki más nem képes ezt a feladatot ellátni.

Mindezek alapján kirajzolódik a kép: a szociális szövetkezetek talpon maradásának külső és belső feltételei egyaránt vannak, s erre kisebb településeken csekély az esély. Egy megfelelő támogatási rendszer segítheti ugyan az alapok lerakását, de ez a legtöbb esetben kevés ahhoz, hogy a szociális szövetkezetek életképesek legyenek. Mindez rávilágít arra is, hogy – s ez már a közfoglalkoztatás gazdasági funkcióját érinti –, hogy a közmunkaprogramban megvalósuló tevékenységek jellemzően csak az állami bértámogatás mellett tudnak működni, illetve hogy a piacra termelés még így is erősen korlátozott. Mindezt nagyon sok polgármester jól látja, s ezért nem is vállalja szociális szövetkezet létesítését.

A gazdasági funkció

A közmunkával kapcsolatos célok között, elsődlegesen a Start programra vonatkozóan kerül előtérbe annak gazdasági funkciója. A program kommunikációja során gyakran nevezik az itt folyó tevékenységeket „hasznosnak”, „értékteremtőnek”, amely fogalmakat elsődlegesen különböző *termékek* előállításával hoznak összefüggésbe. A két fogalom ebben a kontextusban közgazdaságilag nem helytálló, mert azt sugallja, hogy csak a fizikai valójukban megjelenő termékek jelentenek értéket, miközben a szolgáltatások – mint például a köztisztasági feladatok ellátása – nem.

Ha a haszon oldaláról közelítünk, akkor sem lehet különbséget tenni a termékek és a szolgáltatások között. Széles értelemben véve bármelyik hasznos, havalamilyen igényt elégít ki, szűk értelemben pedig a hasznosság nyereséggel hozható összefüggésbe: azt tekinthető hasznosnak (nyereségesnek), amelynél a létrehozott termék vagy szolgáltatás értéke, meghaladja annak költségeit. Mivel a közfoglalkoztatás mögött jelentős állami támogatás van, így a szűkebb értelmezés szerinti hasznosság megállapítása rendkívül nehéz. A közfoglalkoztatás szociális és munkaerőpiaci funkciói ugyanakkor nem feltétlenül követelik meg, hogy a tevékenységek ebben az értelemben hasznosak legyenek, ezért ezzel a kérdéssel csak a közfoglalkoztatási tevékenység versenypiaci tevékenységgé konvertálása kapcsán foglalkozunk.

A termékek előállítását és szolgáltatások nyújtását egységesen kezeljük, ahol viszont a szükségesnek látszik a rendszeren belül használt terminológiához való igazodás, ott

ügynevezett értékteremtő tevékenységről beszélünk, elhatárolódva az értékteremtés fogalmának rendszeren belüli konkrét tartalmától.

Ezek az ún. értékteremtő tevékenységek abban is eltérnek a hagyományos közfoglalkoztatási tevékenységektől (mint pl. utcatakarítás, vízvezető árkok tisztítása, stb.), hogy az előállított termékek (vagy akár szolgáltatások, de azokról jellemzően nincs szó) felhasználójának csak az adott közfoglalkoztató szervezet (vagy annak valamely intézménye) lehet, hanem valamilyen formában piacra kerülhet a termék. Ez a Start programokkal kapcsolatos elképzelések esetében rendre felmerül, s ez az alapja annak a kormányzati (és időnként helyi) szándéknak is, hogy az ezek keretében megvalósuló tevékenységek későbbi vállalkozások csíráját jelentsék, vagyis fokozatosan megerősödve önálló lábra álljanak, s a közfoglalkoztatástól függetlenül, tehát állami támogatás nélkül is megéljenek. Hogy ez mennyiben történik így, azzal a későbbiek során foglalkozunk.

A közfoglalkoztatásban megvalósuló tevékenységekkel kapcsolatos gazdasági célok sokfélék lehetnek. Értelemszerűen – mivel a helyi programok, s így az azon belüli tevékenységek a túlnyomórészt állami finanszírozás miatt az állam által megfogalmazott célokat követik – az állami és a helyi célok összességében nem, legfeljebb azok súlyát tekintve térhetnek el egymástól. E célok tapasztalataink szerint az alábbi típusokba sorolhatók.

1. Az önkormányzati *kiadások csökkentése* olyan termékek, szolgáltatások révén, amelyeket az önkormányzatoknak mindenképpen meg kellene vásárolniuk, ha nem lenne közmunka.

Idesorolható a már említett konyhai felhasználású mezőgazdasági, élelmiszeripari termékek túlnyomó többsége, de fa-, fém- textil- és építőipari termékeket is előállítanak helyi felhasználásra. A felhasználó vagy maga az önkormányzat, vagy annak valamilyen intézménye (pl. óvodája, konyhája). Az előbbi esetben az önkormányzat ingyen jut a termékhez, az utóbbi esetben a közfoglalkoztató által meghatározott, általában kedvező áron történik az értékesítés (ami lehetővé teszi az önkormányzati támogatás csökkentését). A termékek előállításán túl ide tartoznak az intézményi működést segítő szolgáltatások is, mint például konyhai kisegítők alkalmazása.

2. A település *lakosságának jövedelmi helyzetét javító termékek, szolgáltatások*. Azok, amelyeket helyben értékesítenek a piaci árnál kedvezőbb áron, s ami egyben bevételt is hoz a közfoglalkoztatónak.

Jellemző ezek közül az önkormányzati intézmények igényeit meghaladó mezőgazdasági és élelmiszeripari termékek lakossági értékesítése, többnyire valamilyen szociális boltban.

3. Olyan tevékenységek, amelyeket a településeknek valójában el kellene látniuk, de *forrás hiányában* korábban ezeket nem, vagy a szükségesnél ritkábban, rosszabb minőségben láttak el.

Ilyen például az utak, járdák, vízelvezető árkok, közintézmények karbantartása, javítása.

4. A település, a lakosság *életminőségét javító termékek*, vagyis amelyeket – ha nem lennének – vagy egyáltalán nem vásárolnák meg, vagy pedig más minőségű termékeket fogyasztanának.

A tapasztalatok szerint elsősorban az intézményi vagy egyéni felhasználásra kerülő minőségi, bio-, vagy biojellegű mezőgazdasági, élelmiszeripari termékeket sorolhatjuk ide.

5. Az *életminőséget javító beruházások* abban térnek el a 3. típustól, hogy itt nem alkalmankénti előnyről beszélünk, hanem beruházásról, ami hosszú távon fejti ki hatását, s ily módon a jövőt is szolgálja.

Ebbe a kategóriába tesszük a játszótérfejlesztést vagy valamilyen közcélú intézmény (pl. közösségi ház) építését (jellemzően inkább bővítését, helyrehozatalát), vagy akár a belvízmentesítést, ami hosszabb távon a károk helyreállításának költségeit csökkenti.

6. A település fejlődését megalapozó, *hosszú távú hatásokat generáló tevékenységek*, amelyek vagy a későbbi jövedelemtermelést vagy pedig a kiadások csökkentését eredményezik.

Idesorolható (sok esetben csak: idesorolható lenne) a szociális szövetkezetek (esetleg más vállalkozások) indításának megalapozása, vagy az energiamegtakarítást célzó beruházások.

Bár a korábbi rövid eszmefuttatás szerint ezek a tevékenységek széles értelemben véve hasznosak (fogyasztói igényt elégítenek ki), de szűk értelemben véve nem feltétlenül azok. Megvalósításuk több közgazdasági kérdést is felvet, mégpedig azon tevékenységek esetében is, amelyeket a program terminológiája szerint az ún. értékteremtő tevékenységek közé sorolnak.

- Az állami támogatással olcsón megtermelt termékek (1. és 2. típus) közvetlenül előnyösek ugyan az önkormányzat vagy a lakosság számára, de visszavetik a más termelők, szolgáltatók által előállított hasonló termékek, szolgáltatások iránti keresletet, ami az adott termelők, szolgáltatók jövedelmét csökkenti, s adott esetben munkahelyek megszűnését, vállalkozások csődbemenetelét eredményezheti. Ez különösen akkor jelenthet problémát, ha a megrendelés elmaradása helyi termelőket, szolgáltatókat érint.
- Ha a közmunka kötelezően ellátott önkormányzati feladatokat lát el, de ennek fedezete nem marad meg az önkormányzatnál, akkor ez egyrészt jövedelemkiesést jelent a munkavállalók számára (hiszen valakinek közmunkabér helyett legalább minimálbéren kéne elvégeznie a munkát), másrészt helyi szinten nem jelent bevételi többletet sem. Ilyen esetekben valójában csak forrásátcsoportosítás történik, megtakarítás pedig nem helyben, hanem az állami költségvetés szintjén keletkezik.
- Ha a közmunkások olyan feladatokat látnak el, amelyet a közfoglalkoztatónak (vagy bárkinek) egyébként is meg kellett volna vásárolni, vagy el kellett volna végeztetni (de eddig nem tette – 3. típus), akkor csak rövidtávon beszélhetünk közgazdaságilag hasznos tevékenységről, hosszabb távon ugyanaz a probléma azonosítható, mint az előző esetben.
- Az 1-3. típusú tevékenységek esetében teljes mértékben igaz, hogy a megtermelt tevékenységek, ellátott szolgáltatások, nem csak a munkaerőpiaci bérnél, hanem a minimálbérnél alacsonyabb közfoglalkoztatási bér mellett történnek, így megtakarítás – részben – a nyomott munkabérek révén keletkezik. Ez jogilag és etikailag is problémás, másrészt – visszahatva a munkaintenzitásra – extenzív növekedési utat rajzol meg, ami hosszabb távon bizonyosan nem előnyös a gazdaságnak.

- Az életminőséget javító termékek esetében (4. típus) a fogyasztás minőségi irányban történő elmozdulása mindenképpen eredményez fogyasztásnövekedést, vagyis hasznot helyben is, még ha a helyettesített termékek esetében fel is vethetőek a fenti kérdések.
- A közfoglalkoztatás jelenlegi rendszere teljességgel átláthatatlanná teszi annak megállapítását, hogy egy adott termék, szolgáltatás mit ér a piacon, mennyire gazdaságos az előállítása. A bérek nem piaci bérek, a közmunka járulékos kiadásai (a források elosztásában közreműködő, esetleg a helyi felhasználást segítő szervezetek kiadásai) nem láthatók, az értékesítés pedig (jellemzően) nem piaci áron történik. Ez a rendszer alig-alig alkalmas arra, hogy átvezessen a nyílt termelési–szolgáltatási piacra.
- A legkevesebb problémát az 5. és a 6. típusú tevékenységeknél látunk, ezek nyertese egyértelműen az adott település. Ez esetben másodlagos (bár felvethető!) kérdés a minimálbérnél alacsonyabb bérek alkalmazása, viszont az idesorolható tevékenységek hosszabb távon az adott település – s így azok lakosainak jó részét – érintő előnnyé, jövedelemmé konvertálhatók, s globálisan (országosan) is hasznosak.

A gazdasági funkciót természetesen nem lehet elszakítani közmunka szociális és a munkaerőpiaci funkciójától, tehát akár gazdaságilag nem előnyös rendszert is érdemes lehet fenntartani, ugyanakkor látni kell, hogy csak a tevékenységek egy részét érdemes közgazdaságilag a közmunkaprogramok keretében hosszabb távon fenntartani, illetve ezeket a versenyszféra kereti közé illeszteni. Éppen ezért közgazdaságilag sem racionális elképzelés ezeket tömegesen piacképes vállalkozássá (akár szociális szövetkezet keretén belül, akár más formában) fejleszteni, különösen, hogy az erre való helyi törekvések erősen korlátozottak, s működtetésük feltételei is sok tekintetben hiányosak. A helyi közfoglalkoztatási programok vezetői is nagyon óvatosak a kérdésben, mert nemcsak nem látják ennek feltételeit (forráshiány), hanem látják a veszélyeit is: egy gazdasági vállalkozás mindenképpen kockázatos tevékenység, s ezt a kockázatot egy-egy önkormányzat nem igazán tudja, akarja felvállalni. Részben ezért, részben pedig a rövid távú előnyök miatt is inkább fogyasztásra, helyi piacra építenek még akkor is, ha az adott tevékenységnek jótékony hatása lenne a helyi gazdaságra.

A szlovák közmunkarendszer ¹³

A szlovák munkaerőpiaci helyzet némileg eltér a magyarországitól. Az egy évtizeddel ezelőtti válság idején is valamivel magasabb volt a munkanélküliek aránya, s a különbség a következő években még emelkedett is, s csak 2018-ra csökkent valamelyest, de – százalékpontban nézve -- még mindig nagyobb, mint 2009-ben volt. Ez a munkanélküliség mindkét országban megfigyelhető lényeges csökkenése mellett egyben azt is jelenti, hogy a szlovák arányszám 75%-kal volt magasabb a magyarországinál 2018-ban.

8. táblázat

A munkanélküliek aránya Magyarországon és Szlovákiában az aktív keresők arányában

	2009	2013	2017	2018
Magyarország	10,0	10,2	4,2	3,7
Szlovákia	12,1	14,2	8,1	6,5

Forrás: Eurostat. https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=une_rt_a&lang=en. Letöltve: 2019.10.25.

Ennél is lényegesebb különbség, hogy Szlovákiában a tartós munkanélküliek aránya lényegesen magasabb volt a kiinduló évben is, s végig magasabb is maradt, mint Magyarországon, sőt, míg Magyarországon csökkent ez az arány, vagyis a tartós munkanélküliek egy része is kikerült a rendszerből, Szlovákiában viszont bent ragadtak abban.

9. táblázat

A tartós munkanélküliek aránya a15-74 éves lakosságon belül

	2009	2013	2017	2018
Magyarország	41,5	48,6	40,4	38,5
Szlovákia	54,0	70,2	62,4	61,8

Forrás: Eurostat. https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=une_ltu_a&lang=en. Letöltve: 2019.10.25.

Mint Lelkes megállapítja, nem csak az ő esetükben, hanem az alacsony iskolai végzettségűek körében sem történt lényegi változás, s „továbbra is kilátástalannak tűnik a helyzetük a foglalkoztatásra. A kormányok a próbálkoztak több intézkedést bevezetni a tartósan munkanélküliek foglalkoztatása végett, de egyik ilyen intézkedés sem hozta meg a kívánt eredményt”.Ebben minden bizonnyal szerepet játszik az is, hogy a szlovák gazdaságban, s így a foglalkoztatásban is sokkal erőteljesebben jelen van a nyugat-keleti gazdasági lejtő, amiben szerepet játszhat a főváros, Pozsony földrajzi fekvése, s így az ország keleti, fejletlenebb térségétől való nagy távolsága is.

¹³ A szlovák tapasztalatok Lelkes Gábor szakirodalmi és kutatói tevékenységén alapulnak (Lelkes, 2018) és (Lelkes, 2019)

A szlovák munkaerőpiaci támogatási rendszer a magyarországitól eltérő filozófiára épül. Sokkal kevesebb munkanélküli jut bármilyen támogatáshoz: Magyarországon az aktív illetve passzív eszközökben részesült munkanélküliek a munkanélküli népesség 84%-át, Szlovákiában csak 35%-át teszik ki¹⁴. Ez csak részben fakad a passzív eszközök kisebb arányából¹⁵, jelentős szerepe van benne az aktív eszközök alacsony arányának is, ezen belül pedig éppen a közvetlen munkahelyteremtésnek, amelybe a közfoglalkoztatás is sorolható. Ennek aránya Szlovákiában elenyésző. Ezzel szemben viszont lényegesen nagyobb hangsúlyt helyeznek a foglalkoztatás ösztönzésére, illetve a támogatott foglalkoztatásra és munkavállalói rehabilitációra.

10. táblázat
Amunkanélkülieket támogató eszközrendszerben részesülő munkanélküliek aránya Magyarországon és Szlovákiában, 2017

	Magyarország	Szlovákia
Munkaerőpiaci szolgáltatások	:	3,3
Képzés	2,1	0,6
A foglalkoztatás ösztönzése	6,7	13,7
Támogatott foglalkoztatás és rehabilitáció	0,0	3,0
Közvetlen munkahelyteremtés	40,6	0,8
Vállalkozások indításának támogatása	0,8	2,3
Σ1-6 (Aktív eszközök)	50,2	20,4
Munkanélküli segély	34,0	9,9
Korai nyugdíjazás	0,0	5,1
Σ7-8 (Passzív eszközök)	34,0	15,1

Forrás: European Commission: Employment, Social Affairs & Inclusion.

https://webgate.ec.europa.eu/empl/redisstat/databrowser/view/LMP_IND_ACTSUP/default/table?category=lmp_indic. Letöltve: 2019.10.25.

A közmunka súlya nemcsak a résztvevők száma tekintetében csekély, de számukra is csak résztevékenységet jelent a havi 32 órával. A közmunkarendszer decentralizálása következtében, az önkormányzatok elsősorban a romákat osztják be közmunkára, míg a más etnikumúak sok esetben ingyen kapják a segílyt. Maga a munka leginkább köztisztasági jellegű, termelő tevékenység nincs.

¹⁴ A tényleges arányuk feltételezhetően mindkét esetben valamivel alacsonyabb, mert egy éven belül előfordulhat ezek párhuzamos jelenléte is.

¹⁵ Ezeket – feltételezhetően – más forrásból származó segílyek pótolják.

2009 óta a szlovák rendszer is átalakult. A közfoglalkoztatás korábban valamivel nagyobb szerepet töltött be, s a vállalkozások támogatása is visszaszorult, miközben a foglalkoztatás ösztönzése előtérbe került.

11. táblázat

Amunkanélkülieket támogató eszközrendszerben részesülő munkanélküliek aránya Szlovákiában, 2009, 2013, 2017

	2009	2013	2017
Munkaerőpiaci szolgáltatások	:	3,1	3,3
Képzés	0,2	0	0,6
A foglalkoztatás ösztönzése	3,3	5,7	13,7
Támogatott foglalkoztatás és rehabilitáció	:	2,5	3,0
Közvetlen munkahelyteremtés	5,2	1,8	0,8
Vállalkozások indításának támogatása	6,6	3,6	2,3
Σ1-6	16,0	13,5	20,4
Munkanélküli segély	12,3	8,3	9,9
Korai nyugdíjazás	13,8	4,5	5,1
Σ7-8	26	12,7	15,1

Forrás: European Comission: Employment, Social Affairs & Inclusion.

https://webgate.ec.europa.eu/empl/redisstat/databrowser/view/LMP_IND_ACTSUP/default/table?category=lmp_indic. Letöltve: 2019.10.25.

A közfoglalkoztatás kis szeletet kihaló rendszernek jelenleg elsődlegesen tehát szociális funkciója van: a köz hasznára végzett tevékenység révén igyekeznek a munkanélküliekkel érzékelteni, hogy a jövedelemért meg kell dolgozni. A gazdasági funkció másodlagos, s elsősorban az önkormányzati feladatok megvalósítását segítheti (a hazai tevékenységeknél felsorolt hat kategória közül az 1., illetve a 3.). A munkaerőpiaci integráció elősegítése nem jelenik meg az elvárások között. Már csak azért sem, mert míg az ország a nyugati térségében van elég munkahely, tehát kevés a munkanélküli, kevés a közmunka, a keleti térségben viszont a munkanélkülieknek alig van esélyük a nyílt munkaerőpiacon való elhelyezkedésre.

Mint láttuk, a szlovák munkaerőpiaci támogatási rendszer a magyarországinál nagyobb hangsúlyt helyez a foglalkoztatás bővülésére, de más módszerekkel. Elsősorban a foglalkoztatás bővítését igyekeznek támogatni a vállalkozások megerősödését, bővülését elősegítve. Ennek erőteljes korlátját jelenti, hogy a leszakadó térségeket kevésbé találják meg a vállalkozók, nem kis részben a munkanélküliek alacsony képzettsége következtében. A magyarországi szociális szövetkezetekhez hasonló *szociális vállalatok* támogatásafontos cél, de elterjedésük hasonló korlátokba ütközik, mint Magyarországon. Legalábbis abban a

tekintetben, hogy az érintett térségekben kevés az olyan szakember, aki képes ilyet működtetni: egyrészt ért a vállalkozáshoz, másrészt otthon van a pályázati lehetőségek körében a vállalkozás elindításához szükséges külső támogatások elérése érdekében¹⁶.

Mindezek alapján a magyarországi rendszer sokkal szofisztikáltabbnak látszik, legalábbis a céljait tekintve, s sokkal nagyobb potenciált jelent a hátrányos helyzetű munkanélküliek foglalkoztathatóságának javítására. A két rendszert sem a ráfordítások, sem a hatékonyság szempontjából nem tudjuk összehasonlítani, az eltérések miatt lehetetlen is lenne. Amit viszont lehet állítani, hogy a kidolgozottabb magyarországi rendszer sem eléggé kidolgozott ahhoz, hogy a leginkább rászorulókat megsegítse, az erősen centralizált működtetése, valamint a kiegészítő szolgáltatások hiánya miatt kevésbé alkalmas az egyéni problémák megoldására, így csak korlátozottan tudja betölteni funkcióját, miközben a pazarlás jelei is megfigyelhetők benne.

Összegzés

A magyarországi közfoglalkoztatási rendszer alapvetően két tényezőre koncentrál: egyrészt arra az erkölcsi–filozófiaiérvként megjelenő, de politikai szándékokat sem nélkülöző megközelítésre, hogy segély helyett munkát biztosítson a munkanélküliek számára, másrészt arra, hogy a közfoglalkoztatás keretében megvalósuló tevékenység helyi szinten hasznot termeljen. Az első megközelítéstől várják azt is, hogy a közmunkások munkaerőpiaci kompetenciákkal felvértezve könnyebben el tudjanak helyezkedni a munkaerőpiacon.

A tapasztalatok azt mutatják, hogy a munkaerőpiaci hatás erősen korlátozott. A viszonylag jó helyzetű, a munkaerőpiacról csak nem sokkal korábban kiesett munkavállalók esetében kondicionáló jelleggel működik, s minden bizonnyal szerepet játszik abban, hogy ők az első adandó alkalommal komoly eséllyel vissza is tudtak tudni az elsődleges munkaerőpiacra. A legkevésbé iskolázottak, s különösen azok, akik közülük soha nem voltak jelen a munkaerőpiacon, vagy nagyon régen kiestek onnan, a közmunka alig kínálja ezt az esélyt. A közfoglalkoztatás keretén belül elvégzett tevékenységek – nem kis részben azért,

¹⁶ Egy, e tanulmány szerzője által is meglátogatott helyszínen kiderült, hogy egy ilyen szociális vállalat csak akkor tud eséllyel elindulni, ha a kidolgozott koncepció mellett komplex módon tudja kiaknázni a támogatási lehetőségeket, vagyis egymásra épülő tevékenységekhez tud különböző alapokból támogatáshoz jutni.

mert a résztvevők számottevő része nem is alkalmas komolyabb feladatok ellátására – igénytelenek, fejlődési lehetőséget alig jelentenek a számukra, az előrelépési lehetőség hiánya viszont visszahat a munkához való hozzáállásukra is. Sokak véleménye szerint, ugyanazok az emberek, akik alkalmi munkavállalóként viszonylag nagy teljesítményre képesek, a közfoglalkoztatási programon belül csak minimális erőbedobással dolgoznak. Mások sem itt, sem ott nem tudnak olyan munkát végezni, amely alkalmas lehet az elsődleges munkaerőpiacra való be-, illetve visszakerülésre. Akár mentális okokból, akár egyéb egészségügyi nehézségeik következtében. Egy részük esetében bizonyára lenne lehetőség megfelelő segítséggel ezen a helyzeten változtatni, de ez a segítség jellemzően elmarad. A támogató rendszer a képzésekre, s az ezen belül megvalósuló, elsősorban az elhelyezkedést segítő tanácsadásra szorítkozik. A szakmai képzések azonban nem igazodnak sem a munkaerőpiac igényeihez, sem pedig az egyéni ambíciókhoz és lehetőségekhez, nem beszélve arról, hogy a közfoglalkoztatottak közül sokan nem felkészültek a tanulásra sem. A rendszer teljesen érzéketlen az egyéni problémákra, s nem képes a nagyon is differenciált közfoglalkoztatotti réteg számára az igényeiknek megfelelő célokat kijelölni, s ahhoz releváns támogató eszközöket biztosítani. Túlságosan bürokratikus, túlságosan személytelen.

A települési közmunkaprogramok vezetői eltérő érzékenységgel reagálnak ez emberi problémákra, de nem gazdasági szakemberek, s forrásaik sincsenek az ilyen problémák megoldására. Érzékenységüktől függően vagy empátiával kezelik az ügyet, vagy – fel sem ismerve a problémák gyökerét, a beavatkozás igényét – egyszerűen csak „leírják” az idesoroltakat, de megoldást nem tudnak ajánlani nekik.

Komoly problémának látszik, hogy vannak a rendszerben olyan közmunkások, akik vagy a családi helyzetük, vagy az egészségi állapotuk, vagy pedig mentális állapotuk miatt nem tudnak, mernek elhelyezkedni az elsődleges munkaerőpiacon, s a megfelelő szolgáltatások hiánya miatt nem képesek kilépni a rendszerből. Ezért sem a programokat megvalósító önkormányzatokat, sem pedig a munkaügyi rendszert önmagában nem lehet felelőssé tenni: kormányzati szinten lenne szükség olyan intézkedésre, amely kijelöl valamilyen politikai és pénzügyi erővel rendelkező szervezetet arra, hogy a komplex és differenciált megoldás intézményrendszerét kialakítsa, s az ebben résztvevő intézmények működését összehangolja.

A rendszer közgazdaságilag igencsak kaotikus, több problémát is felvet. Nemcsak közgazdaságilag lenne szerencsésebb a mindenképpen ellátandó tevékenységeket a nyílt munkaerőpiacra vinni, hanem etikusabb is lenne, nem beszélve arról, hogy az így odakerülő munkavállalók esetében a munkaerőpiaci kompetenciák is könnyebben megőrizhetők. Ehhez természetesen az érintett intézményeket (közintézményekről van szó!) olyan költségvetéssel kell ellátni, hogy ezeket a termékeket, szolgáltatásokat piaci alapon tudják megvásárolni.

E mellett végig kéne gondolni, hogy miként lehetne a közmunkarendszerben dolgozók bérét differenciálni annak érdekében, hogy a bérek, ha nem is tudják követni a munkateljesítményeket, de legalább közelítsenek ahhoz. Ezzel is elő lehetne segíteni a közmunka és a munkaerőpiac közötti átmenetet, lehetővé téve, hogy az utóbbira alkalmatlanok egy része fokozatosan alkalmazkodjon az ottani elvárásokhoz. Ehhez pedig az idényeknek megfelelő segítségnyújtás lenne szükség egy, a jelenleginél sokkal rugalmasabb rendszerben.

Ha a hazai rendszert a szlovákkal hasonlítjuk össze, akkor a hazai sokkal sikeresebbnek látszik. Egzakt összehasonlításra – az eltérő gazdasági és társadalmi helyzet miatt – ugyan nincs lehetőség, de úgy tűnik, hogy mindkét rendszer ugyanazzal a fő problémával küzd: a leghátrányosabb helyzetben lévők számára nem tud perspektívát nyújtani. Jó megoldások mindkét országban vannak, de ezek inkább egyediek. A rendszerszintű megoldások itt is, ott is hiányoznak. Magyarországon a munkaerőkereslet növekedése miatt ez kevésbé szembeszökő, de helyi szinten jól látszik: sokan, s nem is azonos okokból, bennragadnak a közfoglalkoztatási programban. Egy részük esetében valószínűleg nincs is reális lehetőség, hogy más munkát végezzenek, de nem egy esetben fiatalok számára is csak a közmunka jelenti a perspektívát, konzerválva társadalmi-gazdasági lemaradásukat, kirekesztettségüket.

Végül tételesen is visszatérünk a kutatás elején feltett kérdésekre, röviden megválaszolva azokat.

1. A közfoglalkoztatás adott szabályozási rendszere figyelembe veszi-e a közfoglalkoztatottak hosszabb távú munkaerő-piaci igényeit?

A közfoglalkoztatás jelenlegi rendszere leginkább a foglalkoztatás tényétől várja a munkanélküliek munkaerőpiacra történő be-, illetve visszalépését. Ez a politika legfeljebb a munkaerőpiacról nem túl hosszú időre kiszakadt munkanélküliek esetében vezet eredményre, leginkább azzal, hogy kondicionálja azokat a kompetenciáikat, amelyek szükségesek ehhez. Ezen túlmenően csak esetleges támogatást nyújt. Az adott rendszer érzéketlennek látszik a rétegproblémákra, s ez különösen a hátrányos helyzetű, a munkaerőpiacon nehezen boldoguló rétegeket érinti.

Komoly problémát jelent, hogy a közfoglalkoztatás helyi vezetői politikai szereplők, akik településvezetésben jártasak, de általában nem alkalmasak arra, hogy szakmai válaszokat adjanak a munkaerőpiacról tartósan kikerült rétegek különböző problémáira. A munkaügyi központok vagy a Belügyminisztérium pedig túlságosan távol vannak a problémáktól. Nem beszélve arról, hogy a rendszer nem igazán alkalmas arra, hogy ezeket azonosítsa, s hatékony válaszokat adjon.

2. A közfoglalkoztatásért felelős szervezetek számára az adott szabályozási környezetben milyen lehetőségek nyílnak arra, hogy saját közfoglalkoztatottaikat az elsődleges munkaerőpiacra juttassák.

A helyi önkormányzatok lehetőségei erősen korlátozottak. Alapvetően a közfoglalkoztatási rendszert működtető intézményektől függenek. Pénzügyi forrásaik korlátozottak. Kreatív megoldásokkal inkább csak a saját, önkormányzati érdekek mentén találkozunk, nem pedig a munkanélküliek elsődleges munkaerőpiacra való bejutása érdekében. Időnkénti ellenérdekeltségük ellenére sem akadályozzák ezt a folyamatot, de inkább passzivitás jellemzi őket.

Szakértelem hiánya miatt nem is látható számukra, hogy milyen lehetőségek vannak. Azok a módszerek, amelyek a hátrányos helyzetűek megsegítésére, munkaerőpiaci esélyeik javítására léteznek (s egy részük esetében hatékonyak), nem közismertek, az ezzel kapcsolatos igények helyi szinten meg sem fogalmazódnak.

3. Összeegyeztethető-e a közfoglalkoztatottak primer munkaerőpiacra juttatása a közfoglalkoztatás közjót segítő tevékenységének megtartásával?

A közfoglalkoztatás közjót segítő tevékenysége nem feltétlenül szolgálja a közfoglalkoztatottak hosszabb távú érdekeit, de ebből komolyabb feszültség nem keletkezik a rendszerben, mert a helyi önkormányzatok a települési érdekek tekintetében is inkább passzívak: élnek az adott lehetőséggel, igyekeznek a legtöbbet kihozni abból, de ritkán kezdeményeznek. Így azt sem lehet állítani, hogy az ilyen tevékenységek akadályoznák a közfoglalkoztatottak hosszabb távú érdekeit.

Ez természetesen a közfoglalkoztatottak számára nem jelent támogatást, így ők magukra vannak utalva, ha helyzetükön javítani szeretnének. A rendszer egyébként nem látszik igazán alkalmasnak arra, hogy ezt támogassa, a kínált képzések ritkán alkalmazkodnak a munkaerőpiaci igényekhez, az egyének számára pedig nincs

komoly mozgástér. Nem beszélve arról, hogy sok közmunkás esetében a tanulási igényt is fel kellene kelteni, s a tanulási kompetenciáikat hatékonyan javítani.

Idézett forrásmunkák

Bakó, T. & Molnár, G., 2016. A közfoglalkoztatás hatása a munkapiaci helyzetre. In: *A 2015-2016. évi munkaerőpiaci helyzet és a folyamatok várható alakulása, hatása a növekedésre és az államháztartásra*. Pécs: MTA KRTK KTI, pp. 57-113.

Cseres-Gergely, Z. & Molnár, G., 2014. Közmunka, segélyezés, elsődleges és másodlagos munkaerőpiac. In: T. Kolosi & I. G. Tóth, szerk. *Társadalmi Riport*. Budapest: TÁRKI, pp. 204-224.

Csoba, J., 2010b. Segély helyett munka. A közfoglalkoztatás formái és sajátosságai. *Szociológiai Szemle*, 1. kötet, pp. 26-50.

G. Fekete, É. & Lipták, K., 2014. Közfoglalkoztatásból szociális szövetkezet. In: M. Lukovics & B. Zuti, szerk. *A területi fejlődés dilemmái*. Szeged: SZTE Gazdaságtudományi Kar, pp. 123-142.

Györgyi, Z., 2003. *Tanulás felnőttkorban*. Budapest: Oktatókutató Intézet.

Ignits, G., Mód, P., Nagy, Á. & Varga, L., 2018. *Beszámoló a 2017. évi közfoglalkoztatásról*. hely nélk.:Belügyminisztérium.

Kálmán, J., 2015. A közfoglalkoztatási programok háttere és nemzetközi tapasztalatai. In: K. Fazekas & J. Varga, szerk. *Munkaerőpiaci tükör 2014*. Budapest: MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Közgazdaság-tudományi Intézet, pp. 42-58.

Koltai, L. & Kulinyi, M., 2013. *A közfoglalkoztatást szervezők értékei*. hely nélk.:Esély Labor Egyesület.

Közfoglalkoztatási tv., 2011. *2011. évi CVI. törvény a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról*. hely nélk.:ismeretlen szerző

Lelkes, G., 2018. *Közfoglalkoztatás és munkaerőpiac Szlovákiában*. hely nélk.:kézirat.

Lelkes, G., 2019. *Munkanélküliek helyi foglalkoztatási programjai Szlovákiában. Esettanulmányok..* hely nélk.:kézirat.

Messing, V. & Molnár, E., 2011. Válaszok a pénztelenségre: szegény cigány és nem cigány családok megélhetési stratégiái. *Esély*, 1. kötet, pp. 53-80.

Mód, P., Ignits, G., Kósa, D. & Varga, L., 2015. *Beszámoló a 2014. évi közfoglalkoztatásról*. hely nélk.:Belügyminisztérium.

Scharle, Á., 2015. Közmunkaprogramok Szlovákiában. In: K. Fazekas & J. Varga, szerk. *Munkaerőpiaci tükör 2014*. Budapest: MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Közgazdaság-tudományi Intézet, pp. 59-61.

Scharle, Á., 2016. Mennyivel nőtt a foglalkoztatás 2008 óta Magyarországon?. In: T. Kolosi & I. G. Tóth, szerk. *Társadalmi riport 3016*. Budapest: TÁRKI, pp. 54-72.

Századvég Politikai Iskola Alapítvány, 2016a. *A tartósan közfoglalkoztatásban maradók jellemzőinek feltárása*. hely nélk.:ismeretlen szerző

Századvég Politikai Iskola Alapítvány, 2016b. *Esettanulmányos kutatás: a gazdasági és társadalmi szervezetek bevonása a közfoglalkoztatási programokba.* hely nélk.:ismeretlen szerző

Tésits, R. & Alpek B., L., 2014. A közfoglalkoztatásban részt vevők esélyei és preferenciái.. *Szociálpedagógia*, 2.. kötet, pp. 110-115..

Tésits, R. & Alpek B., L., 2014. Változó funkciók, célok és fejlesztési lehetőségek. A közfoglalkoztatás eltérő területi lehetőségei Magyarországon. *Szociálpedagógia*, 3-4. kötet, pp. 84-96.

Vágvölgyi, G. & Szép, É., 2014. *Közösségek felé. A fenntarthatósági kezdeményezések jó gyakorlatai, közösségszervezési és vezetési mintázatai.* hely nélk.:Inspi-Ráció Egyesület.

Várad, M. M., 2015. Szegénység, projektek, közpolitikák. *Tér és társadalom*, 1. kötet, pp. 69-96.

Zemplényi, A. & Rajzinger, Á., ?. *Az alapvető jogok biztosának Jelentése az AJB-853/2014. ügyben.* hely nélk.:ismeretlen szerző

Zemplényi, A. & Rajzinger, Á., 2015. *Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-1895/2015. számú ügyben.* hely nélk.:ismeretlen szerző

Statisztikák

European Comission: Employment, Social Affairs & Inclusion. <https://webgate.ec.europa.eu/empl/redisstat/databrowser/explore/all/lmp?display=card&sort=category>

Eurostat. <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

II.

SZAKPOLITIKAI AJÁNLÁSOK

Tartalom

Tartalom	54
Bevezetés.....	55
A közfoglalkoztatási programmal kapcsolatban azonosított problémák	56
Az irányítással kapcsolatos problémák.....	56
A közfoglalkoztatás céljai	57
A tevékenységeket érintő kérdések	58
A közfoglalkoztatottak és a munkaerőpiac	58
A közfoglalkoztatás és a gazdaság	60
A közmunkásokat érintő problémák	63
Képzések és egyéb támogatások a közmunkások számára	64
Összegzésképpen.....	66
Ajánlások a közfoglalkoztatási program hatékonyságának javítására	68
Alapvetések	68
Az irányítással kapcsolatos javaslatok.....	69
A közfoglalkoztatás céljával kapcsolatos javaslatok.....	69
A közfoglalkoztatás keretében megvalósuló tevékenységek	73
A közfoglalkoztatottak visszajuttatása az elsődleges munkaerőpiacra.....	73
A közfoglalkoztatás és a gazdaság.....	75
A közmunkások helyzetét javító intézkedések.....	77
Képzések és egyéb támogatások.....	78
Idézett forrásmunkák	80

Bevezetés

A magyarországi közmunkaprogram jelenlegi formája és nagyságrendje a 2010-es kormányváltás után alakult ki. Részleteiben sokat változott, de jellegzetességei megmaradtak. A gazdaság megerősödésével, a munkaerőpiac fokozatos rendeződésével egyre kisebb a jelentősége, de európai viszonylatban máig kiemelkedően jelentős: 2017-es adatok szerint a munkanélküliek több, mint 40%-át érintette.

1. táblázat
Az EU országokban a közvetlen munkahelyteremtésben érintettek aránya, 2017*

	%
Belgium	3,3
Bulgária	2,5
Csehország	4,9
Dánia	0
Németország	2,4
Észtország	0,1
Írország	9,1
Görögország	1,6
Spanyolország	1,7
Franciaország	8,0
Horvátország	0,8
Olaszország	:
Ciprus	0,0
Lettország	2,1
Litvánia	1,0
Luxemburg	2,8
Magyarország	40,6
Málta	0,5
Hollandia	0,0
Ausztria	1,3
Lengyelország	1,2
Portugália	3,1
Románia	0,1
Szlovénia	3,0
Szlovákia	0,8
Finnország	6,7
Svédország	0,0
Norvégia	0,0

Forrás: European Commission: Employment, Social Affairs & Inclusion.
https://webgate.ec.europa.eu/empl/redisstat/databrowser/view/LMP_IND_ACTSUP/default/table?category=mp_indic. Letöltve: 2019.10.25.

A hazai szakirodalom évek óta részletesen foglalkozik a közfoglalkoztatás legkülönbözőbb aspektusaival, jellemzően közgazdasági nézőpontból, kisebb részben szociológiai kérdéseivel. Sok kutatás is történt. Ezek jellemzője, hogy a statisztikai elemzéseken túlmenő empirikus vizsgálatok nem igazán átfogóak. Kiseb-nagyobb

térségeket vizsgálunk, vagy valamilyen speciális szempontból közelítenek a témához. Az átfogó empirikus kutatások hiánya részben finanszírozási kérdésre vezethető vissza, részben pedig a terep nehézségére. A helyi közfoglalkoztatásban résztvevők – mindenképp önkormányzatokról van szó – egyrészt szétaprózottak, másrészt nehéz az érdekeltségüket megtalálni a kutatásban való közreműködésben, harmadrészt pedig erősen érdekeltek a rendszer működésében, ami megnehezíti a tárgyilagos véleményalkotást. Hozzájárul ehhez, hogy a közfoglalkoztatottak nagyon sok alrétege van a rendszerben, akiket csak nagyon nagy elemű minta mellett lehet relevánsan kutatni.

Az Országos Tranzitfoglalkoztatási Egyesületnél végzett kutatásunk részben feltárta a 2018 közepéig megjelent szakirodalmat (Györgyi, 2018), részben pedig egy interjú-kérdőíves kutatással egészítette ki [(Györgyi, 2019a) és (Györgyi, 2019b.)]. Összességében 14 településen 30 interjút készítettünk – többnyire a helyi közfoglalkoztatási programokat vezető polgármesterekkel vagy más vezetőkkel, illetve néhány közmunkással –, a kérdőíves kérdezés során pedig 105 – legalább részben értékelhető – kérdőívvel dolgozhattunk. A kutatás egészét egy zárótanulmányban dolgoztuk fel (Györgyi, 2019c). Ez utóbbi tanulmány részben a szakirodalom alapján, részben pedig a saját empirikus kutatásunkra támaszkodva – amellett, hogy rámutatott a közfoglalkoztatási program előnyeire – jó néhány problémát is azonosított. Ebben az összeállításban ezeket a problémákat gyűjtöttük össze, s a tapasztalatok alapján megfogalmazunk néhány olyan szakpolitikai javaslatot, amelyek hozzájárulhatnak a program hatékonyabb működéséhez.

Az összeállítás a szerző meglátásait tartalmazza, amelyeket csak szűk körben, a projekt résztvevőivel vitatott meg, éppen ezért nem nélkülözhetők a témával kapcsolatos további viták, amelyek során egyes kérdésekben a szerző álláspontja is változhat. Mind a problémákat, mind a javaslatokat – a könnyebb áttekinthetőség kedvéért pontokba szedtük.

A közfoglalkoztatási programmal kapcsolatban azonosított problémák

Az irányítással kapcsolatos problémák

- A közfoglalkoztatók között az önkormányzatok dominálnak, ami a rendszer működését túlzottan egyoldalúvá teszi, mert inkább csak az önkormányzatok

rövidtávú érdekei jelennek meg benne, s kevésbé a munkanélkülieket érintő hosszabb távú megoldások igénye.

- Az önkormányzatok politikai legitimitációja megkérdőjelezhetetlen, de a közfoglalkoztatás olyan szakmai kérdéseit tekintve, mint az oktatás, a mentorálás, a munkaerőpiacra való felkészítés, nem hitelesek. Vezetőiknek többsége ezekben a kérdésekben nem rendelkezik szakértelemmel, s még csak a témával kapcsolatos igényeket sem tudják megfogalmazni.
- A civil szervezetek és az egyházak jellemzően nem vesznek részt a közfoglalkoztatásban. Ennek oka feltárásra vár.
- Bár konkrét vizsgálatokat nem folytattunk a kérdésben, de a helyi szintről nézve a munkaügyi rendszer döntései jellemzően bürokratikus logikát követnek, kevésbé alkalmasak arra, hogy az egyedi igényekhez igazodva egyedi megoldásokat dolgozzanak, dolgoztassanak ki, illetve támogassanak.

A közfoglalkoztatás céljai

- A közfoglalkoztatási rendszer egészének szociális, munkaerőpiaci és gazdasági céljai összemosódnak, nincs meghatározva, hogy mely társadalmi réteg esetében melyek a reális célok, ami megnehezíti releváns helyi programok kialakítását.
- A kutatók nagy része úgy látja, hogy nagyon sok esetben a közfoglalkoztatásnak szánt gazdasági funkció dominálja a közfoglalkoztatók céljait, s ennek rendelik alá a szociális és a munkaerő-piaci funkciót. Az egyik tanulmány kifejezetten úgy fogalmaz, hogy az ún. értékteremtő közmunkára eleve a kevésbé hátrányos helyzetű településeknek volt nagyobb esélye, ugyanis ezekben található olyan kvalifikált munkaerő, amelyre támaszkodni tudtak. Éppen ezért szerintük a Start munkaprogramok sem tudták érdemben javítani a tartós foglalkoztatás esélyeit. (Tésits & Alpek B., 2014). Saját kutatásunk alapján ezt megerősíteni nem tudjuk, de kétségtelen, hogy az ún. értékteremtő tevékenység a kisebb települések esetében csak erőteljes állami támogatás mellett életképes.

- A közfoglalkoztatók a programtól elsődlegesen a közmunkások számára nyújtott előnyöket vártak, de meglátásuk szerint inkább a települések profitáltak a rendszerből.
- E mögött az is áll, hogy ritkán tűznek ki a munkanélküliekkel kapcsolatban hosszú távú célokat. Inkább csak kihasználják a lehetőségeket, a támogatást, s a szokásos – közhelyszerű – célokat hangoztatnak. Valójában inkább a településfejlesztési törekvésekkel azonosulnak.

A tevékenységeket érintő kérdések

- A közfoglalkoztatáson belül dominál a segéd- és a betanított munka, ami egyrészt nem teszi lehetővé a közmunkások szakértelmének igénybevételét, másrészt nem is készíteti őket a tanulásra, a közfoglalkoztatókat pedig a tanulásuk elősegítésére. A közfoglalkoztatók egyébként is inkább abban érdekeltek, hogy a közmunkásaik dolgozzanak. Különösen igaz ez, ha olyan feladatokat végeztetnek velük, amelyek nem halaszthatók (pl. szezonális mezőgazdasági munkák), illetve amelyek folyamatosan igénylik a dolgozók jelenlétét (pl. állattartás).

A közfoglalkoztatottak és a munkaerőpiac

- A közmunkások egy része nagyon távol van attól, hogy visszatérjen / belépjen az elsődleges munkaerőpiacra. A gazdaság munkaerőigényének növekedése miatt az erre alkalmasak nagyrésze már kilépett a közfoglalkoztatásból, így egyre nagyobb arányt képviselnek a közfoglalkoztatottak között azok, akik az elsődleges munkaerőpiac elvárásait nem tudják teljesíteni.
- Felmérések igazolják, s kutatásunk tapasztalatai is azt mutatják, hogy a közfoglalkoztatás nem alkalmas a *tartós* munkanélküliség kezelésére, nem képes megoldani a munkavállalók ezzel kapcsolatos problémáit. Ehhez speciális támogatásra lenne szükségük, amit a rendszer nem, vagy nem eléggé hatékonyan nyújt számukra.

- A közmunkával kapcsolatos elvárások nagyon messze állnak az elsődleges munkaerőpiac elvárásaitól, így azok, akik az utóbbtól elszoktak, vagy sohasem szoktak hozzá, nem képesek ahhoz felzárkózni a közfoglalkoztatási programon belül, s ha meg is próbálnak bejutni az elsődleges munkaerőpiacra, könnyen kihullanak onnan.
- A közmunkások a legkülönbözőbb okokból ragadnak benn a rendszerben. Egy részük várhatóan soha nem is fog tudni belépni az elsődleges munkaerőpiacra. Egyrészt egészségi, mentális állapotuk, másrészt életkoruk miatt, de figyelembe kell venni a nehezen kezelhető szocializációs problémákat is.
- Más részük családi helyzete okán nem képes az elsődleges munkaerőpiacon munkát vállalni. E mögött részben a végzettségük, a teherbíró képességük és az ehhez igazodó munkahelykínálat szűkösége áll, részben pedig a szociális támogató rendszer hiányosságai, amely rendszer nem képes hatékonyan segíteni a nevelésre, ápolásra szorulókat ellátását úgy, hogy a családtagok teljes idejű munkát vállaljanak akár lakóhelyüktől távolabb is.
- A közmunkások között általában többségben vannak a nők, mert többnyire rájuk hárul a gyermeknevelés, illetve a beteg, idős családtagok ellátása, ami mellett nincs lehetőségük távoli munkahelyen, merev munkabeosztás mellett munkát vállalni.
- A munkavállalást akadályozhatják a közlekedési nehézségek, illetve a közlekedési költségek. A tömegközlekedési költségeket a munkáltatók nem minden esetben vállalják át, az elérhető bértöbblet mellett viszont nem mindig éri meg a közmunkát feladni.
- Inkább a nők munkába állását akadályozza, hogy a család egyetlen autóját a férfiaknak éri meg használni munkába járáshoz, mert ők többet keresnek.
- Az idősebbek nem csak azért felülreprezentáltak a közfoglalkoztatásban, mert már kevésbé tudnak a nyílt munkaerőpiac kívánalmainak megfelelő intenzív munkát végezni, de nekik már kevésbé érdemes a munkaképességük javításába befektetni: a nyugdíjig hátralévő idő alatt már kisebb az esély a megtérülésre, mint a fiatalok esetében.

- Az egészségi állapot komoly szerepet játszik az elhelyezkedési nehézségekben. Különös jelentőséget ad ennek, hogy olyanok is munkaképesnek vannak nyilvánítva, akik – legalábbis végzettségükhöz igazodóan – már nem képesek megfelelni a munkaerőpiac kívánalmainak. Számukra a közmunka a menekülő út.
- A közfoglalkoztatottak egy része mentálisan nem felkészült az elsődleges munkaerőpiacon való elhelyezkedésre. Az onnan való kiesésük lehetősége nem csak az alkalmatlanságuk miatt merül fel, hanem a munkaadók helyzetére, törekvéseire visszavezethető bizonytalan helyzetükre is, amelynek kockázatát sokan nem akarják, merik, tudják vállalni. (A cégek változó gazdasági helyzete, illetve nem mindig korrekt munkaerőpiaci politikája – előnyösebb a munkavállalókat elküldeni, s helyüket kedvezményesen foglalkoztatható más munkanélküliekkel betölteni – miatt könnyen elküldhetik a munkavállalókat, különösen azokat, akik könnyen helyettesíthetők.)
- Az elsődleges munkaerőpiacról kihullók nem mindig tudnak visszajutni a közfoglalkoztatásba, mert foglalkoztatásuk az adott évre és helyre megszabott létszámkeretek betöltésének függvénye. Ez azokat is elbizonytalanítja, akik próbálkoznának, de nem biztosak abban, hogy tartósan az elsődleges munkaerőpiacon tudnak maradni.
- A komplexebb közmunkaprogramot működtető önkormányzatok a munka igényessége alapján osztják be a munkavállalókat a különböző munkakörökre. Ez sok tekintetben logikus, de ez a szegregáció nem segíti elő a hátrányos helyzetben lévők munkaerőpiaci és társadalmi integrációját.

A közfoglalkoztatás és a gazdaság

- A közfoglalkoztatás esetében ritkán találkozni tudatos gazdaságfejlesztési törekvésekkel helyi szinten. Helyenként történtek, történnek próbálkozások erre, de a szándék megvalósításához szükséges feltételek, elsősorban a szakértelem nem áll ehhez rendelkezésre az esetek nagy részében.

- A települések vezetői leginkább a településük működését vagy elodázhatatlan fejlesztési problémák megoldását várják a közfoglalkoztatás rendszerétől, mert ezekre kevés a forrásuk. Ritkán beszélhetünk olyan településfejlesztési törekvésekről, amelyek hosszabb távú előnyökkel kecsegtetnek.
- A közfoglalkoztatási tevékenység sok esetben az önkormányzatok által mindenképpen megoldandó feladatokra vonatkozik, így gazdasági hasznot nem eredményez, csupán olcsóbban látható el a feladat, mintha azt piaci bérek mellett kéne elvégeztetni. Ez végső soron azt jelenti – lévén az önkormányzatok jellemzően állami bevételből tartják fenn magukat –, hogy az állam a rendelkezésre álló forrásokat átcsoportosítja, vagyis a közmunkásokat foglalkoztató önkormányzatok helyett másra fordítja, nem is feltétlenül ugyanazon a településen.
- Ez nem csak az adott település szintjén jelent(het) forráskivonást, hanem az adott település lakosságát érintően is, hiszen a még a minimálbérnél is alacsonyabb bér mellett kell dolgozniuk, ami jogilag és etikailag is vitatható.
- A közfoglalkoztatás erőteljes beavatkozást jelent a gazdaság működésébe, torzítja a piaci viszonyokat, s ez a foglalkoztatottak számára is kihat. (Vágvölgyi & Szép, 2014) Akár piacra kerülnek a termékek (szolgáltatások), akár helyben használják fel ezeket, csökkenti a fizetőképes keresletet más, piaci alapon megtermelt termékek (szolgáltatások) iránt. Ezzel pedig csökkenti a gazdaság jövedelemtermelő képességét, s akár az elsődleges munkaerőpiacon foglalkoztatottak számára is kihat. Sok esetben még akkor is, ha a közfoglalkoztatási programban megtermelt áruk felhasználása helyben történik. Mindez akár a helyi vállalkozók helyzetét is megnehezítheti.
- A közfoglalkoztatás jelenlegi rendszere teljességgel átláthatatlanná teszi annak megállapítását, hogy egy adott termék, szolgáltatás mit ér a piacon, mennyire gazdaságos az előállítása. A bérek nem piaci bérek, a közmunka járulékos kiadásai nem láthatók, az értékesítés pedig nem piaci áron történik. Ez a rendszer alig-alig alkalmas arra, hogy átvezessen a nyílt termelési–szolgáltatási piacra.

- Mindez – mivel nincs támpont ehhez – hozzájárul ahhoz is, hogy a közfoglalkoztatási programok vállalkozássá fejlődjenek.
- Az ún. értékteremtő tevékenységek komoly hatékonysági problémákkal küzdenek. Ezek egy része magából a programból fakad (a foglalkoztatási „kényszer” miatt nem cél a gépesítés, a technológiaváltás), más része a program finanszírozásából (korlátozott lehetőségek a technikai fejlesztésre). De befolyásolja a közmunkások munkavégzési képességei is: képzettségük és/vagy felelősségvállalásuk mértéke nem teszi lehetővé komolyabb technológia bevetését.
- A nem eléggé hatékony közmunka hosszabb távon nem előnyös a gazdaságnak, mert extenzív növekedési irányt rajzol meg.
- Komoly problémát jelent, hogy a megtermelt termékek sok esetben a támogatások ellenére sem igazán piacképesek. Ilyen termékek termelése, illetve – főként – piacra juttatása komoly szakértelmet igényel, ami sok településen – főként a kisebbekben – nem áll rendelkezésre. A helyi közmunkaprogramok vezetői ezért általában nem is kockáztatnak, s inkább a saját célú felhasználást tűzik ki célul, ami a támogatások megszűnése esetén – a felvevőpiachoz való alkalmazkodás teljes hiánya miatt – a tevékenység megszűnéséhez vezethet, mert nem hoz bevételt.
- Az értékteremtő munka keretében megtermelt termékek értékesítését nehezíti, hogy nehéz biztosítani az egyenletes minőséget. Ez részben technológiai probléma, részben pedig a munkaerő minőségének kérdése.
- Élelmiszerek értékesítése esetén gondot jelent az élelmiszerbiztonsági szabályok betartása. Ez részben technológiai kérdés, részben pedig a megfelelő szakember hiányára vezethető vissza.
- A települések – még a legkisebbek sem – fognak össze, önálló programokat valósítanak meg, holott nagyságuk okán kevésbé adóztak a lehetőségek, hogy a programjaik életképesek maradjanak. A települések közötti összefogás hiánya nem annyira a közfoglalkoztatás rendszeréből levezethető probléma, mint inkább a települések közötti kapcsolatok hagyományos hiányára vezethető vissza.

- A közmunka keretében végzett munka intenzitása a munkára legkevésbé alkalmas közmunkásokhoz igazodik, mivel merev a bérezési rendszer, így a jobban dolgozók is ugyanannyit keresnek, mint a rosszul dolgozók, ami visszafogja a teljesítményt.
- A közfoglalkoztatók ellenérdekeltek abban, hogy a közmunkásaikat – megfelelő munkavégzés hiányában – kizárják a munkából. A vállalt közmunkafeladataikat ugyanis meg akarják oldani, bizonyos tevékenységek esetében ennek hiánya megoldhatatlan problémát okozna számukra. Ha fel is tudnának valakit venni az elbocsátottak helyére, akkor is – nagy valószínűséggel – munkára még kevésbé alkalmas munkaerőt találnának csak. Éppen ezért ehhez a fegyelmező eszközhöz csak végső esetben nyúlnak.
- A közfoglalkoztató azért sem érdekelt a közmunkást megfosztani a közmunkától, mert a megélhetését neki kell támogatnia.
- Az alacsony közmunkabérek a közfoglalkoztatók munkavállalókkal kapcsolatos elvárásait is csökkentik.
- Az alkalmi munka rivális foglalkoztatást jelent, lényegesen magasabb, két-háromszoros bérezésért, mint amit a közmunka keretében meg lehet keresni. A többletkereset többletjeljesítményre sarkall, ami viszont a közfoglalkoztatásból hiányzik.
- A szociális szervezetek nem jelentik a munkanélkülieket foglalkoztató rendszer általános alternatíváját, inkább csak kivételképpen képesek ellátni ezt a funkciót, mert létesítésük, működésük speciális feltételeket igényel. Ezek a feltételek bizonyos esetekben segítséggel megteremthetők.
- A térségi összefogás hiánya is korlátozza az életképes szervezetek létesítését, mert nagyobb térségben könnyebben megoldhatók lennének a feladatok.

A közmunkásokat érintő problémák

- A közfoglalkoztatás rendszere rugalmatlan, nem igazodik a munkavállalók munkaidővel, munkaintenzitással kapcsolatos, illetve csak bizonyos

feladatokra való alkalmasságára korlátozódó lehetőségeihez, s ahhoz, hogy mindezekben többnyire csak lassú előrelépésre lehet számítani, és arra is csak megfelelő segítség mellett.

- A rugalmasság kevés nyoma rajzolódik ki a rendszerben. Elvi lehetőségként a részmunkaidő kínálkozik, de ez az alacsony közfoglalkoztatási bérek mellett reálisan nem vállalható a közfoglalkoztatottak számára. Ennek következtében olyanok is teljes foglalkoztatásban dolgoznak, akik erre nem képesek.
- Az alkalmi munkavégzést megnehezíti, hogy csak bejelentett tevékenység esetén lehet távolmaradni emiatt a közmunkáról, s a kieső napokra nem jár bér.
- A szabadság terhére végzett közmunkát akadályozza, hogy bizonyos közmunkatevékenységek és a jellemző alkalmimunka-tevékenységek csúcsideje egybeesik, illetve hogy szabadság csak a ledolgozott idő után jár, ráadásul a közfoglalkoztatásban a gazdasági év márciusban kezdődik, az alkalmi munkák jellemző csúcsideje pedig nyár végén, ősszel, a betakarítás idején van, így csak mintegy félévre járó szabadságot lehet igénybe venni.
- Bár településenként eltérő a közmunkások társadalmi megítélése, de általában a közmunka presztízse nem túl magas. Az alacsony intenzitású munka erősíti a közmunkásokkal kapcsolatos sztereotípiákat. Történik ez annak ellenére, hogy az alacsony intenzitású közmunkát végzők közül sokan jól megfizetett alkalmi munka esetén lényegesen nagyobb munkaintenzitásra is képesek.

Képzések és egyéb támogatások a közmunkások számára

- A települések semmilyen konkrét tervvel nem rendelkeznek – általában – arra, hogy a leszakadó rétegek társadalmi integrációját elősegítsék.
- A közmunkaprogramokért felelős önkormányzatok nem nagyon foglalkoznak meg képzési igényekkel, megelégszenek az adott munkakörre betanító képzésekkel. Ez összefüggésbe hozható a közmunkaprogram keretében ellátott tevékenységek igénytelenségével is.

- Előnytelen számukra az is, hogy a tanulók kiesnek munkavégzésből, miközben a munkát el kell látni, főként, ha ún. értékteremtő tevékenységről van szó.
- Ugyan nem lehet hitelesen állítani semmit arról, hogy a közmunka körében folytatott tanulás milyen hatást gyakorol az elhelyezkedésre, de úgy látszik, hogy a munkaügyi rendszer által kínált képzések közül kevés hasznosítható. Akár a munkaerőpiacon, akár a közfoglalkoztatáson belül. Ez visszahat a résztvevők tanulási motivációjára is.
- A képzések sok esetben nem igazodnak a közfoglalkoztatottak elvárásaihoz. A legtöbben a munkaerőpiaci érvényesülés érdekében tanulnának, ezt azonban a rendszer csak ritkán tudja biztosítani.
- A program keretében megszerzett végzettséget a közmunkarendszer sem honorálja magasabb bérrel sem, ami szintén visszahat a tanulási motivációra.
- A képzésekbe való beiskolázásnál adminisztratív-bürokratikus szempontok is szerepelnek, vagyis akkor is fel kell tölteni a létszámkereteket, ha nem akarnak annyian beiratkozni. Emiatt időnként olyanok is bekerülnek a rendszerbe, akik számára közgazdasági értelemben már nincs is szükség képzésre, mert sem egyéni, sem társadalmi szinten nem térül meg a ráfordított kiadás, vagy nem felkészültek az adott tanfolyam elvégzésére, esetleg olyan kompetenciafejlesztésben vesznek részt, amire nincs szükségük.
- A közmunkásokat bizonyos esetben akkor képzésbe viszik, amikor ők nem akarnak tanulni. Ez visszahat a tanulási motivációjukra, sőt visszahat a képzések általános megítélésére is. Nem csak a közmunkások, hanem a programok helyi vezetői is sok esetben feleslegesnek ítélik a képzéseket.
- A képzések – néhány kivételtől eltekintve – szinte teljes mértékben kínálatvezéreltek, vagyis az egyéni érdeklődésnek, szándéknak, ambíciónak nincs szerepe.
- A szakmai képzések felépítése nem látszik koncepciózusnak. A jellemzően rövid idejű, csak részismeretek biztosítására alkalmas képzések nem épülnek egymásra, ami szétaprózott tudáshoz vezet. Nem látható a közmunkások szaktudását fokozatosan felépítő, azt egyre magasabb szintre emelő stratégia.

A többnyire rövid idő alatt „kitanult” szakmák munkaerőpiaci értéke megkérdőjelezhető.

- A képzésekre a munkavállalók nehezen mobilizálhatók, ezért azonos településen, kistérségben élők ugyanazt tanulják, miközben a munkaerőpiac felvevőkészsége az adott szakmából korlátozott.
- A rendszerből hiányoznak, vagy nem működnek jól azok a kiegészítő támogatások, amelyeknek a funkciója lenne támogatni a közmunkásokat. Ez visszahat a munkaintenzitásra, a munka minőségére és a termelékenységre is.
- A képzési rendszeren belül, vagy a mellett hiányzik egy egyénre szabott tanulást, illetve a munkaerőpiaci felkészítést széles értelemben véve támogató rendszer. Az ezzel kapcsolatban tapasztalatot szerzett szervezetek nincsenek megszólítva, holott sokat segíthetnének a közmunkások komplex – egészségügyi, mentális, szocializációs, tanulási – problémáinak megoldásában.
- A munkára legkevésbé képesek közül azokat sem készítette fel a rendszer a munkára, akik esetében esély lehetne erre. Nem csak a képzés hiányzik, de a mentális felkészítés is. Az ún. értékteremtő programok fennmaradását ez is veszélyezteti, mert egyre kevesebb a közfoglalkoztatásban az a munkaerő, akikre stabilan számítani lehet.

Összegzésképpen¹⁷

A magyarországi közfoglalkoztatási rendszer alapvetően két tényezőre koncentrál: egyrészt arra az erkölcsi–filozófiaiérvként megjelenő, de politikai szándékokat sem nélkülöző megközelítésre, hogy segély helyett munkát biztosítson a munkanélküliek számára, másrészt arra, hogy a közfoglalkoztatás keretében megvalósuló tevékenység helyi szinten hasznot termeljen. Az első megközelítéstől várják azt is, hogy a közmunkások munkaerőpiaci kompetenciákkal felvértezve könnyebben el tudjanak helyezkedni a munkaerőpiacon.

A tapasztalatok azt mutatják, hogy a munkaerőpiaci hatás erősen korlátozott. A viszonylag jó helyzetű, a munkaerőpiacról csak nem sokkal korábban kiesett munkavállalók

¹⁷ A kutatás záró tanulmányának (Györgyi, 2019c) összegzése.

esetében kondicionáló jelleggel működik, s minden bizonnyal szerepet játszik abban, hogy ők az első adandó alkalommal komoly eséllyel vissza is tudtak, tudnak kerülni az elsődleges munkaerőpiacra. A legkevésbé iskolázottak, s különösen azok, akik közülük soha nem voltak jelen a munkaerőpiacon, vagy nagyon régen kiestek onnan, a közmunka alig kínálja ezt az esélyt. A közfoglalkoztatás keretén belül elvégzett tevékenységek – nem kis részben azért, mert a résztvevők számottevő része nem is alkalmas komolyabb feladatok ellátására – igénytelenek, fejlődési lehetőséget alig jelentenek a számukra, az előrelépési lehetőség hiánya viszont visszahat a munkához való hozzáállásukra is.

Sokak véleménye szerint, ugyanazok az emberek, akik alkalmi munkavállalóként viszonylag nagy teljesítményre képesek, a közfoglalkoztatási programon belül csak minimális erőbedobással dolgoznak. Mások sem itt, sem ott nem tudnak olyan munkát végezni, amely alkalmas lehet az elsődleges munkaerőpiacra való be-, illetve visszakerülésre. Akár mentális okokból, akár egyéb egészségügyi nehézségeik következtében. Egy részük esetében bizonyára lenne lehetőség megfelelő segítséggel ezen a helyzeten változtatni, de ez a segítség jellemzően elmarad. A támogató rendszer a képzésekre, s az ezen belül megvalósuló, elsősorban az elhelyezkedést segítő tanácsadásra szorítkozik. A szakmai képzések azonban nem igazodnak sem a munkaerőpiac igényeihez, sem pedig az egyéni ambíciókhoz és lehetőségekhez, nem beszélve arról, hogy a közfoglalkoztatottak közül sokan nem felkészültek a tanulásra sem. A rendszer teljesen érzéketlen az egyéni problémákra, s nem képes a nagyon is differenciált közfoglalkoztatotti réteg számára az igényeiknek megfelelő célokat kijelölni, s ahhoz releváns támogató eszközöket biztosítani. Túlságosan bürokratikus, túlságosan személytelen.

A települési közmunkaprogramok vezetői eltérő érzékenységgel reagálnak ez emberi problémákra, de nem gazdasági szakemberek, s forrásaik sincsenek az ilyen problémák megoldására. Érzékenységtől függően vagy empátiával kezelik az ügyet, vagy – fel sem ismerve a problémák gyökerét, a beavatkozás igényét – egyszerűen csak „leírják” az idesoroltakat, de megoldást nem tudnak ajánlani nekik.

Komoly problémának látszik, hogy vannak a rendszerben olyan közmunkások, akik vagy a családi helyzetük, vagy az egészségi állapotuk, vagy pedig mentális állapotuk miatt

nem tudnak, mernek elhelyezkedni az elsődleges munkaerőpiacon, s a megfelelő szolgáltatások hiánya miatt nem képesek kilépni a rendszerből.

Ajánlások a közfoglalkoztatási program hatékonyságának javítására

Alapvetések

A felsorolt problémák alapján teszünk ebben az anyagban javaslatokat arra, hogy miként, vagy legalábbis milyen irányt követve lenne érdemes a közfoglalkoztatási rendszert módosítani. Alaptételként elfogadjuk, hogy a rendszer működik, s hogy a munkanélküliek tömegeit érinti. Az is nyilvánvaló, hogy vannak eredményei, van pozitív hozadéka. Nem zárható ki – főként az alapján, hogy az aktív munkaerőpiaci beavatkozások e formáját ilyen mértékben egyetlen európai ország sem vezette be –, hogy egy teljesen más megközelítés akár eredményesebb is lehet, de ezzel a kérdéssel nem foglalkozunk, mert meghaladná a projektben megvalósított kutatás kereteit.

A felsorolt javaslatok egy koherens rendszert igyekeznek felvázolni, de egyrészt csak vitaalaprak, kiindulópontnak tekintendők, másrészt pedig kipróbálására szorulnak. A szerző határozott véleménye, hogy kísérleti fázis, s annak tapasztalatai nélkül semmilyen nagy rendszert nem érdemes bevezetni, vagy jelentősen módosítani, mert szükségképpen megjelennek a gyermekbetegségei, amelyek sok kárt okozhatnak.

A rendszer módosítása során érdemes alternatívákban gondolkodni. Részben úgy, hogy többféle megoldás lehet kísérletek alapja, s a tapasztalatok dönthetnek az egyes alternatívák további sorsáról, akár úgy, hogy több modellt párhuzamosan akár hosszabb távon ismeggengedünk, lehetőséget adva a rendszer aktorainak, hogy az adott térségben leginkább releváns megoldások mellett döntsenek. Néhány külföldi példa is azt mondatja velünk, hogy az autonóm döntések javíthatják egy-egy program eredményességét.

A következőkben a problémák során említett témakörök mentén (de némileg eltérő sorrendben) fogalmazzuk meg javaslatainkat, de az adott témakörök közötti összefüggések miatt ez a rendszer szükségképpen nem lehet teljesen konzekvens.

A közfoglalkoztatás céljával kapcsolatos javaslatok

- A közfoglalkoztatás jelenlegi rendszerében három különböző cél (gazdasági, munkaerőpiaci, szociális) keveredik egymás mellett, gyakran nem tisztázva, hogy mely célokhoz milyen helyzetben lévő munkanélkülieket, s milyen módon érdemes foglalkoztatni. Éppen ezért fontos lenne e funkciók szervezeti szétválasztása is. A gazdaságilag életképes, vagy életképessé tehető programokat *vállalkozássá* érdemes fejleszteni, a munkaerőpiacra visszavezethető rétegeket állami tulajdonú, önkormányzati összefogáson alapuló, esetleg magánkézben működtetett *tranzitfoglalkoztatási cégekben* alkalmazni, azokat pedig, akik már nem akarnak, tudnak visszatérni az elsődleges munkaerőpiacra, *szociális foglalkoztatás* keretében foglalkoztatni. Ez is indokolja, hogy az új rendszer a kistérségi szint felé mozduljon el, különbözőképpen megtartva annak lehetőségét, hogy a helyi önkormányzatok megőrizzék a közfoglalkoztatással kapcsolatos előnyeit.
- Tisztázni érdemes, hogy a közfoglalkoztatás három célja tekintetében milyen összefüggések értelmezhetők, mely rétegek esetében melyek kerülnek előtérbe, s milyen módszerekkel, támogatásokkal segítik azok érvényesülését. Mely rétegek esetében beszélhetünk inkább csak szociális foglalkoztatásról, mely rétegek esetében van esély az elsődleges munkaerőpiacra való visszavezetésre, s ez miként egyeztethető össze a termeléssel, szolgáltatások nyújtásával összefüggő gazdasági célokkal.
- Ez a célkijelölés és azonosítás semmiképpen nem jelentheti a munkanélküliek hatósági besorolását valamelyik célkitűzés alá, döntve sorsukról, lehetőségeikről. Az egyéni célok megfogalmazása csak velük egyeztetve, s megfelelő szervezetek bevonásával történhet, minden tekintetben rugalmas, vagyis átjárható rendszerben.

Az irányítással kapcsolatos javaslatok

Új szervezetek, szervezeti formák

- A programok működtetése többféle formában képzelhető el. A szociális foglalkoztatás maradhatna leginkább helyi önkormányzati kézben, de akár önkormányzati társulás keretében is megoldható, mert ezeknél kevésbé merül fel olyan távlati cél, amelynek megvalósításához az önkormányzatok nem rendelkeznek szakemberekkel. A vállalkozások, illetve a vállalkozásokká fejleszthető jelenlegi kezdeményezések esetén a jelenlegi helyzet lehet a kiindulópont, de az arra érdemes kezdeményezések összefogását és érdemes lehet támogatni, meghagyni az önkormányzatok számára a döntést, hogy milyen formában teszik ezt.
- A legalapvetőbb beavatkozást igénylő területnek a munkaerőpiaci visszavezetést gondoljuk, s a fent jelzett módon (állami tulajdonú, önkormányzati társulásban működtetett, vagy magánvállalkozásként) tudjuk elképzelni, mert az önkormányzatok érdekeltsége és szakértelme, főként a kisebb önkormányzatoké, megkérdőjelezhető. Anélkül, hogy az e tekintetben jól működő programokat ellehetetlenítenénk, alternatív megoldások is felvethetők, melyek részletes működési szabályai kidolgozandók, majd működésük kipróbálása után lehet dönteni a hosszabb távon fenntartani érdemes megoldásokról.
- A programokat megvalósító szervezeteket, akár önkormányzatok, akár tranzitfoglalkoztatási cégek, esetleg civil szervezetek vagy egyházak számára tisztázni kell a működési feltételeket, vagyis hogy milyen célok mentén mit kell tenniük, s hogy ebben a folyamatban milyen kormányzati támogatásra számíthatnak.
- A jól működő önkormányzati programokat ezzel együtt is érdemes lenne (esetleg tranzitfoglalkoztatási cégbe átszervezve) megtartani, esetleg tevékenységüket a leginkább indokolt funkcióhoz igazítani.
- A munkaerőpiaci funkciót ellátó szerveződések (pl. tranzitfoglalkoztatási cégek) bizonyos tekintetben modelleznék az elsődleges munkaerőpiaci körülményeket, ugyanakkor fokozatosan készítenék fel az ott dolgozókat az

elsődleges munkaerőpiacra. Ehhez nem csak megfelelő türelemre van szükség, hanem szakértelem is kell hozzá.

- Ezek a tranzitfoglalkoztatási cégek speciális tevékenységeikhez speciális segítséget kell, hogy kapjanak, vagyis nem teljesen működnének piaci viszonyok mellett, de jellemzően megrendelésre dolgoznának, vagyis a munkabért maguk termelnék ki (lásd később a részleteket)
- A rendszer egészének működtetését – amennyire csak lehet – függetleníteni kellene az államigazgatástól, kiiktatva a felesleges működési korlátozásokat, illetve az államigazgatásra jellemző esetlegességeket. Mindez nem mehet a szakszerűség, az elszámoltathatóság és az átláthatóság rovására. Szigorú, de kellőképpen rugalmas rendszer kialakítására van szükség. Mintaként az 1990-es évek végén kezdődő, s az Országos Foglalkoztatási Közalapítvány keretében megvalósuló kísérleti tranzitfoglalkoztatási, illetve KID program irányítási rendszere tekinthető. Nem kizárt, hogy más jó példák is találhatóak a hazai projekt támogatási rendszerben. E kísérleti programok irányítási rendszerének megfelelő adaptálása ugyanakkor nélkülözhetetlen, mert nem csak a potenciális aktorok és tevékenységük más, hanem más dolog egy néhány szereplős kísérleti programot működtetni, s más egy országos rendszert.
- Az önkormányzatok jelenleg kiemelkedő szereplői a közfoglalkoztatásnak, de mind célkitűzéseiket, mind a programjaikat tekintve korlátozottak a lehetőségeik. Érdemes lenne új aktorokatis bevonni a rendszerbe.
- Az egyik irány a már eddig is lehetőséget kapott egyházak és civilszervezetek bevonásának elősegítése oly módon, hogy kedvező feltételek mellett kapcsolódhassanak be. E szervezetek esetében leginkább a program szociális elemei bővíthetnek, tekintettel arra, hogy ezek ezen a területen nagy tapasztalattal rendelkezhetnek.
- Mivel azonban civil szervezetek és az egyházak a foglalkoztatás kérdéseire nem feltétlenül értenek, inkább csak a szociális foglalkoztatás területén érdemes velük önállóan számolni, míg a munkaerőpiaci célú

foglalkoztatásban, így a tranzitfoglalkoztatási cégeknél partneri bevonásukra lehet szükség.

Térségi irányítás

- Az irányítással kapcsolatos fontos javaslatcsomagunk arra a tapasztalatra épül, hogy a településszintű programok egyre kevésbé működtethetők. Egyrészt egyre kevesebb a munkanélküli, akiknek a tevékenységekhez illeszkedő rugalmas foglalkoztatása egyre kevésbé megoldható, másrészt kevesebb közöttük a minőségi munkára alkalmas közmunkás, így bizonyos tevékenységek ellátására – köztük már bejáratott tevékenységekre is – nem találni alkalmas munkavállalót. Ezt segítheti a közmunkások települések közötti mozgatása, ami a települési programok nagyobb térségbe helyezését igényli.
- Különösen a munkaerőpiaci célú, vagyis a tranzitfoglalkoztatási cégek esetében merül ez fel, mert könnyebben foglalkoztathatók lennének a munkavállalási képességeket segítő szakemberek egy nagyobb szervezeten belül.
- A gazdasági célú tevékenységek esetében is felvethető a kérdés, de ebben a helyi viszonyok jelenthetik a kiinduló alapot, amiben nagyok a különbségek. Jól működő településszintű programokat, amelyek a vállalkozássá válás folyamatában jól állnak, nem érdemes térségi programok irányába navigálni, elegendő ezt a lehetőséget felkínálva nekik megtámogatni esetleges ilyen irányú törekvéseiket. Az összefogásnak és a nagyobb szervezetnek elsősorban a szakmai irányítás szempontjából lehet jelentősége, annak érdekében, hogy ezek a szervezetek, vállalkozások megtalálják releváns termelési lehetőségeket és értékesítési csatornákat. Nagyobb szervezetek esetén erre nagyobb esély látszik.
- A települési keretek közül való kilépés segíthet abban, hogy a képzett és/vagy könnyen képezhető közfoglalkoztatottak számára minőségi munkát nyújtson a rendszer. Ez felértékeli a tudás, a tanulás jelentőségét, ami motiváló erejű lehet.

A közfoglalkoztatás keretében megvalósuló tevékenységek

- Bár messze túlmutat a közfoglalkoztatás keretein, de le kellene választani az önkormányzatok és intézményeik működését a közfoglalkoztatásról, beleértve a köztisztasági feladatok ellátását, illetve az intézmények és a helyi infrastruktúra karbantartását célzó tevékenységeket is. Ezeket fokozatosan az elsődleges munkaerőpiac feltételeinek megfelelően foglalkoztatottakat alkalmazó szervezetekkel, vállalkozásokkal kellene megoldani. A fokozatosság két okból is fontos: egyrészt, mert ennek forrását biztosítani kell az önkormányzatok számára, másrészt azért, mert a munkaerőt fel kell készíteni a hatékony munkavégzésre.
- Érdemes lenne olyan programokat kidolgozni helyi szinten, amelyek segítségével – nem csak a foglalkoztatás, az ezzel megszerzett jövedelem, illetve a kapcsolódó szolgáltatások révén – a közfoglalkoztatottak szociális – pl. lakhatási helyzete – javulhat. (Egy szlovákiai önkormányzati program azt jelzi, hogy a saját érdekükben végzett munka erős motivációt jelent a közfoglalkoztatottak számára.)

A közfoglalkoztatottak visszajuttatása az elsődleges munkaerőpiacra

- Szakemberek közreműködésével, s a hatósági szervezetek és szempontok háttérbe szorításával érdemes a közmunkások helyzetét – tudását, tanulási kompetenciát, motivációt, családi és szociális háttérét, stb. – feltérképezni, s ez alapján – velük együttműködésben! – a célokat, időtávokat kijelölni, s a célok megvalósításához szükséges támogatási lehetőségeket biztosítani. Ezzel csökkenthető a tévesen nyújtott támogatások aránya, vagyis nagyobb az esély arra, hogy mindenki a számára szükséges támogatást, s csak azt kapja. Ez pedig mind a rendszer hatékonyságát javíthatja, mind a rendszerbe vetett bizalmat, aminek várhatóan motivációs ereje lesz.
- Ugyanezen az alapon kell megtalálni azokat a foglalkoztatási formákat, amelyek az egyes közfoglalkoztatottak számára a legmegfelelőbbek. Minden

egyéni elvárást nyilvánvalóan nem lehet teljesíteni, de ha a rendszer kilép a helyi önkormányzati keretek közül, s nagyobb szervezetek is létrejönnek, azok kidolgozhatnak a tipikus térségi igényeknek megfelelő foglalkozási kereteket. (Figyelemmel lehet lenni például a térségben kínált alkalmi munkalehetőségekre, de akár arra is, ha egy-egy lakossági réteg még nem alkalmas a rendszeres és megterhelő munkavégzésre, de az alkalmi munkákhoz hasonló munkaszervezés mellett foglalkoztatható. Az életkorból, egészségi állapotból fakadó problémák isrugalmasan kezelhetők lennének.)

- A különböző foglalkoztatási formák közötti átjárási lehetőséget meg kell teremteni. Ez egyben lehetőséget jelent ahhoz, hogy a munkaerőpiaci elvárásoktól elszokott (vagy ahhoz soha hozzá nem szokott) munkavállalók is fokozatosan közeledjenek ahhoz, s idővel ki tudjanak lépni a közfoglalkoztatásból. Fontos, hogy ez a folyamat velük egyeztetve történjen.
- Nemcsak a foglalkoztatási formákat tekintve érdemes a fokozatos előrelépést biztosítani, hanem lehetőséget kellene teremteni arra, hogy valamilyen belső hierarchia mentén is meglegyen az előrelépés lehetősége a foglalkoztatottak számára, s ez a jövedelemben is megjelenjen.
- Mind az egyéneket, mind az önkormányzatokat segíteni kellene abban, hogy az egyes családokat érintő betegellátási, gyerekefelügyeleti stb. problémák minél kevésbé akadályozzák a munkaképes korú lakosság munkavállalását. Ezzel egyrészt könnyebben lehetne elérni, hogy az érintettek az elsődleges munkaerőpiacon helyezkedjenek el, másrészt hogy – akiknek ez nem sikerül – a közfoglalkoztatási programon belül az elsődleges munkaerőpiac elvárásaihoz jobban igazodó körülmények között –természetesen magasabb bérért – dolgozhassanak. Az ilyen támogatásokhoz kidolgozott modelleket kellene ajánlani az önkormányzatok számára, s ezt támogatni. (Ilyen lehetőség például a fiatalabb, munkára kész nyugdíjasok szervezett bevonása a betegápolásba, gyerekmegőrzésbe, stb., aminek viszonylag kicsi a költségigénye.)
- Mindezek mellett meg kell hagyni annak lehetőségét, hogy aki – bármilyen okból – nem képes, hajlandó lépéseket tenni az elsődleges munkaerőpiac irányába, továbbra is foglalkoztatott legyen a rendszerben.

- Végiggondolandó, hogy a szociális foglalkoztatásban dolgozók rászorultsági alapon – például életkoruk és/vagy egészségi állapotuk alapján – kiegészítő támogatásban részesüljenek, különbséget téve közöttük és a pusztán motiválatlan közfoglalkoztatottak között.
- A térségi alapon szervezett közfoglalkoztatás esetén megoldandó a közmunkások utaztatása, mert ez a legtöbb térségben, illetve utazás viszonylatban nem megoldható tömegközlekedéssel. Ennek lehetséges modelljeit (ki üzemeltesse, milyen feltételek mellett, milyen forrásból) ki kellene dolgozni.
- Sokat segítené a munkavállalók nyílt munkaerőpiacon való elhelyezkedésében, ha utazási lehetőségeik könnyebbek lennének. Nem a távoli munkahelyekre történő szállításukat kellene megoldani, pusztán a nagyobb közlekedési csomópontok elérhetőségét javítani azokról a periférián lévő településekről, amelyekről szükséges. Akárcsak átmeneti jelleggel, vagy fokozatosan – az önköltségi szintig – emelkedő térítés mellett, hogy ne okozzon vállalhatatlan terhet a finanszírozó számára.
- Biztosítani kellene, hogy az elsődleges munkaerőpiacon próbálkozó, de onnan mégis kiszoruló – extrém fegyelmi problémákat leszámítva – azonnal vissza tudjanak kerülni a közfoglalkoztatásba. Ezzel lehetne segíteni a bizonytalanokat, akik attól tartanak, hogy a végén még a közfoglalkoztatási bértől is elesnek (még ha csak átmeneti időre is). Ehhez rugalmasabb foglalkoztatási keretekre lenne szükség.

A közfoglalkoztatás és a gazdaság

- A települések számára fontos, hogy működtetési problémáikat megoldják, részben ezért vesznek részt jelenleg a közfoglalkoztatási programokban. E problémák közfoglalkoztatási rendszeren kívüli megoldásával tényleges munkahelyeket lehetne teremteni, értelemszerűen drágább megoldással, mint a jelenlegi. Fontos lenne ugyanakkor, hogy a közfoglalkoztatás ne torzítsa a piaci viszonyokat.

- Egyben átláthatóbbá is tenné a gazdasági tevékenységet, nyilvánvalóvá téve, hogy melyek lehetnek életképesek piaci körülmények között is.
- A közfoglalkoztatást olyan tevékenységekre lenne érdemes korlátozni, illetve irányítani, amelyek a települések fejlesztését, lakóinak jólétét, vagy hosszabb távon megtakarítást eredményez, illetve elő lehet segíteni olyan termelés, szolgáltatás elindítását, amely hosszabb távon nyereségessé tehető.
- Mindennek „ára” a közfoglalkoztatási munkahelyek csökkenése lenne, amit – ha szükséges – ellensúlyozni lehet a kifejezetten szociális célú (köz)foglalkoztatással, amelynél a gazdasági célok mellékesek.
- A nyereségessé tehető tevékenységeket piaci a piaci viszonyokhoz kellene igazítani, vagyis átlátható közgazdasági viszonyok mellett működtetni, a támogatásokat általános gazdaságfejlesztési támogatások rendszeréhez illeszteni. Ennek sorában fontos lehet a megfelelő műszaki és közgazdasági szaktudás biztosításának támogatása a tevékenységek talpra állásáig, valamint a munkaerőfejlesztés segítése.
- Érdemes elősegíteni a jelenlegi közfoglalkoztatási programon belüli helyi programok közös vállalkozássá fejlesztését, amennyiben ez segítheti azok talpon maradását.
- A közfoglalkoztatási programok esetén számolni kell azzal, hogy ezek sikeres vállalkozásokká alakulása inkább csak kivételes lehetőség, amit támogatni érdemes, de nem várható, hogy a helyi munkavállalási problémák ezen az úton tömegesen megoldódjanak. Az átláthatóbb viszonyok minden esetre nyilvánvalóbbá teszik ennek lehetőségét / lehetetlenségét.
- Az ún. értékteremtő munka esetén lehetővé kell tenni a teljesítmény alapú bérezést a teljesítmény növelése, illetve a nagyobb tudás elismerése és így a termelékenység emelése érdekében.
- A tranzitfoglalkoztatási cégeket, amelyek fő funkciója a munkavállalók munkapiaci körülményekhez történő szoktatása, piaci viszonyokhoz hasonló gazdasági körülmények mellett érdemes működtetni, de figyelembe véve, hogy nem teljes értékű munkaerőt foglalkoztatnak, akik számára ráadásul különböző támogatásokat is biztosítaniuk kell (vagy legalábbis időt kell

biztosítaniuk arra, hogy ilyeneken részt vegyenek). Emellett meg kell oldani azt is, hogy a településeken ellássák azokat a feladatokat is, amelyeket eddig elláttak. Ennek egyik lehetséges módja lehet, ha az önkormányzatok a településükön élő munkanélküliek és/vagy közfoglalkoztatottaik száma alapján speciális normatív támogatásban részesülnek, amelyet a tranzitfoglalkoztatási cégeknél megrendelt szolgáltatások ellentételezésére fordíthatnak. Ez lehetővé tenné, hogy a munkaerőpiaci viszonyok fokozatosan megjelenjenek a bérezésben: ha kevés a munkaerő a tranzitfoglalkoztatási cégekben, akkor az felfelé, a piaci viszonyok irányába nyomja a béreket, s így a vállalászási költséget is, vagyis ugyanakkora pénzből kevesebb szolgáltatás megfizetését tudja csak megrendelni az önkormányzat. Ez hosszabb távon természetesen többletköltséget jelent számukra, s így az állami költségvetés számára is, ugyanakkor a fokozatosság elve érvényesül, vagyis a gazdasági helyzet javulása esetén történik csak ez meg.

- A tranzitfoglalkoztató cég, mint speciális szervezet, érdekelt lenne abban, hogy a lehető legjobb minőségű munkát végeztesse a „közmunkásaival”, mert különben az önkormányzatoktól nem fog megrendelést kapni. Ebben érdekeltté is teheti a dolgozóit is, mert magasabb munkateljesítmény esetén magasabb bért is biztosíthat számukra.

A közmunkások helyzetét javító intézkedések

- Kisebb mértékben gazdasági vállalkozások létrehozásának elősegítése (amelyet korlátozott lehetőségnek gondolunk), nagyobb részben a tranzitfoglalkoztatási cégek létrehozása, működtetése lehetőséget teremt a jelenleginél rugalmasabb foglalkoztatásra, amelynek révén az egyéni jövedelmek növelhetők. Ez nagyobb mozgásteret jelent az egyén számára az atipikus foglalkoztatási formák tekintetében is, mert magasabb fajlagos bér mellett nagyobb a lehetőség a munkaidő csökkentésére is, ami elősegítheti például az egyéni szociális problémák megoldását vagy akár az alkalmi munkavállalást, ami pótlólagos bevételt jelent számukra, s amit a jelenlegi rendszer nehezen tolerál.

- A tranzitfoglalkoztatási cégek működése emelheti a foglalkoztatottjaik társadalmi megítélését, mert a munkafeltételek és a jövedelmek is közelíthetők lennének az elsődleges munkaerőpiacéhoz.
- A tranzitfoglalkoztatási cégek a munkaerőpiac további általános javulása esetén felszámolhatók, vagy teljes mértékben piaci alapokra helyezhetők, bár feltételezhető, hogy ez esetben is szükség lesz tranzitfoglalkoztatásra, mert leszakadó társadalmi csoportok mindig is lesznek.
- A minőségi munkát végzők teljesítményét magasabb bérrel érdemes honorálni, szintén annak motivációs ereje miatt.
- A minőségi munkát végző közfoglalkoztatottakat lehetőség szerint nem kell elkülönült szervezetekben, szervezeti egységekben foglalkoztatni. Érdemes törekedni a különböző rétegek integrálására, lehetőséget biztosítva a hátrányosabb helyzetben startolók számára is az egymástól való tanulásra, illetve a munkaszervezetben való előrelépésre.

Képzések és egyéb támogatások

- Az egész témakört szakértők kezébe kellene adni annak érdekében, hogy egyénileg árnyalt célokat lehessen megfogalmazni, s ezek megvalósításához szükséges eszközöket rendelni a közfoglalkoztatottak esetében.
- A szociális célú közfoglalkoztatást függetleníteni lehet a gazdasági céloktól, s az ezekben résztvevők számára olyan támogatást kell nyújtani, amely révén mentális, szociális, egészségügyi helyzetük kondicionálható, esetleg javítható, de nem szükséges elvárni, hogy felkészültek legyenek az elsődleges munkaerőpiacon való elhelyezkedésre.
- A tranzitfoglalkoztatási cégek esetén a testre szabott támogatások célja az elsődleges munkaerőpiaci elvárásokhoz való fokozatos közelítés. Ennek háttere a közoktatási fogalomtárban meghonosodott egyéni fejlesztési terv lehet, ami nem korlátozódik az oktatásra, hanem minden olyan támogatási elemet tartalmazhat, amelyre az egyénnek szüksége van. Ennek valamilyen

mértékű sztenderdizálása elkerülhetetlen, de a rendszernek rugalmasnak kell lennie az elérendő cél érdekében.

- A képzések megválasztásába az egyént mindenképpen érdemes bevonni, ugyanakkor magára hagyni sem lehet, mert a legtöbben képtelenek önállóan releváns döntéseket hozni. Figyelemmel kell lenni arra, hogy sokan akkor látják csak értelmét a tanulásnak, ha annak közvetlen hozadéka van. A képzések kínálatvezéreltsége helyett keresletvezéreltségre van szükség, vagyis a(z egyeztetett) tanulási igényekhez kell megkeresni a kínálatot. Az egyéni fejlesztési tervek alapján egyeztetett tanulási igények hozzájárulhatnak ahhoz, hogy a tanulási folyamat olyan egymásra épülő elemekből álljon, ami a munkaerőpiacon is elismert és értékelt tudáshoz, szakképzettséghez vezet.
- Ha a tanulás eredményeként az elsődleges munkaerőpiaci elhelyezkedés nem is biztosítható, de a megszerezhető jövedelmet kapcsolatba lehet hozni a tanulással (az eredményes tanulással), ily módon motiválva a foglalkoztatottakat a tanulásra.
- Megoldandó a tanulás helyszínére való el- és visszajutás, amely az elsődleges munkaerőpiacon munkát vállalók átmeneti utaztatásához hasonló módon: eszközökkel és forrásból történhet. Ez kiemelten fontos terület, mert sokan nem tudják, akarják vállalni ezt a terhet.
- Megoldandó, hogy a tranzitfoglalkoztatási cégek számára a tanulás, vagy más szolgáltatások igénybe vétele miatt kieső munkaidő ne okozzon működési nehézséget, s emiatt ne legyenek abban ellenérdekeltek.
- A tanuláson támogatásokhoz szükség lehet szociális szakemberekre (például szociális munkásokra) és egészségügyi vagy munkaerőpiaci szakemberekre, vagy akár olyan pedagógusokra, akik képesek felkészíteni az arra kevésbé alkalmasakat a tanulásra. Hogy ezekre a támogatásokra milyen formában kerüljön sor, egyénileg vagy csoportosan, a rendszeren belül foglalkoztatottakkal vagy külső megbízottakkal, s alkalmanként vagy rendszeresen, az az adott helyi, térségi igényektől tehető függővé, természetesen az erőforrások függvényében.

Zárszó

Javaslataink összegzését nem tartjuk célszerűnek, mert önmagukért beszélnek. Fontosnak tartjuk ugyanakkor ismételten megjegyezni, hogy ezeket vitaalapnak szántuk, valamint azt, hogy – bár nem feltétlenül koherensek minden tekintetben, s természetesen elképzelhetők alternatív megoldások, de egy-egy rész megoldás önmagában nem biztos, hogy sikerre vezet, vagyis előrelépés az egész rendszer működésének végiggondolását igényli.

Hivatkozások

European Comission: Employment, Social Affairs & Inclusion. <https://webgate.ec.europa.eu/empl/redisstat/databrowser/explore/all/Imp?display=card&sort=category>

Györgyi, Z., 2018. *Közfoglalkoztatásból az elsődleges munkaerőpiacra. Szakirodalmi áttekintés..* Budapest: Kézirat.

Györgyi, Z., 2019a. *Közfoglalkoztatásból az elsődleges munkaerőpiacra. A kérdőíves kérdezés tapasztalatai..* Budapest: Kézirat.

Györgyi, Z., 2019b.. *Közfoglalkoztatásból az elsődleges munkaerőpiacra. Esettanulmányok..* Budapest: Kézirat.

Györgyi, Z., 2019c. *Közfoglalkoztatásból az elsődleges munkaerőpiacra. Zárótanulmány.* Budapest: Kézirat.

Tésits, R. & Alpek B., L., 2014. Változó funkciók, célok és fejlesztési lehetőségek. A közfoglalkoztatás eltérő területi lehetőségei Magyarországon. *Szociálpedagógia*, 3-4. kötet, pp. 84-96.

Vágvölgyi, G. & Szép, É., 2014. *Közösségek felé. A fenntarthatósági kezdeményezések jó gyakorlatai, közösségszervezési és vezetési mintázatai.* hely nélk.:Inspi-Ráció Egyesület.