

György, Molnár; Balázs, Bazsalya; Lajos, Bódis

Working Paper

A helyi foglalkoztatási kezdeményezések központi támogatásának elosztási mechanizmusai

IEHAS Discussion Papers, No. MT-DP - 2018/27

Provided in Cooperation with:

Institute of Economics, Centre for Economic and Regional Studies, Hungarian Academy of Sciences

Suggested Citation: György, Molnár; Balázs, Bazsalya; Lajos, Bódis (2018) : A helyi foglalkoztatási kezdeményezések központi támogatásának elosztási mechanizmusai, IEHAS Discussion Papers, No. MT-DP - 2018/27, Hungarian Academy of Sciences, Institute of Economics, Budapest

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/222040>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

MŰHELYTANULMÁNYOK

DISCUSSION PAPERS

MT-DP – 2018/27

**A helyi foglalkoztatási kezdeményezések központi
támogatásának elosztási mechanizmusai**

Molnár György – Bazsalya Balázs – Bódis Lajos

Műhelytanulmányok
MT-DP – 2018/27

MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont
Közgazdaság-tudományi Intézet

A helyi foglalkoztatási kezdeményezések központi támogatásának
elosztási mechanizmusai

Szerzők:

Molnár György
tudományos főmunkatárs
Magyar Tudományos Akadémia - Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont,
Közgazdaság-tudományi Intézet
e-mail: molnar.gyorgy@krtk.mta.hu

Bazsalya Balázs
ELTE TáTK Szociológiai Doktori Iskola

Bódis Lajos
Corvinus Egyetem Munkagazdaságtan Központ

2018. október

Kiadó:
Magyar Tudományos Akadémia Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont
Közgazdaság-tudományi Intézet

A helyi foglalkoztatási kezdeményezések központi támogatásának elosztási mechanizmusai

Molnár György, Bazsalya Balázs és Bódis Lajos

Abstract

A tanulmány a közfoglalkoztatás működésének főbb mechanizmusait tekinti át. Arra kerestük a választ: milyen tényezőktől függ, hogy az egyes települések milyen típusú és terjedelmű központi forrásban részesülnek a helyi foglalkoztatási lehetőségek bővítése érdekében. Ennek érdekében feldolgoztuk a 2011–2014 közötti időszakra vonatkozó adatbázist, amely tartalmazza az álláskeresőket nyilvántartását, a közfoglalkoztatási epizódok teljes körű nyilvántartását és a foglalkoztatást helyettesítő támogatásban részesülőkre vonatkozó információkat. Másrészt 2016–17 fordulóján 60 interjút készítettünk a minisztériumokban, az országos közfoglalkoztatóknál, a megyei és járási foglalkoztatási (fő)osztályokon és a településeken a közfoglalkoztatás tervezéséről és területi elosztásáról. A kutatás eredményeképpen megállapítottuk, hogy az eredetileg elsősorban munkaerőpiaci eszköznek szánt közfoglalkoztatásnak a gyakorlatban sokkal jelentősebb a szociális és településműködtetési szerepe. Ennek következtében munkaerőpiaci szempontokat követő gyors leépítése súlyos járulékos károkat okozhat, ha nem társulnak hozzá kiegészítő szociális és önkormányzati finanszírozási intézkedések. A közfoglalkoztatás ugyan többé-kevésbé követi a tartós munkanélküliek területi megoszlását, de igen jelentősek az ettől való eltérések is: nagyobb településeken alacsonyabb a közfoglalkoztatottak tartós munkanélküliekhez viszonyított aránya, a közfoglalkoztatottak száma nagyban függ a településvezetők erre irányuló ambícióitól is.

Tárgyszavak: közfoglalkoztatás, foglalkoztatáspolitikai, munkaerőpiac, területfejlesztés, tervezés

JEL kód: I38, J47, J48, P11, R58

Köszönetnyilvánítás: A tanulmány a Közösen a Jövő Munkahelyeiért Alapítvány és az MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont között „Helyi tőke, helyi tudás, helyi foglalkoztatás” témakörében létrejött megállapodás alapján a Közösen a Jövő Munkahelyeiért Alapítvány támogatásával készült.

Distributional mechanism of the public work programs in Hungary

György Molnár, Balázs Bazsalya and Lajos Bódis

Abstract

The study overviews the main mechanisms of public employment. It aims to understand the factors that influence what types and volume of resources settlements receive in order to increase their local employment opportunities. In order to do that we reviewed the database for the years 2011–2014 that includes the registry of jobseekers, public employment episodes and information regarding those receiving employment replacement subsidies. Additionally, we carried out 60 interviews during 2016–2017 in relevant ministries, national public employers, county and district employment offices and local level experts regarding the organization and regional distribution of public employment. The research found that while public employment was originally conceived as a labour market instrument, its social and settlement management role has grown much more significant during the years. As a consequence of this, the rapid downsizing of public employment without supplemental social and municipal financing measures might carry grave consequences. While public employment more or less follows the regional distribution of unemployment, there are significant deviations as well: in larger settlements the public worker-long-term-unemployed ratio is smaller and the number of public workers is heavily dependent on the ambitions of settlement leadership as well.

Keywords: public works, employment policy, labour market, regional development, planning

JEL: I38, J47, J48, P11, R58

Tartalom

1	Bevezetés	3
2	Adatok és módszertan	7
2.1	Az adatállomány	7
2.2	Az interjúk készítése	11
3	A közfoglalkoztatás alakulása 2011 és 2016 között	12
3.1	A közfoglalkoztatási költségvetés alakulása	12
3.2	A közfoglalkoztatás támogatási formái és típusai	13
3.2.1	A mintaprogramok	14
3.2.2	Kedvezményezett járások (kistérségek) és települések	16
3.3	A közfoglalkoztatottak számának alakulása	17
4	A közfoglalkoztatás intézményi környezete és annak változásai	20
4.1	A közfoglalkoztatás intézményrendszere	20
4.2	Az önkormányzati rendszer átalakulása.....	21
4.3	Uniós foglalkoztatási programok	24
4.4	Megváltozott munkaképességű személyek ellátásai.....	25
	Speciális közfoglalkoztatási program	27
4.5	Aktív korúak ellátása	28
5	A közfoglalkoztatás területi megoszlása 2011 és 2014 között	29
5.1	A hosszabb időtartamú közfoglalkoztatás tervezése során alkalmazott képlet.....	29
5.2	A tervezési képlet megvalósulása megyei szinten	31
5.3	A közfoglalkoztatás megyei és járási megoszlása 2011 és 2014 között.....	34
5.4	A közfoglalkoztatás települési szintű megoszlása.....	40
5.5	A területi megoszlás kvantitatív elemzésének legfontosabb következtetései.....	47
6	A közfoglalkoztatás tervezési folyamata	48
6.1	Az országos szint.....	48
6.1.1	A keretszámok kialakítása	48
6.1.2	Néhány szervezeti kérdés	51
6.2	Az országos közfoglalkoztatás	52
6.3	A járási mintaprogramok.....	54
6.4	A hosszabb időtartamú közfoglalkoztatás	58
7	A közfoglalkoztatás területi eloszlásának kvalitatív elemzése	59
7.1	Miért csökken a közfoglalkoztatási arány a településméret növekedésével?	61
7.2	A közfoglalkoztatás jelenlegi rendszerének hatása a területi egyenlőtlenségekre	64

8	Közfoglalkoztatás a közfoglalkoztatók szemszögéből.....	68
8.1	Az országos közfoglalkoztatás néhány tapasztalata	68
8.2	Kulturális közfoglalkoztatás	69
8.2.1	A kulturális közfoglalkoztatás szervezeti és törvényi háttere, tervezési folyamata	70
8.2.2	A kulturális közfoglalkoztatás menete	72
8.3	A közfoglalkoztatási programok tervezésének és lebonyolításának települési tapasztalatai	73
8.3.1	A közfoglalkoztatás településfenntartási funkciója.....	73
8.3.2	A közfoglalkoztatás üzemgazdasági, szervezésbeli és piaci problémái	76
8.3.3	A közfoglalkoztatottakhoz való viszony	79
9	Innovatív programok, szociális szövetkezet.....	81
9.1	Szociális szövetkezetek	81
9.2	A közfoglalkoztatás és az innovatív foglalkoztatási programok kapcsolata	83
10	Visszavezetés az elsődleges munkaerőpiacra.....	85
	Összefoglaló	94
	Hivatkozások	100
	Melléklet	102

1 BEVEZETÉS

A tanulmányban bemutatandó kutatás alapvető célja annak megértése, milyen tényezőktől függ, hogy az egyes települések milyen típusú és terjedelmű központi forrásban részesülnek a helyi foglalkoztatási lehetőségek bővítése érdekében.¹ Az *Út a munkához* program bevezetése, különösen pedig a közfoglalkoztatás rendszerének 2011-ben történt átalakítása óta a foglalkoztatási eszköztár domináns eszköze a közfoglalkoztatás, a hátrányos helyzetű térségekben állami forrásból új munkahelyek lényegében csak a közfoglalkoztatás támogatása keretében születtek. Így a kérdés ilyen módon is átfogalmazható: milyen tényezőktől függ, hogy mekkora és milyen típusú közfoglalkoztatási keretet kapnak az egyes települések?

A kérdésre kétféle eszköztárral keressük a választ. Egyrészt egy, a 2011-2014 közötti időszakra vonatkozó adatbázis feldolgozásával, amely tartalmazza az álláskereső nyilvántartását, a közfoglalkoztatási epizódok teljes körű nyilvántartását és a foglalkoztatást helyettesítő támogatásban részesülőkre vonatkozó információkat. Másik eszközünk a minisztériumokban, országos közfoglalkoztatóknál, megyei és járási foglalkoztatási (fő)osztályokon és településeken a közfoglalkoztatás tervezéséről és területi elosztásáról készült interjúk szolgáltatottak.

Kutatásunk fontos jellemzője, hogy kvantitatív és kvalitatív módszereket nem csupán egymás mellé raktuk, hanem egymással szoros kölcsönhatásban alkalmaztuk. A járási, települési interjúkat az adott területi egység relatív helyzete ismeretében folytattuk, tudtuk, hogy a többi megyén belüli járáshoz, illetve a járáson belüli hasonló méretű településhez képest, milyen a közfoglalkoztatás típusok szerinti összetétele és milyen a közfoglalkoztatottak számának a (tartós) munkanélküliekhez viszonyított relatív súlya. Érdeklődés esetén az interjúk során meg is mutattuk az erre vonatkozó táblázatainkat. Ez a megoldás gyakran eredményezett kedvező interjúhelyzetet, a mélyebb problémákhoz való gyors eljutást.

De van fordított irányú hatás is. Az interjúk során tapasztaltak olyan elemzési kérdéseket is felvetettek, amelyekre korábban nem gondoltunk. Ebbe a kategóriába tartozik például a kedvezményezett járáások és a kedvezményezett települések sajátos viszonyrendszere a közfoglalkoztatás elosztása során. Az interjúk során több, a számok elemzése során tapasztalt jelenségre kaptunk meggyőző magyarázatot.

¹ Tanulmányunk a *Közösen a Jövő Munkahelyeiért* Alapítvány által kiírt pályázat keretében 2017 májusában készült el. Azóta szakmai viták keretében publikussá vált, de írott formában nem elérhető. Tekintettel arra, hogy a megírása óta bekövetkezett munkaerőpiaci fejlemények megértéséhez hozzájárulnak az itt feltárt összefüggések, publikálása nem veszítette el aktualitását. Néhány kisebb pontatlanságot és túláltalánosító megfogalmazást korrigáltunk, de ettől eltekintve nem változtattunk az eredeti szövegen. Külön köszönjük a BM Közfoglalkoztatási és Vízügyi helyettes államtitkárság munkatársainak véleményét.

A kutatás során támaszkodtunk korábbi kutatásokra, de tudomásunk szerint ezt a kérdést nem vizsgálták előttünk. A kutatási beszámoló felépítése a következő. A 2. fejezetben ismertetjük a kutatás során használt fontosabb módszereket. Az adatok feldolgozásakor derült ki, hogy a szokásos adattisztítási problémákon túl, a különböző adatállományok között meglehetősen sok a rendszer-szintű belső ellentmondás is. A közfoglalkoztatás tervezése során a BM erősen támaszkodik az adatokból nyerhető információkra, így az adatállományt ismertető 2.1. alfejezetnek nem csak módszertani, hanem tartalmi vonatkozásai is vannak.

A 3. és 4. fejezet előkészítő jellegű. Előbbiben áttekintjük a közfoglalkoztatás alakulását 2011 és 2016 között, ismertetjük a későbbiek szempontjából legfontosabb közfoglalkoztatási típusokat. Utóbbiban bemutatjuk a közfoglalkoztatás tágabb intézményi környezetét, azokra a területekre koncentrálva, amelyeknek az interjúk során fontos szerepük van. A két fejezet megírásához alapos dokumentum-feldolgozásra is szükség volt.

Az 5. fejezet mutatja be az adatok feldolgozása révén kapott eredményeinket. Ezt a közfoglalkoztatás tervezési folyamatának az interjúkon alapuló bemutatása követi. A tanulmány 7. fejezetében az 5. fejezetben kapott számítási eredményeket igyekszünk az interjúk során nyert információk alapján megmagyarázni. Úgy ítéljük meg, hogy a kvalitatív elemzés magyarázatot ad a kapott számítási eredményekre.

A 0. fejezetben a közfoglalkoztatók szempontjából tekintjük át a közfoglalkoztatást. Szó van benne az országos közfoglalkoztatásról, a kulturális közfoglalkoztatásról és a legnagyobb részét az önkormányzati közfoglalkoztatás teszi ki. Ennek során bemutatjuk a több szintre tagolt végrehajtó apparátus, a közfoglalkoztatók (különösen a települési önkormányzatok), a közfoglalkoztatottak, a közfoglalkoztatásban nem érintett lakosság és a piaci szereplők között zajló játszmákat és azok néhány következményét.

A 9. fejezetben a közfoglalkoztatásra épülő szociális szövetkezetek kérdését vizsgáljuk és kitérünk a közfoglalkoztatás és az Európai Unió forrásokból finanszírozott innovatív programok kapcsolatára is. A tanulmány utolsó fejezete az elsődleges munkapiacra történő visszavezetés problémáit tárgyalja.

A bevezetés végén néhányat kiemelünk a legfontosabb következtetéseink közül:

- Az eredetileg elsősorban munkaerőpiaci eszköznek szánt közfoglalkoztatásnak a gyakorlatban sokkal jelentősebb a szociális és településműködtetési szerepe.
- Ennek következtében munkaerőpiaci szempontokat követő gyors leépítése, ha nem társulnak hozzá kiegészítő szociális és önkormányzati finanszírozási intézkedések, súlyos járulékos károkat okozhat.
- A közfoglalkoztatás ugyan többé-kevésbé követi a tartós munkanélküliek területi megoszlását, de igen jelentősek az ettől való eltérések is.

- Minél nagyobb egy település, a tartós munkanélküliekhez viszonyítva annál kevesebb a közfoglalkoztatott.
- A közfoglalkoztatás deklarált céljával szemben hozzájárulhat a települési szintű foglalkoztatási és esetenként fejlesztési különbségek növekedéséhez.

A tanulmány eredeti kéziratát 2017 májusában zártuk le, azóta jelentős változások történtek a közfoglalkoztatás külső környezetében és a kormányzati szándékokban is. 2015-től folyamatosan nőtt a betöltetlen álláshelyek száma az országban, vagyis egyre jelentősebb munkaerőhiány kezdett mutatkozni:² 2015 első negyedévében nemzetgazdasági szinten közel 43 ezer álláshely volt betöltetlen, 2018 második negyedévére ez a szám majdnem megduplázódott, 84 ezerre nőtt.³ Egyre feszítőbb foglalkoztatáspolitikai kérdéssé vált, hogy egyszerre van jelen egy jelentős közfoglalkoztatotti létszám, illetve növekvő számú betöltetlen álláshely.

A kormányzat egy 2017 márciusi kormányhatározatban⁴ adminisztrációs eszközök is korlátozni kívánta a közfoglalkoztatottak létszámát, miszerint a 25 év alattiakat, illetve a szakképzetteket csak kivételes esetben lehet felvenni közfoglalkoztatottnak. Az elmúlt években jelentős képzési, illetve foglalkoztatási programok segítették a közfoglalkoztatottak elsődleges munkaerőpiacra való kilépését, ezek konkrét hatásai azonban egyelőre nem ismertek, nem ismert olyan hatásvizsgálat, ami ezen programok tényleges hatását mérte volna az elhelyezkedésre.⁵ Ezzel együtt spontán módon is megindult a közfoglalkoztatotti létszám csökkenése, míg 2016-ban a közfoglalkoztatottak havi átlagos létszáma 223.470 fő volt, 2017-ben 179.491, és 2018 első nyolc hónapjában átlagosan 142 ezer főre csökkent a havi átlagos létszám, és folyamatosan csökkenő tendenciát mutat. A csökkenésben szerepet játszhatott az elsődleges munkaerőpiacon lévő álláshelyek bővülése, illetve a minimálbér és a közfoglalkoztatotti bér közötti különbség jelentős növekedése, ami az eddigiéknél vonzóbbá tehetette az elsődleges munkaerő-piacra való kilépést.

A létszámcsökkenéssel párhuzamosan a közfoglalkoztatásra fordított költségvetési kiadások is jelentősen csökkennek. Míg 2017-ben 325 Mrd forintot irányzott elő a költségvetés a

² Statisztikai adatokat lásd itt: http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_evkozi/e_qlio27c.html

³ Arra vonatkozóan pedig becslések sincsenek, hogy mennyi beruházás, illetve bővítés nem valósul meg amiatt, mert nincs elegendő számú foglalkoztatható munkaerő.

⁴ 1139/2017. (III. 20.) Korm. határozat az egyes munkaerőpiaci intézkedésekről, lásd itt: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A17H1139.KOR×hift=ffffff4&txtreferer=0000001.TXT>

⁵ A legjelentősebb programok: GINOP-5.1.1-15 – Út a munkaerőpiacra 224 Mrd Ft keretösszeggel; GINOP-5.2.1-14 – Ifjúsági Garancia 186 Mrd Ft keretösszeggel; GINOP-6.1.1-15 - Alacsony képzettségűek és közfoglalkoztatottak képzése 30 Mrd Ft keretösszeggel, illetve a TOP források 5-ös prioritási programjaiban is több mint 50 Mrd Ft keretösszeg különböző foglalkoztatási programok megvalósítására.

közfoglalkoztatási programok finanszírozására, 2018-ban 225 mrd Ft-ot, a 2019-es költségvetési tervezetében már „csupán” csak 180 mrd Ft szerepel.

A tanulmány kvalitatív interjúk része 2016-2017 fordulóján készült, vagyis pont egy átmeneti időszakban, amikor még nagy létszámú volt a közfoglalkoztatás, de már beindultak, látszottak a csökkenés tendenciái. A tanulmány szerzői azóta szisztematikus kutatást nem végeztek a közfoglalkoztatásról, viszont számos egyéb kutatásuk során figyelemmel követték a közfoglalkoztatás folyamatait. Ezért gondoltuk azt, hogy néhány megállapítást az elmúlt másfél év folyamatairól is leírhatunk.

A közfoglalkoztatás leépülése legalább annyi problémával szembesíti a településeket, mint a gyors bővülés időszakában, igaz a problémák más típusúak. Az elmúlt években a Startmintaprogramok keretében jelentős termelőkapacitások épültek ki, melyek célja hosszútávon egy önellátó szociális gazdaság kiépülése lett volna. A programok jelentős része mezőgazdasági jellegű volt, de nagy arányban találunk kisipari és kézműves jellegű tevékenységeket is. Ezek az alapokon számos új típusú szociális szövetkezet alakult szerte az országban. Általános tapasztalatunk az, hogy ezek a programok bármennyire is sokat tudtak segíteni a helyi közéletben, illetve a helyi infrastruktúra karbantartásában, fejlesztésében, hosszútávon nem váltak önfenntartóvá. Sőt, az elsődleges munkaerőpiac bővülése pont azokat a szakembereket szívtá ki a rendszerből, akikre támaszkodva ezek a programok működtek. A közfoglalkoztatásban mostanra nagyrészt olyan munkavállalók maradtak, akik fejlesztés és segítség nélkül nem integrálhatóak az elsődleges munkaerőpiacra, illetve szociális, mentális és egészségügyi problémáik miatt a közfoglalkoztatásban is nehezebben állják meg a helyüket. A kisebb létszámon kívül tehát nehezen foglalkoztatható munkavállalókra kell támaszkodniuk az önkormányzatoknak, amely a beindított programok végrehajtásában komoly nehézségeket okoz. Nagy kérdés tehát, hogy mi lesz az elmúlt években kiépített kapacitásokkal.

Az elmúlt években a közfoglalkoztatás jelentős szerepet kapott a települések településfenntartási és –fejlesztési feladatainak ellátásában. A csökkenő létszámot egyelőre nem kompenzálta az önkormányzati finanszírozás átalakítása, tehát az is kérdés, hogy ezeket a feladatokat milyen forrásból tudják majd ellátni az önkormányzatok.

Az még a jövő kérdése, hogy egy lényegesen kisebb létszámú és rosszabb humán kapacitásokra támaszkodó közfoglalkoztatás hogyan találja meg a szerepét a szociális, foglalkoztatási és településfenntartási funkciók között.

2 ADATOK ÉS MÓDSZERTAN

A tanulmányban bemutatandó új információkat alapvetően kétféle módszer alkalmazásával nyertük. Feldolgoztuk a Foglalkoztatási és Közfoglalkoztatási Adatbázis (továbbiakban FOKA) egyedi adatait, illetve interjúkat készítettünk a közfoglalkoztatással (is) foglalkozó munkaügyi szakemberekkel és települési vezetőkkel. A számszerű feldolgozás fontos korlátja, hogy az adatok csak a 2011-2014 közötti időszakra álltak rendelkezésünkre, míg az interjúkat 2016-2017-ben készítettük. Így az interjúkészítés időpontjára vonatkozóan nem rendelkezünk részletes háttér adatokkal.

A probléma bizonyos fokig fordítva is fennáll: az intézményi emlékezet meglehetősen hiányos és pontatlan. Ezt részben a személyi változások okozzák, de még a hosszabb ideje ugyanabban a pozícióban lévők esetében is gyakori volt, hogy a jelenlegi problémák elnyomták a korábbi időszakra vonatkozó emlékeket.

2.1 AZ ADATÁLLOMÁNY

A FOKA adatbázis 2011-2014 közötti egyéni adataiból a következő állományokat használtuk fel: (1) közfoglalkoztatásban résztvevők, (2) nyilvántartott álláskereső (más néven regisztrált munkanélküliek), (3) a nyilvántartásukat szüneteltető, (4) foglalkoztatást helyettesítő támogatásra (továbbiakban: fht) jogosultak. Korábbi, már hivatkozott kutatások során dolgoztunk az (1) és (2) adatbázisokkal. A nyilvántartás szüneteltetésére és az fht-ra jogosultakra vonatkozó adatokat ennek a kutatásnak a keretében dolgozzuk fel először és vetjük össze a másik két állománnyal.

Mindegyik adatállományban egy egyéni azonosításra alkalmatlan mesterséges azonosító jelöli a személyeket. Az állományok *epizód* alapúak. Epizódon egy ember adott időszakra vonatkozó munkaügyi eseményét értjük: a kezdő és a befejező időpont között szerepel a nyilvántartásban, közfoglalkoztatott vagy foglalkoztatást helyettesítő támogatásra jogosult. Ha az adott munkaügyi esemény 2014. december 31-én még folyamatban volt, akkor nincs befejező időpont. Ez azt jelenti, hogy az állományokban szereplők minden egyes napjáról meg tudjuk mondani, hogy akkor éppen mi volt a státuszuk. Hangsúlyozzuk, hogy itt nem mintáról, hanem teljes körű nyilvántartásról van szó.

A nyilvántartási állományon túl rendelkezésünkre állnak a *nyilvántartás szüneteltetésére* vonatkozó információk is. A szüneteltetés okára számos lehetőséget tartalmaz a törvény⁶, ezek között számunkra a legfontosabb a közfoglalkoztatás: *a közfoglalkoztatottak kikerülnek*

⁶ 1991. évi IV. törvény, 54.§ (14a) bekezdés.

az álláskeresők nyilvántartásából és átkerülnek a nyilvántartás szüneteltetéséről szóló regiszterbe. A szüneteltetési epizódok több, mint 85 százalékát a közfoglalkoztatás különböző fajtái teszik ki. Szünetel a nyilvántartás, ha az álláskereső rövid, 120 napot nem meghaladó kereső tevékenységet folytat (kivéve az egyszerűsített foglalkoztatást), ha támogatott képzésben vesz részt, vagy különböző gyermeknevelési ellátásokban részesül. A rövid idejű piaci kereső tevékenység miatti esetek a szüneteltetés mintegy 5 százalékát teszi ki.

Az adatállomány konzisztenciájának javításáról, az ellentmondások feloldásának módjáról (pl. nem vehet valaki részt egyszerre két különböző közfoglalkoztatási programban) részletes ismertetés található *Bakó és Molnár* (2016)-ban, ezekre most nem térünk ki. Van azonban két nagyobb léptékű ellentmondás, ami nem egyszerű adattisztítási probléma.

A közfoglalkoztatottak egy része benne maradt a nyilvántartásban és nem került át a nyilvántartás szüneteltetésébe, vagy oda is bekerült, anélkül, hogy a nyilvántartásból kikerült volna. Annak, hogy a nyilvántartásban olyanok is vannak, akiknek nem kéne ott lenniük azért van jelentősége, mert a hosszabb időtartamú közfoglalkoztatás keretének megyék közötti elosztása figyelembe veszi a nyilvántartásban szereplők számát. (Az elosztási kérdésre az 5. fejezetben még részletesen visszatérünk, most csak az adatállománnyal kapcsolatos tartalmi problémákat ismertetjük.)

Az 1. táblázatban láthatjuk, hogy a közfoglalkoztatottak jelentős része marad bent a nyilvántartásban. Ez az arány időben gyorsan csökkent, de még 2014-ben is közel 30 százalék volt.

1. táblázat

A közfoglalkoztatottak megoszlása aszerint, hogy benne vannak-e az álláskeresők nyilvántartásában, %

Közfoglalkoztatottak	2011	2012	2013	2014
Álláskeresők nyilvántartásában szerepel	57	47	37	28
Álláskeresők nyilvántartásában nem szerepel	43	53	63	72
Összesen	100	100	100	100

Saját számítás a munkaügyi adatbázis alapján. A számítások során minden hónap utolsó napi adatait vettük figyelembe.

A nyilvántartott álláskeresők száma mellett a másik mutató, amit figyelembe vesznek a hosszabb távú közfoglalkoztatás tervezésekor azoknak a száma, akik fht-ra jogosultak, pontosabban, akik számára az illetékes hatóság foglalkoztatást helyettesítő támogatást ítelt meg. Az fht-adatbázis tehát nem azt tartalmazza, hogy ki részesül fht-ben, hanem azt, hogy ki jogosult rá. Ha valakinek a számára megállapították a foglalkoztatást helyettesítő támogatásra való jogosultságot, de közben közfoglalkoztatott lett, akkor megszűnik a támogatás folyósítása, de továbbra is megmarad a jogosultsága.

Az fht-ra jogosultak kötelező módon nyilvántartott álláskeresők, ez alól csak az jelent kivételt, ha a közfoglalkoztatásban vagy az államilag finanszírozott képzésben való részvétel miatt szünetel a nyilvántartás. Ez utóbbi esetek száma azonban nem igazán jelentős. Így szintén a különböző nyilvántartások konzisztencia-zavarára utal, hogy a foglalkoztatást helyettesítő támogatásra jogosultak 25-30 százaléka nincs benne a nyilvántartásban és nem is közfoglalkoztatott (2. táblázat).

2. táblázat

Foglalkoztatást helyettesítő támogatásra jogosultak megoszlása a nyilvántartásban szereplés szerint, %

Fht-ra jogosultak	2011	2012	2013	2014
Álláskeresők nyilvántartásában szereplő nem közfoglalkoztatott	54	51	48	38
Álláskeresők nyilvántartásában szereplő közfoglalkoztatott	13	12	10	11
Fht-ra jogosult közfoglalkoztatott, nincs a nyilvántartásban	9	13	15	21
Fht-ra jogosult, nem közfoglalkoztatott, nincs a nyilvántartásban	25	24	28	30
Összesen	100	100	100	100

Saját számítás a munkaügyi adatbázis alapján. A számítások során minden hónap utolsó napi adatait vettük figyelembe.

Ahogy azt a 4.5. alfejezetben írtuk, a tartós munkanélküliek egy része nem jogosult fht-ra, csupán amiatt, mert valamelyik családtagja jogosult rá, még akkor is, ha ez a családtag éppen közfoglalkoztatott. Ugyanakkor nem minden közfoglalkoztatott jogosult fht-ra. Lehetnek olyanok, akik még az álláskeresési járadékos időszakukat töltötték és úgy lettek közfoglalkoztatottak. Ilyen helyzet egy hosszabb közfoglalkoztatási epizód után is előállhat, hiszen akkor összegyűlhet annyi munkában eltöltött idő, hogy valaki ismét jogosult legyen fht-ra. Lehetnek olyanok is, akik – akár pont az előbb említett szabály miatt – ellátás nélküli munkanélküliként váltak közfoglalkoztatottá. Végül, itt is előfordulhatnak nyilvántartási hibák. Akármi is az ok, a 3. táblázat – amely az 1. táblázat tovább-bontása – azt mutatja, hogy a közfoglalkoztatottakon belül az fht-ra jogosultak nyilvántartásában szereplők részaránya gyors ütemben csökken.

Közfoglalkoztatottak megoszlása a foglalkoztatást helyettesítő támogatásra való jogosultság és az álláskeresők nyilvántartásában szereplés szerint, %

Közfoglalkoztatottak	2011	2012	2013	2014
Fht-ra jogosult	61	53	43	27
Nem jogosult fht-ra és szerepel az álláskeresők nyilvántartásában	19	25	37	54
Nem jogosult fht-ra és nem szerepel az álláskeresők nyilvántartásában	20	23	19	19
Összesen	100	100	100	100

Saját számítás a munkaügyi adatbázis alapján. A számítások során minden hónap utolsó napi adatait vettük figyelembe.

Mindennek az 5. fejezetben bemutatandó számítások kapcsán mutatkozik meg a jelentősége.

A közfoglalkoztatás helyét az esetek egy részében nem ismerjük. Ez elsősorban a vonalas létesítmények (gátak, utak, vasútvonalak) karbantartásához kapcsolódó országos közfoglalkoztatás esetében áll fenn. Minden közfoglalkoztatott esetében ismerjük viszont a lakóhely települését, ezért a területi megoszlás vizsgálata során ezt alkalmaztuk. Budapesten nem minden esetben tudjuk a kerületet, ezért Budapestet egyben nézzük. A munkaügyi adatbázisból származó adatokat az elemzés során a KSH Települési Statisztikai Adatbázis Rendszeréből (T-STAR) származó információkkal egészítettük ki.

Az országos közfoglalkoztatás esetében is a járási kormányhivatalok foglalkoztatási osztályai (korábban munkaügyi kirendeltségek) közvetítik a közfoglalkoztatottakat. Számukra az országos közfoglalkoztatók a közfoglalkoztatottakra vonatkozó igényüket a munkavégzés helye szerint adják meg, így a területi megoszlás lakóhely szerinti vizsgálata nem okoz torzítást.

Az általunk számszerűen vizsgált időszakban következett be a járások létrehozása, ennek megfelelően a korábbi kistérségi struktúra megszüntetése, valamint a munkaügyi rendszer átalakítása. Mivel az interjúk most zajlottak, ezért az egyszerűség kedvéért a jelenlegi járási szerkezet szerint elemezzük a korábbi adatokat is, és szintén az egyszerűség kedvéért anakronisztikusan a mai megnevezésekkel élünk. Az esetek döntő többségében egyébként interjúalanyaink is ezt tették.

Bár a mintaprogramok már 2011-től elindultak (részletesebben lásd a 3.2 alfejezetben), ekkor még a szó szoros értelmében mintaprogramok voltak. Külön nyilvántartásuk csak tömegessé válásuk után, 2013-ban kezdődött meg. Ez az oka, hogy táblázatainkban 2011-2012-re vonatkozóan nincsenek erre a támogatási konstrukcióra vonatkozó információk.

2.2 AZ INTERJÚK KÉSZÍTÉSE

A kutatás során összesen 60 interjút készítettünk. Ebből hatot minisztériumokban (BM és NGM), hármat megyei foglalkoztatási főosztályokon, 11-et különböző országos közfoglalkoztatónál, 27-et járási foglalkoztatási osztályokon, végül 13 interjút települési vezetőkkel (polgármesterek, jegyzők) vettünk fel. Békés és Borsod-Abaúj-Zemplén minden járási foglalkoztatási osztályán voltunk, némelyiken kétszer.⁷ Az eredeti elképzeléseknek megfelelően ennek a megoldásnak az volt a célja, hogy teljes képet kapjunk két, komoly foglalkoztatási gondokkal küzdő, de nagyon sok szempontból eltérő megye közfoglalkoztatásáról.

Elsősorban a járási interjúk általános tapasztalata volt, hogy a foglalkoztatási szakemberek hajlamosak túláltalánosítani a helyi tapasztalatokat és úgy gondolják, hogy amit a saját járásukban látnak az általánosan jellemző az egész megyére. Ez a jelenség annyiban aszimmetrikus, hogy többnyire a viszonylag jobb munkaerőpiaci helyzetű helyeken vélik úgy, hogy amit ők tapasztalnak az mindenhol igaz, fordítva ez kevésbé áll fenn.

Kisebb mértékben, de hasonló jelenség megfigyelhető azoknál a minisztériumi szakembereknél is, akiknek szűkebb és gyakran szelektált tereptapasztalatuk van. (Szelektált abban az értelemben, hogy a különböző konferenciákon, közfoglalkoztatási kiállításokon, a jó gyakorlatok számba vételekor elsősorban a sikeres programokkal találkoznak.)

Az interjúkat természetesen úgy mutatjuk be, hogy az interjúalany ne legyen azonosítható. Ez értelemszerűen nem vonatkozik a tervezési folyamatot érintő minisztériumi vezetői szintű tényközlésekre, de a véleményekre már igen. Járási és települési interjúból sok van, viszont a dolog jellegénél fogva a minisztériumokban, a megyei szinten vagy adott típusú országos közfoglalkoztatónál készült interjúból kevés. Az értékelő, vélemény jellegű megállapítások nagy része esetében nem derül ki, hogy járási vagy központi (minisztériumi, megyei) interjúalany mondta-e, de ha odaírnánk, hogy központi, akkor ki lehetne következtetni, hogy ki volt az. Éppen ezért a valamilyen szempontból kritikus álláspontok esetében nem jelezzük még a területi szintet sem, hogy kitől származik a közlés.

⁷ Ezúton szeretnénk köszönetet mondani interjúalanyaink segítőkészségéért, azért a szakmai elkötelezettségéért és nyitottságéért, amivel megkeresésünkre reagáltak. Különösen sok segítséget kaptunk a BM Közfoglalkoztatási és Vízügyi Helyettes Államtitkárságán.

3 A KÖZFOGLALKOZTATÁS ALAKULÁSA 2011 ÉS 2016 KÖZÖTT

3.1 A KÖZFOGLALKOZTATÁSI KÖLTSÉGVETÉS ALAKULÁSA

A közfoglalkoztatásra fordított kiadások 2011-ben a 2010-es érték kétharmadára csökkentek, majd 2012-ben a kétszeresükre nőttek (4. táblázat). Ezt a folyamatot és annak okait, hogy miért gondolja még a szakmai közvélemény is, hogy 2010-ről 2011-re növekedett a közfoglalkoztatás terjedelme, részletesen elemezte a Cseres-Gergely – Molnár (2014) tanulmány.

A közfoglalkoztatási kiadások⁸ 2012-től kezdve 2016-ig folyamatosan, évről évre emelkedtek, 2016-ban a 2012-es érték bő kétésfélszeresét tették ki. Ennek, mint később látni fogjuk, alapvető hatása volt az elosztási folyamatokra is. Míg 2011-2014 között csökkenő mértékben ugyan, de a források szűkössége volt jellemző, addig 2015-2016-ban egyértelműen forrásbőség mutatkozott.

4. táblázat

A közfoglalkoztatás költségvetési kiadásai, milliárd Ft

Év	Eredeti költségvetés	Zárszámadás szerint
2010	-	101
2011	64	66
2012	132	132
2013	154	171
2014	184	225
2015	270	254
2016	340	268
2017	325	-

Forrás: A megfelelő évi költségvetési és zárszámadási törvények. A 2010-2011. évi zárszámadási adatok az Állami Számvevőszék (2013) tanulmányból származnak. Ebben a két évben a Munkaerőpiaci Alapon kívül más forrásból is finanszírozták a közfoglalkoztatást. A későbbiekben a közfoglalkoztatás finanszírozása csak a Munkaerőpiaci, illetve későbbi nevén Nemzeti Foglalkoztatási Alapból történt.

2013-ban és 2014-ben abban is megmutatkozott a források szűkössége, hogy mindkét év közbeni költségvetés módosításra került sor. 2013-ban több, mint 10, 2014-ben pedig több, mint 20 százalékkal növelték meg a közfoglalkoztatás költségvetését. 2013-ban elsősorban a 2013-2014. évi téli közfoglalkoztatás játszott ebben szerepet, 2014 pedig elsősorban a közfoglalkoztatás terjedelmének választások előtti megugrása (lásd erről Bakó – Molnár, 2016: 31.

⁸ 2012-től a közfoglalkoztatás Start-munka program néven szerepel az országos költségvetésben.

ábra). 2015-ben ugyanakkor már nem sikerült elkölteni a közfoglalkoztatásra szánt teljes keretet.⁹ Ebben a javuló munkapiaci helyzet is szerepet játszott.

3.2 A KÖZFOGLALKOZTATÁS TÁMOGATÁSI FORMÁI ÉS TÍPUSAI

A közfoglalkoztatási létszám és támogatás elosztási mechanizmusa és tervezési folyamata jelentősen eltér az egyes támogatási formák esetében. Ezért a későbbiek megértéséhez elengedhetetlen a vonatkozó szabályozás ismertetése. A közfoglalkoztatáshoz nyújtható támogatásokról szóló 375/210. kormányrendelet a következő támogatási formákat különbözteti meg:

- *Rövid időtartamú közfoglalkoztatás.* Időtartama legfeljebb 4 hónap, a munkaidő napi 4 óra. A támogatás mértéke a közfoglalkoztatási bér és a hozzá kapcsolódó szociális hozzájárulási adó legfeljebb 95 százaléka, továbbá a közvetlen költségek (munkaegészségügyi vizsgálat, munkaruha, munkásszállítás, stb.) finanszírozására ennek az összegnek az 5 százaléka. Bár a rendeletben jelenleg is szerepel, 2012 januárja óta ezt a formát nem alkalmazzák.
- *Hosszabb időtartamú közfoglalkoztatás.* Az időtartama korábban legfeljebb 11, most 12 hónap, ami 6 hónappal meghosszabbítható. A munkaidő tipikusan napi 8 óra (a rendelet szerint napi 4-8 órás munkaidő lehetséges). A támogatás mértéke a közfoglalkoztatási bér és a hozzá kapcsolódó szociális hozzájárulási adó 100 százalékáig terjedhet. (Korábban 70-100 százalékig terjedhet megfogalmazás volt a rendeletben, de a jelenlegi megfogalmazás sem zárja ki, hogy a támogatás 100 százaléknál kisebb legyen.) Ennek az összegnek legfeljebb 20 százaléka erejéig további támogatás nyújtható a közfoglalkoztatási program megvalósításához szükséges közvetlen költségekhez és anyagköltséghez.
- *Országos közfoglalkoztatási program.* Országos szintű feladatok ellátására akár egész éves, 8 órás foglalkoztatás. A támogatás mértéke megegyezik a hosszabb távú közfoglalkoztatásával. Legalább 100 fő foglalkoztatása esetén a szervezési költségekhez a bér és járulékok legfeljebb 3 százaléka erejéig további támogatás nyújtható.
- *Közfoglalkoztatás mobilitását szolgáló támogatás.* Közhasznú kölcsönző részére nyújtható támogatás, kutatásunk szempontjából nincs jelentősége.
- *Vállalkozás részére foglalkoztatást helyettesítő támogatásban (korábban: bérpótló juttatásban) részesülő személy foglalkoztatásához nyújtható támogatás.* A munkál-

⁹ A kutatás időpontjában a 2016. évi zárszámadási adat még nem állt rendelkezésünkre, ezt utólag írtuk be. 2015-höz képest kis mértékben tovább nőttek a közfoglalkoztatásra fordított kiadások, miközben az eredeti tervektől való elmaradás a korábinál sokkal nagyobb mértékűvé vált.

tatónak kötelezettséget kell vállalnia a továbbfoglalkoztatásra legalább a támogatás folyósítási időtartama 50 százalékának megfelelő időre. A támogatás legfeljebb 8 hónapra adható, mértéke a (garantált) bérminimum és az ahhoz kapcsolódó szociális hozzájárulási adó munkáltató által megfizetett összegének 70 százalékáig terjedhet. Ezt a formát 2011 óta nem használják.

- *Speciális közfoglalkoztatási program támogatása.* Mentális, szociális, egészségügyi problémákkal küzdő álláskeresők részére, napi 6 órás foglalkoztatásra. Ezt a formát a 125/2016-os kormányrendelet iktatta be. Részleteire később visszatérünk.

3.2.1 A mintaprogramok

2011 szeptembere óta a közfoglalkoztatásért felelős miniszter (azaz a belügyminiszter) a rövid időtartamú, a hosszabb időtartamú és az országos közfoglalkoztatási programok keretén belül *közfoglalkoztatási mintaprogramokat* indíthat.¹⁰ Ennek keretében „a hatósági szerződés megkötésére hatáskörrel rendelkező hatósággal történő előzetes egyeztetés szerinti beruházási és dologi költségei” sávosan támogathatóak: 15 főig akár a teljes költség, majd a létszámtól függően 10 százalékpontos lépésekben csökkenően, a 135 fő fölötti részre esően a beruházási és dologi költségeknek már csak legfeljebb a 70 százaléka támogatható. A rendelet korábbi változatában még nem volt létszámtól függő sávos korlátozás, ezt a tapasztalatok alapján később vezették be.

A közfoglalkoztatási mintaprogram lezárását követően a mintaprogram keretében megkezdett tevékenységre úgynevezett *ráépülő közfoglalkoztatási program* indítható. A támogatás mértékéről – ami a mintaprogram támogatását nem haladhatja meg – a közfoglalkoztatásért felelős miniszter dönt.

A mintaprogram (és folytatásaként a ráépülő program) keretében elsősorban úgynevezett *értékteremtő, a helyi sajátosságokon alapuló*, valamint a település önfenntartását elősegítő tevékenységet folytatnak. A kormányrendelet meghatározza, hogy a minta- és a ráépülő programok esetleges bevétele mire költhető: a közfoglalkoztatási programok működtetésére, az önkormányzati tagsággal létrehozott ún. új típusú szociális szövetkezetek működtetésére, valamint az adott támogatás lejártá után az ennek keretében foglalkoztatottak egy részének továbbfoglalkoztatására.

A mintaprogramoknak háromféle típusa van: országos, járási és egyéb. Az országos mintaprogramok értelemszerűen az országos közfoglalkoztatásra, a másik kettő a hosszabb időtartamú közfoglalkoztatásra épül. A létszámot tekintve a járási programok az igazán jelentő-

¹⁰ A 171/2011. kormányrendelet iktatta be ezt a lehetőséget.

sek. Az egyéb mintaprogramok olyan speciális helyi vagy regionális programok, amelyek valamilyen sajátos feladatra, új ötletre épülnek és valamilyen okból nem kerültek be az év közbeni normál tervezési folyamatba.

A járási programok megnevezése meglehetősen változatos. Korábbi dokumentumok, amikor még nem voltak ráépülő programok, a startmunka mintaprogram nevet használták ennek a típusnak a megnevezésére (pl. Tajti, 2013). Később, a ráépülő programok megjelenésével elhagyták a „minta” szót és kistérségi, majd járási startmunka program lett a megnevezés, ezt a nevet használják a BM tervezési segédletei is¹¹. De ezt a megnevezési módot nem használhatjuk, ha az országos és egyéb mintaprogramokat is bele akarjuk venni, mert a „startmunka program” nevet számos állami dokumentum, többek között a költségvetési törvény, a közfoglalkoztatás szinonimájaként használja. *Mindezt figyelembe véve, ha a minta- és ráépülő programok összességéről van szó, akkor a mintaprogram összefoglaló nevet fogjuk használni, beleértve a járási ráépülő programokat is.*

A közfoglalkoztatás kiemelt éves céljairól és a közfoglalkoztatás szempontjából kiemelt területek meghatározásáról évenként kormányhatározat születik, interjúink idején éppen a 1040/2016. sz. kormányhatározat volt érvényben. Ezt is figyelembe veszik a járási mintaprogramok indításához kiadott, már említett tervezési segédletek. 2016-ban a járási mintaprogramokat a következő kategóriákba sorolták:

- mezőgazdasági programok
- helyi sajátosságokra épülő programok, ezen belül többek között
 - értékteremtő programok (2014 elejéig ezek külön kategóriát képeztek; lényegük, hogy valamilyen terméket állítanak elő, pl. térkő, utcabútorok, varrodai termékek, feldolgozott élelmiszer)
 - helyi, közösségi igények kielégítésére irányuló, szociálisan rászorultakat segítő programok (pl. önkormányzati bérlakások felújítása, közösségi terek kialakítása, felújítása, szociális közfürdők létrehozása)
- szociális programelemek
 - belvíz-elvezetés
 - mezőgazdasági utak rendbetétele
 - bio- és megújuló energiafelhasználás
 - közúthálózat karbantartása
 - illegális hulladéklerakó helyek felszámolása

¹¹ A legfrissebb itt érhető el: <http://kozfoglalkoztatasi.kormany.hu/tervezesi-segedlet-a-2017-evi-kozfoglalkoztatasi-programokhoz>

A szociális programelemek esetében is vannak az ún. szociális ráépülő programok. 2017-ben új programelemként megjelent a *magas hozzáadott értékű program* kategóriája. A tevékenység jellegét tekintve ezek a korábbi értékteremtő programok csoportjába tartoznak, tehát (nem mezőgazdasági) gazdasági tevékenységre irányulnak és költségei egy kategóriánként (bekerülési, jármű, anyag) adott összeghatárt meghaladnak.

A különböző jellegű programok részletesebb szabályozásáról, támogatási paramétereiről a későbbiekben lesz szó.

3.2.2 Kedvezményezett járások (kistérségek) és települések

A 375/2010. kormányrendelet is utal rá, hogy a kormány egyes „az egyes településeken túlmutató társadalmi feszültségek kezelése érdekében, a közfoglalkoztatás lehetőségének széleskörű biztosítására a Kormány egyes településeket indokolt esetben kiemelt településekké, egyes kistérségeket¹² kiemelt kistérségekké nyilváníthat” (7/A. § – a mi kiemelésünk).

A kedvezményezett járásokra vonatkozó szabályozást a 290/2014. kormányrendelet tartalmazza, ez egy komplex mutatószám alapján három kategóriát határoz meg: kedvezményezett, fejlesztendő és komplex programmal fejlesztendő járások. A kedvezményezett körbe azok a járások tartoznak, ahol a komplex mutató értéke az átlag alatt van, fejlesztendő járások ezen belül azok a járások, amelyekben a mutató legkisebb értékétől haladva, a lakosság 15 százaléka él, a komplex programmal fejlesztendő járások pedig az alsó 10 százalékot tartalmazzák. Ennek a kormányrendeletnek egy korábbi változata¹³ a kedvezményezett térségek besorolásáról szólt, más elnevezésekkel, de hasonló alapelvek szerint.

A kedvezményezett járások mindhárom kategóriát ábrázoló térképe megtalálható a tanulmány mellékletében.

A kistérségek és a járások közötti átalakulás során több esetben is előfordult, hogy egyes települések korábban kedvezményezett kistérségből egy nem kedvezményezett járásba kerültek. Ezt a helyzetet kezelendő a kormányrendelet megadja az átmenetileg kedvezményezett települések listáját.

A kedvezményezett települések listáját egy, a járásokéhoz alapvetően hasonló komplex mutató alapján a 105/2015. évi kormányrendelet tartalmazza, melynek korábbi változata a 240/2006. számú rendelet. A rendelet társadalmi-gazdasági és infrastrukturális szempontból kedvezményezett településként a komplex mutató alapján rangsorolt települések legkedvezőtlenebb egyharmadát határozza meg. A rendelet definiálja a jelentős munkanélküliséggel súj-

¹² A rendelet jelenleg hatályos változatában is benne maradt a kistérség szó a járás helyett.

¹³ 311/2007. számú kormányrendelet. Nagyobb módosításokat iktatott be a 116/2011. (VI. 7.) rendelet.

tott települések kategóriáját is, ahol a munkanélküliségi ráta meghaladja az országos átlag 1,75-szörösét.

A közfoglalkoztatás szabályozását két vonatkozásban is befolyásolja a kedvezményezett járások és települések köre. A már tárgyalt 375/2010. kormányrendelet értelmében ezeken a területeken a közfoglalkoztatási programok közvetlen költségeinek támogatása 10 százalékkal növelhető.

A rendelet felhatalmazása alapján a belügyminiszter területileg is lehatárolja a járási mintaprogramok indítását. *Járási mintaprogramok csak kedvezményezett járások településein (függetlenül attól, hogy a település maga kedvezményezett-e), valamint nem kedvezményezett járások kedvezményezett településein indíthatók* (beleértve az átmenetileg kedvezményezett településeket az átmenetre adott időhatáron belül). A későbbiek szempontjából fontos szabályozási elem, hogy azok a települések, amelyek kikerültek a hátrányos helyzetű körből a hosszabb időtartamú közfoglalkoztatás keretében a megye ún. decentralizált keretéből egy ideig még tovább finanszírozhatók. (A 2017-es szabályozásban már nincs benne ez a kitétel.)

3.2.3 A közfoglalkoztatottak számának alakulása

A közfoglalkoztatásban foglalkoztatottak átlagos létszáma dinamikusan, a háromszorosára nőtt 2011 és 2016 között, 2016-ban meghaladta a 220 ezer főt (5. táblázat). Ezzel párhuzamosan a közfoglalkoztatásban eltöltött átlagos idő 4 hónapról több, mint 7 hónapra emelkedett, ami azt mutatja, hogy egyre nagyobb mértékű a közfoglalkoztatásba beragadás.

A költségek alakulása szempontjából nem az egy főre, hanem a teljes munkaidejű egyenértékesre számított létszámot érdemes vetítési alapként használni, hiszen a bérköltség arányos a munkaidővel. Az ilyen értelemben vett egy főre jutó költségek 2011-ben és 2012-ben egyaránt 100 ezer Ft/fő/hónap körüli értéket tettek ki. 2013-ban a mintaprogramok felfutása miatt 10 ezer Ft-tal megnöttek a fajlagos költségek, majd 2014-ben, a hosszabb időtartamú közfoglalkoztatás arányának megnövekedésével (ld. 6. táblázat) ismét a korábbi értékre estek vissza és ezen a szinten maradtak 2015-ben is. Ekkor már – ahogy azt az interjúkból tudjuk – a mintaprogramokon belül nagyobb súlyt képviseltek a kisebb fajlagos költségű ráépülő és szociális jellegű programok. A 2016-os fajlagos költségeket egyelőre nem tudjuk jól megítélni, lásd erről az 5. táblázathoz fűzött jegyzetet.

A közfoglalkoztatottak átlagos létszáma, időtartama és fajlagos költsége, 2011-2016

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Átlagos létszám, ezer fő	76	113	133	190 ^a	208	223
Egy főre jutó átlagos időtartam, hónap	3,9	5,9	5,2	6,3	7,2	
Egy fő teljes munkaidejű alkalmazásának átlagos havi költsége, ezer Ft ^b	101	102	111	99	102	(127) ^c

Forrás: A 2011-2014 közötti időszakra vonatkozóan Bakó – Molnár (2016: 8. és 9. táblázat). A 2015. évi létszámadatok forrása BM (2016b: 1. táblázat), a 2016. évié pedig <http://kozfoglalkoztatas.kormany.hu/a-kozfoglalkoztatas-adatai-terkepen>. A 2015-re vonatkozó átlagos időtartamot az átlagos létszám és az érintettek száma alapján számoltuk ki.

^a A BM (2016b) kiadvány adatai szerint 2014-ben 179 ezer fő volt a közfoglalkoztatottak átlagos létszáma. A különbség abból eredhet, hogy – ha jól értjük – a BM kiadványban havi zárónapi átlagos létszámokkal dolgoztak, a Bakó – Molnár (2016) tanulmány pedig minden egyes napot figyelembe vett. Ezzel a számítási móddal valószínűleg a 2015. és 2016. évi értékek is valamivel nagyobbak adódnának.

^b Az 4. táblázatban közölt közfoglalkoztatási kiadások osztva a teljes munkaidőre átszámított létszámmal és 12-vel. 2011-ben nagyobb, 2012 és 2013-ban kisebb mértékben volt 8 óránál rövidebb alkalmazás, ezért ezekben az években az átlagos költség nem ugyanaz, mintha a táblázat első sorának adatait elosztanánk az 4. táblázatéval. A pontos levezetést lásd a hivatkozott forrásnál. 2014-től kezdve elhanyagolható a 8 óránál rövidebb közfoglalkoztatás aránya.

^c A 2016-os értéket a költségvetés és nem a zárszámadás alapján számítottuk ki, a tényleges érték ennél minden bizonnyal kisebb lesz. A BM-ben készült interjúk alapján úgy tudjuk, hogy a 2016-os 340 milliárd Ft-os terv 260 ezer fő közfoglalkoztatottal számolt. Ha azt feltételezzük, hogy a költségek is létszám arányosan lettek kisebbek, akkor az érték 109 ezer Ft-ra becsülhető.

A 6. táblázatban láthatjuk, hogy 2011-ben még domináns forma volt a rövid időtartamú közfoglalkoztatás, amit 2012-től kezdve nem alkalmaznak. Egy egyszeri relatív felfutást 2012-ben nem számítva az országos közfoglalkoztatás részaránya stabilan 20 százalék körül van. A mintaprogramokat 2013 előtt nem tartották külön nyilván. 2013 óta az egymást összesen a közfoglalkoztatás 80 százalékára kiegészítő hosszabb távú közfoglalkoztatás és a mintaprogramok egymáshoz viszonyított súlya egyrészt az éppen aktuális preferenciáknak, másrészt a belső folyamatoknak köszönhetően gyakran változik. A hosszabb időtartamú közfoglalkoztatás kiugróan magas aránya 2014-ben egyértelműen a 2013-2014 téli közfoglalkoztatásnak tulajdonítható, aminek nagy része 2014-re esett. A mintaprogramok arányának csökkenése 2015 és 2016 között az interjúk tapasztalatai szerint elsősorban a mintaprogramok telítődésének tulajdonítható, egyre kevesebb új program indul.

A közfoglalkoztatottak átlagos létszámának támogatási forma szerinti megoszlása 2011-2016, %

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Rövid időtartamú	53	0	0	0	0	0
Hosszabb időtartamú	21	67	31	49	36	43
Országos	20	33	20	20	20	19
Mintaprogram	0	0	49	31	44	38
Egyéb ^a	6	0	0	0	0	0
Összesen	100	100	100	100	100	100

Forrás: 2011-2014: Bakó – Molnár (2016: 10. táblázat); 2015: BM (2016b: 2. táblázat), a 2016. éviéig pedig <http://kozfoglalkoztatas.kormany.hu/a-kozfoglalkoztatas-adatai-terkepen>.

^a Az egyéb elnevezés alatt három, 2011 után kifutó konstrukciót vontunk össze: vállalkozások részére bérpótló juttatásban részesülők foglalkoztatásának támogatása, értékteremtő közfoglalkoztatási program (a mintaprogramok tartalmi értelemben ennek a folytatását jelentik) és a közhasznú munkavégzés támogatása.

4 A KÖZFOGLALKOZTATÁS INTÉZMÉNYI KÖRNYEZETE ÉS ANNAK VÁLTOZÁSAI

A fejezetnek nem célja, hogy teljes áttekintést adjon a közfoglalkoztatás és az ahhoz közvetlenül kapcsolódó területek intézményrendszeréről. Csupán olyan mélységben tárgyaljuk a kérdést, ami az interjúkban elhangzott megállapítások tartalmának értelmezéséhez szükséges. A közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó jogszabályokról részletes tájékoztatást ad a Belügyminisztérium Közfoglalkoztatási Portálja¹⁴.

4.1 A KÖZFOGLALKOZTATÁS INTÉZMÉNYRENDSZERE

2011. január 1-jétől megszűnt a közmunkaprogram, a közcélú munka és a közhasznú munkavégzés, ezeket az egységes közfoglalkoztatás rendszere váltotta fel. A közfoglalkoztatást a kormány 2011. július 1-jétől a belügyminiszter szakpolitikai feladat- és hatáskörébe utalta, előtte ez a feladatkör az NGM-hez tartozott.¹⁵ Ekkor jött létre a BM-ben a Közfoglalkoztatási és Vízügyi Helyettes Államtitkárság.

2014 júniusától a Nemzeti Munkaügyi Hivatal kikerült a nemzetgazdasági miniszter által felügyelt központi államigazgatási szervek köréből, majd 2015. január 1-jén jogutód nélkül megszűnt. Ezt követően a „Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat szervezetrendszere – munkaerőpiaci feladataik ellátása során végzett tevékenységük tekintetében – a miniszter által vezetett minisztériumból, a fővárosi és megyei kormányhivatal foglalkoztatási, munkaerőpiaci feladatokat ellátó szervezeti egységéből, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatal járási (fővárosi kerületi) hivatalának foglalkoztatási, munkaerőpiaci feladatokat ellátó szervezeti egységeiből áll.”¹⁶ Az idézett rendelet határolja el részleteiben a foglalkoztatáspolitikáért és a közfoglalkoztatásért felelős miniszter hatásköreit.

Nem jogszabályi nyelven fogalmazva, a korábbi munkaügyi központok feladatait a megyei kormányhivatalok foglalkoztatási főosztályai, a kirendeltségeket a járási hivatalok foglalkoztatási osztályai végzik.

Az NMH megszűnésével feladatait szétosztották. Munkatársi gárdájának egy jelentős része az NGM-be, másik része pedig a BM-be került. Ekkor jött létre a BM-ben a jelenlegi három főosztályos szervezet: Közfoglalkoztatási stratégiai és koordinációs főosztály, Közfoglal-

¹⁴ <http://kozfoglalkoztatas.kormany.hu/>

¹⁵ A 90/2011. (VI.14.) kormányrendelet módosította ilyen módon az egyes miniszterek feladat- és hatásköréről szóló, azóta hatályon kívül helyezett 212/2010. sz. kormányrendeletet. A kormány tagjainak feladat- és hatáskörét jelenleg a 152/2014. (VI.6.) kormányrendelet szabályozza.

¹⁶ 320/2014. (XII.13.) kormányrendelet.

koztatási statisztikai, elemzési és monitoring főosztály és Közfoglalkoztatási képzési és szolgáltatási főosztály.

A közfoglalkoztatás kivételével a többi foglalkoztatáspolitikai feladat ellátását a nemzetgazdasági miniszter irányítja. Az NGM hatáskörébe tartozik a Nemzeti Foglalkoztatási Alap (NFA) kezelése is. Ennek része a közfoglalkoztatás költségvetése. Ez azt jelenti, hogy míg a közfoglalkoztatás belső szerkezetének tervezése, kereteinek kialakítása, a közfoglalkoztatás irányítása a belügyminiszterhez tartozik, addig az NFA költségvetésén belül a közfoglalkoztatás költségvetési keretéről is a nemzetgazdasági miniszter terjeszti a javaslatot a kormány elé. Hasonlóképpen az NGM hatáskörébe tartozik – egy kivétellel – a közfoglalkoztatásból kivезető aktív munkaerőpiaci eszközök tervezése, az ezekkel kapcsolatos feladatok irányítása. A közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó képzéssel mindkét minisztériumban foglalkoznak.

A kormányzat a közfoglalkoztatásból történő kimenet egyik fontos csatornájának tekinti az úgynevezett *új típusú szociális szövetkezeteket*, amelyekben az önkormányzat is tag lehet.¹⁷ Ez a lehetőség már 2012 óta adott. A közfoglalkoztatásról szóló törvény 2016 év eleji módosítása lehetővé teszi, hogy a közfoglalkoztató állatállományt és földet adjon haszonkölcsön szerződés keretében használatba szociális szövetkezet számára. Ez az az előbb említett terület, ami szintén a Belügyminisztérium hatáskörébe tartozik. Még 2012 végén megalakult a BM Szociális Szövetkezetek Programkoordinációs Iroda, ami 2015-ben Szociális Szövetkezetek Koordinációs Osztállyá alakult.

Az interjúk során többször szóba került a közfoglalkoztatottak elhelyezkedési juttatásáról szóló rendelet.¹⁸ Ez lehetővé teszi, hogy ha valaki a közfoglalkoztatás időtartama alatt el tud helyezkedni a nyílt munkapiacon, akkor addig, amíg a közfoglalkoztatása tartott volna tovább kapja a foglalkoztatást helyettesítő támogatásnak megfelelő összeget.

4.2 AZ ÖNKORMÁNYZATI RENDSZER ÁTALAKULÁSA

A 2010-es kormányváltást követően az új kormányzat több szakaszban és jelentős mértékben alakította át az önkormányzati igazgatást és finanszírozást. Ebben az alfejezetben az átalakítás főbb pontjait mutatjuk be. Ez azért is elengedhetetlenül szükséges, mert így érthető meg az az igazgatási és finanszírozási kontextus, amelybe a közfoglalkoztatási programok az önkormányzatok szintjén beágyazódnak. Az átalakítások főbb irányait a következő címszavakkal lehet leírni: középszintű államigazgatási intézményrendszer felállítása, önkormányzati és államigazgatási funkciók szétválasztása, feladatelvonás az önkormányzatoktól, az önkor-

¹⁷ Az új típusú szociális szövetkezetek esetében a települési önkormányzati tagság mellett az is feltétel, hogy legalább 2 közfoglalkoztatott alapító taggal rendelkezzenek.

¹⁸ 328/2015. (XI. 10.) kormányrendelet.

mányzati gazdálkodási autonómia szűkítése (szigorúbb számviteli szabályok párhuzamosan az önkormányzatok adósságkonszolidációjával).

Az új kormányzat még 2010 őszén újjászervezte a Fővárosi és a Megyei Közigazgatási Hivatalokat, amelyek a 2011-ben felálló Kormányhivatalok alapjait szolgáltatták.¹⁹ A létrejövő kormányhivatalok az önkormányzatok törvényességi felügyeletén túl a folyamatosan felállított kormányablakokon keresztül a lakossági ügyintézés hivatottak szolgálni. Az eddig külön szervként működő hivatalokat és szakigazgatási szerveket a kormányhivatali struktúrába integrálták, ezzel is segítve az „egyablakos” ügyintézés kialakítását. Az új kormányhivatalok feladatköre folyamatosan bővült: 2013 végére már közel 2500 ügykör kiszolgálására voltak jogosultak (*Urbánné és mts, 2013*). Ezen túlmenően 2013-tól létrejöttek a járások, és a megyei kormányhivatalok alsóbb közigazgatási szintje is járási struktúrába szerveződött.²⁰

Ezzel párhuzamosan jelentősen változott a fővárosi és megyei önkormányzatok feladatköre. Az átalakítást megelőzően a fővárosi és megyei önkormányzatok jelentős szerepet játszottak az oktatási és kulturális intézmények fenntartásában és működtetésében, valamint térségi foglalkoztatási feladatokat is elláttak. Az átalakítást követően szerepük a területrendezésre, területfejlesztésre, valamint koordinációs feladatokra szűkült (Mötv 27.§ (1) - (4)). A megyei önkormányzatoktól elkerültek az oktatási, egészségügyi,²¹ szociális, közművelődési funkciók.

A települési önkormányzatok szintjén is jelentős változások történtek. 2012 végére megszüntették a körjegyzőségeket, és 2013 első hónapjaiban közös önkormányzati hivatalokba kellett szerveződniük a 2000 fő alatti településeknek. A közös önkormányzati hivatalhoz tartozó települések összlakosság számának el kell érnie a kétezer főt vagy a települések számának minimum hétnek kell lennie, ezen kívül egy járáson belül kell lenniük, illetve közigazgatási területüket legfeljebb egy település közigazgatási területe választja el egymástól (Mötv 85.§ (1) - (12)). További jelentős változás volt, hogy az addig önkormányzati fenntartású oktatási intézmények az állami fenntartású Klebelsberg Intézményfenntartó Központ kezelésébe kerültek.²² A változást követően a háromezer lakosnál nagyobb települések dönthettek úgy,

¹⁹ 2010. évi CXXVI. törvény a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról

²⁰ 2012. évi XCIII. törvény a járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról, illetve 218/2012. (VIII. 13.) Korm. rendelet A járási (fővárosi kerületi) hivatalokról

²¹ 2011. évi CLIV. törvény a megyei önkormányzatok konszolidációjáról, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egyes egészségügyi intézményeinek átvételéről

²² 2012. évi CLXXXVIII. törvény a köznevelési feladatot ellátó egyes önkormányzati fenntartású intézmények állami fenntartásba vételéről, illetve 202/2012. (VII. 27.) Korm. rendelet a Klebelsberg Intézményfenntartó Központtól

hogy a köznevelési intézmények működtetését maguknál tartják,²³ ezt azonban 2017. január 1-től minden egyes önkormányzatnak át kellett adnia a KLIK-nek.²⁴

2006-ot követően az önkormányzati feladatok alulfinanszírozása, illetve az Unió fejlesztések beruházási "kényszere" miatt az önkormányzatok jelentős adósságállományt halmoztak fel, ami 2010 után több önkormányzat működését komolyan veszélyeztette. A kormányzat 2012-ben úgy döntött, hogy megpróbálja konszolidálni az önkormányzatok adósságállományát. Az önkormányzati adósságkonszolidáció több szakaszban következett be. Első lépésben az 5000 fő alatti önkormányzatok adósságállományát vállalta magára a központi kormányzat, majd az 5000 fő feletti települések adósságát a települések adóerőképességét figyelembe véve eltérő mértékben mérsékelte. Végül a harmadik fázisban, 2014 tavaszán, az összes megmaradó adósságállományt is átvállalta a központi költségvetés. Az adósságállomány átvállalásának volumene több mint 1300 milliárd forintot tett ki (*Lentner, 2014*). Ezzel párhuzamosan a kormányzat szigorította és átalakította az önkormányzatok gazdálkodásáról szóló szabályokat. 2013-tól átalakult a települési önkormányzatok finanszírozása is. Az addigi normatív finanszírozást felváltotta a feladatfinanszírozás rendszere.²⁵ A normatív finanszírozásban alapvetően lakosság szám és ellátotti létszám (+a helyben maradó, illetve az átengedett bevételek) biztosították az önkormányzati költségvetés bevételi oldalát. A feladatalapú finanszírozás esetében az önkormányzatok a kötelező feladataikra kapnak a központi költségvetéstől finanszírozást különböző kiegyenlítő mechanizmusok, beszámítási rendszer alapján, míg a saját bevételek köre szűkült. A feladatalapú finanszírozás egyik legfőbb jellegzetessége, hogy a források kötöttek, vagyis csak arra a feladatra használhatóak, amire „címkézve” vannak (*Holzreiter és mts, 2015*). Ezen túlmenően arra is szabályt alkottak, hogy az önkormányzatok költségvetésében működési hiány nem tervezhető.²⁶ 2014-től a számviteli szabályokat is megváltoztatták, ezzel is szigorúbb, kontrolálhatóbb gazdálkodásra és beszámoltatásra kényszerítve a települési önkormányzatokat.²⁷ Mindezek az elemek jelentősen szűkítették az önkormányzatok gazdálkodásának mozgásterét.

A kormányhivatalok létrejöttével 2013-tól szétválasztották az önkormányzati és államigazgatási funkciók jelentős részét, és ez utóbbiakat a kormányhivatalokhoz helyezték. Ezzel jelentős feladatok kerültek át az önkormányzatoktól a járási kormányhivatalokhoz.²⁸ Témánk

²³ 2011. évi CXCV. törvény a nemzeti köznevelésről 74. §

²⁴ 2011. évi CXCV. törvény a nemzeti köznevelésről 99/G. § - 99/H. §

²⁵ Möt. 117. §

²⁶ Möt. 111. § (4) bekezdés

²⁷ 4/2013. (I. 11.) Korm. rendelet az államháztartás számviteléről

²⁸ A legfőbb járásokhoz átkerült feladatok: okmányiroda, gyermekvédelem, gyámügy, szociális igazgatás. A taxatív felsorolás megtalálható itt: 2012. évi XCIII. törvény a járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról

szempontjából fontos megemlíteni, hogy a foglalkoztatást helyettesítő támogatás megállapítása is az önkormányzatoktól a járási kormányhivatalokhoz került. A feladatok elvételével az önkormányzatok bevételi oldala is jelentősen átrendeződött (Sivák, 2014).

Összességében kijelenthető, hogy 2010 és 2014 között az önkormányzatok igazgatási, hatósági és jóléti funkciói, továbbá ezzel párhuzamosan pénzügyi mozgásterük jelenősen csökkent. Ezt a törvényi és intézményi környezetet nem lehet figyelmen kívül hagyni, amikor a települési közfoglalkoztatási programokat vizsgáljuk. Vagyis az önkormányzatok szempontjából a közfoglalkoztatási programok jelentősége nem csupán annak bővülő volumene miatt nőtt meg, hanem azért is, mert közben más funkciók jelentősége csökkent. Ez az a két párhuzamos folyamat, melynek során 2014-et követően a közfoglalkoztatás megszervezése és működtetése vált a legjelentősebb önkormányzati feladattá, főleg a hátrányosabb helyzetű gazdasági térségekben.

Nem állnak rendelkezésünkre a polgármesterek munkaidő felhasználására – ami nagyban függ a település nagyságától is, nevezetesen, hogy mekkora, és milyen szintű igazgatási apparátus található egy-egy hivatalban – vonatkozó vizsgálatok. Az azonban bátran kijelenthető, hogy az ország nagyobbik részében a polgármesterek tevékenységének legnagyobb részét a közfoglalkoztatással kapcsolatos feladatok, ügyek intézése teszi ki.

4.3 UNIÓS FOGLALKOZTATÁSI PROGRAMOK

A 2014-2020-as tervezési időszak foglalkoztatási célkitűzése, hogy a 20-64 éves korosztály foglalkoztatási aránya érje el a 75 százalékot.²⁹ Számos uniós program támogatja ennek a célnak az elérését.³⁰ A közfoglalkoztatás szempontjából a következő programok a legfontosabbak, interjúink során ezekről esett szó:

➤ GINOP-5.1.1-15 - Út a munkaerőpiacra

A konstrukció célja a hátrányos helyzetű álláskereső, különösen az alacsony iskolai végzettségűek foglalkoztathatóságának javítása a munkaerő-piaci eszközök hatékonyságának javítása mellett, valamint a közfoglalkoztatásból a versenyszférába való átlépés elősegítése képzésekkel és bértámogatással. A programra összességében 214 Mrd forint áll rendelkezésre. A program a 25-64 év közötti regisztrált álláskeresőket és inaktív személyeket célozza, különös tekintettel, az alacsony iskolai végzettségűekre (ISCED 1-2), a tartós, legalább 6 hónapja álláskeresőkre, a gyermekgondozás vagy hozzátartozó ápolását követően a munkaerőpiacra

²⁹ http://ec.europa.eu/europe2020/targets/eu-targets/index_hu.htm

³⁰ Különösen a GINOP 5-ös és 6-os prioritás, VEKOP 7-es prioritás, TOP-ok foglalkozási együttműködési programjai. A programokról szóló kormányhatározatokat részletesen lásd Magyar Közlöny 7. szám 2016. január 18. <http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK16007.pdf>

visszatérő álláskeresőkre, az 50 év feletti álláskeresőkre és a közfoglalkoztatásból kilépőkre. A projekt keretében a Nemzetgazdasági Minisztérium és a kormányhivatalok jogosultak támogatási kérelmet benyújtani, melyek a programot konzorciumot alkotva valósítják meg.³¹

➤ GINOP-5.2.1-14 - Ifjúsági Garancia

Az Ifjúsági Garancia lényege, hogy azon 25 év alatti (15-24 év közötti) fiatalok számára, akik se nem tanulnak, se nem dolgoznak, a foglalkoztatási szolgálatnak 6 hónapon (illetve később már 4 hónapon) belül valamilyen konkrét lehetőséget kell felajánlani az elhelyezkedésre, a munkatapasztalat-szerzésre, vagy a tanulásra. A program több lépcsőben valósul meg. Első lépésben a már legalább 6 hónapja munkanélküli fiataloknak kell lehetőséget kínálni, ezt követően lépésről lépésre megoldást találva valamennyi 25 év alatti, tanulmányait befejező vagy félbehagyó, elhelyezkedni nem tudó vagy állását veszítő és segítséget kérő fiatal számára. 2018-ig fokozatosan kiterjed a program minden 25 évesnél fiatalabb nem tanuló és nem dolgozó fiatalra. A programra összességében 186 Mrd forint áll rendelkezésre. A programot a Nemzetgazdasági Minisztérium a kevésbé fejlett régióban működő kormányhivatalokkal együttesen, konzorciumi formában valósítja meg.³²

➤ GINOP-6.1.1-15 - Alacsony képzettségűek és közfoglalkoztatottak képzése

A program kiemelt célja a közfoglalkoztatásban résztvevők részére szakképzettség megszerzését segítő képzési és kompetenciafejlesztési, illetve a közfoglalkoztatásból történő kivezetést támogató, a képzésekhez szorosan köthető személyes szolgáltatások kialakítása és nyújtása folyamatos jelleggel összhangban a vonatkozó országspecifikus ajánlással. A programban legfeljebb befejezett általános iskolai végzettséggel rendelkező személyek vehetnek részt. A programra összességében 30 Mrd forint áll rendelkezésre. A programot a Nemzeti Szakképzési és Felnőttképzési Hivatal, a Belügyminisztérium, a Nemzetgazdasági Minisztérium, valamint a kormányhivatalok együttesen valósítják meg.³³

4.4 MEGVÁLTOZOTT MUNKAKÉPESSÉGŰ SZEMÉLYEK ELLÁTÁSAI

A speciális közfoglalkoztatási program bevezetése (lásd 3.2. alfejezet) is azt mutatja, hogy a rossz fizikai vagy mentális egészségű emberek foglalkoztatása különösen súlyos probléma, ezért itt áttekintjük a vonatkozó szabályozást, a 7. fejezetben pedig részletesen tárgyaljuk a témával kapcsolatos interjú-tapasztalatokat.

³¹ FELHÍVÁS Út a munkaerőpiacra I-II. szakasz GINOP-5.1.1-15 Letölthető:

<https://www.palyazat.gov.hu/doc/4510>

³² FELHÍVÁS Ifjúsági Garancia Program I-II. szakasz GINOP-5.2.1-14 Letölthető:

<https://www.palyazat.gov.hu/doc/4394>

³³ FELHÍVÁS Alacsony képzettségűek és közfoglalkoztatottak képzése GINOP-6.1.1-15 Letölthető:

<https://www.palyazat.gov.hu/doc/4505>

A rendszerváltást követő gazdasági recesszió következményeként több százezer ember szorult ki az elsődleges munkaerőpiacról. A szociális és foglalkoztatási problémákra válaszul tömegessé vált a korhatár előtti, illetve rokkantnyugdíjazás intézménye. Ezzel jelentős társadalmi csoportok váltak foglalkoztatási szempontból passzívvá. Bár a korhatár előtti, illetve a rokkantnyugdíjazás rendszere fokozatosan szigorodott, a 2010-es évekre is jelentős számban maradtak az ellátási rendszerben (Fazekas – Scharle, 2012). Jelentős szemléletbeli változás volt, hogy 2008. január 1-től bevezették a komplex minősítési rendszert, melynek keretében a foglalkoztathatósági, illetve a szociális dimenziókat is vizsgálták a rehabilitációs eljárás során.³⁴

2012-től újabb jelentős változáson esett át a rehabilitációs ellátások és vizsgálatok szabályrendszere.³⁵ A változások a következő pontokban foglalhatóak össze:

- Akik 2011. december 31-éig nem töltötték be az 57. életévüket és a rendszeres szociális járadékra, illetve rokkantsági ellátásokra továbbra is igényt tartottak újabb felülvizsgálatra kellett jelentkezniük.
- Megváltozott a minősítési rendszer logikája és kategóriarendszere. 2012 előtt az egészségkárosodás mértékét állapították meg, míg 2012-őt követően az egészségi állapot mértékét, melyben egy "teljesen egészséges" ember jelenti a 100%-ot. A minősítési kategóriarendszer ötelemű lett (A-tól E-ig), melyben a B (51-60% közötti egészségi állapot) és a C (31-50% közötti egészségi állapot) kategóriában bevezették az 1-es (rehabilitáció javasolt), és 2-es (rehabilitáció nem javasolt) kategóriát.
- Az ellátási rendszer is változott. A korábbi ellátási formákat megszüntették,³⁶ és két típusú ellátási forma került bevezetésre: a rehabilitációs ellátás, illetve rokkantsági ellátás. Rehabilitációs járadékra azok jogosultak, akik B1 vagy C1-es minősítést kaptak, vagyis foglalkoztatási rehabilitálásuk lehetséges. Az ellátás határozott időtartamra, maximum 36 hónapra szól. A rehabilitációs pénzbeli ellátás összege 2017-ben a jogszabályban meghatározott mértékű alapösszeg (96.010 Ft) minimum 30 (28.805 Ft),³⁷ illetve minimum 40 (38.405 Ft)³⁸ százaléka. Rokkantsági ellátást kapnak a B2, C2, D, illetve E minősítéssel rendelkezők, vagyis foglalkoztathatósági rehabilitálásuk

³⁴ 2008 előtt a minősítő bizottság csupán orvosokból állt.

³⁵ A változások indoka leginkább az volt, hogy Magyarországon kiemelkedően magas a rokkantsági ellátásban részesülők aránya, továbbá a megváltozott munkaképességűek foglalkoztatási aránya rendkívül alacsony, az Unió átlag (50%), kevesebb mint fele (23%). Ennek érdekében az adórendszerben is változások történtek, lásd: rehabilitációs hozzájárulás, illetve a rehabilitációs kártya bevezetése.

³⁶ A következő ellátási formák szűntek meg: rokkantsági nyugellátás (I. II. III. csoportú rokkantság), baleseti rokkantsági nyugellátás, rendszeres szociális járadék, átmeneti járadék.

³⁷ Foglalkoztathatóság rehabilitációval helyreállítható. (B1-es minősítés)

³⁸ Tartós foglalkoztatási rehabilitáció esetében. (C1-es minősítés)

nem javasolt.³⁹ Az ellátások mellett lehet munkát vállalni. Az ellátás folyósítása abban az esetben szűnik meg, ha a munkatevékenységből származó jövedelem három egymást követő hónapon keresztül meghaladja a minimálbér 150%-át.⁴⁰

A KSH 2016-ra vonatkozó adatai szerint összesen 375.979 fő kapott valamilyen megváltozott munkaképességűeknek járó ellátást. Ebből 52.215 korbetöltővé vált rokkantsági ellátást, 228.730-an korhatár alatti rokkantsági ellátást, míg 92.951 fő rehabilitációs ellátást (Nyugdíjak.. 2016 8.).⁴¹ Bár pontos számot a kutatási jelentés elkészítésekor egyelőre nem találtunk arra vonatkozóan, hogy a komplex minősítési rendszer feltételének megváltoztatása során hány ember esett ki a megváltozott munkaképességűek ellátásából, két információ azonban rendelkezésünkre áll. Egyrészt a felülvizsgálatkor közel ötezer fő önként nyilatkozott arról, hogy nem tart további igényt az ellátásra, ezzel a felülvizsgálatot is elkerülte.⁴² Másrészt 2011-ben, vagyis a felülvizsgálat előtt 362.124 fő kapott korhatár alatti rokkantnyugdíjat.⁴³ Ha összevetjük azokkal, akik 2016-ban rokkantsági vagy rehabilitációs ellátásban részesültek, akkor azt látjuk, hogy az összlétszámuk közel 40 ezer fővel kevesebb, és ha csak a rokkantsági ellátásban részesülők számát nézzük, akkor több mint 100 ezerrel kevesebb az ellátotti létszám.⁴⁴

Speciális közfoglalkoztatási program

Ahogy azt korábban jeleztük, a kormányzat 2016 nyarán speciális közfoglalkoztatási pilot programot indított 5 hónapos időtartamra 4 megyében (Borsod-Abaúj-Zemplén, Szabolcs-

³⁹ A rokkantsági ellátás mértéke 2017-ben (minimum): B2 minősítés esetén az alapösszeg 30%-a (28.805,- Ft); C2 minősítés esetén az alapösszeg 45%-a (43.205,- Ft); D minősítés esetén az alapösszeg 50%-a (48.005,- Ft); E minősítés esetén az alapösszeg 55%-a (52.810,- Ft).

⁴⁰ A rehabilitációs ellátás esetében ez 2016. május 1-től van így, előtte heti 20 óras munkavégzési korlátozás volt érvényben.

⁴¹ A statisztikából nem derül ki, hogy 2083 személy milyen ellátást kapott, ez lehet a bányászok egészségkárosodási járadéka, ami egyedüli formában speciálisan megmaradt a rokkantsági, illetve a rehabilitációs ellátás mellett, de elképzelhető, hogy a 'rokkantsági járadékot' nem tüntette fel külön a statisztika, ami annak jár, aki a 25. életéve betöltése előtt keletkezett egészségkárosodása legalább 70 százalékos mértékű és nyugellátásban, baleseti nyugellátásban, megváltozott munkaképességű személyek ellátásban nem részesül.

⁴² <http://nrszh.kormany.hu/a-megvaltozott-munkakepessegu-szemelyek-egeszsegi-allapotanak-felulvizsgalata>

⁴³ Forrás: Fazekas - Scharle (2012) 292.

⁴⁴ Ehhez hozzá kell tenni, hogy ebben az öt évben demográfiai változások is történtek, vagyis ha jogszabályváltozás nem történik, az előző évek tendenciáiból kiindulva eleve csökkent volna a rokkantsági ellátottak száma. Másrészt a hivatkozott Fazekas - Scharle adat a korhatár alatti rokkantnyugdíjasok számával kapcsolatban nem tudjuk, hogy pontosan milyen csoportú rokkant nyugellátást számoltak bele. Ezért a megfeleltethetőség is problematikus. Mindenesetre az kijelenthető, hogy a szabályok megváltozása munkaerőpiaci több tízezer embert aktivált.

Szatmár-Bereg, Baranya, Zala), 300 fő bevonásával.⁴⁵ A program települési önkormányzatoknál, illetve önkormányzati nonprofit gazdasági társaságoknál valósult meg. A program a foglalkoztatáson túl komplex fejlesztő csomaggal hivatott biztosítani az érintett személyek felzárkóztatását. A program speciális közfoglalkoztatotti bért (6 órára) állapított meg a résztvevők számára, illetve olyan költségek elszámolását is lehetővé tette, ami más közfoglalkoztatási programokban nem lehetséges.⁴⁶ A pilot program eredményeiről és tapasztalatairól egyelőre nem áll rendelkezésünkre írásos beszámoló. Az interjúk információk alapján az idei, 2017-es évben a kormány a tavalyihoz hasonló volumenben tervezi a speciális közfoglalkoztatási program elindítását. A pilot eredményeit járási interjúalanyaink többsége nagy érdeklődéssel várta, mivel ez egy mindannyiuk számára súlyos problémát érint. A problémakörre a 9. alfejezetben térünk vissza.

4.5 AKTÍV KORÚAK ELLÁTÁSA

Az aktív korúak ellátásának két formája van, amelyek alapvetően a munkanélküliséghez kapcsolódnak: az egészségkárosodási és gyermekfelügyeleti támogatás (2015 előtt rendszeres segély) és a foglalkoztatást helyettesítő támogatás (korábbi neve rendelkezésre állási támogatás, majd bérpótló juttatás volt). Témánk szempontjából az fht az érdekes, ezt korábban az önkormányzat költségvetése finanszírozta, melyhez a központi költségvetés 80 százalékban járult hozzá. 2015 márciusától az aktív korúak ellátásának megállapítása az önkormányzatoktól a járási kormányhivatalok hatáskörébe került. Az fht havi összege 2008. január 1-je óta változatlanul 22.800 Ft.

A szociális törvény értelmében aktív korúak ellátására egy háztartásban csak egy személy jogosult.⁴⁷ Ennek következménye, hogy ha valaki egyébként, a tartós munkanélkülisége és jövedelmi viszonyai okán, jogosult lenne fht-ra, de a háztartásában valaki már kap, akkor mégsem jogosult az ellátásra. Akkor sem lesz jogosult, ha ez a másik háztartástag közfoglalkoztatott lesz. Így az fht-ra jogosultak száma nem feltétlenül jó közelítése a tartós munkanélküliségnek.

⁴⁵ A programra 209 millió forintot különítettek el. A Kormány 1253/2016. (VI. 6.) Korm. határozata a mentális, szociális vagy egészségügyi okból foglalkoztatásba be nem vonható álláskeresők foglalkoztathatóságának növelését szolgáló 2016. évi kormányzati intézkedésekről

<http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK16078.pdf>

⁴⁶ Például: szervezési költségek, utazási költségek, napi egyszeri meleg étkezés.

⁴⁷ 1993. évi III. törvény 33. § (5) bekezdés.

5 A KÖZFOGLALKOZTATÁS TERÜLETI MEGOSZLÁSA 2011 ÉS 2014 KÖZÖTT

5.1 A HOSSZABB IDŐTARTAMÚ KÖZFOGLALKOZTATÁS TERVEZÉSE SORÁN ALKALMAZOTT KÉPLET

Mivel a közfoglalkoztatás deklarált célja a munkanélküliséggel kapcsolatos munkapiaci és (kimondva vagy kimondatlanul) szociális problémák kezelése, ezért első megközelítésben azt gondolhatjuk, hogy a közfoglalkoztatás területi eloszlása a munkanélküliek, azon belül is elsősorban a tartós munkanélküliek relatív számától függ. *Czirfusz* (2015) megállapítása szerint azonban nem ez a helyzet: „A közfoglalkoztatási létszámok elosztása a megyék, a járások és a települések között összességében egyenlőtlenül megy végbe, nem segíti elő a munkanélküliség célzott csökkentését. [...] a megyei és a járási kormányhivatalok jogszabályban rögzített bevonása a forráselosztási folyamatba nem volt sikeres abban, hogy a leginkább rászoruló térségekbe és településekre lehessen a közfoglalkoztatást szolgáló közpénzeket koncentrálni.” (137. o.).

A *Czirfusz* (2015) tanulmány a közfoglalkoztatottak számát a regisztrált munkanélküliek számával veti össze. Ennek a megoldásnak az a hátulütője, hogy maguk a közfoglalkoztatottak nem szerepelnek a munkanélküliek között, így őket ez a számítási mód nem veszi figyelembe, pedig a dolog érdekét tekintve ők is tartós munkanélküliek. Szélsőséges esetben akár az is előfordulhat, hogy minden munkanélküli közfoglalkoztatott. 2014-ben – amikor, mint láttuk már 190 ezer körül van a közfoglalkoztatottak száma – a települések 30 százalékában több volt a közfoglalkoztatott, mint a regisztrált munkanélküli. Az 500 fő alatti kistélepülések közel fele tartozott ebbe a körbe.

Ennek a problémának a kiküszöbölése érdekében a *Bakó és Molnár* (2016) tanulmányban a közfoglalkoztatottak számát a regisztrált munkanélküliek és a közfoglalkoztatottak összegéhez, illetve egy másik scenárióban a regisztrált tartós munkanélküliek⁴⁸ és a közfoglalkoztatottak összegéhez viszonyítottuk. Ezek a mutatók is nagy területi szórást eredményeztek. Legkisebb szórása a tartós munkanélküliek számával végzett számításnak volt.

Hasonló megoldást alkalmaz a BM (2016b) tanulmány is, a közfoglalkoztatottak számát a regisztrált munkanélküliek és a közfoglalkoztatottak összegéhez viszonyítják. Az így kapott arányszámot közfoglalkoztatási rátának nevezik (BM, 2016b:25).

⁴⁸ A tartós (1 éven túli) munkanélküliekre vonatkozó települési adatok a KSH településstatisztikai adatbázisából (T-STAR) származnak.

A Belügyminisztériumban folytatott interjúk során az derült ki, hogy a hagyományos közfoglalkoztatás⁴⁹ létszámának tervezése során a megyei keretszámokat a következő formula alapján számolják:

$$(1) \quad 1,5 \cdot fht + csaknyilv,$$

ahol *fht* a foglalkoztatást helyettesítő támogatásban részesülők számát, *csaknyilv* pedig a többi (tehát foglalkoztatást helyettesítő támogatásban nem részesülő) nyilvántartott munkanélkülit jelöli. A létszámokat az előző év havi zárónapi létszámadatainak átlaga alapján kalkulálják, ez indokolja, hogy mi is ezt vettük figyelembe a 2.1 alfejezetben. Ez az adat különbözik az átlagos állományi létszámtól, jellemzően kisebb nála. (A közfoglalkoztatási szerződések tipikusan hónap elejétől hónap végéig tartanak, de ha valami miatt – például munka találása az elsődleges munkapiacra – nem töltik ki a teljes időt, akkor a hónap zárónapja előtt érnek véget.)

A mutatót minden megyére kiszámítják és a hosszabb időtartamú közfoglalkoztatás céljára rendelkezésre álló létszámkeretet ennek az arányában osztják szét a megyék között. (Magát az országos létszámkeretet nem ennek az eljárásnak a során alakítják ki.) Az így kiszámított megyei keretszámokat ezután szakértői becsléssel korrigálják: ha valamelyik megyében az előző évben nem tudták kitölteni a megadott keretet, akkor ott lefelé, ahol pedig feszültséget észleltek, ott felfelé korrigálják az értéket. Lefelé irányuló korrekcióra elsősorban Nyugat-Magyarországon kerül sor. A BM-ben készült interjúk során elhangzott vélemények szerint ennek oka, hogy a regisztrált munkanélküliek között sokan vannak olyanok, akik eközben informálisan külföldön dolgoznak, így a valóságos munkanélküli létszám kisebb a kimutatottnál.

A tervezési folyamatot bonyolította, hogy – amint azt a 3.1. alfejezetben bemutattuk – többször is előfordult, hogy év közben növelték meg a közfoglalkoztatás költségvetési keretét. Ennek következtében a megyék közötti elosztást is újra kellett tervezni. Ez az újratervezés ugyanakkor menet közbeni korrekciókat is lehetővé tett.

A támogatás összegére vonatkozó megyei keretszámokat az így kapott létszámarányok és a *támogatás intenzitás* alapján számolják ki. A támogatás intenzitás (azaz az egy közfoglalkoztatottra jutó támogatási összeg) megállapítása során az egyes települések adóerőképességét is figyelembe veszik.

Ezt a tervezési folyamatot *decentralizálásnak* nevezzük, néhány helyi foglalkoztatási osztályon a helyi zsargon a hosszabb időtartamú közfoglalkoztatást decentralizált közfoglalkozta-

⁴⁹ Ahogy korábban már volt róla szó, hagyományos közfoglalkoztatás alatt a rövid és a hosszú időtartamú közfoglalkoztatást értjük. Mivel a rövid időtartamú közfoglalkoztatás 2011-ben megszűnt, így az interjúk során a hosszabb időtartamú közfoglalkoztatás megnevezést használták, mi is ezt tesszük a továbbiakban.

tásnak is nevezi. A 6. fejezetben még részletesen visszatérünk a tervezési folyamat ismertetésére, most csak annyit bocsátunk előre, hogy az országos közfoglalkoztatástól és a mintaprogramoktól eltérően a hosszabb időtartamú közfoglalkoztatás esetében nem a közfoglalkoztatásért felelős miniszter (vagyis a belügyminiszter) dönt a támogatás megállapításáról, hanem a helyi járási kormányhivatal. Az elosztásnak ezt az (1) képleten alapuló módját a megyei kormányhivatalok foglalkoztatási osztályai is ismerik (a járásiak már nem minden esetben vannak tisztában a részletekkel), irányelvként megkapják, de nem kötelesek a keretet ugyanezen a módon továbbosztani.

Az (1) képlet ilyen módon történő kialakításának két motivációja van. Az egyik, hogy a foglalkoztatást helyettesítő támogatásra jogosultak száma egyfajta közelítése lehet a tartós munkanélküliek számának, a másik pedig az a kormányzati célkitűzés, hogy csökkenteni kell a tartós az fht-ban részesülők számát, közülük minél többet kell bevonnunk a közfoglalkoztatásba. Az interjúk során az is kiderült, hogy a decentralizálási folyamatban résztvevők nem feltétlenül vannak tisztában az alkalmazott mutatók pontos adattartalmával, erre vonatkozóan a BM különböző, közfoglalkoztatással kapcsolatos feladatokat ellátó főosztályain eltérő interpretációkat ismerhettünk meg. Ennek oka az adatállományoknak a 2.1. alfejezetben részletesen tárgyalt konzisztencia zavarában rejlik.

A BM-ben folytatott beszélgetések során is elhangzott az a kritika, és a már hivatkozott BM (2016b) beszámoló is eszerint jár el, hogy a területi megoszlás számításakor a közfoglalkoztatottakat viszonyítási alapként is figyelembe kell venni. Az (1) képlet azonban, amint azt a 2.1. alfejezetben részletesen bemutatunk, csak azokat a közfoglalkoztatottakat tartalmazza, akik fht-ra is jogosultak – őket másfélszeres súllyal – valamint azokat, akik adminisztratív hiba folytán benne maradtak a nyilvántartásban – őket egyszeres súllyal. Vagyis a közfoglalkoztatottak mintegy 20 százalékát (lásd a 3. táblázatot) ez a képlet nem veszi figyelembe. Az (1) képlet nem veszi továbbá figyelembe azokat a tartós munkanélkülieket sem, akik valamilyen okból nem jogosultak fht-ra. Az ő részarányukat nem ismerjük.

5.2 A TERVEZÉSI KÉPLET MEGVALÓSULÁSA MEGYEI SZINTEN

Megnéztük, hogy a közfoglalkoztatás, azon belül különösen a hosszabb időtartamú közfoglalkoztatás megyei eloszlása mennyire követi az (1) képlet által meghatározott arányokat és ebből a szempontból megvizsgáltunk néhány alternatív képletet is (7. táblázat). Mivel az (1) formula késleltetést tartalmaz, ezért a táblázat csak a 2012-2014 közötti 3 évet mutatja be.

A közelítés jóságát többféle módon is mérhetjük. Tekintve, hogy a későbbiekben többször alkalmazzuk a lineáris regressziót, ezért itt is ezt a megoldást mutatjuk be. A regresszió során a tényleges közfoglalkoztatást tekintettük független, a prediktált közfoglalkoztatást pedig függő változónak. Az 7. táblázatban bemutatottal egyenértékű eredményt kapunk akkor is, ha a

tényleges és a prediktált közfoglalkoztatás közötti korrelációt nézzük. (Az egyenértékűt úgy értve, hogy a konkrét számok kis mértékben különböznenek, de a nagyságrendjük ugyanaz.)

A becslés során kapott és a táblázatban bemutatott R^2 érték a közfoglalkoztatás átlagtól való eltérésének négyzetösszegéből az egyszerű modellünk által megmagyarázott részt jelenti, vagyis a maximális értéke 1. (Mivel a megfigyelések száma minden esetben ugyanannyi, így nincs szükség a szabadságfokok figyelembe vételére.)

Említettük, hogy az (1) formula nem vesz figyelembe minden közfoglalkoztatottat. Ezért egy módosított képletet is megnéztünk, ahol hozzáadtuk a figyelembe nem vett közfoglalkoztatottakat is:

(2) $1,5 \cdot fht + csaknyilv + fht\text{-ra nem jogosult és nyilvántartásban nem szereplő közfogl}$

Munkapiaci szempontokat nézve az (1) és (2) képletekhez képest logikusabb volna egy olyan formula alkalmazása, amelyik a tartós munkanélküliekkel számol. A nyilvántartásban szereplő munkanélküliek egy része csak rövid ideig van a rendszerben, sosem válik közfoglalkoztatottá. 2011 és 2013 között például a nyilvántartásban megjelenő emberek mindössze negyede volt a 3 éves időszak során közfoglalkoztatott (Cseres-Gergely – Molnár, 2015:88). Az fht-ra jogosultak száma sem igazán jó közelítése a tartós munkanélkülieknek, hiszen – ahogy korábban említettük – nem minden tartós munkanélküli jogosult erre a támogatásra.

Ennek az elgondolásnak megfelelően a következő formulával való predikciót is megvizsgáltuk:

(3) $1 \text{ éven túl munkanélküliek} + \text{közfoglalkoztatottak havi zárónapi átlaga}$

Ahogy a másik két formula esetében is, a mutató megyei értékeinek az országoshoz való aránya szerint osztottuk el a megyék között a hosszabb távú (illetve az összes) közfoglalkoztatás országos értékét. A (3) képletben a másik 2 formulával való összehasonlíthatóság érdekében alkalmaztuk a közfoglalkoztatottak tényleges száma helyett a havi zárónapi átlagokat. Arról, hogy miért szükséges a képletben a közfoglalkoztatottakat is figyelembe venni az előző alfejezetben volt szó. Az egyszerűbb szóhasználat érdekében a (3) képlet alapján prediktált értékeket a továbbiakban a tartós munkanélküliség alapján prediktált/számított értékeknek fogjuk nevezni. Ebbe értelemszerűen a közfoglalkoztatottak is beleértendők.

Az (1) és (2) képletekben, a tervezési folyamatnak megfelelően, a nyilvántartásban szereplők és fht-ra jogosultak előző évi adataiból indultunk ki. Ellenőrzésként megvizsgáltuk az adott év adataival is, úgy 2012-ben és 2013-ban egy kicsivel rosszabb eredményeket kaptunk, 2014-ben viszont a módosított mutató esetében csekély mértékben jobbakat. Ennek valószínűleg az évközi korrekció volt az oka.

A tényleges és különböző képletekkel prediktált közfoglalkoztatás közötti kapcsolat megyei szinten, a lineáris regresszió R^2 értékével mérve

Predikció módja	2012	2013	2014
<i>Hosszabb időtartamú közfoglalkoztatás</i>			
BM képlet (1)	0,73	0,90	0,86
Módosított BM képlet (2)	0,75	0,92	0,89
Tartós munkanélküliségen alapuló képlet (3)	0,93	0,97	0,99
<i>Közfoglalkoztatás összesen</i>			
BM képlet (1)	0,73	0,71	0,74
Módosított BM képlet (2)	0,75	0,74	0,79
Tartós munkanélküliségen alapuló képlet (3)	0,94	0,92	0,96

Megjegyzés: A tényleges közfoglalkoztatás lineáris regressziós becslése az (1)-(3) képletekkel számított prediktált közfoglalkoztatással.

Egyértelmű, hogy a (3) képlet segítségével prediktált értékek – akár a hosszabb időtartamú, akár az összes közfoglalkoztatást nézzük – sokkal közelebb vannak a közfoglalkoztatás tényleges megyei megoszlásához, mint az (1) képlet segítségével prediktáltak. A (3) képlet több alternatíváját is megvizsgáltuk: az egy éven túl munkanélküliek helyett az összes nyilvántartott munkanélkülivel (ez felel meg a BM (2016b) tanulmányban alkalmazott közfoglalkoztatási aránynak), a legalább 180 napja munkanélküliekkel, vagy különböző súlyozásokat alkalmazva ezek kombinációjával. Mindegyik rosszabb eredményt adott.

Mindez azt jelenti, hogy az (1) képlet kiszámítását követő szakértői korrekció során a módosítások a (3) képlet felé tolják el a végül megtervezett megyei keretszámokat. Az interjúk során is elhangzott, hogy a korrekció fontos eleme az előző év tapasztalatainak figyelembe vétele.

A települési szintű vizsgálatok is azt mutatják, hogy nem csak megyei, hanem települési szinten is a (3) képlet alapján prediktált közfoglalkoztatási értékek adják a tényleges közfoglalkoztatás területi eloszlásának legjobb becslését. Ezért a területi különbségek elemzése során a továbbiakban ezt fogjuk alkalmazni.

Mielőtt erre rátérnénk néhány további észrevételt teszünk az 7. táblázat kapcsán. Első pillantásra meglepő, hogy elsősorban a (3) képlet esetében mennyire magas értékeket kapunk. Ennek az oka, hogy a regresszió független változójának, a közfoglalkoztatottak számának egy változata (a zárónapi átlagok) a függő változóban is megjelenik. Becslési szempontból ez nagyon rossz megoldás volna, de itt nem becslés volt a célunk, hanem különböző formulák összevetése. A közfoglalkoztatottak száma a (2) képletben is szerepel, az mégis rosszabb eredményt szolgáltat. Ez azt jelenti, hogy a (2) képletben figyelembe vett többi elem rontja a

közelítés pontosságát. Sem a regisztráltak, sem a foglalkoztatást helyettesítő támogatásra jogosultak száma nem jó közelítése a közfoglalkoztatottak számának.

A (3) képlet szerinti számítások során kapott R^2 értékek időbeli növekedését is az okozza, hogy a közfoglalkoztatottak létszámának növekedése miatt egyre kevesebb a tartós munkanélküli, hiszen a közfoglalkoztatottak a nyilvántartás szempontjából nem számítanak munkanélkülinek. Míg 2012-ben még közel 40 százalékkal több volt a tartós a munkanélküli, min a közfoglalkoztatott, addig 2014-ben a tartós munkanélküliek már csak a közfoglalkoztatottak kicsit több, mint felét tették ki. 2013-ban nagyjából egyenlő volt a két érték.

Míg 2012-ben a (3) képlet árnyalatnyival jobb közelítését adja a közfoglalkoztatottak számának, mint ezen belül a hosszabb időtartamú közfoglalkoztatásban résztvevők számának, addig a másik két évben fordított a helyzet. Ezt a hatást a mintaprogramok térhódítása okozza, amelyek egészen más mintázatot követnek. Ennek okairól részletesen lesz szó az interjúk tapasztalatainak elemzése során is.

5.3 A KÖZFOGLALKOZTATÁS MEGYEI ÉS JÁRÁSI MEGOSZLÁSA 2011 ÉS 2014 KÖZÖTT

A területi megoszlás vizsgálata során a továbbiakban csak a (3) képletet alkalmazzuk. Azaz minden településre (vagy magasabb aggregátsági szinten járásra, megyére) megállapítjuk, hogy a tartós (1 éven túli) munkanélküliek és a közfoglalkoztatottak számának összege hogyan aránylik az országos értékhez. Ezután a közfoglalkoztatottak (vagy az egyes közfoglalkoztatási típusok) országos összlétszámát e szerint az arány szerint osztjuk el az egyes települések (járások, megyék) között. Ezt nevezzük a közfoglalkoztatás prediktált értékének, míg a tényleges éves átlagos állományi létszám és a prediktált érték arányát *közfoglalkoztatási aránynak*.

Ha a közfoglalkoztatás pontosan követné a tartós munkanélküliséget, akkor ez az arány minden esetben 1, illetve mivel százalékban mutatjuk be, 100 volna. Így a közfoglalkoztatási arány 100-tól való eltérésének mértéke azt tükrözi, hogy a tényleges közfoglalkoztatási értékek milyen mértékben térnek el a tartós munkanélküliségtől. Ahogy azt az előző alfejezetben megmutattuk, a tartós munkanélküliség alapján számolt mutató esetében a legkisebb a közfoglalkoztatási arány szórása.

A 8. és a 9. táblázat az összes közfoglalkoztatás és a különböző közfoglalkoztatási típusok esetében mutatja be a tartós munkanélküliségre épülő közfoglalkoztatási arányt 2011 és 2014 között. Látható, hogy még az 7. táblázatban bemutatott nagyon magas R^2 érték sem jelent egyenletes eloszlást, jelentősek a területi különbségek.

A tartós munkanélküliekhez viszonyítva 2012 és 2014 között Békés megyében van a legtöbb közfoglalkoztatott. Ez volt a fő indoka annak, hogy Békés megyét választottuk az egyik

interjú helyszínnek. A legalacsonyabb értékeket Budapesten és Pest megyében láthatjuk. A megyei értékek szórása az első három bemutatott évben 20 körül van, 2014-ben 15-re csökken. A közfoglalkoztatás dinamikus bővülése csökkenti a területi különbségeket.

A hosszabb időtartamú közfoglalkoztatást vizsgálva azt láthatjuk, hogy a jobb munkapiaci helyzetű megyék (Győr-Moson-Sopron, Komárom-Esztergom, Veszprém) 2013-ban és 2014-ben kiemelkedően jól szerepelnek, a prediktált értékhez képest mintegy 30 százalékkal magasabb a hosszabb távú közfoglalkoztatottak száma. Ez a jelenség az összes közfoglalkoztatott esetében már nem látható. A különbséget a mintaprogramok okozzák. Ezekben a megyékben (ahogy Budapesten és Pest megyében is) nagyon alacsony a mintaprogramok aránya. (Ahogy arról a 3.2. alfejezetben volt szó, ilyen programot csak kedvezményezett járásokban, vagy kedvezményezett/átmenetileg kedvezményezett településen lehet indítani.)

Mindebből az következik, hogy a hosszabb időtartamú közfoglalkoztatásnak egyfajta kiegyenlítő szerepe van: a mintaprogram lehetőségének a hiányát ezzel az eszközzel kompenzálják. Ha ez az eltérítés nem volna, akkor a hosszabb időtartamú közfoglalkoztatás tartós munkanélküliséghez viszonyított megyei eloszlása 2014-ben majdnem egyenletes volna. A mintaprogramok hiányáért a hosszabb időtartamú közfoglalkoztatással való kompenzálás mechanizmusáról az interjúkban is sok információt nyertünk.

Az országos közfoglalkoztatásnak is meglehetősen nagy a megyék közötti szórása. Meglepő, hogy *a legrosszabb munkaerőpiaci helyzetű megyék nagy részében (Baranya, Borsod-Abaúj-Zemplén, Hajdú-Bihar, Nógrád) kifejezetten alacsony az országos közfoglalkoztatás viszonylagos súlya, míg Győr-Moson-Sopron megyében a legmagasabb. Ez azt jelenti, hogy az országos közfoglalkoztatásnak nincs munkapiaci kiegyenlítő szerepe.*

A járásonkénti közfoglalkoztatási arányt mutatja be a 2011 és 2014 közötti időszakra az 1. ábra 4 térképe. A három közfoglalkoztatási altípusra (országos, hosszabb időtartamú és startmunka mintaprogram) vonatkozó megfelelő térképek a Mellékletben találhatóak.⁵⁰

A térképek alapján több megállapítást is tehetünk. A közfoglalkoztatási arány szórása az egy megyén belüli járások között is meglehetősen nagy. *A nagyobb városok környékén és Budapesten kívül a főváros tágabb agglomerációjában is alacsony a közfoglalkoztatási arány. Viszonylag magas közfoglalkoztatási arányt láthatunk viszont azokban a járásokban, amelyek főleg kistelepülésekből állnak, olyan területeken is, ahol összességében viszonylag jobb a munkaerőpiaci helyzet.* Az évek során meglehetősen sok változást, ingadozást figyelhetünk meg az egyes járások viszonylagos helyzetében.

⁵⁰ Köszönjük Reizer Balázsnak a térképek elkészítését és a kapcsolódó számítások elvégzését.

A mellékletben található térképek vizsgálata, elsősorban a hosszabb időtartamú közfoglalkoztatás és a mintaprogramok összevetése járási szinten is megerősíti azt a megállapításunkat, hogy a 2013-ban a viszonylag jobb munkapiaci helyzetű járásokat a hosszabb időtartamú közfoglalkoztatással kompenzálták azért, mert nem (vagy csak nagyon korlátozott mértékben) indíthatnak mintaprogramokat. Ez a hatás járási szintén gyakran még erősebb, mint a megyék között.

8. táblázat

A tartós munkanélküliségre épülő közfoglalkoztatási és hosszabb időtartamú közfoglalkoztatási arány megyénként és évenként, %

Megye	Közfoglalkoztatás összesen				Hosszabb időtartamú ^a közfoglalkoztatás			
	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014
Budapest	35	46	35	56	41	54	92	93
Baranya	97	110	120	110	103	137	82	91
Bács-Kiskun	94	93	85	88	99	86	90	91
Békés	119	130	134	124	119	137	91	99
Borsod-Abaúj-Zemplén	112	103	115	106	117	111	94	98
Csongrád	96	101	103	104	87	88	115	111
Fejér	67	88	85	93	65	82	113	109
Győr-Moson-Sopron	95	113	113	114	81	80	158	126
Hajdú-Bihar	97	87	94	98	106	96	96	101
Heves	100	100	103	110	104	86	132	129
Komárom-Esztergom	89	105	89	103	75	86	131	131
Nógrád	106	83	110	101	108	75	118	113
Pest	66	77	66	72	62	58	123	97
Somogy	112	107	108	94	109	112	90	92
Szabolcs-Szatmár-Bereg	129	113	107	110	120	119	90	93
Jász-Nagykún-Szolnok	112	110	118	108	116	102	96	95
Tolna	115	103	95	96	105	108	119	94
Vas	103	114	92	100	88	76	97	97
Veszprém	108	122	98	106	102	102	149	131
Zala	98	108	80	94	96	92	81	94
Együtt	100	100	100	100	100	100	100	100

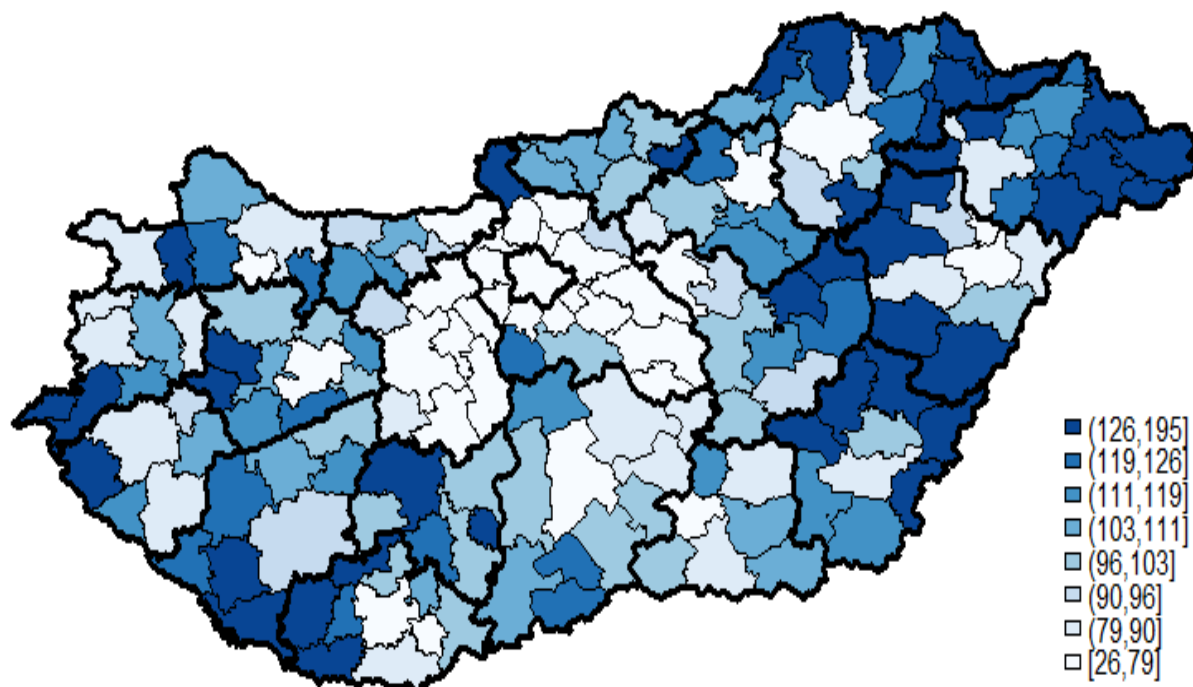
^a 2011-ben a rövid és a hosszabb időtartamú közfoglalkoztatás összege. Később már nem volt rövid időtartamú közfoglalkoztatás.

**Közfoglalkoztatási arány az országos közfoglalkoztatás és a mintaprogramok
esetében, megyénként és évenként, %**

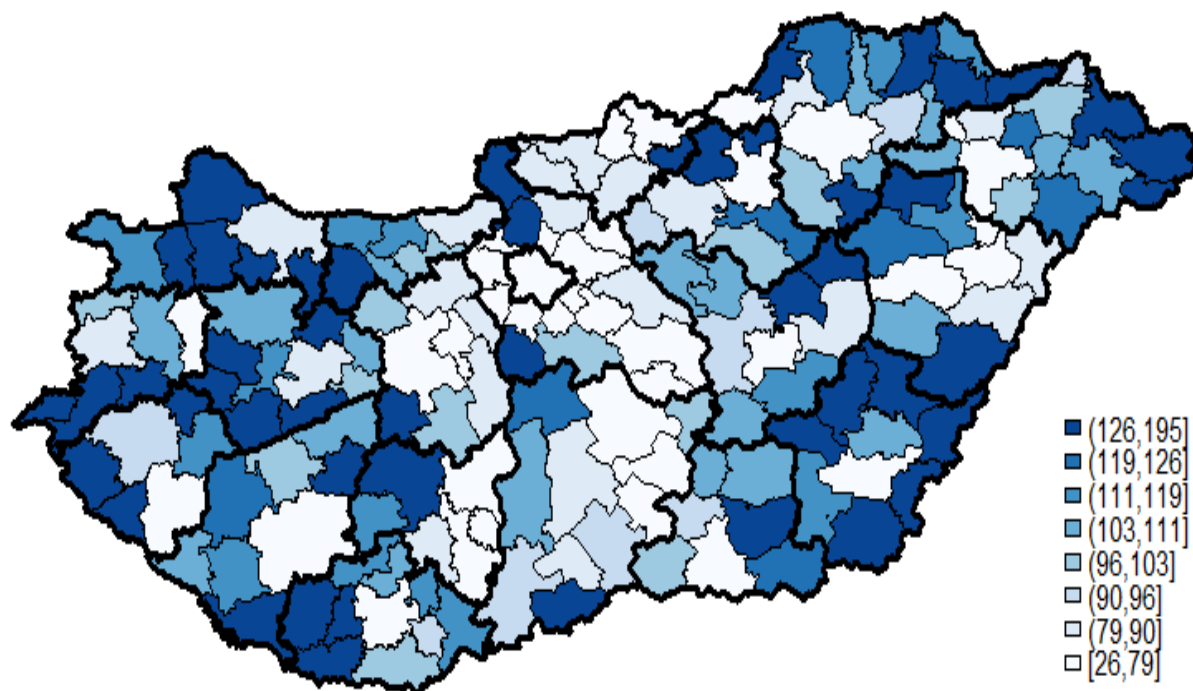
Megye	Országos közfoglalkoztatás				Mintaprogram			
	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014
Budapest	8	32	30	50	0	0	2	2
Baranya	74	57	58	64	0	0	170	170
Bács-Kiskun	98	108	128	128	0	0	65	57
Békés	134	116	116	126	0	0	167	162
Borsod-Abaúj-Zemplén	69	87	76	68	0	0	144	145
Csongrád	136	127	142	144	0	0	79	68
Fejér	69	98	113	126	0	0	56	45
Győr-Moson-Sopron	144	181	263	225	0	0	23	23
Hajdú-Bihar	72	70	56	68	0	0	109	114
Heves	94	129	151	119	0	0	65	73
Komárom-Esztergom	125	142	179	164	0	0	27	20
Nógrád	90	99	122	76	0	0	101	96
Pest	78	114	122	112	0	0	8	7
Somogy	124	98	104	104	0	0	120	92
Szabolcs-Szatmár- Bereg	160	99	82	100	0	0	127	144
Jász-Nagykun-Szolnok	116	126	123	101	0	0	130	134
Tolna	126	92	97	111	0	0	79	90
Vas	171	189	228	205	0	0	33	38
Veszprém	127	161	176	164	0	0	34	29
Zala	118	139	139	145	0	0	56	60
Együtt	100	100	100	100	0	0	100	100

Közfoglalkoztatási arány a tartós munkanélküliséghez viszonyítva, járásonként, 2011 és 2014 között, az országos átlag százalékában

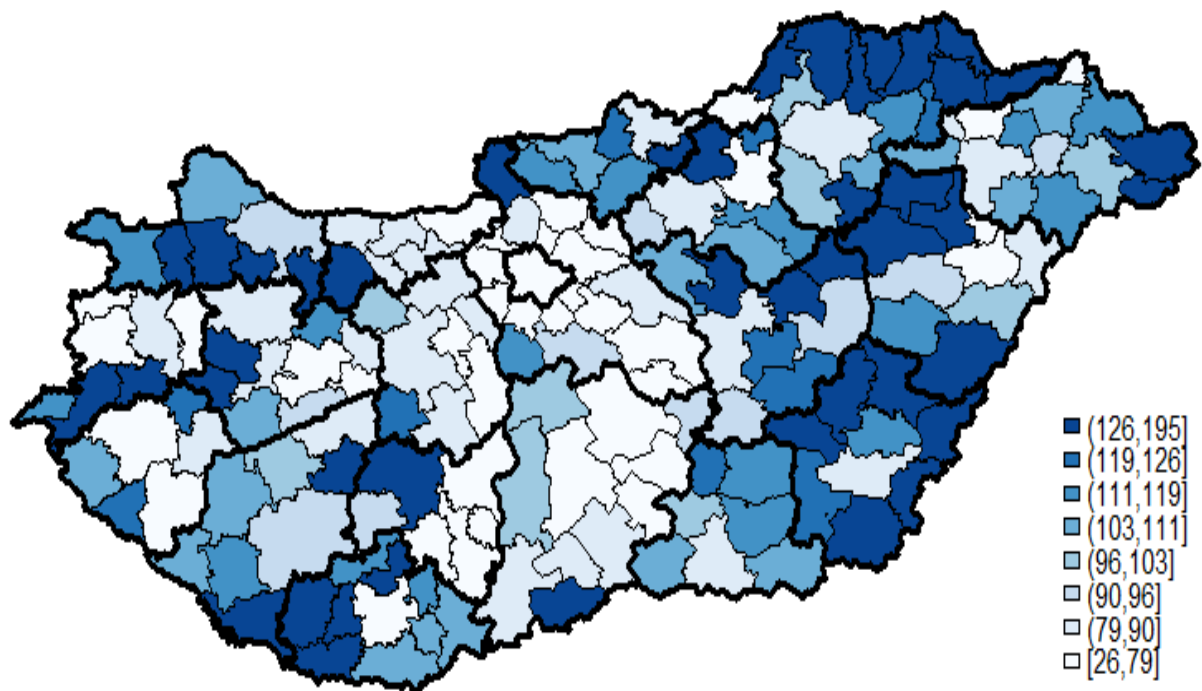
2011



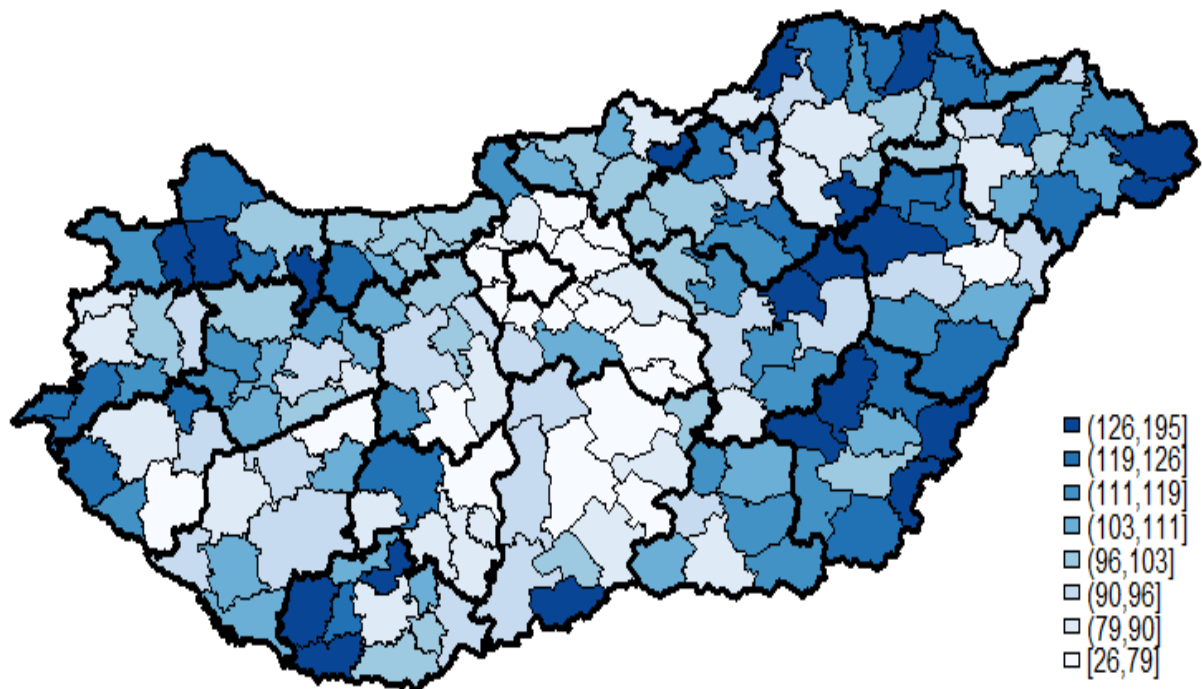
2012



2013



2014



5.4 A KÖZFoglalkoztatás Települési Szintű Megoszlása

A térképek vizsgálata alapján azt a feltevést fogalmaztuk meg, hogy a nagyobb településeken viszonylag alacsony, a kisebbeken pedig magas a közfoglalkoztatási arány. Most lineáris regresszióval mutatjuk meg ennek a feltevésnek az érvényességét a közfoglalkoztatás egészére és az egyes támogatási formákra (10. és 11. táblázat). A település népességének együtthatója minden évben negatív, azaz minél nagyobb egy település, annál kevesebb a közfoglalkoztatott a tartós munkanélküliekhez viszonyítva. Ez az összefüggés többnyire az egyes közfoglalkoztatási formák esetében is érvényesül, kivéve a hosszabb időtartamú közfoglalkoztatást 2013-2014-ben, a mintaprogramok tömegessé válásának idején. A teljes népesség helyett elvégeztük a becslést a 18-59 éves népességgel is, lényegében ugyanilyen eredményt kaptunk, természetesen annak arányában nagyobb együtthatókkal, amennyivel kisebb a 18-59 éves népesség a teljes népességnél.

A becslések során figyelembe vettük a járások és települések kedvezményezetti státuszát is. (A kedvezményezett területek szerepéről a közfoglalkoztatásban lásd a 3.2. alfejezetet.) Mivel adataink túlnyomórészt a járások létrehozása előtti időszakokra vonatkoznak, ezért felmerült az a lehetőség is, hogy a korábbi kistérségi besorolást alkalmazzuk. Nem tűnt azonban szerencsésnek, ha keverjük a kistérségi és a járási megközelítést, ezért az átmenetileg kedvezményezett települések bevonásával hidaltuk át a problémát.

Minél magasabb fokban kedvezményezett egy járás a kedvezményezett, fejlesztendő, komplex módon fejlesztendő skálán, relatíve annál több ott a közfoglalkoztatott. Ez, figyelembe véve, hogy a mintaprogramok – ha a járási szintet nézzük – csak kedvezményezett járásokban indíthatók, természetes. Éppen ezért meglepő, hogy a kedvezményezett települések együtthatója szignifikáns módon negatív. A kedvezményezett települések több mint 90 százaléka kedvezményezett járásban van. Ha a kedvezményezett települések változóját kettébontjuk aszerint, hogy kedvezményezett vagy nem kedvezményezett járásban vannak-e, akkor ez utóbbi együtthatója nem különbözik szignifikánsan 0-tól (ezt nem mutatjuk be külön a táblázatban). Mindez azt jelenti, hogy *a kedvezményezett járásokon belül a kedvezményezett, azaz a rosszabb helyzetű településeken viszonylag kevesebb a közfoglalkoztatott*. Ennek a helyzetnek az értelmezésére a későbbiekben, az interjúk elemzése kapcsán, még visszatérünk. Az átmenetileg kedvezményezett települések esetében, amelyek viszonylag jobb helyzetűek, hiszen ezért kerültek ki a kedvezményezett körből ezt a jelenséget nem tapasztaltuk.

A hosszabb távú közfoglalkoztatásnak települési szinten is szoros a kapcsolata a tartós munkanélküliség alapján prediktált értékkel. A többi magyarázó változó hatása 2011-ben és 2012-ben nagyon hasonló ahhoz, amit a teljes közfoglalkoztatás esetében láttunk. A mintaprogram megjelenése azonban jelentős változásokat eredményezett. Lényegében megszűnt a lakosságszám hatása, a területi kedvezményezettségnek pedig (most a járásit is beleértve)

vagy nincs, vagy negatív a hatása. Mivel a mintaprogramnál a járási kedvezményezettség hatása nagyon erős, ez azt jelenti, hogy megyén belül a hosszabb távú közfoglalkoztatással részben kompenzálják a nem kedvezményezett járásokat, amelyek nem indíthatnak mintaprogramot.

Az országos közfoglalkoztatás esetében 2011-ben viszonylag gyenge a modellünk magyarázó ereje, de a résztvevők számának emelkedésével a magyarázó erő is növekszik, elsősorban a prediktált érték együtthatójának a növekedése folytán. A lakosságszám növekedésével itt kisebb mértékben csökken a közfoglalkoztatottak száma. Akárcsak a hosszabb időtartamú közfoglalkoztatás esetében, 2013-ban itt is megszűnik, vagy alig érzékelhető a kedvezményezett járási státusz hatása.

10. táblázat

A közfoglalkoztatás területi eloszlását befolyásoló tényezők lineáris becslése – közfoglalkoztatás összesen és hosszabb időtartamú közfoglalkoztatás

Független változó:	Közfoglalkoztatás összesen				Hosszabb időtartamú közfoglalkoztatás			
	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014
Magyarázó változók								
Prediktált közfoglalkoztatás	0,9**	0,7**	0,8**	0,9**	1,0**	0,8**	0,9**	0,9**
Népesség, ezer fő	-1,4**	-0,8**	-2,2**	-1,8**	-1,1**	-0,5**	0,0	0,1*
Kedvezményezett járás	3,5**	8,5**	8,6**	6,5**	2,4**	7,6**	-2,3**	-1,0
Fejlesztendő járás	9,7**	17,5**	17,7**	13,5**	7,4**	13,6**	-4,4**	-3,0*
Komplex programmal fejlesztendő járás	11,5**	21,8**	20,8**	21,3**	7,6**	18,8**	-3,6**	-1,0
Kedvezményezett település	-4,2**	-6,2**	-6,5**	-4,6**	-2,1**	-2,9**	-0,7	-1,8
Átmenetileg kedvezményezett település	0,2*	3,1*	5,3**	5,4**	-0,1	5,6**	-0,6	-1,4
Konstans	4,4**	6,6**	6,4**	7,4**	1,7**	0,2	3,0**	4,0**
R ²	0,91	0,87	0,87	0,94	0,93	0,85	0,94	0,97

** az 1 százalékos, * az 5 százalékos szinten szignifikáns együtthatókat jelöli.

A tartós munkanélküliséghez viszonyított közfoglalkoztatási arány településméret szerinti csökkenését részletesebben is megvizsgáltuk. Minden településre kiszámítottuk a közfoglalkoztatási arányt, ezeknek az arányoknak a településméret és régiók szerinti átlagát mutatja be a 12. táblázat. Annak érdekében, hogy az egyes méretkategóriákon belül ne legyenek a méret miatti jelentős különbségek, viszonylag sok, összesen 9 lakosságszám szerinti csoportot különböztettünk meg. Ebből a 9. csoport egyedül Budapestet tartalmazza, az erre vonatkozó értékeket helytakarékosság miatt nem tüntettük fel külön a táblázatban, megtalálhatóak a 8. táblázatban.

A közfoglalkoztatás területi eloszlását befolyásoló tényezők lineáris becslése – országos közfoglalkoztatás és mintaprogramok

Független változó:	Országos közfoglalkoztatás				Mintaprogram	
	2011	2012	2013	2014	2013	2014
Magyarázó változók						
Prediktált közfoglalkoztatás	0,5**	0,6**	0,6**	0,8**	0,9**	0,8**
Népesség, ezer fő	-0,2**	-0,3**	-0,3**	-0,4**	-1,9**	-1,5**
Kedvezményezett járás	0,7*	0,9	0,3	-0,3	10,6**	7,8**
Fejlesztendő járás	1,9**	3,9**	1,3	-0,7	20,7**	17,2**
Komplex programmal fejlesztendő járás	3,0**	2,9**	-0,4	-1,9*	24,8**	24,2**
Kedvezményezett település	-1,5**	-3,3**	-3,2**	-3,6**	-2,6	0,7
Átmenetileg kedvezményezett település	0,1	-2,6**	-2,8**	-3,5**	8,8**	10,3**
Konstans	2,5**	6,4**	5,3**	5,6**	-2,0*	-2,2**
R ²	0,34	0,61	0,60	0,80	0,57	0,50

** az 1 százalékos, * az 5 százalékos szinten szignifikáns együtthatókat jelöli.

Az összesen sorok azt mutatják, hogy a közfoglalkoztatási arány *településméret szerinti csökkenése szigorúan monoton, mind a 4 évben és mindegyik méretkategóriára igaz, hogy kisebb a közfoglalkoztatási arány, mint az eggyel kisebb méretkategóriában eső településeké.* (Csak a pontosság kedvéért jegyezzük meg, hogy 2014-ben a két legnagyobb településméretcsoport értéke egyforma.) Ez a megállapítás Budapest hozzávétele esetén is igaz, hogy ne kelljen visszakeresni idemásoljuk a 4 év budapesti értékeit a 8. táblázatból: 35, 46, 35 és 56.

Ez a szabályosság kevés kivételtől eltekintve mind a 4 évben, minden egyes régió belül is érvényesül, és ahol nem, ott is csekély mértékűek az eltérések. A táblázatból az is látható, hogy a településszerkezetben tapasztalható különbségek csak részben adnak magyarázatot a területi eltérésekre, az egyes méretkategóriákon belül is meglehetősen nagyok a különbségek. Ráadásul a régiók közötti különbségek több esetben szisztematikusak, a méretkategóriák jelentős részében érvényesülnek. Így például Észak-Alföld a kategóriák többségében a magas, Dél-Dunántúl pedig az alacsony közfoglalkoztatási arányú régiók közé tartozik. A megyék szintjén ez a jelenség még erőteljesebben mutatkozik meg. Ez arra utal, hogy a helyi munkaügyi szervezetek működési módjának is van szerepe a közfoglalkoztatási arány alakulásában.

A települési közfoglalkoztatási arányok regionális és méretkategórián belüli relatív, az adott csoport átlagához viszonyított szórását mutatja be a 13. táblázat. A szórás az egyes kategóriákon és régiókon belül is meglehetősen nagy. Országos szinten és egy-egy éven belül nézve az átlaghoz viszonyított relatív szórás többé-kevésbé hasonló az egyes méretkategóriák

között. Ugyanakkor 2013 és 2014 között, a közfoglalkoztatottak számának növekedésével nagy mértékben csökkent a relatív szórás, bár még mindig egynegyed körül maradt. A szórás tekintetében szisztematikus regionális eltérések nem érzékelhetőek.

A numerikus elemzés befejezéseként a mintaprogramokra is megvizsgáljuk régiók és településméret szerinti bontásban a tartós munkanélküliekhez viszonyított arányok és a relatív szórás alakulását (14. és 15. táblázat). Mint tudjuk, ezek a programok csak kedvezményezett járásokban indíthatók. A nagyobb városok járása többnyire nem kedvezményezett és a közép-magyarországi régióban is kevés a kedvezményezett járás, így a kis esetszám miatt ezt a régiót és a 10 ezer főnél nagyobb településeket elhagytuk. A településméret növekedésével az átlag összességében itt is monoton csökken. Itt jóval magasabb tartós munkanélküliséghez viszonyított értékeket láthatunk, mint a közfoglalkoztatás egészénél és sokkal magasabb a relatív szórás is. *A mintaprogramok tehát nagyfokú települési volatilitást visznek a közfoglalkoztatási rendszerbe.*

**A települési közfoglalkoztatási arányok átlaga régiók és településméret szerint,
2011-2014, %**

2011	1- 499	500- 999	1000- 1999	2000- 4999	5000- 9999	10000- 19999	20000- 49999	50000- 210000
Közép-Magyarország	154	109	91	83	64	49	46	28
Közép-Dunántúl	141	119	107	90	96	81	79	59
Nyugat-Dunántúl	132	110	113	105	96	102	92	79
Dél-Dunántúl	127	117	118	116	97	108	81	65
Észak-Magyarország	155	136	118	114	112	111	83	50
Észak-Alföld	165	159	138	128	112	111	83	70
Dél-Alföld	123	131	112	112	106	110	96	74
Összesen	137	126	117	108	97	87	76	66
2012								
Közép-Magyarország	170	144	135	92	77	60	57	42
Közép-Dunántúl	165	138	127	107	101	86	87	66
Nyugat-Dunántúl	157	133	132	119	126	110	76	79
Dél-Dunántúl	150	120	118	95	74	86	69	42
Észak-Magyarország	155	128	105	98	104	86	60	50
Észak-Alföld	180	160	136	111	101	85	83	52
Dél-Alföld	155	149	128	128	106	105	92	53
Összesen	156	134	123	108	97	82	74	59
2013								
Közép- Magyarország	160	123	97	81	69	54	43	51
Közép-Dunántúl	134	122	111	93	87	77	67	65
Nyugat-Dunántúl	126	115	119	101	94	97	58	71
Dél-Dunántúl	141	116	112	93	81	89	78	74
Észak- Magyarország	153	138	121	106	114	100	79	64
Észak-Alföld	161	147	129	112	104	96	92	56
Dél-Alföld	152	139	124	120	107	99	94	64
Összesen	139	127	118	102	95	81	71	65
2014								
Közép- Magyarország	113	114	94	86	71	62	46	70
Közép-Dunántúl	123	117	110	105	93	95	94	85
Nyugat-Dunántúl	121	113	116	104	108	102	84	87
Dél-Dunántúl	119	101	101	92	81	84	86	83
Észak- Magyarország	125	121	111	101	105	98	88	79
Észak-Alföld	141	134	123	111	103	97	89	65
Dél-Alföld	132	125	117	113	103	101	96	77
Összesen	122	116	112	103	94	85	79	79

Megjegyzés: A 210 ezer főnél nagyobb egyetlen város, Budapest oszlopát nem tüntettük fel külön, azt a 8. táblázat tartalmazza.

A települési közfoglalkoztatási arányok átlaghoz viszonyított relatív szórása régiók és településméret szerint, 2011-2014, %

2011	1- 499	500- 999	1000- 1999	2000- 4999	5000- 9999	10000- 19999	20000- 49999	50000- 210000
Közép-Magyarország	67	44	55	45	53	53	50	0
Közép-Dunántúl	42	38	37	39	27	29	46	47
Nyugat-Dunántúl	54	47	44	40	47	19	22	25
Dél-Dunántúl	39	37	31	32	29	24	12	34
Észak-Magyarország	35	31	34	32	26	29	14	12
Észak-Alföld	29	28	28	32	31	22	32	13
Dél-Alföld	42	31	37	29	30	33	17	7
Összesen	44	38	37	37	38	44	38	29
2012								
Közép-Magyarország	40	35	38	51	57	54	50	0
Közép-Dunántúl	33	34	32	36	36	26	22	46
Nyugat-Dunántúl	40	40	37	34	47	29	37	35
Dél-Dunántúl	35	43	40	40	46	34	21	28
Észak-Magyarország	37	38	45	38	24	35	37	27
Észak-Alföld	22	28	29	34	31	38	31	30
Dél-Alföld	26	28	31	33	32	43	31	7
Összesen	36	38	37	39	39	44	37	37
2013								
Közép- Magyarország	32	35	42	45	42	42	37	0
Közép-Dunántúl	35	34	33	31	29	19	16	28
Nyugat-Dunántúl	50	45	40	37	40	43	39	44
Dél-Dunántúl	29	34	35	32	39	40	56	21
Észak- Magyarország	23	27	31	33	26	36	32	11
Észak-Alföld	19	24	26	34	31	30	26	44
Dél-Alföld	23	24	34	30	34	44	32	21
Összesen	36	34	34	36	37	44	42	30
2014								
Közép- Magyarország	44	28	28	28	33	29	30	0
Közép-Dunántúl	24	20	22	20	17	19	17	12
Nyugat-Dunántúl	30	26	22	25	21	22	40	21
Dél-Dunántúl	25	27	24	23	34	22	46	8
Észak- Magyarország	21	19	24	22	22	28	28	19
Észak-Alföld	12	17	17	24	20	22	22	27
Dél-Alföld	16	22	24	21	29	32	19	13
Összesen	25	24	23	25	28	32	36	18

A mintaprogramokra vonatkozó települési közfoglalkoztatási arányok átlaga régiók és településméret szerinti bontásban a kedvezményezett járásokban, Közép-Magyarország nélkül, 2013-2014, %

2013	1-499	500-999	1000-1999	2000-4999	5000-9999
Közép-Dunántúl	139	100	99	181	103
Nyugat-Dunántúl	97	131	145	57	34
Dél-Dunántúl	199	162	148	119	72
Észak-Magyarország	205	145	130	121	160
Észak-Alföld	227	208	169	139	125
Dél-Alföld	174	163	129	120	131
Összesen	182	157	142	127	123
2014					
Közép-Dunántúl	111	93	108	198	74
Nyugat-Dunántúl	116	129	125	61	68
Dél-Dunántúl	177	141	137	106	72
Észak-Magyarország	201	148	133	114	150
Észak-Alföld	259	231	190	154	128
Dél-Alföld	160	163	134	114	121
Összesen	173	156	147	129	120

A mintaprogramokra vonatkozó települési közfoglalkoztatási arányok relatív szórása régiók és településméret szerinti bontásban a kedvezményezett járásokban, Közép-Magyarország nélkül, 2013-2014, %

2013	1-499	500-999	1000-1999	2000-4999	5000-9999
Közép-Dunántúl	87	110	82	39	43
Nyugat-Dunántúl	120	87	63	102	141
Dél-Dunántúl	44	48	50	54	115
Észak-Magyarország	51	67	70	67	39
Észak-Alföld	30	34	41	56	47
Dél-Alföld	60	57	76	66	57
Összesen	59	61	60	61	56
2014					
Közép-Dunántúl	112	130	84	39	31
Nyugat-Dunántúl	122	92	100	53	141
Dél-Dunántúl	68	74	62	76	118
Észak-Magyarország	63	74	70	66	58
Észak-Alföld	35	43	49	62	56
Dél-Alföld	80	70	75	77	74
Összesen	75	74	66	69	67

5.5 A TERÜLETI MEGOSZLÁS KVANTITATÍV ELEMZÉSÉNEK LEGFONTOSABB KÖVETKEZTETÉSEI

Bár a hosszabb időtartamú közfoglalkoztatás megyei keretszámainak kialakítása során a Belügyminisztérium egy képletet alkalmaz, sem ennek a közfoglalkoztatási típusnak, sem a közfoglalkoztatás egészének nem ez a képlet a tényleges „vonzási középpontja”. Az a paraméter, amihez a közfoglalkoztatás tényleges területi eloszlása nem csak megyei, hanem járási és települési szinten is a legközelebb van a tartós munkanélküliek és a közfoglalkoztatottak összege. (Fogalmilag mindenképp szükséges a viszonyítási alapba a közfoglalkoztatottakat is belevenni, egyrészt mert az előző évi közfoglalkoztatás fontos tervezési támpontja a következő évinek, másrészt mert a közfoglalkoztatottak statisztikai értelemben nem számítanak munkanélkülinek.)

Arra a kérdésre, hogy mitől mozdul el a tényleges eloszlás a tervezési képlettől van egy részleges válaszuk: a képlet csak kiindulópont és már a Belügyminisztériumban módosítják a megyei arányokat az előző évek tapasztalatain alapuló szakértő beavatkozással. Ez az elmozdulás egyébként teljesen logikus, a közfoglalkoztatás deklarált célja – a tartós munkanélküliséggel kapcsolatos problémák kezelése – irányába mutat.

Ugyanakkor már megyei szinten sem elhanyagolhatóak az eltérések a tartós munkanélküliségre alapozott elosztási arányoktól, járási és települési szinten pedig még nagyobbak. A járási mintaprogramok csak hátrányos helyzetű járásokban indíthatóak, de ezeken a járáson belül is nagyok a települések közötti eltérések a közfoglalkoztatási arányban.

Az adatokból látható, hogy a hosszabb távú közfoglalkoztatásnak van egy, ezt a hatás kiegyenlítő szerepe. A legrosszabb munkaerőpiaci helyzetű megyék nagy részében kifejezetten alacsony az országos közfoglalkoztatás viszonylagos súlya, ennek a formának nincs munkapiaci kiegyenlítő szerepe.

Egyértelmű összefüggés van a településméret és a közfoglalkoztatási arány között, minél többen laknak egy településen, annál kisebb ez az arány, vagyis a tartós munkanélküliekhez viszonyítva annál kevesebb a közfoglalkoztatott. Az interjúk során igyekeztünk tisztázni, hogy milyen mechanizmusok alakítják ki ezt az eredményt.

Ez a jelenség azonban a települések közötti eltérések csak egy részét magyarázza meg, igen jelentős eltérések továbbra is megmaradnak, még akkor is, ha kedvezményezett (fejlesztendő, komplex módon fejlesztendő) járás besorolást is figyelembe vesszük. Az interjúk során az egyik legfontosabb kérdés az volt, hogy hogyan és miért alakulnak ki ezek a különbségek. Különösen paradox, magyarázatot igénylő jelenség, hogy a hátrányos helyzetű járásokon belül az elmaradott (társadalmi-gazdasági és infrastrukturális szempontból fejlesztendő) települések közfoglalkoztatási aránya kisebb a többiekhez képest.

A továbbiakban elsősorban ezekre jelenségekre igyekszünk választ kapni. *Azt próbáljuk feltárni, hogy melyek azok a társadalmi-gazdasági hatások, amelyek eredményeként a tervek és a megvalósulás között jelentős eltérések alakulnak ki.*

6 A KÖZFOGLALKOZTATÁS TERVEZÉSI FOLYAMATA

A közfoglalkoztatás finanszírozási periódusa minden év március 1-től a következő év február végéig tart. Ez alól 2014 jelentette a kivételt, amikor a választások miatt április végéig tartott. A közfoglalkoztatás 3 típusának, a hosszabb időtartamú közfoglalkoztatásnak, a mintaprogramoknak és az országos közfoglalkoztatásnak eltérő a tervezési folyamata, ezért külön-külön mutatjuk be őket. Mivel a mintaprogramok alapvetően alulról felfelé terveződnek és – ahogy az előző fejezetben többször is volt róla szó – a hosszabb időtartamú közfoglalkoztatásnak van egyfajta kiegyenlítő szerepe, ezért érdemes a mintaprogramok tervezésével kezdeni.

Előre bocsátjuk, hogy nem tervezési segédletet írunk, számos, a tervezési folyamat szempontjából lényeges mozzanatot kihagyunk vagy elnagyolunk. Ha nem feltétlenül szükséges, akkor nem foglalkozunk a tervezési folyamat időbeli változásával sem, leírásunk alapvetően a jelenlegi folyamatokon alapul. Célunk elsősorban az, hogy magyarázatot találjunk az 5.5. alfejezetben megfogalmazott kérdésekre, a közfoglalkoztatás területi egyenlőtlenségeinek a kialakulására.

Mielőtt belefognánk az egyes közfoglalkoztatási típusok tervezésének ismertetésébe, kitérünk az országos keretszámok kialakítására. A tervezési folyamatot a minisztériumokban folytatott interjúk alapján, de összefoglaló módon ismertetjük, nem idézve az egyes interjúalanyokat.

6.1 AZ ORSZÁGOS SZINT

6.1.1 A keretszámok kialakítása

A tervezés előkészítése a BM-ben zajlik, a Közfoglalkoztatási stratégiai és koordinációs főosztályhoz (továbbiakban KSK főosztály) tartozó Stratégiai és programkoordinációs osztályon. Itt alapvetően az előző év adatai és tapasztalatai alapján igyekeznek meghatározni a következő év tendenciáit. Ennek során megkérlik a jelentősebb országos közfoglalkoztatókat, hogy ejtsenek meg egy előzetes tervezést. Ezzel együtt a megyei és járási kormányhivatalokon keresztül a településektől is megkérdezzük⁵¹, hogy megítélésük szerint milyen trendek várhatók,

⁵¹ Az egyszerűség kedvéért megyei kormányhivatalokról, járási foglalkoztatási osztályokról beszélünk, de beleértjük a korábbi időszak eltérő szervezeti felépítését is. Korábbi időszakra vonatkozóan a megye helyett

elsősorban a mintaprogramok körében. Ez az előzetes tervezés a létszámokra és a költségekre is kiterjed.

Az előzetes tervezés során igyekeznek figyelembe venni a már ismert politikai célokat. Erre példa az a kormányzati célkitűzés, hogy csökkenteni kell az fht-ban részesülők számát, ami akkor lehetséges, ha az fht-ban részesülők közül minél többen lesznek közfoglalkoztatottak. Ennek az ütemezésére készült egy politikai (tehát nem szakmai) irányszám is, az volt az elképzelés, hogy évi 25 százalékkal csökkenjen az fht-ban részesülők száma, egészen a teljes kiürítésig. Ugyanakkor az elhangzott vélemények szerint szakmailag ez nem olyan egyszerű, hiszen könnyen lehet, hogy ha valaki bekerül a közfoglalkoztatásba, akkor könnyen lehet, hogy a családtagja bekerül az fht-ban részesülők körébe és akkor mégsem csökken annyival a létszám.⁵²

Az előzetes tervezési adatok megadják az NGM-nek és ott kalkulálnak ez alapján egy előirányzat összeget, ami a költségvetés előzetes anyagaiba bekerül. 2016-ra vonatkozóan az NGM megemelte a BM által előzetesen elképzelt előirányzatot. Az NGM-ben folytatott beszélgetések – és az NGM elképzeléseiről megjelent sajtóhírek – ugyanakkor arról tanúskodnak, hogy az ottani szakemberek inkább a közfoglalkoztatás méretének csökkentésének a hívei. A 2016. évi tényleges teljesítés egyébként az előzetes tervek körül van, tehát végülis jelentős maradványok képződtek, akárcsak 2015-ben. (2015-re vonatkozóan lásd 4. táblázat; a 2016-os országos zárszámadás még nincs meg, a maradványokra vonatkozó állítás az interjúkból származik).

Általában kijelenthető, hogy *a legnagyobb strukturális döntések alapvetően politikai és nem szakmai döntések voltak. Így a közfoglalkoztatás költségvetésben meghatározott tervezett kiadási összegének és a hozzá tartozó tervezett létszámnak a végső meghatározása is politikai döntés eredménye.*

A közfoglalkoztatásra szánt költségvetési források megismerése után kezdődik a tervezés második, most már részletesebb szakasza, ami most már kizárólag a BM-ben zajlik, ebben a folyamatban az NGM-nek már nincs szerepe. Ennek során a várhatóan rendelkezésre álló keretösszeget lebontják a főbb támogatástípusokra. Az előző évek tapasztalatai és a szükség esetén ismételten bekért területi információk alapján előzetes létszámkalkulációt végeznek.

munkaügyi központ, a járás helyett kirendeltség értendő (lásd 4.1. alfejezet). Egyébként a régóta a területen dolgozó interjúalanyaink többsége is gyakran keverte a megnevezéseket, a járási foglalkoztatási osztály vezetők sokszor még mindig kirendeltségnek hívták magukat.

⁵² A tervezési folyamat szempontjából kitérő, de mindenképp érdemes megjegyezni, hogy az egyes minisztériumokban meglehetősen kevésbé ismertek a más minisztériumok felügyelete alá tartozó szabályozások. Így például az a korábban (4.5. alfejezet) ismertetett előírása a szociális törvénynek, hogy ha egy közfoglalkoztatott jogosult fht-ra, akkor a családtagja nem jogosult rá a BM-ben kevésbé ismert.

Megvizsgálják, hogy mekkora az a létszámkontingens, amit az egyes támogatás típusoknál bevonhatónak tartanak, és ezeknek a létszámoknak az alapján kiszámítják a hozzárendelt költségeket úgy, hogy az előirányzat egészét fel tudják használni.

Az előirányzatot a tervezési folyamat szempontjából kétféle módon használják fel, egyrészt decentralizáltan, másrészt központi keret útján. *A decentralizált keretből biztosítják a hosszabb időtartamú közfoglalkoztatást, a központi keretből a többi támogatási formát. A központi keret esetében a belügyminiszter dönt minden egyes közfoglalkoztatási program költségvetési keretéről, a decentralizált keret esetében a BM egy összeget juttat a megyéknek, akik ezt tovább bontják járásokra, a járások pedig közfoglalkoztatókra. Ezt az elosztást a BM csak a keretek meghatározásával befolyásolja, de a konkrét összegekbe nem szól bele.*

Időrendben haladva, a tervezési folyamat az országos közfoglalkoztatással és a mintaprogramokkal kezdődik és ezután következik a decentralizált keretek megtervezése. A folyamat fontos része a tervezési segédletek, útmutatók kidolgozása. Az országos közfoglalkoztatás tervezése zárul le először, hiszen ott kevesebb a közfoglalkoztató, ráadásul egy részük (Rendőrség, Katasztrófavédelem, vízügyi igazgatóságok) közvetlenül a BM hatáskörébe tartozik. A tárgyév januárjára a mintaprogramokra vonatkozó információk is összegyűlnek. Ezt követően alakítják ki a decentralizált keretet, valamint az év közben jelentkező egyéb mintaprogramokra szánt tartalékokat. A tervezés konkrét részleteit a következő alfejezetekben ismertetjük.

A tervezési folyamat végefelé kerül sor a közfoglalkoztatás az évi céljairól szóló kormányhatározat elfogadására, amit a BM készít elő. Végül, a kormányhatározat megvalósításáról négy miniszter megállapodást köt: a belügyminiszter, a foglalkoztatáspolitikáért felelős miniszter, a földművelésügyi miniszter és az emberi erőforrások minisztere. A földművelésügyi miniszter többek között az országos közfoglalkoztatásban érintett nagy erdőgazdálkodók, a Nemzeti Földalappal kapcsolatos kérdések, a mezőgazdasági mintaprogramok szakmai támogatása miatt vesz részt a megállapodásban, az emberi erőforrások minisztere pedig a társadalmi felzárkóztatási célok miatt. A megállapodás tartalma a kormányhatározatban megfogalmazott célok konkrét támogatásokra váltása, a finanszírozás elvei, a hátrányos helyzetű kistérségek és települések megjelölése. A megállapodás szövegét is a BM-ben készítik elő.

Év közben a BM folyamatosan nyomon követi a költségvetési felhasználás alakulását. 2013-ban például számos új közfoglalkoztatási igény jelent meg év közben, mind az országos, mind a települési közfoglalkoztatók részéről (útprogramok, digitalizálás, speciális munkaerőpiaci célcsoport számára biztosított programok, decentralizált keretből biztosított programok, térségi startmunka mintaprogramok). Ez részben összefüggött az önkormányzati feladatellátás átalakulásával, az önkormányzatok egyre több feladatot csak a közfoglalkoztatás révén tudtak megoldani. Ezért a BM a kormányzathoz fordult év közben a közfoglalkoztatásra szánt források kiegészítése érdekében (lásd 4. táblázat).

Mindezek alapján tévesnek bizonyult az a korábbi feltevésünk, hogy a közfoglalkoztatás 2013. évi költségvetési keretének bővítésére a 2013-2014. évi téli közfoglalkoztatás miatt került sor. Az arról szóló *politikai döntés*, hogy a téli közfoglalkoztatás keretében 100 ezer főt kell beiskoláztatni már ismert volt a tervezés időszakában. *A tervezés során ezt a 100 ezer fős létszámot kötelező jelleggel kellett a megyéken keresztül települési szintig lebontani.* A 2014. évi közfoglalkoztatási költségvetés-kiegészítési szükséglet viszont már összefüggött azzal, hogy a választások miatt az előző közfoglalkoztatási tervezési ciklus vége 2014. februárról áprilusra tolódott el.

6.1.2 Néhány szervezeti kérdés

A KSK főosztály már említett Stratégiai és programkoordinációs osztályán kívül, ahol a költségvetési keretszámokat alakítják ki, a tervek, elsősorban a mintaprogramok területi tervezésében fontos szerepet játszik a Programkoordinációs osztály. Ez az osztály a *megyei programkoordinátorokból* áll, valamint egy építészből, akinek az ingatlanberuházást is tartalmazó programok elbírálásában van szerepe. Egy megyei programkoordinátorhoz (jelenleg heten vannak) több megye is tartozik.

Rajtuk kívül vannak az úgynevezett *területi koordinátorok* (más néven *szakmai főtanácsadók*). Ők hivatásos állományú munkatársak (tehát aktív állományú, esetleg korábban már nyugdíjba vonult magas rangú tisztek), akik a helyettes államtitkár közvetlen szakmai irányítása alatt állnak, ilyen értelemben kívül vannak a szervezeti rendszeren. Nagyobb megyékben két, kisebbekben egy-egy területi koordinátor működik. Ők folyamatosan monitorozzák a programokat, járják a településeket, ellenőrzik a dokumentációkat, konzultálnak a közfoglalkoztatás települési irányítóival. Heti monitoring-jelentést készítenek azokról a programokról, ahol beavatkozást látnak szükségesnek, illetve azokról, amelyek kiemelkedően jól működnek. A területi koordinátorok feladatai közé tartozik az önkormányzati tagsággal létrehozott szociális szövetkezetek ellenőrzése is, különös tekintettel azokra, ahol önkormányzati vagyonelem haszonbérletbe adása történt.

Monitorozással a Monitoring és Ellenőrzési Osztály is foglalkozik, ők átfogóbb jellegű ellenőrzési programokat bonyolítanak le, értelemszerűen nem csak a települési közfoglalkoztatóknál és koordinálják, összesítik a megyei ellenőrzéseket⁵³.

⁵³ Lásd pl.

<http://www.kormany.hu/download/b/b9/fo000/2016%20%C3%A9vi%20jelent%C3%A9s.pdf#!DocumentBrowse>

6.2 AZ ORSZÁGOS KÖZFOGLALKOZTATÁS

A közfoglalkoztatási programok egy részét nem területi alapon, hanem országos hatáskörű szervezetek bevonásával indítják. Országos közfoglalkoztatásra támogatást a törvény alapján vízügyi igazgatóságok és vízgazdálkodási társulatok, az állami erdőgazdaságok, a közútkezelő szervezet, a vasúti pályát működtetők, a nemzeti parkok, a rendészeti, katasztrófavédelmi, honvédelmi, büntetés-végrehajtási szervek, néhány egyéb költségvetési szerv illetve karitatív szervezetek igényelhetnek.

Az éves országos programok márciustól februárig tarthatnak napi 6-8 órás munkaidejű, a rehabilitációs ellátásban részesülők esetén napi 4-8 órás munkaidejű foglalkoztatást biztosítva. 10 fő foglalkoztatása után 1 fő munkavezető, 20 fő foglalkoztatása után 1 fő adminisztrátor támogatása igényelhető. Az országos programok támogatását két lépcsőben kell kérelmezni a közfoglalkoztató székhelye szerinti megyei kormányhivatalnál. Az előzetes kérelem tartalmának meghatározásához is gyakran sor kerül – a program jellegétől függően rutinszerűbb vagy egyedibb – minisztériumi egyeztetésekre. A megyei, majd minisztériumi ellenőrzéseket és felterjesztéseket követően a kérelemről a miniszter dönt, majd (2017-től) csak ezt követően adható be a támogatás igénylésére vonatkozó végleges kérelem az illetékes kormányhivatalnál.

Az országos közfoglalkoztatási programokban teljes mértékben támogatott a bér és közterhe, a bérköltség legfeljebb 20 százalékanak (korábban az első alkalommal támogatásban részesülők kivételével 10 százalékanak) megfelelő dologi költség (anyagköltség, kisebb értékű gépek és szerszámok, munkaruha és egyéni védőeszköz, munkásszállítás és a jogszabály szerint a munkaadót terhelő utazási költségek – kerékpárral történő munkába járás esetén havonta maximum 3 ezer Ft –, foglalkoztathatósági szakvélemény díja stb.), 100 fő közfoglalkoztatása felett legfeljebb 3 százalék szervezési költség (üzemanyag, informatikai eszközök bérlése, telefonhasználat stb.). Nem számolhatók el többek között a drágább eszközök, az ingatlanok bérlése, informatikai eszközök vásárlása, a postaköltség, a céges autó fenntartása, közfoglalkoztatott saját gépjárműjének használatának költségei, a táppénz.⁵⁴

Az országos közfoglalkoztatónak biztosítani kell a munkavégzéshez kapcsolódó és a foglalkoztatást elősegítő képzés lehetőségét, amely lehet az általa fizetett és végzett belső képzés is. A képzések tervezésénél javasolt a nyílt munkaerőpiac igényeire és a közfoglalkoztatásban résztvevők adottságaira is tekintettel lenni, amihez a közfoglalkoztatók igénybe vehetik a kormányhivatal segítségét és az uniós finanszírozást (GINOP-6.1.1-15, „Alacsony képzettségűek és közfoglalkoztatottak képzése” projekt). A program ajánlásai tartalmazzák korábban

⁵⁴ Belügyminisztérium (2016c).

az alapkompenciák fejlesztését célzó vagy betanító képzésen már részt vettek továbbképzésének fontosságát, ugyanakkor két ilyen képzés között bizonyos időnek el kell telnie.

Az országos közfoglalkoztatók a programjaikat természetesen a székhelyükön kívül számos településen valósítják meg, a megjelölt munkaerőigényeiket kiterjesztik megfelelő járási hivatalokba, ahol a jogosult álláskeresőket közvetíteni fogják a programokba. A minisztérium és a kormányhivatalok nem szólnak bele a foglalkoztatás területi elosztásába, miközben a programnak természetesen korlátot szabnak a helyi munkaerőpiacok jellemzői valamint a járási hivatalok által végzett előszűrés és közvetítés minősége is. A toborzás során az országos közfoglalkoztatók természetesen versenyben állnak a megfelelő munkaerőért egymással és az önkormányzati szervezésű programokkal.

A közfoglalkoztatókkal kötött hatósági szerződésben a létszám legalább 90 százalékos feltöltését kötik ki, ez alatt a támogatás visszakövetelésére kerül sor. Az elmúlt két évben a minisztérium fokozatosan mérsékelte az elvárást a hagyományos országos közfoglalkoztatókkal szemben, hogy a létszámok túlfeszített vállalásával vegyék ki részüket a kormányzati célok teljesítéséből. Ennek egyaránt oka a települési mintaprogramok felfutása, a munkaerőpiac változásai és a korábbi évek vállalásainak alulteljesítése. Az országos programok 2017. évi tervezési segédlete már felhívja a közfoglalkoztatók figyelmét, hogy a létszámok területi elosztásánál vegyék figyelembe az egyes helyi munkaerőpiacok jellemzőit.

Az országos programok egy része hosszabb múltra tekint vissza, több közfoglalkoztató szervezet kisebb volumenben a kétezres években is igénybe vette a támogatási lehetőséget, és az elvégzendő feladatok sem változtak jelentősen. Az elmúlt években ezeknél a közfoglalkoztatóknál induló programok a méretükön kívül abban különböznek, hogy a kötelező feladatok megszokott körén kívüli munkákat végeznek a résztvevők: a fő árvízvédelmi vonalakon kívüli gátakat kaszálják, az államhatáron vágott nyiladékokat tisztítják, erdei turistautakat tisztítanak stb.⁵⁵

Az országos közfoglalkoztatási programok másik része mintaprogramnak minősül, hasonlóan a járási (települési) mintaprogramokhoz. Az országos támogatásra épülő mintaprogramok különbsége a normál országos közfoglalkoztatáshoz képest a drágább gépek és berendezések beszerzésének lehetősége, az újabb és összetettebbnek tekintett tevékenységek illetve hagyományos közfoglalkoztató szervezetek körének bővítése. A kezdeményező egyes esetekben a közfoglalkoztató, máskor a minisztérium.

⁵⁵ Bár a jogszabály egyértelműen fogalmaz, a megismert példák alapján a nem kötelező feladatot több esetben indokoltabb lehet úgy értelmezni az állami és az önkormányzati közfoglalkoztatás esetében egyaránt, hogy a közszolgáltatások gyakorlatában (kapacitáshiány, esetleg a nehéz mérhetőség, a kialakult szakmai normák stb. miatt) kevéssé számon kért feladatok intenzívebb ellátását tekintik többlet feladatnak.

Például a Magyar Közút Nonprofit Zrt. olyan költséges eszközöket igényelt a közfoglalkoztatásban való részvételhez, amely a normál program feltételei mellett nem lehetséges, ezért – a vállalat indokait elfogadva – a konstrukciót mintaprogrammá nyilvánították. A Baptista Szeretetszolgálat hajléktalan embereknek integrált szolgáltatásokat nyújtó Utcafront intézménye 2013-ban indított közfoglalkoztatási programot, melynek két évvel később sikerrel kezdeményezte – különböző partnereket bevonva – az országos mintaprogrammá szélesítését.

Ezzel szemben felülről, a BM kezdeményezésére indítottak egy másik, hajléktalan embereket foglalkoztató országos mintaprogramot, és kerestek hozzá résztvevő közfoglalkoztatókat, amelyek között önkormányzatok és civil szervezetek is vannak. Kormányrendeletben meghatározott feladat alapján indult országos mintaprogram a víztározók építésére, és ilyenek tekinthető a kulturális közfoglalkoztatás. Minisztériumi kezdeményezésű országos mintaprogramként indult a mentális, szociális, egészségügyi problémákkal küzdő álláskeresőkre részére napi 6 órás foglalkoztatást biztosító speciális közfoglalkoztatási program is.⁵⁶

6.3 A JÁRÁSI MINTAPROGRAMOK

A mintaprogramok közül messze a legnagyobb jelentőségűek a járási (korábban kistérségi) mintaprogramok. Ezek tervezésére a BM minden évben segédletet ad ki⁵⁷. A segédlet tartalmazza a jogi háttérre, a területi hatályra, az altípusokra vonatkozó, a 3.2. alfejezetben részletesen ismertetett információkat, erre nem térünk ki ismét. Néhány olyan elemet emelünk ki, amelyek a települések és a különböző szintű tervezők (minisztérium, megye, járás) közötti alkufolyamatot érintik és hatással vannak a kialakuló területi megoszlásra. Ezek az elemek gyakran a korábbi években a települések által alkalmazott „trükkökre” reflektálnak, azoknak igyekeznek elejét venni.

⁵⁶ A járási és az országos mintaprogramokon kívül ún. hosszabb időtartamú támogatásra épülő egyéb mintaprogramok is indulhatnak olyan települések illetve közfoglalkoztatók kezdeményezésére, amelyek programjai nem tartoznak a fenti kategóriákba. Erről van szó, ha nem hátrányos helyzetű, s így a szabályok szerint járási mintaprogramba nem befogadható település kezdeményez egyedi programot. (Ezért említik az egyéb mintaprogramot a hosszabb időtartamú közfoglalkoztatás mintaprogram megfelelőjének is.) Másfajta példa, ha egy hátrányos helyzetű település év közben új programot indítana olyan tevékenységben, amelyben az adott évben már bekapcsolódott a járási mintaprogramba. Bár az általános szabályok szerint egy településnek egyfajta tevékenységben – ún. pillérben – évente csak egy mintaprogramja lehet, a körülményeinek változása (a megismert példa szerint az, hogy jelentős újabb földterülethez jut) esetleg indokolhatja egy másik program indítását. A döntést a minisztériumban hozzák, mint az általános esetben, s bár az ilyen programok iránti kérelmeket is a területileg illetékes kormányhivatalon keresztül adják be, a sikerre esélyes kezdeményezővel való egyeztetésnek gyorsan a minisztériumi szintre kell kerülnie (ha ugyan nem ott kezdődik, mint az országos mintaprogramoknál láttuk).

⁵⁷ BM (2015), (2016a)

A 2016. évi segédlet (ez volt hatályban az interjúkészítés idején) a már hivatkozott kormányrendelet⁵⁸ rendelkezései közül többek között kiemeli, hogy csak olyan program támogatható, amely korábban nem kapott támogatást. Több járási interjú során is beszámoltak olyan települési próbálkozásokról, amikor egy közfoglalkoztatási programban felújított épületet akartak egy következőben hasznosítani és az újabb átalakítását megfinanszíroztatni.

A 3.2. alfejezetben láttuk, hogy 15 fő foglalkoztatásáig a beruházási és dologi költségek 100% mértékig fedezhetők, majd a támogatásintenzitás sávosan csökken. Éppen ezért hívja fel a figyelmet a segédlet, hogy nem szabad engedni a programokat szétaprózni külön tevékenységenként 15-15 fős programokra annak érdekében, hogy megmaradjon a támogatásintenzitás.

A területi interjúk tapasztalatai alapján az egyik leginkább problematikus témakör a közfoglalkoztatás, azon belül is elsősorban a mintaprogramok esetében az alkalmazható szakértők, vezetők és adminisztratív személyzet kérdése, ezért ennek a szabályozását részletesebben ismertetjük. 5-30 fő közötti létszám foglalkoztatása esetén 1 fő, majd minden további 30 fő foglalkoztatása után újabb 1-1 fő adminisztrátor vonható be a programba. Brigádvezető minden 10 fő után alkalmazható. Az ily módon a programba bevont adminisztratív személyzet és a brigádvezetők is közfoglalkoztatottak. Indokolt esetben településenként 1 fő segítő (aki pl. a munkába járást segíti) vonható be, szintén közfoglalkoztatottként. A mezőgazdasági programok esetében kötelező agrárszakember bevonása. A szakember költsége azonban csak akkor számolható el a támogatáson belül, ha ő egyben közfoglalkoztatott is.

A segédlet részletesen szabályozza, hogy mely költségek tekinthetőek dologi (közvetlen) költségnek, melyek beruházási költségnek, melyek a közfoglalkoztatási támogatás terhére nem elszámolható költségek. Ez utóbbi körbe tartoznak például a tanácsadói díjak, képzési költségek, telefonköltségek, hogy csak néhány olyan tételt emeljünk ki, amelyekkel kapcsolatban a területi vagy az országos közfoglalkoztatóknál folytatott interjúk során problémát jeleztek. (A távoli munkahelyen, pl. a gátaikon, közutakon dolgozók esetében sok esetben kulcsfontosságú lehet a mobiltelefonos elérhetőség.)

A tervezési segédletek legfontosabb eleme az elszámolható fajlagos költségek pontos meghatározása és a különböző fajlagos költségszintek esetén alkalmazandó eljárás a mintaprogramok, valamint a mezőgazdasági és a helyi sajátosságokra épülő úgynevezett ráépülő programok (ezekről a kategóriákról lásd 3.2.1. szakaszt) esetében:

- 120 ezer Ft/hó/fő fajlagos költség alatt az illetékes megyei kormányhivatal foglalkoztatási főosztálya végzi el a program szakmai vizsgálatát;

⁵⁸ 375/2010.

- 120 ezer Ft/hó/fő fajlagos költség fölött egyeztetni kell a BM megyei programkoordinátorával és területi koordinátorával. A közfoglalkoztató ebben az esetben köteles pénzügyi tervet, illetve 180 ezer Ft fajlagos költség fölött üzleti tervet is benyújtani. 120 ezer Ft fajlagos költség fölött a BM hatósági szerződésben rögzítve továbbfoglalkoztatási kötelezettséget ír elő, ami a tervtárgyalási egyeztetés szerint a közfoglalkoztatotti létszám 20-50 százaléka lehet. A továbbfoglalkoztatás időtartama legalább a támogatási időszak fele kell, hogy legyen.

120 ezer Ft fölötti fajlagos költség esetén a BM KSK Főosztály Programkoordinációs Osztálya hoz döntést arról, hogy szükséges-e *tervtárgyalást* lefolytatni. A tervtárgyaláson a közfoglalkoztató képviselője, a BM megyei programkoordinátora, a BM területi koordinátora, valamint az illetékes kormányhivatal megyei és járási szakemberei vesznek részt. A tervtárgyaláson kialakított álláspont akkor tekinthető elfogadottnak, ha azt a belügyminiszter is jóváhagyta.

Úgynevezett szociális ráépülő program legfeljebb 112 ezer Ft/hó/fő fajlagos költséggel indítható, ezt helyben (megye, járás) kell egyeztetni. A 2017. évre vonatkozó segédlet a szociális jellegű mintaprogramok fajlagos költségét is korlátozta, 120 ezer Ft maximális értékben. A nem szociális ráépülő programok felső költséghatára 150 ezer Ft/hó/fő. Bevezetésre került a magas hozzáadott értékű program kategóriája is, ennek pontos értékhatárait nem térünk ki.

A segédlet még számos szabályt ír elő, még egyet emelünk ki. A mezőgazdasági programok esetében a termesztett növényeket elsősorban a település intézményeiben történő felhasználásra és ne piaci eladásra termeljék. Ez az intézkedés hivatott csökkenteni a közfoglalkoztatásban előállított terményeknek a helyi termelőkkel szembeni kiszorító hatását. A többségében piaci értékesítés céljából folytatott termelés egyedi döntés alapján akkor támogatható, ha az önkormányzat vállalja szociális szövetkezet létrehozását és működtetését. Ebben az esetben az önkormányzatnak azt is vállalnia kell, hogy a tagságával létrehozott szövetkezetnek haszonbérletbe adja a közfoglalkoztatási forrásból származó eszközök közül a szövetkezet működéséhez szükségeseket.

A szociális szövetkezet létrehozására vonatkozó kötelezettség a 2017. évi segédletből kikerült és a szabályozás lehetővé teszi, hogy az önkormányzat gazdasági társaság keretében folytassa a további működtetést.⁵⁹

⁵⁹ Egy másik kutatási program (EU FP7 CrESSI: Creating Economic Space for Social Innovation) keretében 2016 áprilisában és májusában szakmai műhelytalálkozót szerveztünk az MTA KRTK Közgazdaságtudományi Intézetében. A műhelytalálkozón számos gyakorlati szakember és szakpolitikus vett részt, köztük a BM szociális szövetkezetekkel, illetve közfoglalkoztatással foglalkozó munkatársai. A műhelytalálkozón több oldalú szakmai kritika tárgya volt az a szabályozás, amely szerint az önkormányzatok csak szociális szövetkezet létrehozásával

Az aktuális előírások által megszabott keretek között az önkormányzatok teljes mértékben maguk döntenek el, hogy milyen mintaprogram indítását kezdeményezik. A kezdeti időkből a munkaügyi központok csoportos tájékoztatókat szerveztek a polgármesterek (vagy az általuk kijelölt személyek) számára, hogy megismertessék velük a lehetőségeket. Most már erre kevésbé van szükség.

A BM létrehozott egy online elérhető Közfoglalkoztatási Támogatási Keretrendszert (továbbiakban KTK), az önkormányzatok ebben rögzítik jövő évi terveiket. Ebben a szakaszban egy programelemen belül még több változat is rögzíthető, amelyek közül a járási hivatallal való egyeztetés során egyet választanak ki. A járási hivatalban is látják a rendszerben rögzített programterveket és szükség esetén jelzik, ha valamilyen problémát látnak. (Korábban ugyanez papíralapon zajlott.) Első körben az önkormányzat és a járási hivatal között zajlik az egyeztetés. Ezt követi – abban az esetben, ha a fajlagos költségek miatt szükség van rá – a tervtárgyalás.

A járási hivatal megvizsgálja a benyújtott programtervet, elkészíti a támogatási javaslatot (amiben módosításokat is javasolhat) és továbbítja a megyének. A megyei kontroll után vagy visszakerül még egy körre a járáshoz vagy továbbítják a BM számára.

A tervekészítés során – valamilyen előírás megfelelő értelmezésén kívül – a legjellemzőbb probléma a „visszafelé tervezés”, amire a segédlet is kitér. Az önkormányzat szeretne valamilyen eszközt beszerezni (pl. traktor, árokásógép), felméri ennek a költségeit, majd ehhez tervezi meg a létszámot. Ha a járás, illetve a megye úgy ítéli meg, hogy a tervezett tevékenységhez képest indokolatlanul magas az igényelt közfoglalkoztatotti létszám, akkor az előzetes tervet nem lehet a BM számára felterjeszteni.

A különösen nagy értékű – pl. a 180 ezer Ft fajlagos költség, vagy egy adott összeghatár feletti – tervezett programok elbírálására a BM-en belül egy úgynevezett független bizottságot hoznak létre. Független abban az értelemben, hogy két olyan megyefelelős vesz benne részt, akik nem az adott megye felelősei, továbbá a Monitoring és Ellenőrzési Osztályról vesznek benne részt, van benne pénzügyi szakember és szükség esetén építész szakember is.

A mintaprogramokról (beleértve a ráépülő programokat) a miniszter dönt, a tényleges kérelmet a miniszteri döntést követően lehet benyújtani.

tudnak továbblépni a közfoglalkoztatásból. Talán ezeknek a szakmai megbeszéléseknek is volt szerepük a módosításban.

6.4 A HOSSZABB IDŐTARTAMÚ KÖZFOGLALKOZTATÁS

A hosszabb időtartamú közfoglalkoztatás tervezési folyamata sokkal egyszerűbb. Az első lépésről, a megyei létszamarányok kialakításáról már volt szó az 5.1. alfejezetben. Viszonylag újabb fejlemény, hogy a területi fejlettségi különbségek figyelembe vétele érdekében a létszámokhoz rendelt költségvetési keretek függenek a települések egy főre jutó adóerőképességétől is. A hosszabb időtartamú közfoglalkoztatás esetében a bérkötség legfeljebb 20 százaléka erejéig lehetőség van a közvetlen- és anyagkötségek finanszírozására (lásd 3.2. alfejezet).

A decentralizálás 2006. évi meghatározásakor úgy számoltak, hogy a kedvezményezett, valamint a jogszabályváltozás miatt a kedvezményezett körből éppen kikerült települések esetében érvényre juttatják ezt a lehetőséget. A többi nem hátrányos helyzetű település esetében a közvetlen- és anyagkötségek legfeljebb a bérkötségek 15 százaléka erejéig támogathatók, a bérkötségek támogatás-intenzitása pedig az adóerőképesség függvényeként sávosan, 5 százalékpontonként változik. A legalacsonyabb támogatási szint 20 ezer Ft/fő adóerőképesség fölött 85 százalék.

A decentralizálás elveit, az alkalmazott képletet a megyék is ismerik, az interjúk tapasztalata alapján a járások már kevésbé. A hosszabb távú közfoglalkoztatás keretének továbbbóvítása a jogszabályi kereteken túl központilag nem szabályozott, de mindig vannak olyan elvárások, amelyekhez célszerű igazodni. Erre példa a 2013-2014 téli közfoglalkoztatás, ahol elvárás volt, hogy a járások⁶⁰ hozzák a tervszámokat. A tervszámokat a járások továbbbóvították települési szintre. Ha valamelyik településről nem sikerült elég embert beiskolázní, akkor igyekeztek a szomszéd településeket rávenni, hogy többet adjanak. A településeknek, ha volt rá módjuk, akkor érdekük volt az ilyen igényeknek eleget tenni, mert ez várakozásaik szerint pozitívan befolyásolhatta (és a járási interjúk tapasztalata szerint befolyásolta is) későbbi igényeik elbírálását.

A hosszabb távú közfoglalkoztatás továbbbóvítása szintén a települések igényeinek a felmérésével indul. Ezt a megyék a járásokon keresztül összesítik. A döntési metódu alapvetően függ attól, hogy milyen időszakról beszélünk. 2016-ban és részben már 2015-ben is az alapvető probléma az esetenkénti túlkínálat volt. A legrosszabb munkapiaci helyzetű járásokban is nehézség nélkül kielégíthető volt a települések igénye, a valamivel jobb helyzetűek esetében pedig a rendelkezésre álló keret meghaladta az igényeket.

⁶⁰ Pontosabban akkor még kirendeltségek, de ahogy korábban már írtuk, a könnyebb követhetőség érdekében – ahogy többnyire interjúalanyaink is tették – egységes megnevezést használunk.

Korábban fordított volt a helyzet, a közfoglalkoztatás iránti igények általában meghaladták a kereteket. Különösen nagy gondot okozott, hogy nem mindig volt ismert év elején a teljes az évi keret, emiatt többször is kellett 3-4 havonta szerződést hosszabbítani.

A települési keretszámok végül egy többszörös oda-vissza zajló egyeztetési folyamatban alakulnak ki. Azokról az alkukról, amelyeken keresztül a megyék és járások eljutnak a hosszabb távú közfoglalkoztatás keretének az allokálásáig a következő fejezetben lesz szó. Az 5. fejezetben bemutatott számítások azt mutatják, hogy ez az elosztási folyamat meglehetősen közel visz az egy éven túli, tartós munkanélküliek (beleértve a közfoglalkoztatottakat is) arányához.

A hosszabb távú közfoglalkoztatásban nem csak a települési önkormányzatok, illetve az ő intézményeik vagy tulajdonukban álló településüzemeltető cégek vesznek részt. Hosszabb távú közfoglalkoztatók lehetnek állam által létrehozott gazdálkodó szervezetek, intézmények (művelődési központ, könyvtár, múzeum, stb.), egyházi jogi személyek, vadásztársaságok (!), sportegyesületek, közhasznú szervezetek, egyéb civil szervezetek is.

7 A KÖZFOGLALKOZTATÁS TERÜLETI ELOSZLÁSÁNAK KVALITATÍV ELEMZÉSE

Az előzőekben megismertük a tervezési folyamat vázát, ebben és a következő fejezetekben a gyakorlati megvalósulást igyekszünk bemutatni. Összességében egy hatszereplős játszmáról van szó, ahol az egyes szereplőknek kisebb vagy nagyobb mértékben eltérőek a motivációi és az érdekei is. Ez a hat szereplő: az állami döntéshozó, a végrehajtó apparátus (amely saját magán belül is több szintre tagolt), a közfoglalkoztató (elsősorban a települési vezetés, de az országos és egyéb közfoglalkoztatók is), a tényleges és potenciális közfoglalkoztatottak, a közfoglalkoztatásban közvetlenül nem érintett lakosság és a piaci szereplők.

A közfoglalkoztatás 2011 óta zajló rövid története egy sajátos mozgásformát mutat. A döntéshozó meghirdet valamilyen célt – észleli, hogy a cél nem, vagy csak korlátozottan teljesül – az alapvető konstrukció fenntartása mellett módosít a rendszeren – a módosítások egyes problémákat megoldanak, de közben újabbakat hoznak létre – ezeket a problémákat újabb módosításokkal kezelik, és így tovább. A közfoglalkoztatás új szerkezetének létrehozása 2011-ben (együtt más intézkedésekkel, többek között az álláskeresői járadék folyósítási időtartamának radikális csökkentésével) az ideológiaiak mellett egyértelműen munkaerőpiaci célokat követett: azokat a munkanélkülieket, akik a feltételezések szerint informális munkából és segélyből éltek rákényszeríteni arra, hogy munkát vállaljanak.

Ennek a kudarca és a kibontakozó szociális feszültségek vezettek a közfoglalkoztatás terjedelmének megkétszerezéséhez, a közfoglalkoztatás szociális funkciójának a megerősödéséhez (lásd erről részletesen *Molnár és szerzőtársai, 2014; Cseres-Gergely – Molnár, 2014*). A

szociális funkció előtérbe kerülése azonban erősítette a közfoglalkoztatásba beragadás jelentőségét (Cseres-Gergely – Molnár, 2014; Váradi, 2016), miközben az önkormányzatok nem tudtak kellő mennyiségű értelmes, a dolgozók számára a nyílt munkapiacra lépést elősegítő munkát adni. Ez a felismerés vezetett a korábban – ahogy a nevük is mutatja – inkább kísérleti jellegű mintaprogramok előtérbe kerüléséhez.

Mindez párhuzamosan zajlott az önkormányzati rendszer átalakításával, az önkormányzati források beszűkülésével (lásd a 4.2. alfejezetet), így egyre nagyobb lett az igény különböző önkormányzati feladatok közfoglalkoztatás keretében történő ellátására. *Olyan településüzemeltetési és településfejlesztési feladatokról van szó, amelyek jogszabályi értelemben nem kötelezőek ugyan, de a lakossági elvárások szempontjából egy polgármester számára mindenképpen annak tekinthetők.* Ezt a folyamatot tükrözi a közfoglalkoztatás céljaként az esedékes évi kormányhatározatokban⁶¹ megjelölt feladatlista egyre hosszabbá válása. A kormányzat a közfoglalkoztatást egyfajta jolly jokerként kezdte használni, egyre több feladat megoldását várva tőle. *Olyan helyzet jött létre, amelyben közfoglalkoztatás nélkül a kisebb települések már nem üzemeltethetők.* A Váradi (2016) tanulmány összefoglalójából idézve: „A közfoglalkoztatás 2011-ben elindított új rendszerében az értékteremtő startmunka-mintaprogramok a hátrányos helyzetű falvak, kisvárosok legfontosabb állami forrásává váltak.”

A mintaprogramokon belül, az eredeti, piaci értelemben vett értékteremtő funkció mellett egyre jelentősebbekké váltak a szociális programelemek, amelyek finanszírozás szempontjából eltértek ugyan a hosszabb időtartamú közfoglalkoztatástól, de tartalmilag nem nagyon.

A helyzetet jól tükrözi, hogy az interjúk során számos járási foglalkoztatási osztály vezetőjét kérdeztük meg arról, hogy a közfoglalkoztatás három lehetséges funkciója – nevezetesen a *munkaerőpiaci*, a *szociális* és a *településüzemeltetési-településfejlesztési* (továbbiakban röviden települési funkció) – közül a *gyakorlati* megvalósulás szempontjából melyiket tartja a legfontosabbnak. Hangsúlyosan nem arra vonatkozott a kérdés, hogy ő mit tartana a legfontosabbnak, hanem azt, hogy melyik szempont érvényesült jobban. *Az érdemi válaszok nagyjából egyformán oszlottak meg a szociális és a települési funkció között, senki sem volt, aki a munkaerőpiacit tette volna az első helyre.*⁶²

⁶¹ A nagy váltás ebből a szempontból 2014 és 2015 között következett be, lásd a 1199/2014 és 1082/2015 sz. kormányhatározatokat.

⁶² Hasonló következtetésre jutott Koltai – Kulinyi (2013). Ők közfoglalkoztatást szervezők körében végeztek felmérést 2012 végén és a közfoglalkoztatás célját illető kérdésre a leggyakoribb válasz az volt, hogy költségkímélő munkaerőt kínál az önkormányzati intézményi feladatok ellátására. Ezt követték gyakoriságban a szociális jellegű célt megjelölő válaszok és a munkaerőpiaci jellegű célok szorultak az utolsó helyre (50. oldal).

Ebben a szituációban szembesült a közfoglalkoztatási rendszer egy új kihívással, a munkaerő iránti kereslet bővülésével. *Ugyanakkor a szociális és a települési funkció megnőtt szerepe erősen korlátozza a közfoglalkoztatási rendszer gyors és főleg önmagában való módosításának a lehetőségét.*

A következőkben az interjúk során nyert tapasztalatok alapján, a most vázolt folyamat egyes elemeit töltjük fel tartalommal.

7.1 MIÉRT CSÖKKEN A KÖZFOGLALKOZTATÁSI ARÁNY A TELEPÜLÉSMÉRET NÖVEKEDÉSÉVEL?

Az 5. fejezetben részletesen bemutatjuk, hogy minél nagyobb egy település, annál kisebb a közfoglalkoztatottaknak a tartós munkanélküliekhez viszonyított aránya. Ez a megállapítás természetesen csak statisztikai értelemben igaz, lehetnek és vannak is ez alól kivételek.

A jelenség nem egyetlen tényező hatásának az eredménye. Az egyik a környéken elérhető, nem feltétlenül formális munkalehetőségek száma, ami a nagyobb városokban, különösen pedig Budapesten jóval nagyobb, mint a kisebb településeken. Bár informális alkalmi- és időnyomunka a kisebb településeken is van, de tartós fekete foglalkoztatás a nagyobb városokra jellemző. Az itt élők kevésbé vannak rákényszerítve a közfoglalkoztatás adta lehetőségre. Vagyis a nagyobb településeken a tartós munkanélküliek tényleges száma, ha az informális foglalkoztatást is figyelembe vesszük, akkor kisebb, mint ami a nyilvántartásban megjelenik. Az egyik belügyminisztériumi interjúalanyunk megfogalmazása szerint: „a fekete foglalkoztatás is erősen rányomja a bélyegét arra, hogy ugyan a regiszterben nagyon sokan megjelennek, de nem biztos, hogy amúgy meg munkanélküliek.”

A többi tényezőben döntő szerepe van annak, hogy más-más módon, de a mintaprogramok is, és a hosszabb időtartamú közfoglalkoztatás is helyi kezdeményezésen alapul, mértéke elsősorban azon múlik, hogy mit vállal a helyi önkormányzat.

A kisebb településeken a polgármester és a lakosság kapcsolata egészen más, mint a nagyobbakon. A kisméretű, de relatíve nagy munkanélküliségű településeken majdnem minden munkaképes korú embert, legalább közvetve, a családján keresztül érint a közfoglalkoztatás. Dominál a közfoglalkoztatás szociális vonatkozása, megélhetést kell biztosítani az ott élőknek, a polgármester újraválasztása múlhat azon, hogy ezt megoldja. Kevésbé érdekli őket, ha valójában nincs elég feladat, „más szempontok érvényesülnek, ott mindenki be van vonva, és akkor mindenki örül, nem nagyon feszegeti a dolgot, békesség van”, mondja egy járási szakember. A polgármester mindenkit személyesen ismer, nem engedheti meg magának, hogy – esetleg egy-két haragosa kivételével – megélhetés nélkül hagyjon családokat, hiszen a megnövekedett szociális feszültségek rá fognak visszaszállni.

Az önkormányzatok oldaláról ezt a hatást tovább erősíti, hogy az egyéb megélhetés nélkül maradt (vagy a csupán a háztartáson belül egy főnek adható 22800 forintos foglalkoztatást helyettesítő támogatásból és esetleg családi pótlékból élő) családoknak nyújtható úgynevezett települési támogatást önkormányzati forrásokból kellene finanszírozni. Volt olyan település, ahol az volt a benyomásunk, hogy a papíron lévő létszám bizonyos hányada csupán adminisztratív létszám, lényegében nem történik valódi munkavégzés, csak "papírozás". Ezt azért is tudják megtenni, mert az elvégzendő feladatok a valóban munkára foghatók töredék létszámával is elvégezhetőek.

Egészen más a helyzet a nagyobb településeken, ahol már a versenyszférában is dolgoznak munkavállalók, „ha azt látják, hogy nem dolgozik a közfoglalkoztatott, akkor ők is elégedetlenek, de ugyanúgy a munkáltatók is elégedetlenek”. Sokkal jobban a felszínre jönnek azok a társadalmi feszültségek, amelyek abból adódnak, ha a közfoglalkoztatottaknak látványosan nincs értelmes munkájuk. Ezért a településvezetők nem merik teljesen kifizíteni a közfoglalkoztatás mértékét. Különösen erőteljesen érvényesül ez a hatás ott, ahol jelentős számú roma él, de nem ők alkotják a lakosság többségét. Azt, hogy a közfoglalkoztatott romák dolgoznak-e, árgus szemekkel figyeli a többségi lakosság.

További szempont az önkormányzati forráshiány relatív mértéke. Azokon a településeken, ahol lényegében nincs saját bevétel, és a kisebb települések többsége ebbe a körbe tartozik, a közfoglalkoztatás az egyetlen eszköz az alapvető településkarbantartási, üzemeltetési feladatok elvégzésére.

Utoljára hagytuk a talán legfontosabb szempontot, ami átvezet majd egy további problémához, az *üzemméret* és ezzel összefüggésben a *szakértelem* kérdését. A közfoglalkoztatás, különösen pedig a mintaprogramok megtervezése, a beruházások lebonyolítása, üzemeltetése komoly szakértelmet igénylő feladat. A kisebb településeken, ahol az abszolút létszámot tekintve kevesebb a közfoglalkoztatott, néhány ember elirányításáról van szó, akik valamilyen, viszonylag egyszerűen áttekinthető feladatot látnak el. A kistelepülések többségében a mintaprogram keretében mezőgazdasági tevékenységet végeznek, amihez ebben a méretben rendelkezésre áll a szükséges szakértelem.

A korábbi szabályozás szerint 2011-ben és 2012-ben csak annak lehetett egyéb start programja, akinek volt mezőgazdasági programja. Ez is korlátozta azokat a nagyobb, de rossz munkaerőpiaci helyzetű településeket, ahol a mezőgazdaságnak kisebb a jelentősége.

A mintaprogramok szabályozása értelmében programelemenként 15 főig a beruházási és dologi költségek 100 százaléka finanszírozható, nagyobb létszám esetén azonban, a létszámtól függően (lásd 3.2.1. szakasz) növekszik a saját hozzájárulás mértéke. Saját hozzájárulást azonban a települések jelentős része nem kíván hozzátenni. Ahogy az egyik járási osztályvezető fogalmazott: „Bérek költségbe 100 százalékba működünk, igazából, amikor számolásnál eset-

leg olyan felmerül, hogy az önkormányzatoknak saját forrást kell biztosítani, akkor már az önkormányzatok mondják, hogy ők nem tudnak sajátos emellé forrást biztosítani, tehát itt gyakran vagy a 100 százalék vagy nincs közfoglalkoztatás.” Azaz az önkormányzatok nem mennek a 15 fő fölé, így ez a konstrukció előnyben részesíti a kisebb településeket, ahol ez magától adódik, máshol viszont korlátozást jelent.

Ennek a korlátozásnak az erőssége is nagy mértékben függ a település méretétől. A 15 fő programelemként értendő és a 2016-ban érvényes szabályozás szerint 7 programelem (vagy az apparátusi zsargonban pillér) különböztethető meg (3.2.1. szakasz). Ha az önkormányzatnak van lehetősége mind a 7 pillér esetén programot indítani (pl. ha nincs illegális hulladéklerakó a településen, akkor annak a felszámolására nem indítható program), akkor elvben 105 fő még foglalkoztatható 100 százalékon, itt „csak” a szervezési kapacitás jelent korlátot. Ez is elég erős korlát, hiszen mindegyik programelem legalább saját vezetőt igényel, ennyi embert egy hátrányos helyzetű önkormányzat nem tud kiállítani, a 105 fő fölött azonban egy abszolút korlát lép érvénybe.

De talán a legfontosabb probléma a szakemberhiány. Ez különböző hangszerelésben szinte minden interjúban előkerült. Néhány érzékletes, különböző járásokból (és megyékből) vett idézettel támasztjuk ezt alá.

„Amit gyakran hallunk a településektől, és mi is reális problémának érzünk, mondják, hogy ők kaptak egy lehetőséget, de kötelezettséget is, az hogy indíts közfoglalkoztatási programot, alkalmazzál embereket. Voltak a kistelepülések, az önkormányzatok, dolgozott 2-3 adminisztrátor egy faluban, és nem nagyon tudják ezt már néha lekoordinálni, ezt a nagy létszámot. [...] Ez pedig itt [X városban] még fokozottabban igaz, hogy a városellátó szervezetnek nincs annyi munkairányítója, annyi szakembere, aki érdemileg felügyelhetne. Ezeket az embereket felügyelni kell, akik ezeket a munkákat végrehajtják. Van ugyan a közfoglalkoztatáson belül is lehetőség, hogy kiemeljenek munkavezetőként embereket, akik magasabb bért kapnak. Az lenne egy jó megoldás, ha az önkormányzatok bővíthetnék a saját létszámukat és erre is kaphatnának valami támogatást, akik kifejezetten ezeket a közfoglalkoztatási programokat összefognák.”

„Valós probléma, hogy [a közfoglalkoztatás irányítását] nem tudják megoldani sok településen. Nincs meg az a kulcsember, akire [a polgármester] rá tudná bízni a közfoglalkoztatás szervezését, a napi munkák irányítását. Az, hogy egyébként választott tisztségviselő irányítja a közfoglalkoztatást, ez nem egy szerencsés dolog.”

Az a járási vezető, akitől az idézet származik megoldási javaslatokat is tett. Véleménye szerint 5-10 településenként létre kellene hozni közfoglalkoztatást szervező társaságot néhány fővel, rendes, nem közfoglalkoztatási fizetéssel. Ő is, és mások is felvetették, hogy a munkavezetőtől, aki mindössze 10 százalékkal magasabb bért kap, nem várható el igazi irányítás. Azon

túl, hogy nem feltétlenül van meg a szükséges szakértelme, ennyi pénzért nem várható el, hogy szükség esetén a jobb munka érdekében konfrontálódjon a „beosztottaival”.

„Nem a településvezetők szándéka jelenti a határt, hanem a hivatal. Mintha működtetni kellene egy céget. [Z] kisváros pl. 500 főt mozgat, ennek az irányításához nagyon sok minden kell. Pontosan nem tudjuk, mert nem voltunk cégvezetők. De akár kisebb településen egy 50-80 fős üzemet működtetni, ez örült nagy felelősség. Ahol egy községben van 2-3 tisztviselő, hát hogy tudják ezt megcsinálni? Nem tudja levelezni és van más feladata is.”

Egy erre rímelő idézet egy másik járásból: „A közfoglalkoztatás legnagyobb nehézsége a menedzsment probléma. Egy 50 fős gyár 20 százaléka menedzsment, itt meg irányítja 3 ember őket. Nincs marketing, piackutatás, műszaki fejlesztés, és ahhoz képest nagyon szép eredményeket érnek el.”

Az előző két idézet egy másik problémára is rávilágít. Ilyen tömegű ember termelő munkájának az irányítása cégvezetési és vállalkozói tudást igényel, aminek a polgármesterek véletlenszerűen, a hivatali dolgozók pedig szinte egyáltalán nem tudnak megfelelni, hiszen más a képzettségük, más az attitűdjük is. Városok esetében szóba jönnek a városüzemeltetési cégek vezetői, de az ő kapacitásukat is messze meghaladja ennyi ember hatékony mozgatása. A rosszabb anyagi helyzetű települések (és mintaprogram csak hátrányos helyzetű járásban indítható) pedig nem vagy csak nagyon csekély mértékben tudnak nem közfoglalkoztatott szakembert megfizetni. Nagyon sokan javasolták, hogy lehetővé kéne tenni a mintaprogramok szakmai és vezetői irányítását végző szakemberek finanszírozását külső forrásból.

Mindezek a tényezők együttesen magyarázzák, hogy miért csökken a településmérettel a tartós munkanélküliekhez viszonyított közfoglalkoztatási arány. A tárgyalt jelenségek azt a megfigyelést is alátámasztják, hogy ez a csökkenés a közfoglalkoztatáson belül elsősorban a mintaprogramok esetében jelenik meg (vö. 11. táblázat).

7.2 A KÖZFOGLALKOZTATÁS JELENLEGI RENDSZERÉNEK HATÁSA A TERÜLETI EGYENLŐTLENSÉGEKRE

A kvantitatív elemzés során láttuk, hogy a hátrányos helyzetű járásokon belül a hátrányos helyzetű (kedvezményezett, fejlesztendő vagy komplex módon fejlesztendő) településeken fajlagosan kevesebb a közfoglalkoztatott, mint a nem hátrányos helyzetű településeken. Azt is láttuk, hogy az azonos méretkategóriába eső települések között is igen nagy a szórás.

Ezt az interjúk során elhangzottak is alátámasztják: „Az önkormányzatnál a település vezetése, a polgármester személye, a településen kialakult értékrend befolyásolja azt, hogy mennyire kívánnak élni, tudnak élni, akarnak élni a lehetőséggel, amit a közfoglalkoztatási támogatások kínálnak. Ha itt a térségen belül szétnézünk, akkor önmagában, ha ezt vizsgál-nánk, akkor is jelentős eltéréseket tapasztalunk.”

Az előző alfejezet érvelésének egyes részei ennek a problémának a szempontjából is relevánsak. Minél rosszabb helyzetű egy település, jellemzően annál kevesebb szakember található ott. A kedvezményezett település minősítést meghatározó komplex mutató is tartalmaz két erre vonatkozó tételt: az érettségizettek aránya a 18 éves lakosság körében (minél több, annál jobb), valamint a legfeljebb általános iskolát végzettek aránya az álláskeresők között (minél több, annál rosszabb). Ha pedig kevesebb a képzett szakember, ha sok az alacsony iskolai végzettségű lakos, akkor kisebb az esélye annak, hogy fantáziadús, jó eredményeket hozó, innovatív programokat működtessenek.⁶³ Az egyes települések közötti felkészültségbeli különbségek főleg a hátrányos helyzetű térségek kis és közepes méretű települései között erősek.

Az egyik kedvezményezett járásban dolgozó járási foglalkoztatási osztályvezető megfogalmazása szerint az önkormányzatok „Tartanak attól, hogy a start munkaprogramban a bevállalt értékteremtést azokkal az emberekkel [a korábbiak alapján értsd: ennyire képzetlen emberekkel] nem tudják megvalósítani, és az kockázatos az önkormányzat számára, mert a támogatás visszafizetését is vonhatja maga után, hogyha a vállalt feladatokat nem tudják elvégezni. És ezért inkább, ha már önkormányzati foglalkoztatásról van szó, akkor ők a hagyományos közfoglalkoztatást választják, aminél talán nem ennyire erősek a követelmények, mint a start munkánál, a vállalások kicsit lazábbak.”

Ez azt jelenti, hogy sok hátrányos helyzetű településen inkább az egyszerűbb, ugyanakkor kevesebb forrást bevonó hosszabb időtartamú közfoglalkoztatást előnyben részesítik a beruházást is lehetővé tevő mintaprogramokkal szemben.

Komoly gondot jelentenek a polgármesterek közötti képesség-különbségek. Itt is egyértelmű az összefüggés, minél szegényebb, rosszabb helyzetű egy település, annál kisebb az esélye, hogy egy ilyen összetett feladatot koordinálni képes polgármestere legyen. Hangsúlyozzuk, hogy itt is statisztikai természetű megállapításról van szó, számos kiemelkedő kivételt ismerünk. Ebből a szempontból *bizonyos értelemben problémát is jelent a közfoglalkoztatás szempontjából sikeres polgármesterek „sztárolása”, mert azt a látszatot kelti, hogy csak elhatározás kérdése*. Pedig alapvetően tudásé, képességeké és egyfajta vállalkozói készsége.

A járási foglalkoztatási szakemberek több olyan esetről is beszámoltak, amikor „még mindig nem sikerült a polgármester úrra annyira hatni, hogy esetleg bővítse a tevékenységeit”. Ebben az esetben a polgármester mindig csak a hagyományos jellegű belvíz-elvezető és közút-

⁶³ A közfoglalkoztatás rendszerében 2011 óta bekövetkezett változások, a közfoglalkoztatás terjedelmének növekedése ellenére ezek a tapasztalatok nem sokban különböznek attól, amit egy dél-békési kutatás során tapasztaltak, még az „Út a munkához” program idején: „Azok az önkormányzatok tudtak valamelyest előrelépni a bővülő közfoglalkoztatás adta lehetőségekkel, amelyek eleve jobb helyzetben voltak, míg azokon a településeken, ahol hiányoznak a kvalifikált szakemberek és az intézmények, a közfoglalkoztatás tartalma szinte csak a közterületek rendben tartására korlátozódik.” (Vida – Virág, 2010: 101)

karbantartó programokat indította, nem mert ennél összetettebb feladatba belevágni. Fontos tényező ebből a szempontból a kockázatkerülő vagy kockázatvállaló hozzáállás is. A járási szakemberek beszámoltak róla, hogy sok polgármester tart a tervtárgyalásoktól és olyan programokat tervez, amelyeknek kisebb a fajlagos költsége, hogy ne kerüljön sor tervtárgyalásra. Mások éppen ellenkező stratégiát választanak.

Hosszú távon, a demokratikus képviselő szempontjából súlyos gondot jelenthet, hogy alapvetően megváltoznak a polgármesterek kiválasztási szempontjai. A kisebb településeken nem az fog dönteni, hogy ki jobb településvezető, ki demokratikusabb irányítója a közösségnek, hanem az, hogy ki képes jobban megszervezni a közfoglalkoztatást.

A viszonylag jobb helyzetű önkormányzatoknak ugyanakkor vannak arra forrásaik, hogy az innovatív, nagyobb beruházással járó programok megtervezése és később működtetése céljából saját forrásból finanszírozzanak szakértőket. A szegényebb önkormányzatoknak nincs erre forrásuk, a közfoglalkoztatási támogatásból pedig, mint az előző fejezetben láttuk, szakértő nem finanszírozható. Az így előálló különbséget az adóerőképesség figyelembe vétele a hosszabb időtartamú közfoglalkoztatás tervezése során nem tudja ellensúlyozni.

Összefoglalva azt mondhatjuk, hogy a közfoglalkoztatás kialakult rendszere akár növelheti is a települések közötti fejlettségbeli különbségeket.

Ezt a hatást fokozza, hogy a közfoglalkoztatás jelentős forrásokat von el a településfejlesztés más, esetleg hatékonyabb eszközeitől. Az egyik megkérdezett munkaügyi szakember – talán túlzóan, de fontos problémát megragadva – így fogalmazott: „amióta foglalkozom a munkaüggyel, és ez már régóta van [...], azt mondom, hogy a munkanélküliség elleni leghatékonyabb eszköz a vállalkozásfejlesztés, az összes többi az porhintés”.

A mintaprogramoknak van egyfajta termelés-fejlesztő szerepük, elsősorban a mezőgazdaság területén. De a mezőgazdasági termelés elsődleges célja a települési önellátás javítása, a termények piaci értékesítése erős korlátokba ütközik (6.3. alfejezet). Márpedig alacsony fajlagos költségű, önellátást célzó beruházások révén a relatív elmaradottság nem fog csökkenni, sőt növekedni fog.

Többször előkerült a közlekedés problémája. Arra a kérdésre is, hogy ha megkapná a településén/járásában a közfoglalkoztatásra költött összeget, akkor ugyanígy költené-e el, és ha nem, akkor mire, a legtöbben a közlekedés valamilyen formájú fejlesztésére költöttek volna sokkal többet, részben a közfoglalkoztatás helyett. De ez a problémakör spontán módon is sokszor jött elő. Az egyik súlyos gond az utak nagyon rossz állapota. Volt olyan település, ahol amiatt nem tudják a megtermelt mezőgazdasági terményeket piacra juttatni, mert út közben tönkremegy, máshol azt vetették fel, hogy az autópályáig való eljutás nagy időigénye miatt nem települnek oda vállalkozások.

Még többször vetődött fel a tömegközlekedés rendkívül rossz helyzete, a munkahelyre való bejárás megoldatlansága. Volt, aki munkásszálló programokat javasolt, más azt, hogy ingyenbuszok vigyék az embereket a foglalkoztatási gócpontokba. „Vessék rám a követ, akik úgy gondolják, de állítsuk vissza a feketevonatot, mert ez váltaná meg azokat a településeket”, mondta az egyik foglalkoztatási szakember.

Mindkét megyében többen is megfogalmazták, hogy az adott járás legtöbb településéről tömegközlekedéssel egyáltalán nem lehet három műszakos munkát vállalni, márpedig a közeli nagyvárosban az alacsony iskolai végzettségűek számára többnyire ilyen munkát kínálnak, de a 8 órás nappali műszak teljes időigénye is 12 óra, mert olyan időpontban járnak a buszok. Ráadásul, ha a munkáltató nem fizeti ki az útiköltséget, akkor 25 ezer Ft többletköltsége van.

Meglepő jelenség, „ami mondjuk 5 évvel ezelőtt elképzelhetetlen volt, hogy Ukrajnába vagy Romániába magyar munkavállaló kikerüljön, elindultak abba az irányba is”. Ennek egyik fontos összetevője, hogy eljönnek érte busszal, nem kell a közlekedésével foglalkozni.

Ezek a példák azt igazolják, hogy *a közfoglalkoztatás hatékonyabb területfejlesztési eszközök elől vonhat el forrást, ezáltal nem csak közvetlenül, hanem közvetve is növelheti a területi különbségeket.*

8 KÖZFOGLALKOZTATÁS A KÖZFOGLALKOZTATÓK SZEMSZÖGÉBŐL

8.1 AZ ORSZÁGOS KÖZFOGLALKOZTATÁS NÉHÁNY TAPASZTALATA

Ahogy azt a 6.2 alfejezetben már említettük, az országos közfoglalkoztatók a közvetítés során időnként versenyben állnak a megfelelő munkaerőért. Gyakori panaszuk, hogy a járási hivatalok a közvetítés során előnyben részesítik az önkormányzatok munkaerő-igényének kielégítését.

De fordított helyzet is adódik. A BM Monitoring és ellenőrzési osztályán mondtak el egy olyan esetet, amikor polgármesterek arra panaszkodtak, hogy a vízügyi programban alig dolgoznak az emberek. Az ellenőrzés egyetlen helyen talált problémát. „Az összes többi esetben alaptalan volt maga ez az állítás. És hogyha egy picit mélyebbre ásunk, akkor kiderült, hogy gyakorlatilag azért, mert mindenki igyekszik lehalászni azt a populációt, aki a közfoglalkoztatás célcsoportja, és mindenki a legjobbat szeretné kihúzni, és ha a legjobbat elvitték, akkor ő mindent meg fog tenni a versenytárs ellen, hátha fölszabadul a jobb ember.” Ott, ahol lehetőség van arra, hogy a közfoglalkoztatottak a gátról eltávolított cserjéket, száraz ágakat hazaviigyék téli tüzelőnek sokan inkább ezt a közfoglalkoztatási helyszínt választják.

A megkérdezett országos közfoglalkoztatók tapasztalata szerint a közfoglalkoztatás jelenlegi rendszerének kialakítása után több éven keresztül az volt a gyakorlat, hogy a létszámkereteket a minisztérium egyszerűen leosztotta számukra, amely messze meghaladta az ésszerűen foglalkoztatható létszámot, azonban a közvetlen állami irányítás alatt lévő szervezetek nem voltak alkupozícióban, hogy kevesebbet tudjanak vállalni.

Ebben az időben számos munkahelyen a vezetői feladatokra – különösen pedig a követelményeknek nem megfelelő, hátrányos helyzetű emberek irányítására – nem felkészült saját dolgozók rendkívüli terhelésnek voltak kitéve a munkavégzésben egymást is zavaró közfoglalkoztatottak megjelenése miatt. A megfelelő betanítás és felügyelet hiánya balesetveszélyes helyzeteket is eredményezhet (például egyetlen terepen való kaszálást vagy cserjeirtást nem tud mindenki végezni). Az egyik szervezetben például egy önállóan dolgozó szakképzett munkás mellé általában 1-3 főt osztottak be a korábbi (kétezres évekbeli) közfoglalkoztatási programok keretében. 2011 után ez a létszám gyakran 20, a legkirívóbb esetben pedig 80 főre nőtt, jelenleg egy állandó dolgozó mellé beosztott közfoglalkoztatotti létszám jellemzően 8-15 fő.

Néhány megkérdezett munkáltató olyan véleményen volt, hogy ha rendelkeznének a szükséges gépekkel, akkor a feladatok elvégzéséhez akár egyetlen közfoglalkoztatottra sem volna szükségük (egy korszerű gép egy óra alatt megcsinálja, amit 100 ember kézzel egész nap stb.). Nagyobb értékű gépek beszerzése nem lehetséges, bár az utóbbi időben a közfoglalkoztatók alkuhelyzetének némi javulására utal, hogy a dologi költségek támogatása az első éven

túl is lehet a bérköltség maximum 20 százaléka, és a felhasználásban szabadabbá váltak néhány gyakran panaszolt tételt tekintve (például telefonhasználat). Más gyakori költségek továbbra sem finanszírozhatók (táppénz munkáltatót terhelő harmada, bankszámlával nem rendelkezők fizetésének postai utalási költsége stb.) a minisztérium egyes esetekben a támogatási intenzitás csökkentésével differenciál a közfoglalkoztatók között.

8.2 KULTURÁLIS KÖZFOGLALKOZTATÁS

A kulturális közfoglalkoztatás a közfoglalkoztatás egy sajátos, nem tipikus alosztala. Mivel ennek a tervezési folyamatát is a közfoglalkoztatókkal készült interjúk során ismertük meg, ezért egységesen itt tárgyaljuk.

Az első kulturális közfoglalkoztatási mintaprogram 2013. novemberében indult a Nemzeti Művelődési Intézet koordinálásával.⁶⁴ Idén, 2017. márciusában az ötödik ilyen országos program indult el. Az elmúlt évek programjainak főbb adatait az alábbi táblázatban közöljük.

A Kulturális Közfoglalkoztatási Programok adatai

	I. Program (2013.11.01. - 2014.04.30.) 6 hónap	II. Program (2014.09.01. - 2015.04.28.) 6 hónap	III. Program (2015.03.01. - 2016.02.29.) 12 hónap	IV. Program (2016. 03.01. - 2017.02.28.) 12 hónap
Közfoglalkoztatási keretlétszámok (fő)	4000	4522	6100	6100
Ténylegesen foglalkoztatottak összlétszáma (fő)	4423	5084	7770	na.
Partnerszervezetek száma	1895	2163	3368	3717 (részadat)
Települések száma	1224	1295	1907	1934 (részadat)
Program koordinálásban résztvevő intézmények	Nemzeti Művelődési (NMI), Magyar Nemzeti Digitális Archívum (MaNDA)	NMI, MaNDA, Magyar Nemzeti Levéltár (MNL)	NMI, MaNDA, MNL	NMI, MaNDA, MNL, Magyar Nemzeti Múzeum, Országos Széchenyi Könyvtár, Magyar Teátrum Közhasznú Nonprofit Kft.

Forrás: Szín - Közösségi Művelődés 2016. április - 21/1. 7. old.

⁶⁴ Még az első programot megelőzte egy pilot program 2012-ben hat hónapos időkeretben a Nemzeti Digitális Archívum indította el 200 fő részvételével.

8.2.1 A kulturális közfoglalkoztatás szervezeti és törvényi háttere, tervezési folyamata

Az 1997. évi CXL. törvény⁶⁵ IV. része szabályozza a közművelődési feladatokat. A jogszabály 76-81. §-a meghatározza a települési önkormányzat feladatköreit, miszerint a települési önkormányzat kötelező feladata a helyi közművelődési tevékenység támogatása, illetve e feladatellátáshoz közösségi színteret, illetve közművelődési intézményt kell biztosítani, továbbá a törvény lehetőséget ad közművelődési megállapodás keretében a kötelező feladat kiszervezésére. A 1997. évi CXL. törvény III. Fejezete szabályozza a közművelődési szakmai szolgáltatás kereteit, mely szerint a miniszter a megyék és a fővárosi önkormányzat területén a közművelődési feladatokat ellátók részére a közművelődési támogatások koordinálásában részt vevő, közművelődési szakmai szolgáltató szervezet működéséről gondoskodik. Ezt a feladatot 2012-ig különböző formákban és támogatási szerződésekkel a Magyar Művelődési Intézet látta el,⁶⁶ de megyei irodahálózat nélkül. 2013-tól az intézményi átalakulások következtében létrejött a Nemzeti Művelődési Intézet.⁶⁷ 2016. december 31-től a háttérintézetek átalakításával és megszüntetésével a Nemzeti Művelődési Intézet is megszűnt.⁶⁸

Az Intézet feladatait 2017. január 1-től a Lakitelken működő Alapítvány kizárólagos tulajdonában álló NMI Művelődési Intézet Nonprofit Kft. látja el.⁶⁹ A létrejött NMI Művelődési Intézet Nonprofit Kft. három feladatot lát el: (1) az 1997. évi CXL. törvényben előírt országos-területi közfeladat ellátást; (2) az Európai Unió pályázati programokat és azok fenntartási kötelezettségéből eredő feladatokat, valamint (3) a kulturális közfoglalkoztatási program koordinációját.

A kulturális közfoglalkoztatás keretszámait az EMMI Kultúráért Felelős Államtitkársággal, illetve a Belügyminisztérium Közfoglalkoztatási és Vízügyi Helyettes Államtitkársággal együtt alakítják ki.⁷⁰ A szakmai tartalmat az EMMI-vel, a pénzügyi keretet a BM-mel egyeztetik. Ez a folyamat nagyjából ősszel zajlik. Január elejéig az önkormányzatok, illetve a közművelődési feladatokat ellátó intézmények körében igényfelmérést végeznek. Ezek alapján alakulnak ki a megyei keretszámok. Az igények meg szokták haladni a keretszámokat. Ezt követően szűrik, hogy ki tud részt venni a programban, mint ahogy az egyik interjúalanyunk fo-

⁶⁵ 1997. évi CXL. törvény a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=99700140.TV

⁶⁶ Illetve a megyei önkormányzatok is, különböző szakágazati feladatokkal együtt, ez szűnt meg 2013-ban és az összes ilyen típusú (országos és területi közművelődési) szolgáltatást a Nemzeti Művelődési Intézet látott el.

⁶⁷ http://www.nmi.hu/storage/files/files/nmi_alapito_okirat.pdf

⁶⁸ 378/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet egyes központi hivatalok és költségvetési szervi formában működő minisztériumi háttérintézmények felülvizsgálatával összefüggő jogutódlásáról, valamint egyes közfeladatok átvételéről 11. §.

⁶⁹ A Kft. egyszemélyes jogtulajdonosa a Lakiteleki Népfőiskola Alapítvány.

⁷⁰ 2016-tól már hat különálló koordináló szervezet van: NMI, MaNDA, MNL, Magyar Nemzeti Múzeum, Országos Széchényi Könyvtár, Magyar Teátrum Közhasznú Nonprofit Kft. konzorciuma.

galmazott: „Az egyik, hogy a kistelepüléseket preferáljuk, illetve, az idén, mivel ugye a könyvtári, múzeumi, előadóművészeti tevékenységek máshová kerültek, mi lehatároltuk a közművelődési területet. (...) Online felületen kell jelentkezni, előzetes szándéknyilatkozat formájában, és akkor kitölti, hogy hány embert tud fogadni. És akkor utána nyilván a feltételeket megnézzük, hogy teljesül-e. Megnézzük, hogy az adott településen hányan jelentkeztek. Változók az igények is, és ezt nyilván befolyásolja az adott térség munkaerő-piaci helyzete, ugye a keleti megyékben nagyobb a munkanélküliség, onnan több igény is érkezik be, mint a nyugati megyékből. (...) Több szűrő is van, és akkor ez alapján alakítjuk ki mi a megyei keretszámokat. És ezért fordul elő az, hogy mondjuk Győr-Moson-Sopron megyében száz fő a megyei keretszám, de Szabolcs-Szatmár-Beregben meg háromszáz. Az első programoknál nem maximáltuk az igényelhető létszámot, most az utóbbi kettőben már igen. Volt három fő, most meg kettő főben maximáltuk, azért, hogy minél több partner legyen, minél több települést tudjunk bevonni, és ne az legyen, hogy egy-egy nagyvárosban mondjuk felvesszünk száz közfoglalkoztatottat, mert az lehet, hogy száz kistelepüléstől vesz el lehetőséget. Hát, olyan háromszoros az igény. A 3000 főre úgy 10000 igény volt.”

A létszámleosztás ezt követően történik meg a konkrét szervezetekhez, településekhez és igényekhez viszonyítva.

A kulturális közfoglalkoztatási programra a Fővárosi Kormányhivatal Munkaügyi Osztálya szerződik a Belügyminiszter döntése alapján. A döntés az utóbbi években február második felében születik meg, és márciustól indul a program.

A bér és járulékok finanszírozásán túl, maximum 20 százalék közvetlen költséget és további 3 százalék szervezési költséget igényelhetnek. A 2017-es évben a maximálisan kapható 23 százalékból 8 százalékot kaptak meg.⁷¹

A tavalyi évig a NMI az összes típusú kulturális közfoglalkoztatást koordinálta, azóta a hat érintett szervezet önállóan nyújt be pályázatot, és önállóan is menedzseli a programokat. A tavalyi évben összességében 12 milliárd forintot fordítottak a kulturális közfoglalkoztatási programokra.

⁷¹ „Ezek olyan költségek, ugye a feladatellátáshoz szükséges ilyen anyagköltségre lehet fordítani. Fizikai munkánál ez ugye lehet, mondjuk a benzin, tárgyi eszköz, na most ez nálunk nagyrészt irodaszer, tisztítószer, védőital a nyári időszakra, az orvosi vizsgálatok költsége, ami kötelező, mindenkinél egyesével leszerződünk orvosokra ugye alkalmassági vizsgálatra, és a munkavégzéssel kapcsolatos utazási költségek. Ugye ahhoz, hogy ellássuk a feladatot országosan, egyrészt maguk a közfoglalkoztatottak között is van munkavezető, akit mi koordinátornak hívunk, aki gyakorlatilag a munkavezetője a többieknek, és 15-20 főként van egy koordinátor.”

8.2.2 A kulturális közfoglalkoztatás menete

A NMI négy munkakörben alkalmaz közfoglalkoztatottakat. A közösségi munkások vannak a partnerszervezeteknél (önkormányzatoknál). Az ő munkájukat koordinálják a közösségi koordinátorok: 15-20 főként egy közösségi koordinátor alkalmazására van lehetőség. A megyei irodákban dolgoznak a szakmai asszisztensek és a személyügyi asszisztensek. A szakmai asszisztensek a megyei szakmai feladatokat segítik, a személyi ügyi asszisztensek, pedig a közfoglalkoztatottak adminisztrációját, beléptetését, kiléptetését végzik. Az NMI esetében a munkáltatói jogkörök a megyékhez vannak delegálva. A közfoglalkoztatottak - a közművelődési feladatok ellátása mellett - fontos feladata a helyi értéktárak felállításába való közreműködés, a helyi értékek felkutatása.

Az Intézet rendszeresen végez felmérést az elsődleges munkaerőpiacra való elhelyezkedésről. Tapasztalataik szerint kevesen ragadnak bent a rendszerben, a közfoglalkoztatottak közül sokan ezt eleve egy átmeneti foglalkozásnak tekintik. A programban olyanok vehetnek részt, akik minimum érettségivel rendelkeznek, ezért munkaerő-piaci státuszuk is jóval kedvezőbb, mint a többi közfoglalkoztatási programban résztvevőké. Gyakori, hogy diploma előtt álló, azt még nem megszerző, vagy gyesről, gyedről visszatérők átmeneti foglalkoztatásának ad lehetőséget a program. Ez a foglalkozási típus gyakorlatban egy inkubátor foglalkoztatásnak tekinthető. A különböző támogatott foglalkoztatást elősegítő EU-s programokkal azonban előfordulnak átfedések, nevezetesen, hogy a kulturális közfoglalkoztatásban résztvevők több esetben célcsoportjai ezeknek a programoknak is. További kérdés, hogy mennyire van munkaerőt kiszorító hatása ennek a programnak. Vagyis az alacsonyabb közfoglalkoztatási bérrel mennyiben látnak el olyan feladatokat, amiket normál foglalkoztatásban is elláthatnának, illetve ha nem lenne ez a közfoglalkoztatási forma, hány embert kellene felvenni az érintett intézményeknek normál foglalkoztatás keretei között. Bár a közfoglalkoztatottak munkáltatója nem a partnerintézmény⁷², ennek ellenére kérdés, hogy a közfoglalkoztatottak mennyiben váltják ki az önkormányzatok kötelező helyi feladatainak ellátását.⁷³ Erre a kérdésre a nem kulturális közfoglalkoztatás esetén még visszatérünk.

⁷² Most kifejezetten az NMI által koordinált programra gondolunk.

⁷³ "Mi a közfoglalkoztatásra, országos és területi feladatra kapunk pénzt, a programon keresztül, tehát ez egy országos és területi, állami közfeladat, az meg helyi, önkormányzati közfeladat. És akkor ez a kettő itt ér össze, hogy erősíti egymást a kettő. Nyilván nekem, a törvény által elő van írva, hogy milyen típusú feladatokban kell segítenem a helyieket, a helyieknek is elő van írva, hogy ők milyen feladatokat végeznek el, és akkor ezt a kettőt illesztjük össze. Én gyakorlatilag a területi feladatellátással segítem a helyi feladatellátást. Persze ez így keveredhet, mert mondhatják azt, meg kicsit szereptévesztésben vannak, mondjuk az önkormányzatok is, ők gyakran azt hiszik, hogy ez az ő munkatársuk, és azt csinálnak, amit ők akarnak, helyi feladatot. Nem, és ezt aztán állandóan helyre kell tenni, hogy én vagyok a foglalkoztató, én adok feladatot, én fizetem a bérét, én számolok el, tehát az én felelősségem minden."

8.3 A KÖZFOGLALKOZTATÁSI PROGRAMOK TERVEZÉSÉNEK ÉS LEBONYOLÍTÁSÁNAK TELEPÜLÉSI TAPASZTALATAI

Az előzőekben már volt róla szó, hogy az elmúlt években a települési önkormányzatok egyik legfontosabb feladatává a közfoglalkoztatási programok lebonyolítása vált. A kutatás során számos polgármesterrel készítettünk interjút a közfoglalkoztatással kapcsolatos tapasztalataikról. Az alábbiakban az interjúk legfontosabb tanulságait foglaljuk össze az ő szemszögükből. Ezek a tapasztalatok gyakran összeesengenek a foglalkoztatási szakemberektől nyert információkkal, de sajátos hangsúlyeltérések is vannak. Több esetben is éltünk azzal a megoldással, hogy a településeken nyert tapasztalatokról megkérdeztük a járási foglalkoztatási szakembereket is, illetve sok esetben ők mondták el a munkájuk során a polgármesterektől, közfoglalkoztatás-szervezőktől nyert információkat. Ilyen módon ebben a fejezetben is felhasználunk a járási szakemberektől származó információkat.

8.3.1 A közfoglalkoztatás településfenntartási funkciója

Az elmúlt években a közfoglalkoztatás szorosan beágyazódott a települések feladatellátásába. A feladatátcsoportosítások eredményeképpen amúgy is *a településfenntartás lett az önkormányzatok egyik legfontosabb ellátandó feladata*. A településfenntartási feladatok közül számos esetben (a finanszírozás mechanizmusának megváltozásának következményeképpen is) a közfoglalkoztatásra támaszkodnak a települések. A közfoglalkoztatás szabályozása sem teljesen egyértelmű ezen a területen.

A közfoglalkoztatási törvény kimondja, hogy a helyi önkormányzatokról szóló törvényben előírt kötelező vagy önként vállalt feladatra ugyan létesíthető közfoglalkoztatotti jogviszony,⁷⁴ olyan feladat azonban nem látható el közfoglalkoztatás keretében, amire a települési önkormányzat feladatfinanszírozást kap.⁷⁵ Viszont a feladatellátások egy része – főleg a hosszabb időtartamú közfoglalkoztatás esetén – nem választható el szorosan a finanszírozott feladatoktól. Éppen ezért elég *sok értelmezési bizonytalanságot okoz az önkormányzatoknak, hogy mit lehet, illetve mit nem lehet közfoglalkoztatás keretében ellátni*. Általános tapasztalat volt, hogy a dokumentált feladatvégzés, illetve a valós tevékenységek sok esetben nincsenek összhangban. Ez nem feltétlenül azért van, mert az önkormányzatok szándékkal szabályokat

⁷⁴ 2011. évi CVI. törvény a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról: 1. § (2) b) Közfoglalkoztatási jogviszony olyan munkára létesíthető, amely a helyi önkormányzatokról szóló törvényben előírt kötelező vagy önként vállalt feladat.

⁷⁵ Itt érdemes megjegyezni, hogy a kötelező feladat fogalomhasználatban elég nagy a bizonytalanság. A minisztériumi szakértői, illetve a járási munkaügyi interjúk során is találkoztunk olyan kijelentésekkel, hogy az önkormányzatok, illetve az országos szervezetek nem láthatnak el kötelező feladatokat közfoglalkoztatás keretében.

sérteneének, vagy visszaélnének a közfoglalkoztatással⁷⁶, hanem sokkal inkább azért, mert sok esetben nem életszerű vagy rugalmatlan a szabályozás. A leggyakoribb példa erre az, hogy az egyes programokban – mintaprogramok, hosszabb időtartamú közfoglalkoztatás – részt vevők feladatvégzése keveredik. Főleg a startprogramban résztvevőket szokták településfenntartási feladatokra is "használni". Ennek az is oka, hogy egyes startprogramokban szervezésileg nem biztosítható az egyenletes munkavégzés 12 hónapon keresztül. A mezőgazdasági tevékenység a legjellemzőbb példa erre – főleg a növénytermesztés esetében – miközben a foglalkoztatás 12 hónapos, vagyis a téli időszakban teljesen általános, hogy más típusú feladatokat próbálnak kitalálni az önkormányzatok.

Az elsősorban a hosszabb időtartamú közfoglalkoztatás keretében ellátott feladatokat a következőképpen lehetne csoportosítani:

1. „Fehér galléros”, hivatali, adminisztratív kisegítő munka

Főleg kisebb településeken gyakori az, hogy közfoglalkoztatással pótolják ki, segítik a hivatali munkavégzést, például: iktatás, archiválás, postázás. Gyakori az is, hogy a közfoglalkoztatással kapcsolatos adminisztratív teendőket szintén közfoglalkoztatottakkal látják el. Szintén ide sorolhatóak a nem hivatásos vagyoni védelmi tevékenységek.

2. Takarítási (karbantartási) feladatok

Az önkormányzati intézmények takarítási feladatait tipikusan közfoglalkoztatás keretében végzik.

3. Parkgondozás, zöldfelületek, utak karbantartása

Ez a terület, ahol talán a legnagyobb arányban találhatóak közfoglalkoztatottak. Sok esetben – főleg nagyobb településeken – az önkormányzati tulajdonú nonprofit gazdasági társaságokban folyik ez a tevékenység.

4. Konyhai kisegítő munkák

A közétkeztetés továbbra is önkormányzati feladat maradt. Ez szintén olyan terület, ahol a konyhai kisegítő munkákat (pl.: előkészítés, tálalás, mosogatás) közfoglalkoztatás keretében látják el.

5. Szociális gondozás

A házi segítségnyújtás keretében ellátott szociális gondozás szintén olyan terület, ahol gyakori a közfoglalkoztatottak alkalmazása.⁷⁷

6. Kulturális, szabadidős rendezvényekhez kapcsolódó feladatok

⁷⁶ Természetesen ilyen is előfordul, lásd a Belügyminisztérium által végzett hatósági ellenőrzésekről lefolytatott beszámolókat. A 2016. évi ellenőrzésekről szól beszámoló:

<http://www.kormany.hu/download/b/b9/foooo/2016%20%C3%A9vi%20jelent%C3%A9s.pdf#!DocumentBrowse>

⁷⁷ Lásd erről még Vida – Virág (2010).

Míndegyik településen találkozhatunk évente néhány rendezvénnyel, melyek ünneppapokhoz, megemlékezésekhez kötődnek. Ezen rendezvények előkészítésében, lebonyolításában szintén jelentős szerepet szoktak vállalni a közfoglalkoztatottak.

Az interjúk tapasztalata az volt, hogy a legtöbb önkormányzat próbálja maximálisan kihasználni a közfoglalkoztatás adta lehetőségeket. Teszi ezt leginkább azért, mert az iskolák államosításával, illetve a feladatátcsoportosítással – főleg kistelepülési szinten – az egyetlen jelentősebb bevétel a közfoglalkoztatásból származik. A közfoglalkoztatás dologi, illetve tárgyi beruházásait kihasználva képesek az önkormányzatok a fejlesztési elképzeléseiket megvalósítani. A tervezés is sok esetben fordított logikával működik. Vagyis előbb veszik számba azt, hogy milyen tárgyi eszközökre, illetve forrásra lenne szükségük, és ehhez tervezik a létszámot.

Összefoglalóan azt mondhatjuk, hogy az önkormányzatok által közfoglalkoztatás keretében ellátott feladatok jelentős része olyan, amit egyébként is el kellene végezni, legfeljebb kevesebb emberrel látnák el. Tulajdonképpen a tervgazdaságból jól ismert ún. *kapun belüli munkanélküliség jelensége termelődik most újjá az önkormányzatokban és* – ahogy láttuk az előző alfejezetben – *az országos közfoglalkoztatásban.*

A feladatok egy része esetében azonban nem, vagy csak alig érzékelhető a túlfoglalkoztatás. Tapasztalataink szerint a fenti felsorolásból ez elsősorban az adminisztratív, a konyhai kisegítő, a szociális gondozási és a kulturális jellegű feladatokra igaz, valamint az önkormányzati intézmények belső takarítására. Ennek egyrészt a munkák jellegéből adódó oka van, hiszen a szükségesnél több ember nem tud ételt osztani vagy idősgondozást ellátni, másrészt sok feladat esetében (adminisztratív munka, kulturális feladatok) nincs is túl sok szóbajöhető ember.

Fontos leszögezni, hogy itt nem mondvacsínált feladatokról van szó. Az ebédet ki kell osztani, a borítékot meg kell címezni, ha ezt nem csinálnák meg a közfoglalkoztatottak, akkor ezt a munkát közalkalmazottak, köztisztviselők látnák el és emiatt meg kéne emelni a nem közfoglalkoztatotti létszámot. *Mindez azt jelenti, hogy az állam, kötelezően ellátandó állami, önkormányzati feladatok végzésére a saját maga számára létrehozott egy minimálbér alatti bérkategóriát.* Az adminisztratív vagy egyes kulturális szervezői feladatok közfoglalkoztatással történő kiváltásának vonzerejét bérmegtakarítási szempontból fokozza, hogy garantált közfoglalkoztatási bér csak „legalább középfokú iskolai végzettséget, szakképesítést igénylő munkakör betöltése esetén” jár⁷⁸. Ez azt jelenti, hogy érettségizett közfoglalkoztatott csak akkor kaphat garantált közfoglalkoztatási bért, ha van valamilyen szakképesítése is (pl. adminisztratív munkakör esetén gép- és gyorsíró, vagy tb-ügyintéző). Ezzel szemben a közalkal-

⁷⁸ 2011. évi CVI. törvény 2.§ (4). Bár csupán olvasás alapján nem egyértelmű, de az idézett szövegrészben a vessző írásjel 'és'-nek és nem 'vagy'-nak értelmeződik az alkalmazásban.

mazotti bértábla szerint egy érettségizett illetménye magasabb az alapfokú végzettségűnél. A garantált bérminimumhoz is elég az érettségi (és az érettségit igénylő munkakör). *A garantált közfoglalkoztatási bér és a garantált bérminimum definíciója közötti eltérést egyébként a járási hivatalokban is többen megemlítették.*

A településeken folytatott interjúk visszacsatolásaként több járási hivatalban is megkérdeztük, hogy becslésük szerint az ő járásukban *a hosszabb távú közfoglalkoztatásban dolgozók hány százaléka végez olyan munkát, ahol a munka tartalma, mennyisége szempontjából méltányos volna, hogy legalább minimálbért kapjon.* (Ide nem csak az önkormányzatok által foglalkoztatottak értendők most be.) Nem mindenki vállalkozott ilyen „szakértői becslésre”, de aki igen, ott *a legjellemzőbb válasz a 20-25 százalék volt*, de akadtak ennél jóval magasabb értékek is. Sok olyan esetről számoltak be, hogy ha lenne rá lehetőség, akkor felvennék a szóban forgó közfoglalkoztatottat „rendes állásba”.

8.3.2 A közfoglalkoztatás üzemgazdasági, szervezésbeli és piaci problémái

A szervezésbeli problémák több okból és körülményből adódnak. Volt már róla szó, hogy az önkormányzatoknál hiányzik a szakmai kompetencia, hogy miként kell egy sok esetben közepes üzemméretnek megfelelő létszámú embert irányítani, megszervezni. Szintén probléma, hogy hiányzik a középvezetői réteg. *A magasabb közfoglalkoztatotti brigádvezetői bér nem ad annyival több jövedelmet, hogy ezzel megfelelő embereket lehessen találni „középvezetői” pozíciókba.* Nem beszélve arról, hogy a rosszabb helyzetű térségekben nem is nagyon található erre mobilizálható munkaerő.

Sok esetben találkoztunk azzal, hogy a brigádvezetők igazából idősebb szakmunkások, akik arra alkalmasak ugyan, hogy egyes munkafolyamatokat megtervezzenek, kitaláljanak, emberek irányítására, koordinálására, számonkérésére azonban már sokkal kevésbé. Ráadásul itt olyan fejlesztési, felzárkóztatási funkciókra is szükség lenne, ami már szociális, munkaerő-piaci szakmai feladat lenne. Egy csapat irányítása esetén gyakran adódhatnak konfliktushelyzetek is. Ahogy egyik interjúalanyunk fogalmazott: „nem fognak konfrontálódni, ilyen közfoglalkoztatott bérrel, és odaállni a csapat elé, hogy márpedig dolgozzál. Nyilván el fogja mondani, mert ez a feladata, de nem fog olyan szinten a körmükre nézni, belemenni.”

További probléma, hogy *az önkormányzatoknak nincs lehetőségük bérdifferentiálásra.*⁷⁹ Ez ellene hat a piaci viszonyok között „jól működő” ösztönzésnek. Nem tudnak a bérben különbséget tenni „jól és megbízhatóan” dolgozó közfoglalkoztatottak, illetve „nem megfelelően

⁷⁹ A 170/2011. (VII. 24.) kormányrendelet lehetővé teszi ugyan teljesítménybér alkalmazását a közfoglalkoztatásban, de a közfoglalkoztatót a teljesítménybér alkalmazása esetén sem illeti meg többlettámogatás. Ennek a kormányrendeletnek az alkalmazásával sehol se találkoztunk.

teljesítő” közfoglalkoztatottak között. A startprogramok esetében sokszor piaci jellegű tevékenység folyik. Azonban *a közfoglalkoztatási rendszer adminisztratív megkötései nem teszik azt lehetővé, hogy a változó körülményekre rugalmasan reagáljon a munkaszervezet. Az egész rendszert áthatja a bizonytalanság, tervezhetetlenség, mind létszámban, mind pedig forrásokban. Ebből következik, hogy nem a hatékonyság és termelékenység lesz az elsődleges cél, hanem az adminisztratív szempontból történő megfelelés.*

Ide kapcsolódik az is, hogy *az értékesítés minden esetben probléma. Az önkormányzatok „félnek” a bevételtől és annak adminisztrációjával sincsenek sokszor tisztában. Ezért általában az egyszerűbb utat választják: a felesleg szétosztását vagy a bartert. Az egész tervezésből is hiányzik a hatékonyság logikája. Párhuzamos kapacitások épültek ki nagyon közeli településeken, mindenféle térségi tervezési szemlélet nélkül. Mivel az önkormányzatok alapvető célja a minél nagyobb forráslehívás volt, ezért ezek a bizonytalan alapokon nyugvó „minigazdaságok” sokszor túlgépesítettek, miközben probléma az élőmunka megfelelő lekötése.⁸⁰*

Az értékesítés problémája már a tervezés során megjelenik. Ha gazdasági tevékenységre irányul a program, akkor továbbfoglalkoztatást kell vállalni, legalább egy fél évig a közfoglalkoztatás után. A kormányhivatalokkal és a BM-mel folytatott tervtárgyalások egyik legjellemzőbb eleme az ezen való alkudozás. Az önkormányzatok számára csábító, hogy nagy értékű, később is használható eszközhöz juthatnak, de félnek a továbbfoglalkoztatási kötelezettségtől. Az ezzel kapcsolatos tapasztalatokat így foglalta össze egy járási foglalkoztatási osztályvezető: „taktikusak a település vezetők is, azért ahol lehet, úgy alakították, hogy ne legyen belőle gazdasági tevékenység, illetve bevétel ne képeződjön. Mert ez megint egy új dolog és attól mindig tartanak.”

A párhuzamos kapacitások elsősorban azért alakulnak ki, mert az önkormányzatok átveszik egymás valamilyen szempontból bevált ötleteit. Az egyik ilyen jellegzetes ötlet a térkőgyártás, aminek az alapanyaga könnyen rendelkezésre áll, a gyártási technológia viszonylag egyszerű és a polgármesterek számára vonzó a falu, kisváros központjának a rendbetétele. Az egyik polgármester önironikus megfogalmazása szerint „Magyarország térkőgyártó nagyhatalom lesz”

Piactorzító hatás

A megtermelt termékek értékesítésének piactorzító hatása is lehet. Az interjúk tapasztalata szerint ezt a veszélyt a polgármesterek sokkal jobban érzékelik, mint a hivatali apparátus. Az

⁸⁰ Nem egy helyen talákoztunk olyan példával, hogy rendelkezésre áll a megfelelő eszköz, pl.: traktor, vagy kukorica fejtő gép, ezeket mégsem használják, mert akkor nem tudnák lekötni az „élőmunkát”. Hasonló jelenséget említettünk az országos közfoglalkoztatásról szóló alfejezében.

esetek igen jelentős részében mind a *minisztériumi, mind a megyei, járási hivatali interjúalanyok csekély jelentőségű, érdektelen problémának tartják, sok esetben nem is értik a lényegét és egyáltalán nem vizsgálják, hogy az egyes programoknak van-e ilyen hatásuk.*⁸¹ Jellemző felfogás, hogy a polgármester úgyszemint indít olyan programot, ami árt a helyi vállalkozóknak. A helyzet azonban ennél sokkal bonyolultabb.

Az egyik békési település, ahol régi hagyománya van a dinnyetermesztésnek kifejezetten a helyi gazdák védelmében nem csatlakozott a környező települések közfoglalkoztatási dinnye-programjához. A környező települések termelése azonban így is lenyomta az árakat, komoly veszteséget okozva a helyi gazdáknak. A következő évben, a polgármester véleménye szerint a kellő szakértelem hiánya miatt, rossz volt a közfoglalkoztatási dinnyehozam, így végül megoldódott a probléma.⁸²

A legtöbb helyen azonban alapvetően nem piacra termelnek, hanem az önkormányzati intézményeket látják el élelmiszerekkel. Olyan településen, ahol nagyon kevés az önálló termelő, a polgármester számára sokkal fontosabb szempont, hogy ilyen módon jelentős megtakarítást tud elérni, mint az, hogy esetleg néhány őstermelő rosszul jár. Ott pedig, ahol korábban a nagybani piacon szerezték be az élelmiszert teljesen érdektelenné válik a kérdés, függetlenül attól, hogy a nagybani piacra is hazai termelők termelése kerül.

Mezőgazdasági programok

A startprogram mezőgazdasági programjai esetében *tipikus probléma* – néhány önkormányzatot leszámítva – *hogy nincs az önkormányzatoknak elegendő földterülete.* Ennek a problémának a kapcsán érdemes egy rövid kitérőt tenni. A 6.1.1. alfejezetben volt róla szó, hogy a közfoglalkoztatásról szóló kormányhatározat megvalósításáról szóló minisztériumközi megállapodás aláírói között ott van a földművelésügyi miniszter is. Ennek ellenére, ahogy azt a minisztériumi interjúk során megtudtuk, a településeknek közfoglalkoztatás céljára történő földjuttatás a Földművelési Minisztérium preferenciasorrendjében „nincs az élen”. „2014 végén a földtörvényben gyakorlatilag rögzítettek néhány olyan földhasználati jogosultsági jogcímet, ami miatt volt olyan települési önkormányzat, ami a földjeinek a felét bukta ezzel. Például szíveségi használatban volt a föld. Földbérleti szerződés. Csak amik meg voltak kötve, kifuthattak még a bérleti időszak végéig, de újat kötni például már nem lehetett rá. Tehát ha valakinek 2014 decemberében lejárt a földbérleti szerződése a Kovács Mari nénivel, azt

⁸¹ Részlet egy minisztériumi interjúból: „A gazdasági versenybe olyan nagyon nem kívánunk beavatkozni, de alapvetően a közfoglalkoztatási cél az, hogy a helyi közösségeket ellássák. [...]Egy vállalkozónak mindig fel kell készülnie arra, hogy jöhetnek versenytársak.”

⁸² A korábban említett CrESSI kutatási program során kísértetiesen hasonló helyzettel találkoztunk Tolna megyében. Ott egy hagyományos (tehát nem új típusú) szociális szövetkezetet vitt majdnem padlóra az ő sikerükön felbuzduló közfoglalkoztatási epertermesztés, de szintén a szakértelem hiánya miatt a következő, nehezebb mezőgazdasági évben tönkrement a közfoglalkoztatási eper.

nem köthette újra. Tehát volt vagy 3 földhasználati jogcím, ami elég sok önkormányzatot megfosztott a földjének egy részétől. Van, aki az egyharmadát, van, aki a felét. [...] És *nagyon sok települési önkormányzatot, én azt gondolom, ez alapvetően megakaszt a fejlődésben.*” (minisztériumi interjú)

Nemcsak a föld hiányzik, hanem sok esetben a termeléshez szükséges megfelelő szakképzettség. A mezőgazdasági tevékenység során megtermelt javak vagy a közétkeztetésben (ahol van konyha) használnak fel, illetve „szociális alapon” kerülnek kiosztásra. A legtöbb helyen az volt a tapasztalat, hogy „mindenki kap valamit” rászorultságtól függetlenül, mert ezt a konfliktust sem szívesen vállalják fel a települések.

8.3.3 A közfoglalkoztatottakhoz való viszony

A gazdálkodási és üzemszervezési tapasztalatokon kívül, hiányoznak azok a szociális, munkapiaci tapasztalatok is, melyeket hatékonyan lehetne alkalmazni a közfoglalkoztatottak munkapiaci felzárkózása érdekében. Az önkormányzatok sok esetben úgy érzik, hogy eszköztelenek, magukra hagyottak a közfoglalkoztatottakkal, a kizáráson kívül más „fegyelmezési eszköz” nem áll a rendelkezésükre. Másrészt feszültség tapasztalható a valóban dolgozó és nem dolgozó közfoglalkoztatottak között.

Ahogy az alfejezetben is említettük, több helyen felvetődött, hogy az önkormányzatoknak mozgásteret kellene adni a bér-differenciálásban. Ezt ma csupán a munkaszervezői, brigádvezetői, illetve szakképzett réteggel teszik meg. Sok esetben ezt is szabálytalanul, ilyen-olyan informális módon feltornázva a bérüket (a magasabb közfoglalkoztatási bér mellett), ezzel próbálva benntartani őket a rendszerben, mert a közfoglalkoztatotti garantált bérral nem tudnának megfelelő embereket a rendszerben tartani. Márpedig *a polgármesterek számára alapvető fontosságú, hogy a kulcsembereket megtartsák, mert különben nem tudják teljesíteni a BM-mel kötött szerződésüket.*

Az egyik jellegzetes megoldás egy (látszólag) más feladathoz kapcsolódó megbízási szerződés: „közfoglalkoztatottnak is lehet megbízási szerződése, nem a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódóan, más feladatot kell találni. Lehet, hogy igazából ehhez kapcsolódik, mert ehhez kapcsolódik, amiért úgymond a plusz juttatást adják, de más nevet kell neki adni. [...]” hogyha ez közvetlenül ahhoz a munkához kapcsolódik, amit ő a közfoglalkoztatás keretein belül végez, és megkapja a közfoglalkoztatási bért, a 10 % eltérítést, akkor az már úgymond egy színlelt szerződéssé válik, az a megbízási szerződés.” Egy másik lehetséges megoldás a kulcsemberek megtartására a költségtérítés, ha van gépkocsihasználat (ennek korlátja, hogy nagyon keveseknek van autójuk). Informális alkulehetőséget jelent, ha vannak munkanélküli családtagok. Az ő egész éven át tartó közfoglalkoztatásuk, esetleg úgy megoldva, hogy azért nem kell egész nap dolgozni szintén kompenzációs alap lehet. *Itt is tettenérhető a tervgazdasági bérszabályozás idejéből ismert technikák „innovatív” feléléde.*

Konfliktusforrást jelenthet a polgármester személye. *A közfoglalkoztatottaknak a polgármester egyszerre „főnöke”, illetve választott tisztségviselő, akire a közfoglalkoztatottak majd a választáson szavaznak, vagy nem szavaznak. Ez egy olyan strukturális konfliktust visz bele a rendszerbe, ami szintén a hatékonyság ellen hat.*

A közfoglalkoztatás rendszerének és magának a közfoglalkoztatottnak a társadalmi megítélése is negatív. A nyilvánosságban terjedő toposzok, miszerint a közfoglalkoztatott nem dolgozik, „ül az árokparton, támasztja a lapátot” erősen beleivódtak a közvéleménybe. Az előző fejezetben láttuk, hogy ennek a motívumnak fontos szerepe van abban, hogy a közfoglalkoztatási arány a településmérettel csökken. De vannak más jellegű hatások is. A polgármestereknek nehézséget okoz, hogy a közfoglalkoztatottak munkáját elfogadtassa a település nyilvánosságában. Számtalan olyan konfliktussal is találkoztunk, hogy a település lakossága a közfoglalkoztatást egyfajta közösségi szolgáltatásként fogja fel, és elvárna, hogy portája előtt kaszáljanak, füvet nyírjanak.⁸³

Összességében kijelenthető, hogy a közfoglalkoztatás ma elengedhetetlen része a települési feladatok ellátásnak. Ezzel együtt azonban ugyanezeket a feladatokat jóval kisebb létszámmal és nagyobb hatékonysággal lehetne ellátni akár rendes foglalkoztatotti, akár piaci alapon megszervezve. A start programok által termelt javak bármekkora segítséget is jelentnek a közétkeztetésben, illetve a település fejlesztésében, karbantartásában, működésük hatékonyatlan. Alig akad olyan tevékenységre példa, amely támogatás nélkül, piacot szerezve önállóan is életképes lehetne. Mindezzel együtt a közfoglalkoztatásnak jelentős szerepe van abban, hogy a vidéki elmaradottabb térségekben a szociális feszültségek némileg mérséklődtek. Néhány - a nyilvánosságban is teret kapó - túlkapás mellett az általános tapasztalatunk az volt, hogy a közfoglalkoztatottak és a településvezetők kölcsönös függőségi viszonyban vannak egymással. A közfoglalkoztatottaknak szüksége van a munkára a szociális ellátórendszer-nél magasabb juttatások miatt, míg a településvezetőknek szüksége van a közfoglalkoztatottakra a településfenntartáshoz, illetve a beruházási források lehívásához. A rendszer azonban sem szabályozási környezetében, sem funkcióiban nem teljesít megfelelően. Mind a

⁸³ „Azok az emberek, akik nincsenek közmunkán, és akkor ide be lehet érteni bármit, azokban amúgy is van egy olyan dolog, hogy pl. a gyárban konkrétan a fizetések alacsonyok, van különbség, de nem sok, a közmunkás bérhez. Egy ilyen 90 ezer Ft-t számolhatok egy átlagfizetésbe, ne vegyék készpénznek, ahogy így hallom, nem látok számokat, tehát nincs sok különbség közte, még lehet, 90 sincs, sőt biztos. Ha kinéz a gyárlakon ebédszünetbe a dolgozó, és csak azt látja, hogy sétál lefelé a közmunkás, egyik helyről, a másik helyre, ő azt látja, hogy sétál lefelé, számomra egyik munkahelyről megy a másik munkahelyre, nem siet, mert az a munka ugyan úgy meg fogja várni fél óra múlva is. Belefér a munkaidejébe, mert nincs nagyobb elvárás, mert nincs nagyobb kitétel, mert nincs több virág, amit meg kell locsolni, tehát nincs nagyobb tér, de ő akkor is csak azt látja, hogy sétál. Ha odamegyek hozzá, és elmagyarázom neki, hogy ő nem sétál, hanem reggel 6-tól kint locsolja a virágot, és akkor éppen ment a másikhoz, akkor lehet, hogy megérti, csak nem megyünk oda minden emberhez megmagyarázni.” – polgármesteri interjú.

településfenntartást, mind a szociális funkciókat, mind pedig a munkaerő-piaci integrációt más-más eszközökkel hatékonyabban lehetne elérni, mint a jelenlegi rendszerben. Ez nem azt jelenti, hogy egyáltalán ne lenne szükség közfoglalkoztatásra, hanem azt, hogy jelenlegi volumenében és kizárólagosságában nem megfelelő eszköz.

9 INNOVATÍV PROGRAMOK, SZOCIÁLIS SZÖVETKEZET

A közfoglalkoztatás egyik legnagyobb problémája a nyílt munkapiacra történő kivezetés (pl. Bakó – Molnár, 2016). A közfoglalkoztatás központi irányítóinak feltételezése szerint az innovatív programok tartalmilag, az új típusú, önkormányzati tagsággal alakuló szociális szövetkezetek pedig gazdálkodási formaként alkalmasak lehetnek arra, hogy elősegítsék a közfoglalkoztatásból történő kilépést (lásd 4.1. alfejezet).

9.1 SZOCIÁLIS SZÖVETKEZETEK

Az interjúk során a vizsgált két megyében azt tapasztaltuk, hogy *a létrejött szociális szövetkezetek nem váltották be az előzetesen hozzájuk fűzött reményeket*. Számos megalakult szociális szövetkezettel találkoztunk, olyannal azonban nem, amely képes lett volna külső források nélkül a saját lábára állni; néhányhoz fűztek olyan reményeket, hogy esetleg néhány év múlva.⁸⁴ Ezzel egybecsengő tapasztalatokról számol be Váradi (2016) is: „A közfoglalkoztatásból kinövő szociális szövetkezetek fenntarthatósága nem látszik biztosítottnak, az állami támogatás megszűnése végérvényesen kihúzná a talajt a helyi értékteremtő közfoglalkoztatási programok túlnyomó többsége alól, piaci megkapaszkodásukra kevés az esély.” (im. 52. old.)

Legtöbbször a mezőgazdasági láb esetében (főleg a feldolgozásnál: lekvárok, szörpök, lecsó, savanyúság, sajt, tészta stb.) vetődik fel a szociális szövetkezet alakítása, de van helyi sajátosságú és építőipari is. A járási foglalkoztatási osztályoknak kevés rálátásuk van ezekre, a BM illetékes osztálya foglalkozik velük. Időnként, kampányszerű központi iránymutatás van arra, hogy ösztönözzék szociális szövetkezetek létrehozását. Majdnem mindenhol a minimális 7 fős létszámmal jött létre, így pl. Borsod-Abaúj-Zemplén megyében az összesen 34 ilyen szövetkezet létszáma csak pár száz fő, ezért munkaerőpiaci szempontból nincs túl nagy jelentősége.

A szociális szövetkezetekbe a legtöbb önkormányzat fél belevágni, és nem is hisznek abban, hogy akár hosszabb távon támogatás nélkül működtethetők lennének. Éppen ezért, ha a tervtárgyalás során felmerül, hogy akkor juthatnak hozzá egy eszközhöz, ha vállalják, hogy

⁸⁴ Megjegyezzük, hogy más kutatás során, más megyében találkoztunk olyan új típusú szociális szövetkezettel, amelyről elképzelhető volt, hogy egy időn után képes lesz saját lábára állni.

később szociális szövetkezet formában hasznosítják, akkor gyakran inkább visszavesznek az eszközigényből.

A tervtárgyalások során vitát szokott okozni a különböző termelési folyamatok szétválasztása. Az egyik településen ketté kívánták választani a termelést és a feldolgozást, a feldolgozást kivitték volna szociális szövetkezetbe, de a termelés maradt volna az önkormányzatnál a közfoglalkoztatás keretei között. A település szempontjából az volt ennek a megoldásnak a logikája, hogy a feldolgozást jelenleg a szabad piacon rendelik meg. A járási foglalkoztatási szervezet is szimpatizál ezzel a megközelítéssel. A helyiek elmondása szerint a BM-nek viszont az volt az álláspontja, hogy a feldolgozáshoz szükséges berendezés túlságosan drága ilyen kevés ember foglalkoztatása esetén, csak akkor járul hozzá a beruházáshoz, ha a termelést is kiviszi a szociális szövetkezetbe. Ezt viszont már nem merték vállalni, mert úgy ítélték meg, hogy a természetessel együtt nem volna nyereséges.

Volt olyan település is, ahol nem szociális szövetkezetbe, hanem nonprofit kft-be szerettek volna kivinni egy tevékenységet, amihez a BM nem járult hozzá. Megjegyezzük, hogy a mi számunkra sem érthető a szövetkezeti forma előnyben részesítése a nonprofit gazdasági társasággal szemben. A legtöbb esetben illúzióknak tűnik a nyereséges termelés, már azt hatalmas sikernek tekintenék, ha tisztos munkabért ki tudnának termelni.

A szociális szövetkezetek kapcsán összességében a következő problémákkal találoztunk:

- Nincsenek igazából életképes gazdasági ötletek, amelyek támogatás nélkül is képesek saját lábra állni és hosszabb távon működni. Sok helyen hiányzik a vezetéshez szükséges szakértelem.
- A létrejött mezőgazdasági és kézműves típusú (helyi sajátosság) programelemek (jellemzően ezekre alapoztak szociális szövetkezeteket), sem üzemméretben, sem hatékonyságban, sem munkakultúrában (humán erőforrásban), sem piacszerzésben nem álltak azon a szinten, hogy akár csak öfenntartóvá váljanak.
- Hiányzik a hálózatosodás, térségi szemlélet: ha az üzemméretet adottságnak vesszük, akkor *az értékesítést kellene szövetkezetbe tömörülve megszervezni*, ezek az értékesítési hálózatok azonban nem alakultak ki, nem lettek felépítve. A kis- és közepes települések jelentős része esetében a piacra jutás nagyobb nehézséget jelent, mint maga a termelés. A közlekedési problémákról más vonatkozásban már írtunk.

- Bár számos program volt/van a szociális szervezetek létrehozásának segítésére és támogatására⁸⁵, ezek mégsem tudták hatékonyan segíteni, hogy a szociális szervezetek megerősödjenek, meggyökeresedjenek.
- A közfoglalkoztatottak körében nem igazán népszerű a szociális szervezet, mert nagyon bizonytalanak érzik, nem szívesen cserélik fel a biztosnak érzett közfoglalkoztatást a bizonytalan szociális szervezeti tagságra.
- Hiába a magasabb bér ígérete, a szociális szervezetben magasabb teljesítményt is kellene nyújtani⁸⁶, mint a már megszokott közfoglalkoztatásban, miközben egyáltalán nem biztos, hogy ez a magasabb bér ténylegesen meg is valósul.
- Sok kudarc abból is ered, hogy olyan önkormányzatokra is rákényszerítették a szociális szervezetek létrehozását, akik erre nem érezték felkészülve magukat, de az alkufolyamat eredményeképpen ezt mégis bevállalták.
- A szociális szervezetekben a törvény szerint minden tagnak egy szavazata van, így az önkormányzatnak is. Ez azt jelenti, hogy a tagság elvileg leszavazhatja az önkormányzatot. Mivel a tagok ezer szálon függenek az önkormányzattól ennek a bekövetkezését nem tartják valószínűnek, de rendkívül bonyolult és többekben rossz érzéseket is kelt a szervezeti működési mód „eljátszása”.

9.2 A KÖZFOGLALKOZTATÁS ÉS AZ INNOVATÍV FOGLALKOZTATÁSI PROGRAMOK KAPCSOLATA

Az előző (2007-13), és a jelenlegi (2017-2020) ciklusban is számos foglalkoztatást elősegítő Uniós program futott Magyarországon. Ezek célcsoportjai – tartós munkanélküliek, szakképzetlenek, hátrányos helyzetű térségekben élők – gyakorlatilag megegyeznek a közfoglalkoztatásban résztvevőkkel. Az előző ciklusban a következő ilyen jelentős programok futottak:

- TÁMOP 1.4.3. (több körben) Innovatív, kísérleti foglalkoztatási programok⁸⁷: a pályázat keretében 60-200 millió forint között nyerhettek támogatást főleg non-profit szervezetek, melyek innovatív foglalkoztatási projekteket valósítottak meg

⁸⁵ Például újabban az OFA Országos Foglalkoztatási Közhasznú Nonprofit Kft. által menedzselte „Fókuszban az önkormányzati tagsággal rendelkező szociális szervezetek” támogatási program, ahol 36 hónapra, 18 hónap fenntartási kötelezettség mellett pályázhatnak már létrejött szociális szervezetek.

⁸⁶ „Nem akarnak kimozdulni a közmunkából, ők maguktól nem akarnak szociális szervezeteddit játszani, ott felelősség van, ott dolgozni kell” – kistélepülési polgármester.

⁸⁷ Lásd: <https://www.palyazat.gov.hu/doc/2440> és <https://www.palyazat.gov.hu/doc/2439>

- TÁMOP 1.4.1 (több körben) Hátrányos helyzetű célcsoportok foglalkoztatásának támogatása a nonprofit szervezetek foglalkoztatási kapacitásának erősítésével:⁸⁸ a pályázati konstrukció célja a fiatalok foglalkoztatásának, munkatapasztalatuk megszerzésének elősegítése, valamint a civil szervezetek fejlesztése, a szolgáltatói kapacitások megerősítése.
- TÁMOP 1.4.6 Tranzitfoglalkoztatás az építőiparban:⁸⁹ a konstrukció célja hátrányos helyzetű emberek munkaerő-piaci elhelyezkedésének elősegítése tranzitfoglalkoztatási programok segítségével. Cél, hogy a munkanélküliség állapotából a tartós foglalkoztatás állapotába juttassa a szakképzetlen, illetve elavult, nem piacképes szakképzettséggel rendelkező hátrányos helyzetű munkanélkülieket a foglalkoztatással összekapcsolt szakképzés révén.

A jelenlegi Uniós ciklusban a következő releváns programok indultak el:⁹⁰

- GINOP-5.1.3-16 Társadalmi célú vállalkozások ösztönzése:⁹¹ a konstrukció célja a társadalmi célú vállalkozások dinamizálása és stabilizálása – piacképes termékek és szolgáltatások előállításának ösztönzése révén, fenntartható üzleti modell alapján – tartós foglalkoztatási lehetőségek létrehozása érdekében. (Új munkavállaló foglalkoztatása, piacra jutás támogatása).
- GINOP-5.1.4-16 Tranzitfoglalkoztatási programok támogatása:⁹² a konstrukció fő célja a hátrányos helyzetű emberek munkaerő-piaci elhelyezkedésének elősegítése tranzitfoglalkoztatási – foglalkoztatással egybekötött képzési – programok segítségével.

A jelenlegi kvalitatív kutatás, illetve előző kutatási tapasztalataink alapján általánosságban kijelenthetjük, hogy a célcsoport bevonását ezekbe a programokba a kiterjedt közfoglalkoztatási rendszer jelentősen nehezítette. Bár a konstrukciók többsége mind a képzés, mind a támogatott foglalkoztatás alatt a közfoglalkoztatotti bérnél magasabb, minimálbért kínált a programban résztvevőknek, hosszabb távon biztonságosabbnak és kényelmesebbnek tűnt a közfoglalkoztatási programokban maradni. Mivel ezek a programok sok esetben pilot jellegűek⁹³ voltak és még lokálisan is nagyon korlátozott hatásúak, rendszerszintű változást nem tudtak hozni a munkanélküliek, illetve a munkaerő-piac szempontjából. Általános tapasztalat, hogy a támogatási, illetve a kötelező fenntartási időszakon túl elenyésző azon projektek

⁸⁸ <https://www.palyazat.gov.hu/doc/3955>

⁸⁹ <https://www.palyazat.gov.hu/doc/4090>

⁹⁰ A GINOP 5-ös prioritásának két nagy projektjéről: a GINOP-5.1.1-15 Út a munkaerőpiacra és GINOP-5.2.1-14 Ifjúsági Garancia már korábban szoltunk.

⁹¹ <https://www.palyazat.gov.hu/ginop-513-16-trsadmli-cl-vllalkozsok-sztnzse>

⁹² <https://www.palyazat.gov.hu/ginop-514-16-tranzitfoglalkoztatsi-programok-tmogatsa>

⁹³ Nem is lehettek mások, vagyis itt nem azt állítjuk, hogy ez a probléma.

száma, amelyek hosszabb távon is életképesnek és fenntarthatónak bizonyultak. Ezzel együtt ezek a programok legalább számos pszichoszociális és kompetenciafejlesztő támogatást nyújtottak a résztvevőknek, melyek közvetett hatását nehéz mérni, vizsgálni, míg a közfoglalkoztatással kapcsolatban az egyik legfőbb kritika éppen az, hogy nem nyújt olyan szolgáltatást, melyek segítségével az elsődleges munkaerőpiac felé lenne képes orientálni a résztvevőket.

10 VISSZAVEZETÉS AZ ELSŐDLEGES MUNKAERŐPIACRA

A közfoglalkoztatás mobilizálható munkaerőt köt le jelentős költségvetési kiadást okozva, miközben a gazdasági növekedést fékezi az egyre feszítőbb strukturális munkaerőhiány is. Ebben a fejezetben azt vizsgáljuk az interjú tapasztalataink alapján, hogyan próbálja segíteni az állam a piaci foglalkoztatók és a közfoglalkoztatottak egymásra találását munkaközvetítéssel és a közfoglalkoztatottak nyújtott elhelyezkedési juttatással.

Nemzetközi jelenség, hogy az állami foglalkoztatási szolgálatok viszonylag sikertelenek az alacsony képzettségűek közvetítésében, ennek a problémának több fejlesztési stratégiája és gyakorlati projektje ismert (Larsen–Vesan 2011). Az információnyújtásra és az állasközvetítésre vonatkozó leginkább konzisztens elképzelés a magyarországi foglalkoztatási szolgálat gyakorlatában az uniós csatlakozás előtt végzett Phare modernizációs program volt (átfogóan Hansen 2003, továbbá Lock 2003, Dupont és társai 2004). Az állami munkaközvetítés eredményességének feltétele és egyben szerepkonfliktusa, hogy mind a munkáltatók, mind az álláskereső szempontjait képviselnie kell, mindkét fél a megbízottjának kell tekintse. Az említett magyarországi modernizációs program azt a nemzetközi stratégiai irányt követte, amely a hagyományos munkaközvetítés szerepkonfliktusaiból való radikális kilépésnek látja egyedül értelmét.

Az „új szolgáltatási modell” abból indult ki, hogy az információs szolgáltatások hatékony biztosítása érdekében pontos célzásra van szükség. Egyrészt arra, hogy minden álláskereső hozzáférjen az üres álláshelyekre vonatkozó információkhoz – még hozzá az interneten keresztül is –, másrészt arra, hogy tanácsadásban és egyéni esetkezelésben azok és csak azok részesüljenek, akik önállóan nem tudnak eligazodni és munkát találni. A leginkább időigényes egyéni esetkezelésbe nem szabad túl sok embert bevonni, hiszen azt a kapacitások feltehetően nem teszik lehetővé. Ez együtt kell járjon más feladatok ellátásának átszervezésével is, a munkanélküli-segély folyósításának indokoltsági vizsgálatában a jobb helyzetű ügyfeleknél az önálló keresésről való kikérdezéssel kell helyettesíteni az állásfelajánlásokat. A leghátrányosabb helyzetű ügyfelek megsegítése főleg azokkal az eljárásokkal lehetséges, amelyek lehetővé teszik, hogy a munkáltatók és munkavállalók kölcsönösen „kipróbálják” egymást (mentorálás, informális beajánlás, rövid idejű bértámogatás). A modell nélkülözhetetlen ele-

me az ügyfelek szolgáltatások közötti elirányítását segítő kategorizálási eljárás (profiling) (Bódis 2012).

Az uniós csatlakozás óta azonban kevés jele van, hogy a szolgáltatások fejlesztése érdekében az állami munkaközvetítést végző szervezet szigorú koncepcionális logika szerint osztotta el az ügyfeleket illetve az apparátus kapacitásait. Akár egyik, akár másik csorbát szenved, az jelentősen ronthatja az eredményességet. Nem javult a szolgáltatások célzása, amely a fenti koncepció alapja lett volna, az ügyfélkategorizálási (profiling) eljárás pedig a megvalósítás során elsikkadt, a napi gyakorlatban az új információs rendszerbe beépített egyszerű változatát is elvétve alkalmazzák (Cseres-Gergely–Scharle 2010).

Bódis (2012) az állami munkaközvetítés logikáját és folyamatait ismertető és értékelő elemzése szerint a közvetítést végző munkatársak és vezetőik hagyományosan nagy jelentőséget tulajdonítanak az előszűrésnek, melyet a munkáltatói igények kielégítése egyik fő biztosítékának tekintenek. Ez ellentmond a fent összefoglalt fejlesztési koncepciónak, miközben hozzátartozik a munkatársaknak a szervezet létrehozása óta jellemző tudáskészletéhez és szerepfelfogásához.

Az önszelekciónak az átfogó fejlesztési koncepcióban szintén kulcsszerep jut, de nem a kirendeltségi munkatársak által végzett közvetítés során, hanem az ügyintézői kapacitást nem igénylő önkiszolgálás révén (Hansen 2003). A kapacitások ott javasolt elosztása az aktiválást – vagyis az önálló álláskeresés ellenőrzésének és a támogató szolgáltatásoknak a kombinálását – is biztosíthatja (Larsen–Vesan 2011). Ezzel szemben a hagyományosan jellemző és az interjúink erre vonatkozó válaszaiból ítélve jelenleg is tovább élő munkaközvetítési gyakorlatok inkább nehezíthetik az aktiválást, mivel nem világos, hogy a felajánlott álláslehetőség elfogadása mikor kötelező a munkanélküliek számára, illetve mikor van a választásukra bízva. Az aktiválást ehelyett a foglalkoztatáspolitikai az évtizedfordulón a lehető legegyszerűbb és rosszul célzó eszközzel, az ellátás idejének nagymértékű csökkentésével biztosította.

Az álláskeresők jobb kategorizálása és a munkaügyi szolgáltatások hatékonyabb célzása érdekében az állam foglalkoztatási szerve 2016 januárjától új országos profiling rendszert vezetett be az előző uniós ciklus során kidolgozott módszertan alapján.⁹⁴ A korábbi kezdeményezéshez hasonlóan, három típusba sorolják be az ügyfeleket: (1) önállóan elhelyezkedni tudók, (2) támogatással elhelyezhetők, illetve (3) nehezen elhelyezhetők, a közfoglalkoztatás javasolható. A rendszert – szintén európai uniós forrásból⁹⁵ – a következő időszakban az EU

⁹⁴ TÁMOP 1.3.1-12/1-2012-0001 azonosító számú - „A Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat fejlesztése II.” című kiemelt projekt keretében. Módszertani anyagokat lásd:

http://nfsz.munka.hu/engine.aspx?page=showcontent&content=full_tamop_131_12_1ap_eredemeny

⁹⁵ GINOP 5.1.1/VEKOP 8.1.1 központi fejlesztő elemeihez rendelt teljes forrás: 5,0 Mrd Ft

<https://www.palyazat.gov.hu/doc/4535>

országspecifikus ajánlásának ösztönzésére várhatóan továbbfejlesztik módszertani és informatikai téren egyaránt. Egy 2016-os jogszabály újra bevezeti a kétezres évek második felében már alkalmazott egyéni cselekvési tervet is, amelyet az állami foglalkoztatási szerv köteles elkészíteni és a végrehajtását nyomon követni az álláskeresőkkel.⁹⁶ Az interjúk tapasztalatai szerint a folyamatot meglehetősen formálisan végzik, amihez hozzájárulhat, hogy a foglalkoztatási osztályok dolgozóinak kapacitását nem szabták a plusz feladathoz.

A vállalati ügyfelek két jellemző típusa a tevékenységüket kezdő vagy a létszámukat gyorsan növelő tömeggyártók, illetve a közvetítéssel együtt támogatást igénylő mikro- és kisvállalatok. Ők többnyire elvárják a kirendeltségi munkatársak szerint, hogy előzetesen szűrjék azokat, akik a vállalatnál érdeklődni és felvételre jelentkezni fognak. A szűrésre pedig gyakran az ad alkalmat, hogy az állásinformáció hiánytalan formában csak ügyintézői közreműködéssel áll rendelkezésre. Az állami munkaközvetítőhöz forduló nyílt piaci foglalkoztatók jelentős része kevés forrást szán a felvételi szűrésre, és szívesen hagyatkozik az közvetítő munkatársak tapasztalatára. Az, hogy sor kerül-e munkafelajánlásra, gyakran az ügyintézők egyéni tapasztalatain alapuló, egyszerű módszerek alapján dől el, amelyek egyben biztosítják a hivatalnokok egyéni és szervezeti kontrollját a munkáltatók és az állást keresők egymásra találásának folyamata felett.

A foglalkoztatási szolgálat munkatársai tisztában vannak azzal, hogy a tesztek és más módszeres eljárások hiányában végzett előszűrés nagyon tökéletlen, és ezért szívesen támaszkodnak az álláskeresők önszelekciónak. Ezt a hivatali eljárásrend a kötelezettséggel nem járó kiértékelési formák révén teszi lehetővé, amelyet az interjúink alapján a jelenlegi gyakorlatnak is részét képezik.

Az ügyfél kötelezően visszahozandó közvetítőlapot jellemzően csak a biztos felvétel esetén kap, amivel két legyet ütnek egy csapásra: az alkalmatlan vagy dolgozni nem akaró ügyfél nem rombolja a munkáltatói kapcsolatokat, és ritkábban kerül sor az állásajánlat visszautasítására, aminek nyomán szankciót kell mérlegelni. Az értesítési technikák, az önszelekciónak lehetőségének csökkenő mértékében, a következők:

- Közvetítőlapot kap az ügyfél a lakáscímére. Előszűrésre csak az adatbázis alapján van lehetőség, a meg nem jelenés általában szankcióval jár, az állásajánlat visszautasítása – elfogadható indok hiányában – úgyszintén. Sürgető munkaerőigény és világos kompetenciaelvárások esetén alkalmazzák. Előfordul a hierarchiából érkező nyomás esetén, vagy ha az ügyfelet más, nehezen bizonyítható mulasztásáért kifejezetten szankcionálni akarják.

⁹⁶ 32/2016. (IX. 8.) NGM rendelet.

- Közvetítőlapot kap az ügyfél a hivatalban. Előszűrésre a személyes találkozás során is van lehetőség, és értelemszerűen csak azokat érinti, akik a munkaügyi kirendeltségen való megjelenés követelményének már eleget tettek.
- Értesítőlevél egyéni állásajánlat beérkezéséről. Az ügyfelet azért hívják be a munkaügyi kirendeltségre, hogy tisztázzák a kölcsönös elvárásokat, és eldöntsék, hogy adnak-e közvetítőlapot. A meg nem jelenést esetenként szankcionálják, de gyakran nem kerül rá sor. Sürgető állásigények esetén alkalmaznak, aminek speciális esete, ha a munkaközvetítő nincs meggyőződve arról, hogy a munkáltató betartja a munkafeltételekre vonatkozó ígéreteit, és ezért vonakodik szankciót alkalmazni, ha az ügyfél visszautasítja az ajánlatot.
- Értesítőlevél csoportos tájékoztatóról. A munkáltató tartja (amely lehet maga a nyílt munkaerő-piaci foglalkoztató, vagy gyakrabban a neki toborzó és kölcsönző cég, de nagy országos közfoglalkoztató is) a kirendeltség közreműködése mellett; a távolmaradás vagy az ajánlat visszautasítása ritkán jár szankcióval, de nem kizárt, hogy később kényszerítőbb eszközt alkalmaz a munkaügyi kirendeltség (Bódis 2012).

Az interjúk tapasztalata alapján a hosszabb idő alatt kialakult munkaközvetítési módszereket néhány éve elemző kutatás óta a közvetítési gyakorlat fokozottabban épít a regisztrált ügyfelek önszelekciónjára. Az álláskereső ösztönzésének és támogatásának (aktiválás) még kevésbé vannak módszeres eljárásai. A hivatal dolgozói reagálnak a bürokratikus ösztönzőkre, a munkaközvetítés szakmailag valószínűleg egyszerűsödött az elmúlt években, miközben a munkatársak továbbra is törekednek az adminisztratív munkaterheiknek a hatáskörükben lehetséges csökkentésére. Ennek több magyarázata lehet: a felajánlható piaci munkahelyek évekig csökkenő száma, a biztosítási és segély jellegű pénzbeli munkanélküli-ellátás időtartamának csökkentése, a foglalkoztatáspolitikai fókuszának áthelyezése a közfoglalkoztatásra, és nem utolsósorban az állami foglalkoztatási szolgálat többszöri jelentős átszervezése az elmúlt tíz évben, amely a munkatársak számának csökkenésével és nagy részük kicserélődésével járt.

A vizsgált közfoglalkoztatotti és piaci álláshelyek többségének közös sajátossága, hogy képzettségi kritériumot nem tartalmaznak, a közfoglalkoztatásban az egészségügyi alkalmaság, a piaci munkakörökben – legalábbis a nagyobb munkáltatóknál – valamilyen tesztfeladatok megoldása a szűrési kritérium, ezen kívül az álláskeresőnek az adott munkáltatónál esetleg lezajlott korábbi foglalkoztatásának tapasztalata számít. Bár a dolgozók cserélődése nem túl költséges, különösen a nagyobb foglalkoztatóknál, a túlzottan ítélt fluktuációt csökkenteni szeretnék. A piaci álláshelyeken a beválás egyik tényezője az álláskereső motivációja, amely a munkáltató előtt rejtve maradhat, ha a közfoglalkoztatott vagy a segélyben részesülő esetleg

csak a kizárás elkerülése érdekében vállalja az utazással és a közfoglalkoztatásnál sokak szerint nagyobb munkaintenzitással járó piaci foglalkoztatást. A beválás másik tényezője, a szükséges képességek fejlesztése megfelelő képzéssel és mentorálással biztosítható, amelynek programjai során az eredménymutatók teljesítése érdekében szintén szívesen alkalmazzák a jelentkezők önszelekcióját.

Az elsődleges munkaerőpiacra integrálható közfoglalkoztatottak arányát befolyásolja, hogy mennyi álláshely elérhető, az egyén mennyire mobilizálható, a kompetenciáit, mentális és egészségügyi állapotát tekintve mennyire alkalmas az elsődleges munkaerőpiacon elhelyezkedni. A minisztériumi interjúalanyainkat megkértük, becsüljék meg az elsődleges munkaerőpiacon elhelyezkedni képes közfoglalkoztatottak arányát. Egyetértés volt abban, hogy a kedvezőbb munkaerő-piaci pozíciójú megyékben nagyobb arányban alkalmatlanok, mivel az alkalmas embereket már felszívta a munkaerőpiac, míg a rosszabb helyzetű megyékben, főleg a térségi központoktól távoli településeken, nagyobb arányban vannak olyanok, akik különösebb nehézség nélkül átvezethetők lennének, ha lenne a közelben megfelelő munkahely.

Az elsődleges munkaerőpiacra való kilépés szempontjából három csoportot különböztetünk meg: **(a)** különösebb segítség nélkül, azonnal elhelyezhető lenne, **(b)** oktatással, képzéssel, szakmai segítséggel képessé tehető arra, hogy az elsődleges munkaerőpiacon elhelyezkedjen, **(c)** egészségügyi és mentális problémák miatt nem, vagy csak támogatott, szociális foglalkoztatás keretében képzelhető el az elhelyezkedése. A járási foglalkoztatási osztályvezetők és a polgármesterek egy részét megkértük, becsüljék meg a közfoglalkoztatottak megoszlását a fenti kategóriák között. A fejletlenebb területeken 10-20 százalékra tették azok arányát, akik megfelelő munkahely esetén minden további nélkül átvezethetők lennének az elsődleges munkaerőpiacra, 20-40 százalékra azokat, akiket támogató szolgáltatásokkal szintén integrálhatónak tartanak, és 30-50 százalékra azokat, akiknek az elhelyezését nem tudják elképzelni. Ezek a becslések közel állnak a minisztériumi szakértők fejletlenebb régiókra vonatkozó becslésétől.

(a) Ennek a csoportnak a közfoglalkoztatásban ragadása munkaerő-piaci szempontból a leginkább indokolatlan. Gyakorlatilag azonnal fel tudná szívni őket az elsődleges munkaerőpiac, viszont a közfoglalkoztatók is abban érdekeltek, hogy ezt a réteget benn tartsák a rendszerben, mivel rájuk támaszkodva tudják a programokat menedzselni: ők a brigádvezetők, szervezők, adminisztrátorok, szakmunkások. Ezért is van az, hogy – ezt szinte minden megkérdezett polgármester elmondta – ha valamit változtatnának a rendszeren, a bérek differenciálása lenne az. Mivel ez nem lehetséges, ezért különböző nem szabályos technikákkal, ahol megtehetik, saját forrásból is, a használható emberek bérének a piaci sinthez igazításával próbálják őket a rendszerben tartani. Hamarosan eldőlhet, mennyire lesz kiszívó hatása a minimálbérnek illetve bérminimum megemelésének, amely növelte az ollót a piaci bérek és a közfoglalkoztatási bér között.

(b) Ez a csoport klasszikus fejlesztési, támogatási segítségre szorulna. Ezek a munkaerőpiaci szolgáltatások azonban jelentősen visszaszorultak, leépültek az elmúlt években, ilyen szolgáltatásokat a közfoglalkoztatottak gyakorlatilag nem kapnak. A GINOP 6.1.1 programban indult képzések elvileg éppen ezt a csoportot célozzák, azonban a képzések hatékonysága megkérdőjelezhető, illetve gyakran olyan szakképzést biztosítanak melyek a közfoglalkoztatásban hasznosíthatóak elsősorban (például fakitermelő, erdőművelő, gyógynövénygyűjtő, motorfűrész-kezelő, száraztésztagyártó, parkgondozó, közfoglalkoztatás szervező, kerti járda-kövező). További probléma, hogy hiányoznak belőle a szociális segítő elemek, melyek támogathatnák ezen csoport kilépését. Szintén probléma – amit a kutatásban nem tudtunk vizsgálni – a közfoglalkoztatottak élethelyzete és motivációi. Hiába lenne álláshely az elsődleges munkaerőpiacon, ha a piaci szféra elvárásai, munkakultúrája, teljesítményorientációja elmentmondásban van ennek a csoportnak az általános mentális, egészségügyi állapotával, motivációs szintjével és habitusával. Sokan nem mernek kilépni a megszokott környezetből („szédülök, ha el kell hagynom a falut”), mivel a szociális kapcsolataik leépültek, számos frusztráció, önbecsüléshiány halmozódott fel az évek folyamán, ezek alacsony motivációs szinthez is vezettek. Anyagi ösztönzőkkel ezeket nemigen lehet lebontani, és a piaci álláshe-lyeken elérhető többletbér nem kompenzálja a közfoglalkoztatás biztonságát. Ebben a csoportban jelentős segítő munkára lenne szükség, miközben a képzések főleg a szakképzettség növelésére irányulnak. Ez azért sem a legszerencsésebb, mert ennek a csoportnak főleg a be-tanított munkák elérhetőek, melynek fogásai a munkáltatónál sajátíthatók el, ugyanakkor szükség van olyan habitusokra és magatartásmintákra, melyek ennek a csoportnak a tagjainál nem interiorizálódtak (munkakultúra, fegyelem, tervezés, időbeosztás, szociális képességek, monotoniatűrés).

(c) A szociális és rokkantsági ellátások szigorításával komoly egészségügyi és mentális problémákkal sújtott nagy létszámú csoport is került a közfoglalkoztatás merítési bázisába. Ők komolyabb segítő beavatkozások nélkül nem emelhetők át az elsődleges munkaerőpiacra, továbbá jelentős részük a megváltozott munkaképesség miatt csak bizonyos típusú feladatok-ra, döntően nem megterhelő fizikai munkák elvégzésére alkalmas. A közfoglalkoztatás jelenlegi rendszere éppen olyan lábakat és a működtetésükhöz szükséges kapacitásokat nem dolgozta ki, ahol nagy számban foglalkoztatható lenne ez a csoport: például kevés a varroda és más könnyebb fizikai munka. A speciális közfoglalkoztatás egyelőre pilot jelleggel, alacsony létszámmal és finanszírozással indult. Ezen réteg foglalkoztatása az elsődleges munkaerőpiacon, csak szociális (támogatott) foglalkoztatás keretében képzelhető el.

Térjünk vissza a piaci és közfoglalkoztatók illetve az álláskeresők – akik közé a közfoglalkoztatottakat is számítjuk – megfelelő összepárosodását segítő állami munkaközvetítés eljárásaihoz! A korábban bemutatott tényezők azt eredményezik, hogy a munkáltatók szívesen támaszkodnak kisebb, részben formális és az eredményességben intenzíven érdekelt közvetítő

szereplőkre, mint a települési vezetők illetve a foglalkoztatók már meglévő dolgozói. Az interjúk szerint viszonylag ritkán kerül sor arra, hogy a regisztrált munkanélküliek közül a jogszabály szerint az állásajánlatnak megfelelő ügyfeleket minden más kritériumra "vakon" leválogatva közvetítsenek hivatalosan, vagy akár csak hirdessenek tájékoztatót a foglalkoztatási osztályon. Ha az utóbbira kerül sor, akkor gyakoribb, hogy telefonon vagy közönséges postai levélben értesítenek, semmint a hivatalos és a meg nem jelenés esetén szankcionálásra is lehetőséget adó tértivevényes formában. Az interjúalanyok szerint az igényelt létszám felvételéhez akár tízszer annyi álláskeresőt "meg kell mozgatni", miközben a munkaerőigény kétszeresét kitevő létszám csoportos tájékoztatásra behívása is vita tárgya lehet.

Nem meglepően az önkormányzati közfoglalkoztatás esetén a leggyakoribb, hogy a településvezetők által elküldött listán szereplő regisztrált ügyfeleket közvetítik ki a munkára, ami így csupán adminisztratív jellegű. Az országos közfoglalkoztatók is igyekeznek adatbázist építeni azokból az emberekből, akikkel évről évre kölcsönösen beváltak egymás számára, létszámbővítés esetén az ő információikra támaszkodni, saját megbízottak közreműködésével egyes településekről brigádokat szervezni, és a hivatalos közvetítést az önkormányzatokhoz hasonlóan szintén lista alapján kérni a foglalkoztatási osztálytól. Az ismertetett okokból gyakran ad okot az országos közfoglalkoztatók elégedetlenségére, amikor egy adott létszám kiközvetítését kérik. A minden előszűrés mellőzését és a csupán mennyiségi teljesítést azonban nem erőltetik, mert csak káruk származna belőle, a meghíúsult felvételekből vagy a munkahelyi nem megfelelésből eredő költségek és a hírnevük romlása révén.

Néhányan felvetik, hogy a közfoglalkoztatók rátermettebb munkaerőért folyó versenyében az országos szervezetek alulmaradnak a polgármesterekkel szemben, akiknek intenzívebb a kapcsolatuk a járási hivatalokkal, mint a távolabbi közfoglalkoztatóknak. Ez azonban csak részleges magyarázat, mivel a települési programokba sem a foglalkoztatási osztály válogat, ráadásul az országos közfoglalkoztatók területi szervei – ha változó intenzitással és elégedettséggel is –, szintén a helyi viszonyokat ismerő állandó partnerei a foglalkoztatási osztályoknak. Ahol okkal hivatkozhatnak arra, hogy a kétféle közfoglalkoztató által nyújtott feltételek értékelése az álláskeresők megítélésétől függ, és hiba volna a felek egymásra találásába valamelyik közfoglalkoztató javára túlzottan beavatkozniuk.

Van példa olyan esetre is, hogy a település lakóinak foglalkoztatottságáért elkötelezett polgármester jár el egy országos közfoglalkoztatónál annak érdekében, hogy fizessen munkásszállítást olyan településről, ahol a távolság miatt addig nem vettek részt az országos közfoglalkoztatásban, ugyanis az önkormányzat által szervezett programokban nem tudnak minden igénylőt foglalkoztatni. Az országos közfoglalkoztatók munkaerőigényeit szűkíti, hogy ritkán vállalnak munkásszállítást (melyet a megítélésük szerint a kapott dologi költség nem fedez), a közfoglalkoztatottaknak gyakran a változó munkahelyre eljutást is maguknak kell megoldani, s ezért általában a munkavégzés helyének közvetlen közeléből toboroznak.

A gazdasági növekedéssel újra bővülésnek indult az állam által nyilvántartott betöltetlen álláshelyek száma, amihez az állam a felajánlott piaci álláshelyek elfogadásának előírásával és támogatásával reagált. Visszatért egy évekig ritkán tapasztalt jelenség, az állami közvetítőhöz munkaerőigényt benyújtó piaci foglalkoztatók növekvő elégedetlensége.

A korábban említett elhelyezkedési juttatás a közfoglalkoztatottakat is ösztönzi a nyílt munkaerőpiacon való keresésre és elhelyezkedésre, mivel ennek sikere esetén a közfoglalkoztatás tervezett idejének végéig részesülhet a foglalkoztatást helyettesítő támogatásnak megfelelő összeget. Az egyes megyékben nem ugyanolyan módon tájékoztatták és ösztönözték erről a munkáltatókat, amelynek keretét a 2016-os évben nem sikerült lehívni. Az interjúalanyaink a támogatási konstrukciónak arra a sajátosságára hívták fel a figyelmet, hogy a közfoglalkoztatottak ösztönzése nem párosult a munkaadókéval, akik ritkán köteleződnek el hosszabb időre olyan munkavállalók iránt, akiket nem volt módjuk megismerni.

A döntéshozók adminisztratív eszközzel is igyekeztek a közfoglalkozásból az elsődleges munkapiac felé terelni az ügyfeleket, a foglalkoztatási törvény 2017 elejétől érvényes módosításával a közfoglalkoztatott köteles elfogadni a felkínált álláslehetőséget vagy képzést, különben kizárható a rendszerből. Feltehetően arra a tapasztalatra reagáltak ezzel, hogy a közfoglalkoztatásban résztvevőket nem szívesen közvetítik, és nehezen is kötelezhetőek, így fokozott a veszélye annak, hogy a rendszerben ragadnak.

A helyi munkaerőpiacokon ugyanakkor régóta előfordul néhány kisebb vagy nagyobb foglalkoztató, akik a közfoglalkoztatásból vagy a segélyből kizárás fenyegetését kihasználva akarnak dolgozókat toborozni és kipróbálni alacsony költséggel, miközben a munkafeltételeik közismerten rosszak (nagyon rövid időszakokra, akár hetekre kötnek szerződést, nem tartják be a munkaidőre, a fizetésre és a béren kívüli juttatásokra vonatkozó ígéreteiket stb.).⁹⁷

A nagyobb munkaerőigények, különösen az induló vagy bővülő multinacionális vállalatok betanított munkaköreibe való felvétel esetén, a foglalkoztatási osztályok gyakran szerveznek a saját helyiségükben csoportos tájékoztatót és lehetőséget a felvételi teszt megírására. A közvetítést túlzottan erőltetni ezeknek a vállalatoknak sem érdemes, mivel a nem őket választó ügyfelek akár szándékosan elrontják a tesztet.

A piaci foglalkoztatók növekvő munkaerőigénye részben a legrátermettebb közfoglalkoztatottakra, az önkormányzati és országos programok kulcsembereire irányul, ami nyilván

⁹⁷ A foglalkoztatási osztályok ilyen esetekben általában nem vállalják a hatósági kényszer alkalmazását (ahogy korábban sem tették) a regisztrált álláskeresőkkal szemben, mert csak hátrányuk származna belőle: jogorvoslati eljárások, sokszoros adminisztráció, romló társadalmi megítélés. A munkáltatóknak is érdemes óvakodniuk a közvetítés túlzott erőltetésétől, ha nem akarnak esetleg az indokoltnál is kedvezőtlenebb színben feltűnni a helyi munkaerőpiacon, az őket elkerülni akaró álláskeresőket illetve a foglalkoztatási osztály magyarázkodásra kényszerítése miatt.

fokozza a munkáltatók érdekkellentétét. A járási foglalkoztatási osztályokat olyan kritika érheti a környező települések vezetői részéről, hogy a programjaik lebonyolítását és további tervezhetőségét veszélyezteti a közfoglalkoztatottaknak az elsődleges munkaerőpiacra való intenzív közvetítése, és ezt az eljárás adminisztrációs munkaigénye is fékezheti.

A megfelelő mennyiségű és minőségű betanított munkás toborzásával, a dolgozókat kereső cégek és az állami foglalkoztatáspolitikai felelősségével kapcsolatban az elmúlt egy-két évben gyakoribbá váltak azok a kritikák és próbálkozások, amelyek a kétezres években is tapasztalhatók voltak a multinacionális összeszerelő üzemek és az állami foglalkoztatási szolgálat kapcsolatában (Bódis 2012). Egyes közepes és nagyobb vállalatok a helyi állami és politikai vezetésnél panaszkodnak a kielégítetlen munkaerőigényük miatt, ennek nyomán kampány-szerű tömeges közvetítésekre kerül sor, amelyek eredménytelenül záródnak a sikertelen tesztek magas száma miatt. A jelenleg folyó vagy tervezett támogatási programok keretében betanító képzések indultak konkrét nagyvállalati munkaerőigények kielégítésére, amelyekbe a közfoglalkoztatottak önszelekcióját és a hivatal által elvégzett szelekciót kombinálva válogatják az ügyfeleket, és kiegészítik a szokásosnál alaposabb tájékoztatással a munkáltató által kínált távlat megismertetése és elfogadtatása érdekében. Más tervezett programok még nem indultak el, mert a munkáltatók egyelőre túlzott mértékű állami finanszírozásra számítanak. Az interjúk tapasztalataink szerint egyelőre nem szánták el magukat olyan költségek vállalására, amelyek az eddigi feltételek mellett lehetővé tették volna a piaci foglalkoztatás akadályainak enyhítését (a hiányzó képességek pótlása, egyéni mentorálás, a munkáltatók hírnevének javítása, perspektíva nyújtása és bizalomépítés).

11 ÖSSZEFOGLALÓ

A tanulmányban bemutatott kutatás alapvető célja annak megértése, milyen tényezőktől függ, hogy az egyes települések milyen típusú és terjedelmű központi forrásban részesülnek a helyi foglalkoztatási lehetőségek bővítése érdekében. Mivel a 2011 óta a foglalkoztatási eszköztár domináns eszköze a közfoglalkoztatás, a kérdés ilyen módon is átfogalmazható: milyen tényezőktől függ, hogy mekkora és milyen típusú közfoglalkoztatási keretet kapnak az egyes települések? Ehhez kapcsolódó kérdések, hogy milyen következményei vannak a keretek elosztási módszerének, milyen funkciókat tölt be ténylegesen a közfoglalkoztatás, hogyan hat mindez a helyi munkapiacra?

A kérdésre kétféle eszköztárral keressük a választ. Egyrészt egy, a 2011-2014 közötti időszakra vonatkozó munkaügyi, közfoglalkoztatási adatbázis feldolgozásával, másrészt a minisztériumokban, országos közfoglalkoztatóknál, megyei és járási foglalkoztatási (fő)osztályokon és településeken a közfoglalkoztatás tervezéséről és területi elosztásáról készült interjúk révén.

A kutatás fontos jellemzője, hogy a kvantitatív és kvalitatív módszereket egymással szoros kölcsönhatásban alkalmaztuk. A számítási eredményeket felhasználtuk az interjú-kérdések megfogalmazása során, az interjúk pedig olyan elemzési szempontokat is felvetettek, amelyekre korábban nem gondoltunk. Az interjúkban több, a számok elemzése során tapasztalt jelenségre kaptunk meggyőző magyarázatot.

Legfontosabb eredményeink ismertetése előtt megemlítjük, hogy az adatelemzésnek volt egy nem várt mellékterméke. Megállapítottuk, hogy nem elhanyagolható mértékű belső ellentmondások, koherencia-zavarok vannak a munkanélküli nyilvántartás, a nyilvántartás szüneteltetésére és a közfoglalkoztatásra vonatkozó adatok között. Ezeknek az ellentmondásoknak a tisztázása feltétlenül szükséges ahhoz, hogy világosan lássuk a regisztrált munkanélküliek tényleges számát. A foglalkoztatást helyettesítő támogatás nyilvántartásában is felmerül a belső ellentmondások gyanúja. Az interjúk során az adattartalom pontosságára vonatkozó kérdéseket is feltettünk és arra a következtetésre jutottunk, hogy javítaná a koherenciát, ha a foglalkoztatást helyettesítő támogatás adatrögzítése is közvetlenül a munkaügyi rendszerben történne.

A hosszabb időtartamú közfoglalkoztatás megyei keretszámainak kialakítása során a Belügyminisztérium egy képletet alkalmaz, amely a regisztrált munkanélküliek és a foglalkoztatást helyettesítő támogatásra jogosultak számát veszi figyelembe. Ez a képlet csak kiindulópontot jelent a megyei keretszámok elosztása során, az arányokat a korábbi évek tapasztalatai alapján is korrigálják.

Megállapítottuk, hogy a tervezési folyamat során mind a hosszabb időtartamú közfoglalkoztatásnak, mind a közfoglalkoztatás egészének egy másik „vonzási középpontja” alakul ki. *Az a mutató, aminek az eloszlásához a közfoglalkoztatás tényleges területi eloszlása a legközelebb van a tartós munkanélküliek és a közfoglalkoztatottak előző évi állományának az összege.* A közfoglalkoztatottakat azért kell hozzáadni, mert ők formailag nem munkanélküliek. Az eddigiekben a területi megoszlást vizsgáló irodalom inkább a munkanélküliek számát tekintette viszonyítási alapnak.

Ugyanakkor már megyei szinten sem elhanyagolhatóak az eltérések a tartós munkanélküliségre alapozott elosztási arányoktól, járási és települési szinten pedig még nagyobbak; a települések között már kifejezetten nagy szórást tapasztalhatunk. Bár a járási mintaprogramok csak hátrányos helyzetű járásokban indíthatóak, de ezeken a járásokon belül is nagyok a települések közötti eltérések a közfoglalkoztatási arányban.

A hosszabb távú közfoglalkoztatásnak van egy, ezt a hatás kiegyenlítő szerepe. A legrosszabb munkaerőpiaci helyzetű megyék nagy részében viszont kifejezetten alacsony az országos közfoglalkoztatás viszonylagos súlya, az országos közfoglalkoztatásnak nincs munkapiaci kiegyenlítő szerepe.

Egyértelmű összefüggés van a településméret és a közfoglalkoztatási arány között, minél többen laknak egy településen, a tartós munkanélküliekhez viszonyítva annál kevesebb a közfoglalkoztatott. Az önkormányzati finanszírozási rendszer átalakítása, a forrásmegvonások következtében olyan helyzet jött létre, amelyben közfoglalkoztatás nélkül a kisebb települések már nem üzemeltethetők. A kisméretű, de relatíve nagy munkanélküliségű településeken majdnem minden munkaképes korú embert, legalább közvetve, a családján keresztül érint a közfoglalkoztatás, nagyon erősen megjelenik a közfoglalkoztatás szociális vonatkozása is, megélhetést kell biztosítani az ott élőknek, a polgármester újraválasztása múlhat ezen.

Minél nagyobb egy település, minél inkább van valamennyi piaci munkahely (beleértve a nem közfoglalkoztatási közszférabeli munkahelyeket is), annál kevésbé érvényesül ez a hatás. Sokkal jobban a felszínre jönnek azok a társadalmi feszültségek, amelyek abból adódnak, ha a közfoglalkoztatottaknak látványosan nincs értelmes munkájuk. Ezért a településvezetők nem merik teljesen kifizíteni a közfoglalkoztatás mértékét. Különösen erőteljesen érvényesül ez a hatás ott, ahol jelentős számú roma él, de nem ők alkotják a lakosság többségét.

Nagyon fontos az üzemméret és ezzel összefüggésben a szakértelem kérdése. A közfoglalkoztatás, különösen pedig a mintaprogramok megtervezése, a beruházások lebonyolítása, üzemeltetése komoly szakértelmet igénylő feladat. A kisebb településeken, ahol az abszolút létszámot tekintve kevesebb a közfoglalkoztatott, néhány ember elirányításáról van szó, akik valamilyen, viszonylag egyszerűen áttekinthető feladatot látnak el. A nagyobb településeken azonban olyan tömegű embert kéne irányítani, ami cégvezetési és vállalkozói tudást igényel.

Ennek a polgármesterek véletlenszerűen, a hivatali dolgozók pedig szinte egyáltalán nem tudnak megfelelni, hiszen más a képzettségük, más az attitűdjük is. A rosszabb anyagi helyzetű települések pedig nem vagy csak nagyon csekély mértékben tudnak nem közfoglalkoztatott szakembert megfizetni. Több interjúalany is javasolta, hogy lehetővé kellene tenni a minta-programok szakmai és vezetői irányítását végző szakemberek külső forrásból való finanszírozását.

Ha a településméret hatását kiszűrjük, akkor is jelentős eltérések maradnak a települések között, még akkor is, ha a kedvezményezett járás besorolást is figyelembe vesszük. A hátrányos helyzetű járásokon belül az elmaradott (társadalmi-gazdasági és infrastrukturális szempontból fejlesztendő) települések közfoglalkoztatási aránya kisebb a többiekhez képest. Ennek fő oka, hogy minél rosszabb helyzetű egy település, annál kevesebb jól képzett, irányítani tudó szakemberrel rendelkezik, annál kevésbé tudja megszervezni a közfoglalkoztatást. Ebből a szempontból kifejezetten félrevezető lehet a hátrányos helyzetű települések néhány, közfoglalkoztatás szempontjából sikeres polgármesterének „sztárolása”, mert azt a látszatot kelti, hogy csak elhatározás kérdése. Pedig alapvetően tudásé, képességeké és egyfajta vállalkozói készségé.

Hosszú távon, a demokratikus képviselet szempontjából súlyos gondot jelenthet, hogy alapvetően megváltoznak a polgármesterek kiválasztási szempontjai. A kisebb településeken nem az fog dönteni, hogy ki jobb településvezető, ki demokratikusabb irányítója a közösségnek, hanem az, hogy ki képes jobban megszervezni a közfoglalkoztatást.

Helyi konfliktusforrást jelenthet az is, hogy a közfoglalkoztatottaknak a polgármester egyszerre „főnöke”, illetve választott tisztségviselő, akire a közfoglalkoztatottak majd a választáson szavaznak, vagy nem szavaznak. Ez egy olyan strukturális konfliktust visz bele a rendszerbe, ami a hatékonyság ellen hat.

Egyik legfontosabb megállapításunk, hogy a közfoglalkoztatás deklarált céljával szemben hozzájárulhat a települési szintű foglalkoztatási és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó fejlesztési különbségek növekedéséhez. Ezt a hatást fokozhatja, hogy a közfoglalkoztatás jelentős forrásokat von el a településfejlesztés más, esetleg hatékonyabb eszközeitől, ezáltal nem csak közvetlenül, hanem közvetve is növelheti a különbségeket.

Az interjúk során az is egyértelműen igazolódott, hogy az eredetileg elsősorban munkaerőpiaci eszköznek szánt közfoglalkoztatásnak a gyakorlatban sokkal jelentősebb a szociális és településműködtetési szerepe. Ennek következtében viszont a munkaerőpiaci szempontokat követő gyors leépítése, ha nem társulnak hozzá kiegészítő szociális és önkormányzati finanszírozási intézkedések, súlyos járulékos károkat okozhat.

A közfoglalkoztatókkal készült interjúk rávilágítottak, hogy mind az országos, mind a települési közfoglalkoztatás sajátos formában újra létrehozta a kapun belüli munkanélküliség-

nek az államszocialista tervgazdaság idejéből ismert jelenségét. Az ebből az időből ismert tervalku jelensége is újraéledt a mintaprogramokhoz kapcsolódó tervtárgyalások során.

Ugyanakkor a feladatoknak van egy olyan köre, ahol nem, vagy csak alig érzékelhető a túlfoglalkoztatás. Ilyen például az adminisztratív feladatok egy része, bizonyos kulturális közfoglalkoztatási feladatok, önkormányzati intézményekben végzett munka. Ez azt jelenti, hogy az állam, kötelezően ellátandó állami, önkormányzati feladatok végzésére a saját maga számára létrehozott egy minimálbér alatti bércategóriát. A középfokú végzettségű közfoglalkoztatottak esetében a problémát tovább bonyolítja a garantált közfoglalkoztatási bér és a garantált bérminimum definíciója közötti eltérés.

A magasabb közfoglalkoztatotti brigádvezetői bér nem ad annyival több jövedelmet, hogy ezzel megfelelő embereket lehessen találni „középvezetői” pozíciókba. Az önkormányzatoknak nincs lehetőségük bérdifferenciálásra. Ezért a mintaprogramok végrehajtásában kulcsfontosságú közfoglalkoztatottakat különböző trükkökkel igyekeznek a rendszerben tartani, ezzel csökkentve a közfoglalkoztatásból való kilépés arányát is. A kulcsemberek nélkül viszont bedőlhet a program és nem tudják teljesíteni a BM-mel kötött megállapodást.

Általánosan megállapítható, hogy a közfoglalkoztatási rendszer adminisztratív megkötései nem teszik azt lehetővé, hogy a változó körülményekre rugalmasan reagáljon a munkaszervezet. Az egész rendszert áthatja a bizonytalanság. Ebből következik, hogy nem a hatékonyság és termelékenység lesz az elsődleges cél, hanem az adminisztratív szempontból történő megfelelés. A közfoglalkoztatás tervezéséből hiányzik a hatékonyság logikája. A termeléshez képest külön gondot okoz az értékesítés. A mezőgazdasági programok esetében gyakran okoz gondot a földhiány.

A közfoglalkoztatás piactorzító hatását a munkaügyi rendszerben dolgozók alulértékelik, többségük nem tartja kezelendő problémának.

Összességében kijelenthető, hogy a közfoglalkoztatás ma elengedhetetlen része a települési feladatok ellátásnak. Ezzel együtt azonban ugyanezeket a feladatokat jóval kisebb létszámmal és nagyobb hatékonysággal lehetne ellátni akár rendes foglalkoztatotti, akár piaci alapon megszervezve. A start programok által termelt javak bármekkora segítséget is jelentenek a közétkeztetésben, illetve a település fejlesztésében, karbantartásában, működésük nem hatékony. Alig akad olyan tevékenységre példa, amely támogatás nélkül, piacot szerezve önállóan is életképes lehetne. Mindezzel együtt a közfoglalkoztatásnak jelentős szerepe van abban, hogy a vidéki elmaradottabb térségekben a szociális feszültségek némileg mérséklődtek. Néhány – a nyilvánosságban is teret kapó – túlkapas mellett az általános tapasztalatunk az volt, hogy a közfoglalkoztatottak és a településvezetők kölcsönös függőségi viszonyban vannak egymással. A közfoglalkoztatottaknak szüksége van a munkára a szociális ellátórendszerrel magasabb juttatások miatt, míg a településvezetőknek szüksége van a közfoglalkoztatottakra

a településfenntartáshoz, illetve a beruházási források lehívásához. A rendszer azonban sem szabályozási környezetében, sem funkcióiban nem teljesít megfelelően. Mind a településfenntartást, mind a szociális funkciókat, mind pedig a munkaerő-piaci integrációt más-más eszközökkel hatékonyabban lehetne elérni, mint a jelenlegi rendszerben. Ez nem azt jelenti, hogy egyáltalán ne lenne szükség közfoglalkoztatásra, hanem azt, hogy jelenlegi volumenében és kizárólagosságában nem megfelelő eszköz.

Összességében a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó szociális szövetkezetek nem váltották be az előzetesen hozzájuk fűzött reményeket. A településvezetők többsége tart ettől a konstrukciótól. A létrejött mezőgazdasági és kézműves típusú programelemek – jellemzően ezekre alapoztak szociális szövetkezeteket – sem üzemméretben, sem hatékonyságban, sem munkakultúrában, sem piacszerzésben nem álltak azon a szinten, hogy akár csak önfenntartóvá váljanak. Hiányzik a hálózatosodás, térségi szemlélet: ha az üzemméretet adottságnak vesszük, akkor *az értékesítést kellene szövetkezetbe tömörítve megszervezni*, ezek az értékesítési hálózatok azonban nem alakultak ki, nem lettek felépítve. A kis- és közepes települések jelentős része esetében a piacra jutás nagyobb nehézséget jelent, mint maga a termelés.

Az interjúk során vizsgáltuk az elsődleges munkapiacra történő visszavezetés kérdését is. Az alacsony képzettségűek elsődleges munkaerőpiacra segítésének nemzetközi gyakorlatában több stratégia szerint próbálják javítani az állami foglalkoztatási szolgálatok eredményességét. A leginkább kidolgozott és elemzett stratégia az aktiválás, vagyis a támogató szolgáltatások és az önálló álláskereső ösztönzésének kombinálása. A leghátrányosabb helyzetű ügyfelek eredményes támogatásának kulcsa a munkavégzéshez szükséges általános képességek fejlesztése és a munkaadókkal való kölcsönös „kipróbálás” segítése. Ehhez az állami források és apparátusi kapacitások átgondolt elosztására van szükség, melynek nélkülözhetetlen eszköze az ügyfelek szolgáltatások közötti elirányítását segítő kategorizálási eljárás (profilning). A felajánlott munkalehetőségekről való önkiszolgáló tájékozódás és az önszelekció kereteinek megteremtésénél jóval költségesebb szolgáltatások esetén pontos célzásra és a piaci munkáltatókkal való világos feladatmegosztásra van szükség.

A hazai gyakorlat a kétezres években és azóta sem felel meg ezeknek a kritériumoknak. A munkaközvetítésben és a támogató szolgáltatásokban részesülő ügyfelek kiválasztásánál az apparátusok ragaszkodnak az általuk végzett előszűréshez, amelynek indoklása a munkáltatói igények megfelelő kielégítése, de valójában az erőforrások hatékony elosztásának és az aktiválásnak az akadálya. A munkajövedelmet pótló támogatásokhoz kapcsolódó ellenőrzést a foglalkoztatáspolitikai az évtizedfordulón a legegyszerűbb és rosszul célzó eszközzel, a pénzbeli ellátás nagymértékű visszavágásával biztosította. A gazdasági válság és a közfoglalkoztatás dominánssá válása a foglalkoztatáspolitikai eszköztárban néhány évre elhalványította a problémákat a szolgáltatások célzása valamint az ügyfeleknek járó szolgáltatás és a tőlük elvárt magatartás meghatározása és monitorozása terén.

A vállalati munkaerőigények számának növekedésével visszatértek a korábbi problémák, és annak veszélye, hogy a foglalkoztatáspolitikai elemek kellően nem átgondolt kombinálása a gazdasági növekedés motorja helyett fékké válhatnak. Az elmúlt másfél évben újra döntöttek a profiling alkalmazásáról és fejlesztéséről, visszakerült az eszköztárba a felajánlott piaci álláshelyek elfogadásának kötelezettsége és a kétezres évek második felében szintén alkalmazott egyéni cselekvési terv is. A korábbi fél sikerek és kudarcok elemzése, a régi-új eszközök rendszerbeli helyének átgondolása, a koncepcionális ellentmondások tisztázása, az apparátusok felkészítése és a munkaterhelésük menedzselése mind feltételei a legújabb elképzelések sikerének. Ráadásul a közfoglalkoztatás felfuttatása és a településüzemeltetés feltételeinek átalakítása új összefüggéseket és potenciális konfliktusokat teremtett, mivel a legátermettebb közmunkások kilépése a piaci munkahelyekre a települési programokat veszélyeztetheti.

HIVATKOZÁSOK

- Állami Számvevőszék (2013): Jelentés a közfoglalkoztatás és a hozzá kapcsolódó képzési programok támogatási rendszere hatékonyságának, eredményességének ellenőrzéséről. 2013. szeptember.
- Bakó Tamás – Molnár György (2016): A közfoglalkoztatás hatása a munkapiaci helyzetre. In: MTA KRTK KTI (2016): A 2015-2016. évi munkaerőpiaci helyzet és a folyamatok várható alakulása, hatása a növekedésre és az államháztartásra. A Költségvetési Tanács számára készített tanulmány. pp. 57-115. [Elektronikus elérés](#)
- Belügyminisztérium (2015): Tervezési Segédlet a 2016. évi járási startmunka programok indításához. BM Közfoglalkoztatási és Vízügyi Helyettes Államtitkárság, Közfoglalkoztatási Stratégiai és Koordinációs Főosztály, 2015. augusztus 27.
- Belügyminisztérium (2016a): Tervezési Segédlet a 2017. évi járási startmunka programok indításához. BM Közfoglalkoztatási és Vízügyi Helyettes Államtitkárság, Közfoglalkoztatási Stratégiai és Koordinációs Főosztály, 2016. október.
- Belügyminisztérium (2016b): Beszámoló a 2015. évi közfoglalkoztatásról. BM Közfoglalkoztatási és Vízügyi Helyettes Államtitkárság, Közfoglalkoztatási Statisztikai, Elemzési és Monitoring Főosztály, 2016. augusztus. (Főosztályvezető Busch Irén, készítette Mód Péter, dr. Gál-Schneider Barbara, Ignits Györgyi és Varga Livia) [Elektronikus elérés](#).
- Belügyminisztérium (2016c): Tervezési Segédlet az országos közfoglalkoztatási programok 2017. évi tervezésével és a kérelem benyújtásával kapcsolatban. BM Közfoglalkoztatási és Vízügyi Helyettes Államtitkárság, Közfoglalkoztatási Stratégiai és Koordinációs Főosztály, 2016.
- Bódis Lajos (2012): Álláskereső és munkaadók tájékoztatása: érdekeltségek. Megjelent: Fazekas Károly–Scharle Ágota (szerk.): Nyugdíj, segély, közmunka. A magyar foglalkoztatáspolitikai két évtizede, 1990–2010. Budapest Szakpolitikai Elemző Intézet – MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, 6.2. alfejezet, 224–237. o. <http://econ.core.hu/file/download/20evfoglpol/kotet.pdf>
- Czifrusz Márton (2015): A közfoglalkoztatás térbeli egyenlőtlenségei. In: Fazekas Károly–Varga Júlia (szerk.): Munkaerőpiaci Tükör, 2014. Budapest, MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, 126-138. o.
- Cseres-Gergely Zsombor – Molnár György (2014): Közmunka, segélyezés, elsődleges és másodlagos munkaerőpiac. In: Kolosi Tamás – Tóth István György (szerk.): Társadalmi R riport 2014. 204-225. o. <http://www.tarki.hu/adatbank-h/kutjel/pdf/b331.pdf>
- Cseres-Gergely Zsombor – Molnár György (2015): A közfoglalkoztatás a munkaügyi rendszerben, 2011-2013 – alapvető tények. In: Fazekas Károly–Varga Júlia (szerk.): Munkaerőpiaci Tükör, 2014. Budapest, MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet. 85-99. o. http://econ.core.hu/file/download/mt_2014_hun/kozelkep_23.pdf
- Cseres-Gergely Zsombor – Scharle Ágota (2010): Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat modernizációjának értékelése. Budapest Szakpolitikai Elemző Intézet – IFUA Horváth & Partners http://www.budapestinstitute.eu/uploads/BI_AFSZ_modernizacio_ertekeles_100705.pdf
- Cseres-Gergely Zsombor – Varadovics Kitti (2015): A munkapiaci szakpolitika eszközei (2014. február – 2015. április). In: Fazekas – Varga (2015), 165-190. oldal.
- Dupont, Bent és munkatársai (2004): Kézikönyv a magyar Állami Foglalkoztatási Szolgálat modernizációjáról. Budapest http://phare.afsz.hu/resource.aspx?ResourceID=phare_kezikonyv
- Fazekas Károly – Scharle Ágota (szerk.) (2012): A magyar foglalkoztatáspolitikai két évtizede, 1990-2010 <http://mek.oszk.hu/11400/11433/11433.pdf>

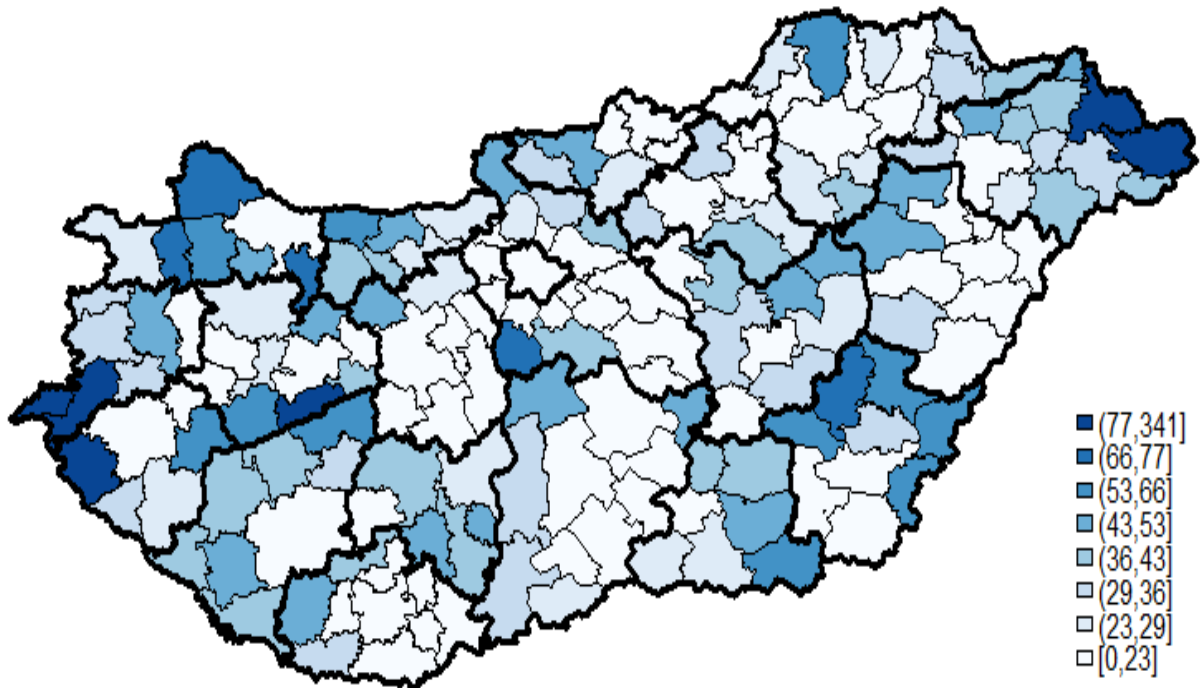
- Hansen, Sven Otto (2003): Új szolgáltatási modell a munkanélküli ügyfeleknek és az állásváltoztatóknak. a PHARE HU/IB/2002/SO/02-jelzetű twinning projektje keretében készült kézirat
http://phare.afsz.hu/resource.aspx?ResourceID=phare_uj_szolg_modell_munkan_ugyf_elek
- Holczreiter Marianna – Dr. Papp Emese – Dr. Simon Barbara (2015): Önkormányzati gazdálkodás. Nemzeti Közszolgálati Egyetem. Budapest, 2015.
http://vtki.uni-nke.hu/uploads/media_items/onkormanyzati-gazdalkodas.original.pdf
- Koltai Luca – Kulinyi Márton (2013): A közfoglalkoztatást szervezők értékei. Esély, 2013/5, 38-67. oldal.
- Larsen, Christian Albrekt – Vesan, Patrik (2011): Public Employment Services, Employers and the failure of placement of low-skill workers in six European countries. Working Papers on the Reconciliation of Work and Welfare in Europe, No. 2, RECWOWE, Edinburgh http://www.socialpolicy.ed.ac.uk/_data/assets/pdf_file/0005/61682/REC-WP_0211_Larsen_Vesan.pdf
- Lentner Csaba (2014): A magyar önkormányzatok adósságkonszolidációja. In: *Pénzügyi Szemle* 2014/3 330-344. http://real.mtak.hu/36564/1/lentnercs_2014_3_m.pdf
- Lock, Claes-Göran (2003): Új szolgáltatási modell. A Phare Twinning Projekt („Ajánlások egy új vállalati szolgáltatási modell kialakításához”, HU/IB/202/SO/02) 1. 3. alkomponensének jelentéstervezete
http://phare.afsz.hu/resource.aspx?ResourceID=phare_uj_szolg_modell
- Molnár György – Bakó Tamás – Cseres-Gergely Zsombor – Kálmán Judit – Szabó Tibor (2014): A munkaerőpiac peremén lévők és a költségvetés. Kutatási jelentés a Költségvetési Tanács számára. 88 o. [Elektronikus elérés](#)
- Sivák József (2014): Az önkormányzati rendszer rendszerszemléletben. In: *Pénzügyi Szemle* 2014/3 301-315.
https://www.asz.hu/storage/files/files/penzugyiszemle/2014/sivakj_2014_3_m.pdf
- Tajti József (2013): Az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök fontosabb létszámadatai 2012-ben. Nemzeti Munkaügyi Hivatal, Budapest.
- Urbánné Malomsoki Mónika – Nagyné Pércsi Kinga – Szabó Virág (2013): A járási rendszer és az átalakított önkormányzati feladat ellátási struktúra kialakításának hatása a településekre. In: Lukovics Miklós – Savanya Péter (szerk.): Új hangsúlyok a területi fejlődésben. JATEPress, Szeged, 261-279. o. <http://www.eco.u-szeged.hu/download.php?docID=40056> Utolsó letöltés: 2017.04.30.
- Váradai Monika Mária (2016): Értékteremtő közfoglalkoztatás periferikus vidéki terekben. Esély, 2016/1, 30-56. oldal.
- Vida Anikó – Virág Tünde (2010): Közmunka és napszám. Foglalkoztatás és szociális helyzet Dél-Békésben. Esély, 2010/1, 101-118. oldal.

MELLÉKLET

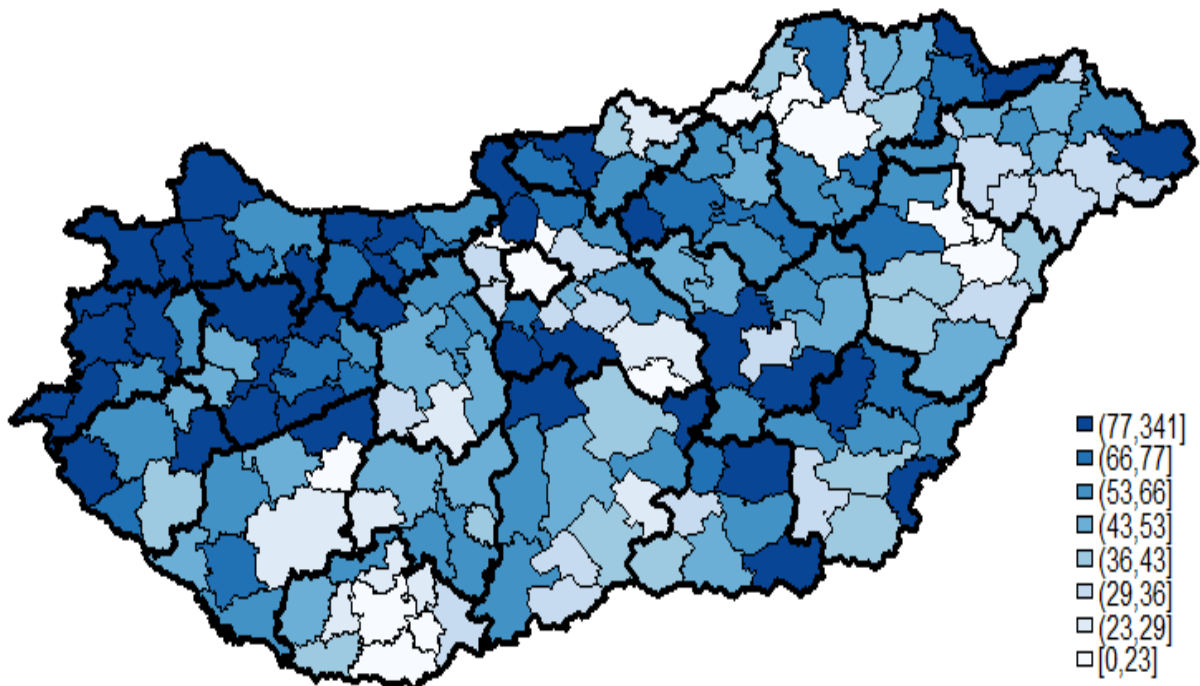
M1. ábra

Közfoglalkoztatási arány a tartós munkanélküliséghez viszonyítva a hosszabb időtartamú (2011-ben rövid időtartamú is) közfoglalkoztatás esetében, járásonként, 2011 és 2014 között, az országos átlag százalékában

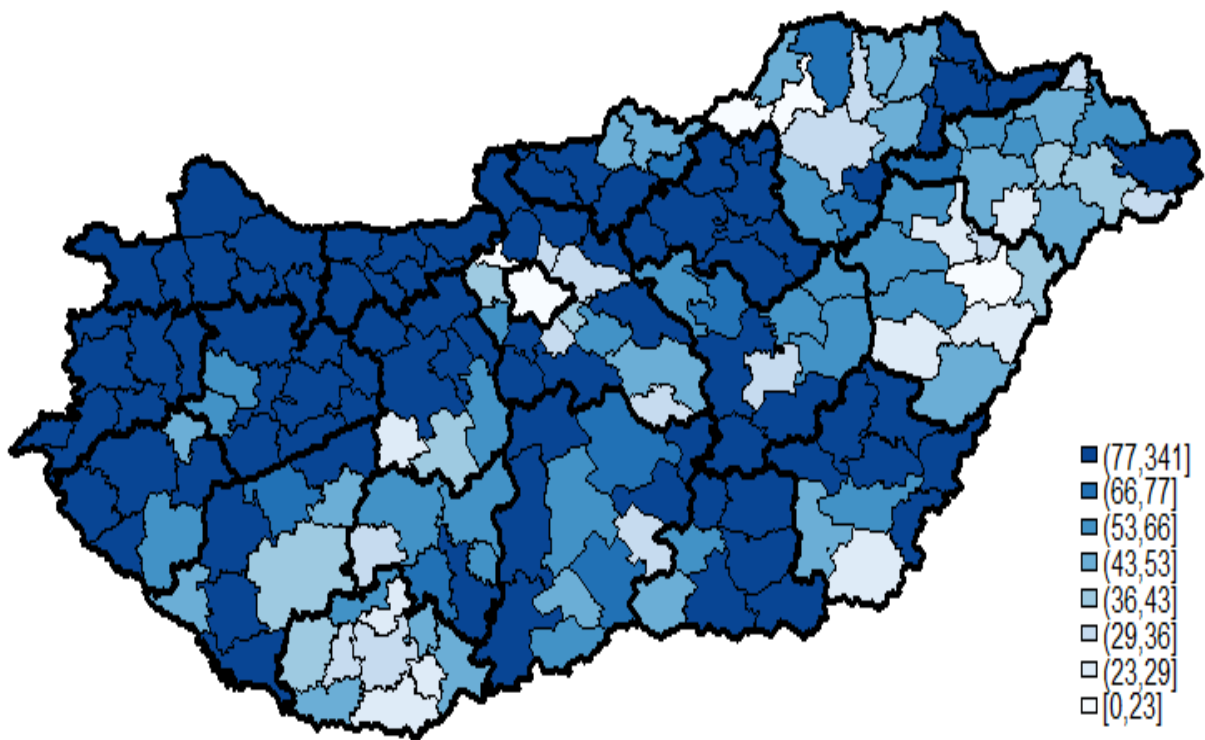
2011



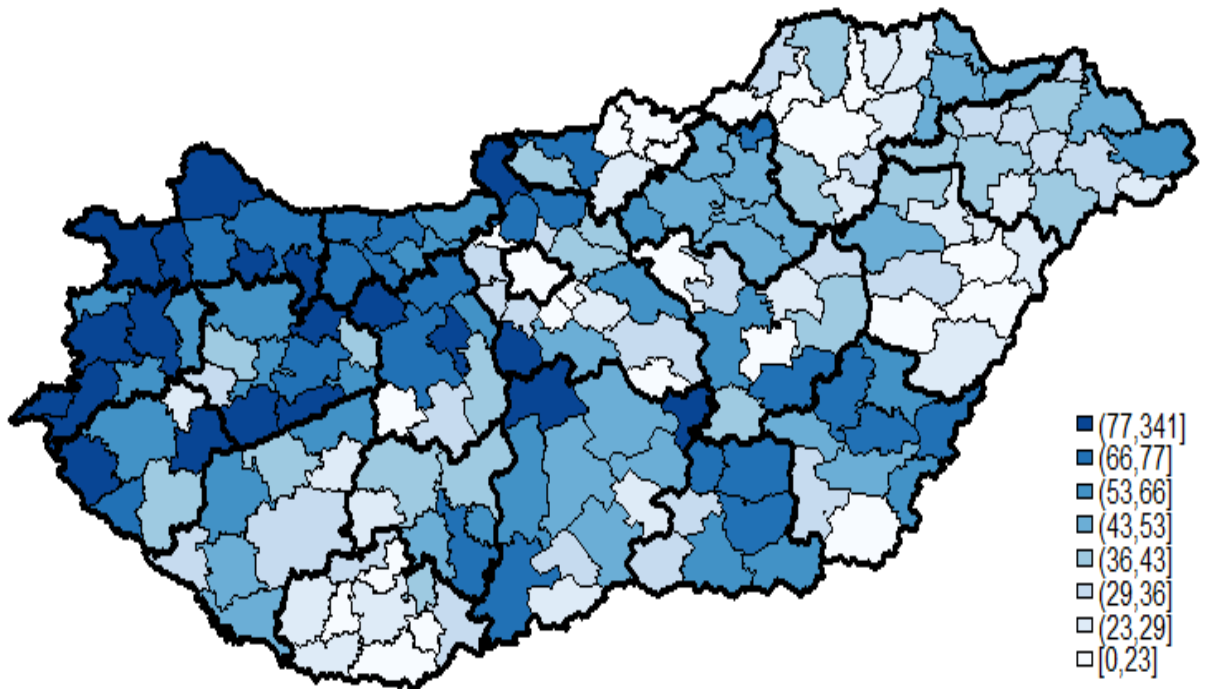
2012



2013

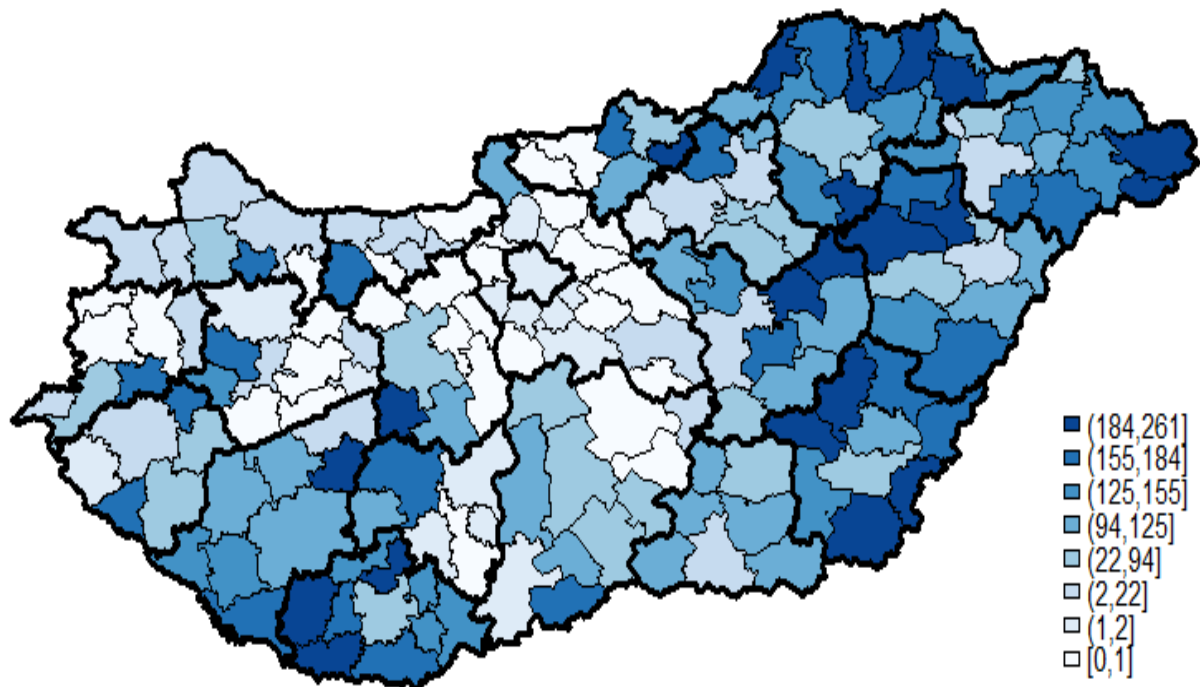


2014

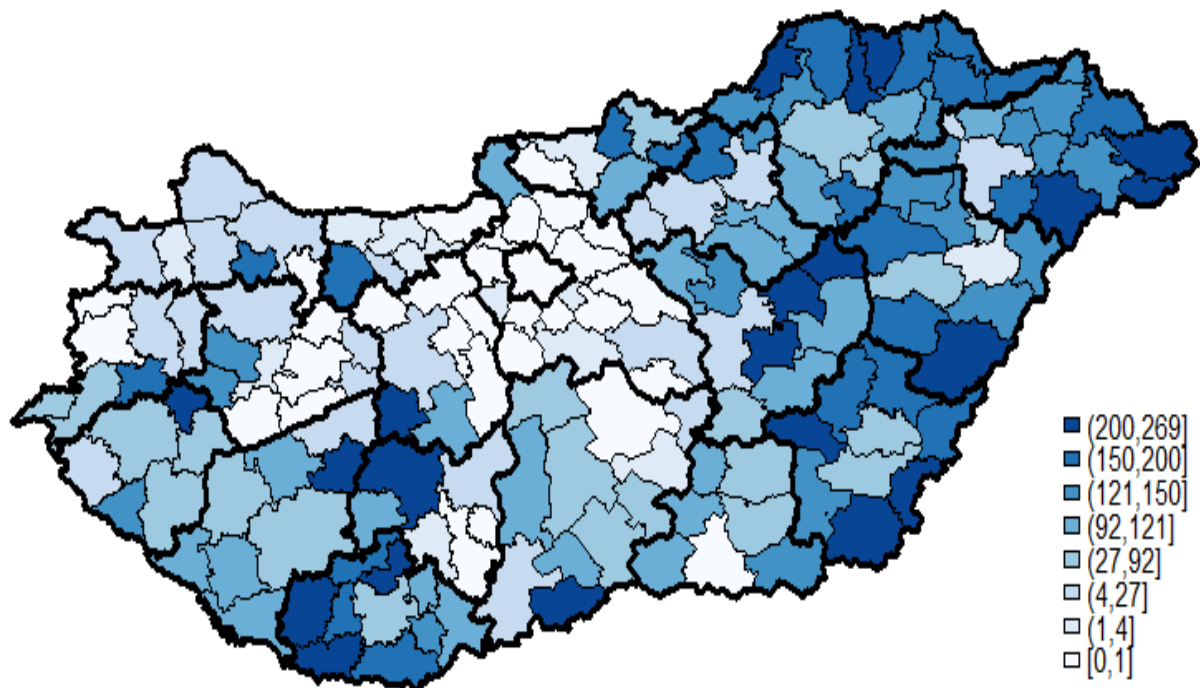


Közfoglalkoztatási arány a tartós munkanélküliséghez viszonyítva a mintaprogramok esetében, járásonként, 2013-ban és 2014-ben, az országos átlag százalékában

2013

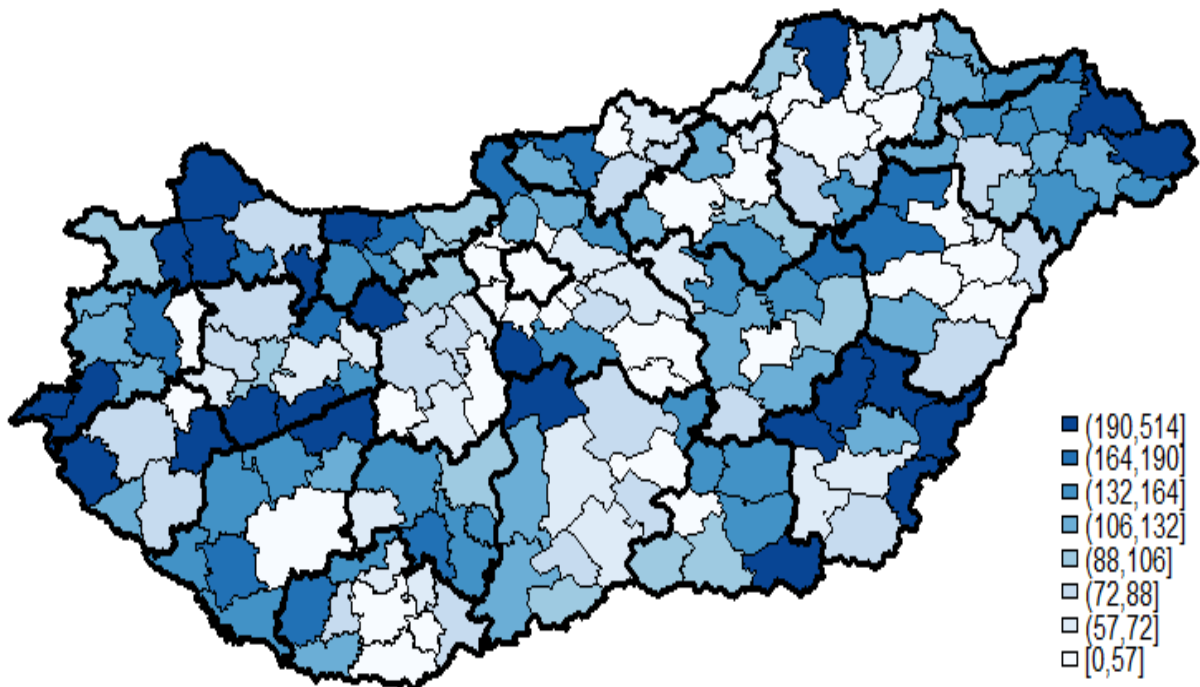


2014

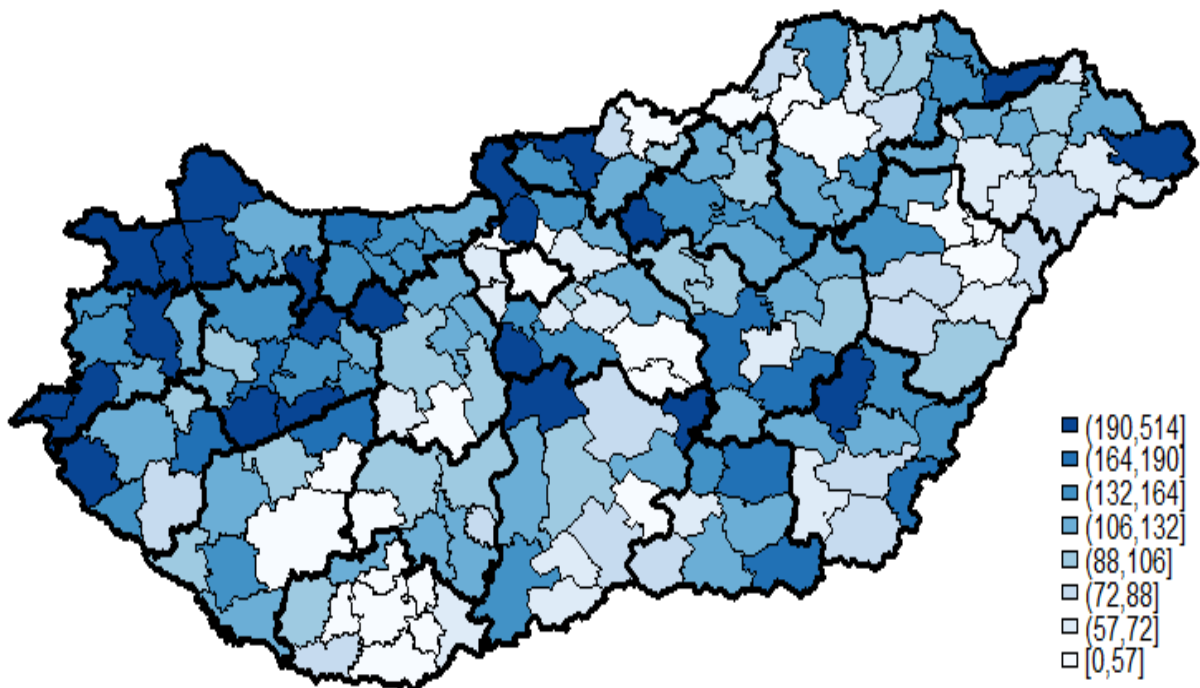


Közfoglalkoztatási arány a tartós munkanélküliséghez viszonyítva az országos közfoglalkoztatás esetében, járásonként, 2011 és 2014 között, az országos átlag százalékában

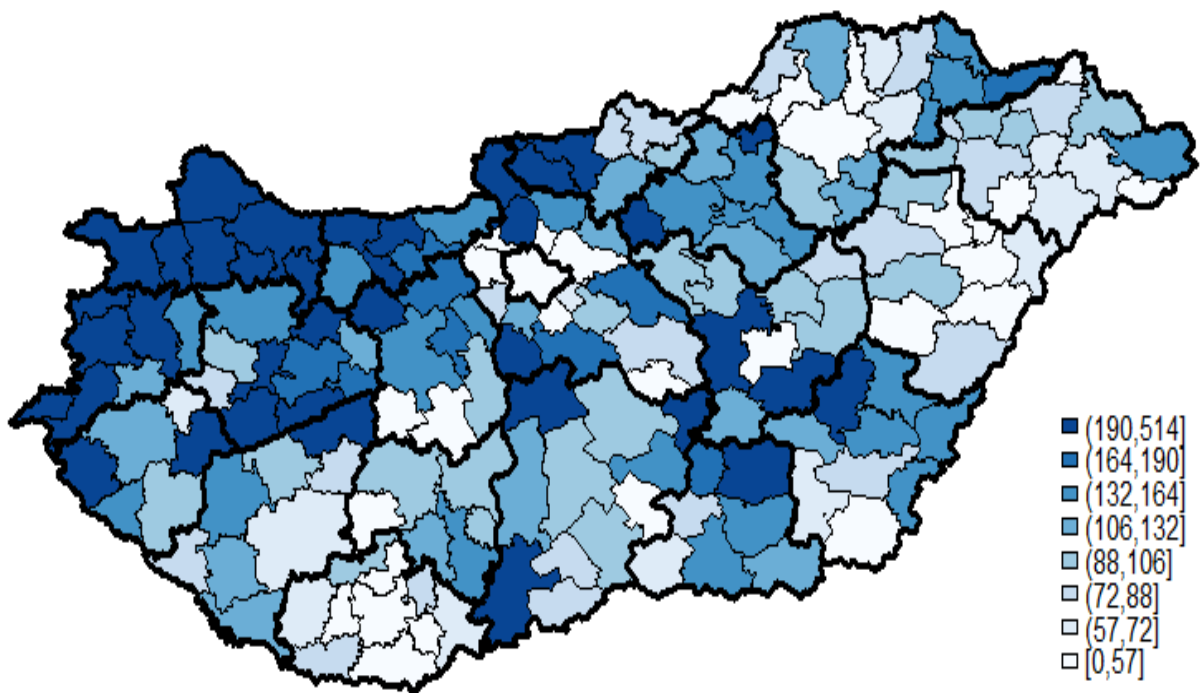
2011



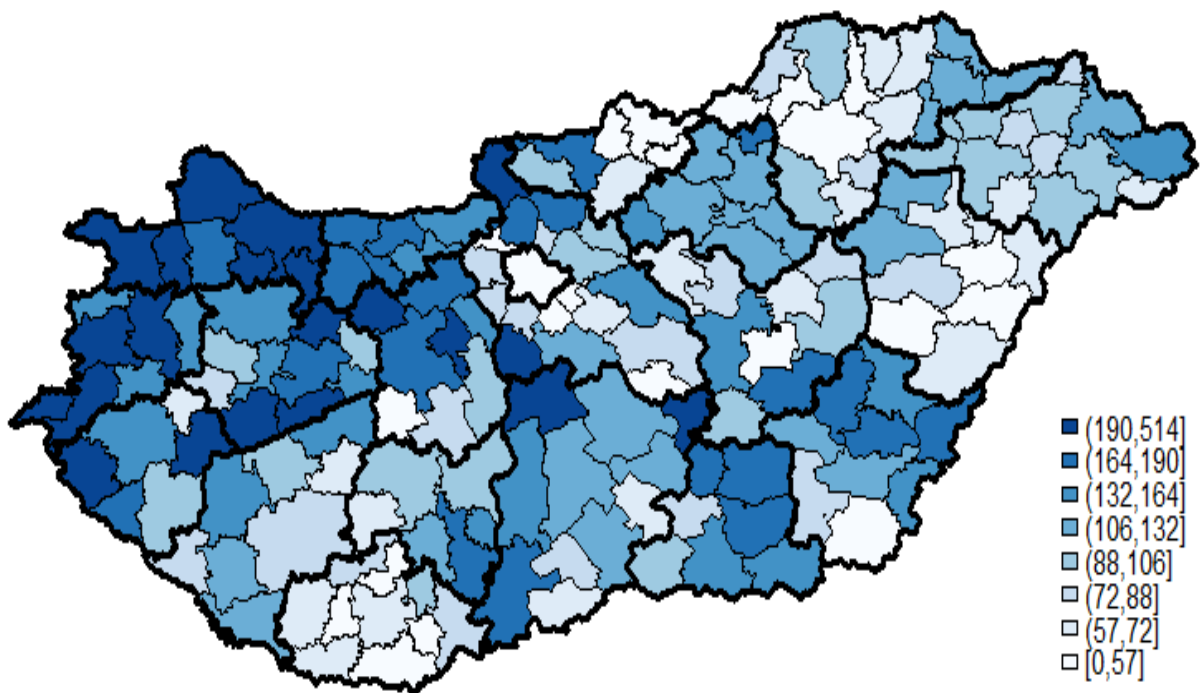
2012



2013



2014



Kedvezményezett járások a 2014. évi 290. sz. kormányrendelet alapján

