

esély

2010/1

Társadalom- és szociálpolitikai folyóirat

TARTALOM

Az „Út a munkához” program első évének eredményei

Csoba Judit: A közfoglalkoztatás régi/új rendszere.

Útközben az „Út a munkához” programban

Udvari Kerstin–Varga István: Tervezett tervezetlenség – közfoglalkoztatási tervek tartalomelemzése

Bass László: Az „Út a munkához program” hatása – egy kérdőíves felmérés tapasztalatai

Hamar Anna: Megújuló folytonosság. Közfoglalkoztatás egy észak-alföldi kistérségben

Váradi Monika Mária: A közfoglalkoztatás újtjai és útvesztői egy aprófalvas kistérségben

Vida Anikó – Virág Tünde: Közmunka és napszám.

Foglalkoztatás és szociális helyzet Dél-Békésben

Virág Tünde – Zolnay János: Csapdába került önkormányzatok, csapdában tartott szegények – közfoglalkoztatás a Csereháton

Abstracts

Contents

Az *Esély* repertórium, 2009

Kedves Olvasó!

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

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

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

Váradi Monika Mária

Nyilas Mihály

CSOBA JUDIT

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

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

1. A közfoglalkoztatás filozófiája

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

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

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

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

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

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

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

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

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

AZ „ÚT A MUNKÁHOZ” PROGRAM ELSŐ ÉVÉNEK EREDMÉNYEI

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

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

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

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

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

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

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

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

tósan munka nélkül lévők szociális ellátását is. Ez a szabályozás 2000. május 1-jével – a legalább 30 napos foglalkoztatás megszervezésével és az együttműködési programok kibővítésével – az önkormányzatok számára kötelezően ellátandó feladatként írta le a foglalkoztatás szervezését. A segélyezettek számára az együttműködési kötelezettség ezt követően már nem az önkormányzati szabályozás függvénye volt, hanem törvényi követelmény lett, a segély folyósításának feltételrendszerében meghatározóvá vált a foglalkoztatás követelménye és a felajánlott munkalehetőség elfogadása. A foglalkoztatás elsődlegességét, sőt kötelezettségét a passzív ellátásban részesülők körében tehát nem a 2009-től életbe lépő „Út a munkához” program fogalmazta meg elsőként. A 2000 májusától életbe lépő szabályozás és gyakorlat a munkanélküliekre nézve az „Út a munkához” program csaknem minden lényeges elemét tartalmazta. Az ellátás továbbfolyósításának feltételeként⁶ törvény írta elő a munkavállalási kötelezettséget. Az ezt követő években a segélyezettek körében a kötelező foglalkoztatás kiterjesztésének nem a munkanélküliek munkavállalási hajlandósága szabott korlátot – hiszen a munka visszautasítását a jelenlegihez hasonlóan szankcionálták –, hanem a foglalkoztatásra fordítható források nagysága, az önkormányzatok szervező- és munkát biztosító kapacitása.⁷

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

A 2006-ban bevezetett beilleszkedési program működésének feltételei még ki sem alakultak, amikor a támogatási rendszer 2006-ban⁸ és 2007-ben újra módosult. A rendszeres szociális segély családi segéllyé változott, majd annak érdekében, hogy az érintettek a passzív ellátás felől a foglalkoztatás felé forduljanak, limitálták a családi segély összegét. A 2007. évi változás azt is előírta, hogy a szociális segélyre jogosultaknak kötelező együttműködni a munkaügyi kirendeltségekkel is. A változások iránya a 2008 során előkészített és 2009 elején bevezetett „Út a munkához” program felé mutatott.

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

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

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

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

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

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

3.1. Az általános célok

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

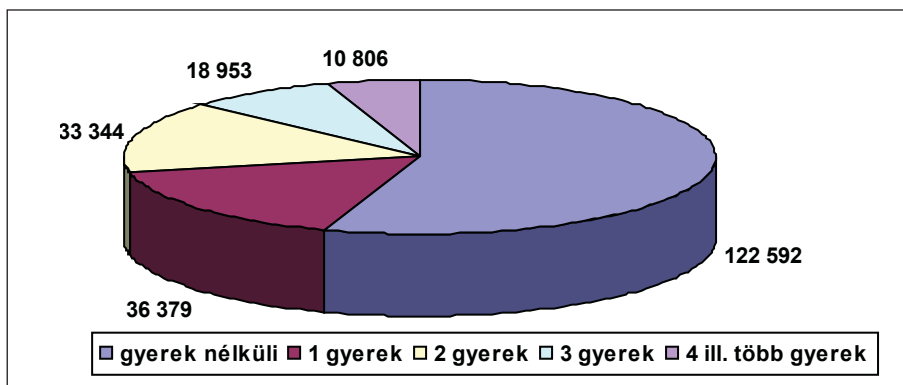
A program mindezeknek megfelelően a következő problémákra kívánt választ adni:

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

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

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

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



Forrás: KSH OSAP 1206 3. b tábla szeptember

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

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

3.2. A program főbb elemei

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

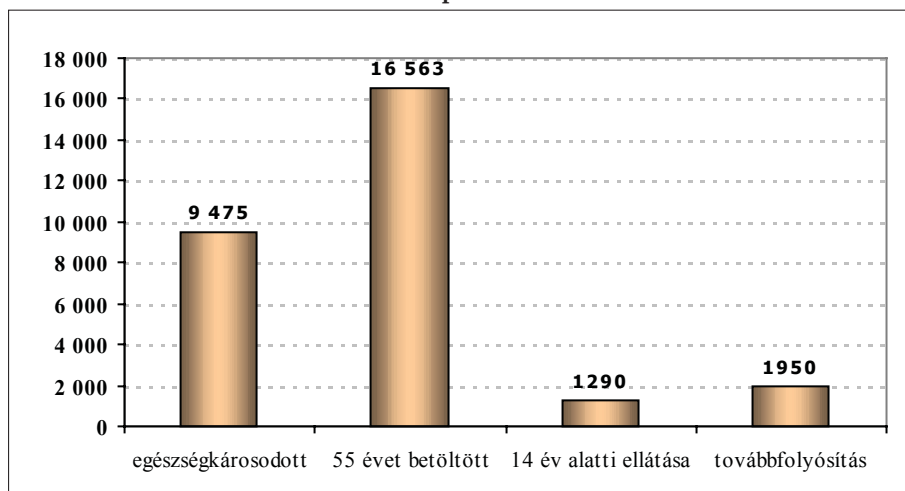
A 2008-ban még 222 074 személyből, akik rendszeres szociális segélyben (RSZS) részesültek, 2009 szeptemberére 33 005 fő maradt. Az ő esetükben elsődlegesen az életminőség javítása lett a segítők célja, s csak másodlagosan törekedtek a munkaerő-piaci integráció támogatására. Ennek a besorolásnak különösen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

¹⁰ Pelle János: Munkanélküliek útja a munkához. Amikor bemegyünk a Mercedes-gyárból a kocsmába. HVG, 2008. november 17. http://hvg.hu/velemeney/20081114_segely_kozmunka_szucserika.aspx

AZ „ÚT A MUNKÁHOZ” PROGRAM ELSŐ ÉVÉNEK EREDMÉNYEI

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

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



Forrás: Önkormányzati Minisztérium 2009.

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

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

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

¹¹ 1993. évi III. törvény, 37§, (1) bek.

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

Aktív korúak ellátása:

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

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

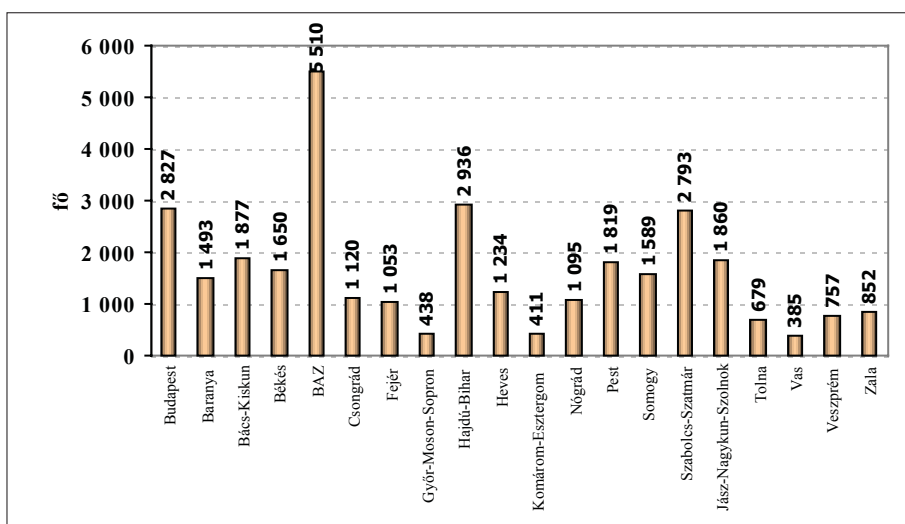
új szabályozás alapja a közcélú munka lett, melynek keretében a közfoglalkoztatásban részt vevő személy munkaviszonyt létesít az önkormányzattal, az alkalmi munkavállalói könyv helyébe lépő egyszerűsített (elektronikus), határozott időre szóló munkaszerződéssel, és az ahhoz kapcsolódó egyszerűsített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

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

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

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

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



Forrás: Önkormányzati Minisztérium 2009. november

AZ „ÚT A MUNKÁHOZ” PROGRAM ELSŐ ÉVÉNEK EREDMÉNYEI

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

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

1. táblázat A közcélú foglalkoztatás működési adatai*

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

* ÖTM adatok alapján.

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

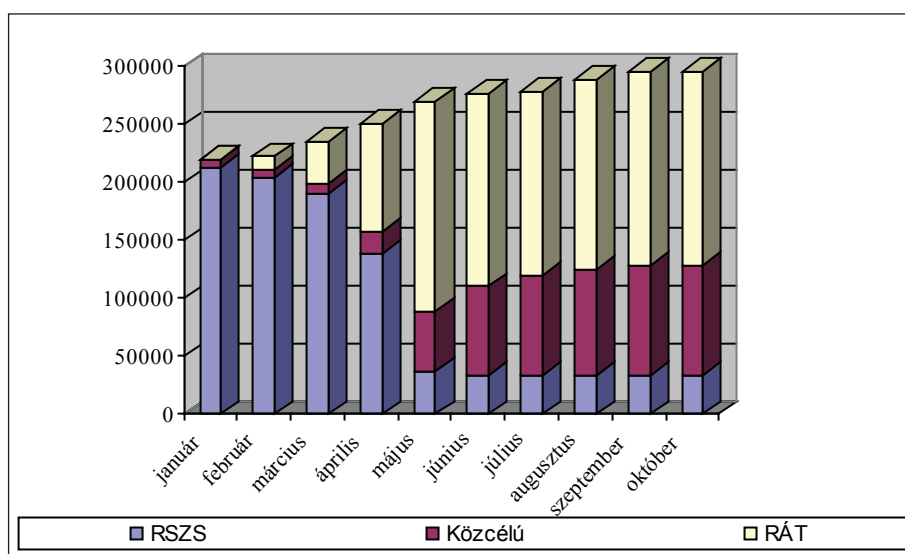
3.3. A célcsoport

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

¹⁴ 2004. évi CXXIII. törvény, 4. §

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

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

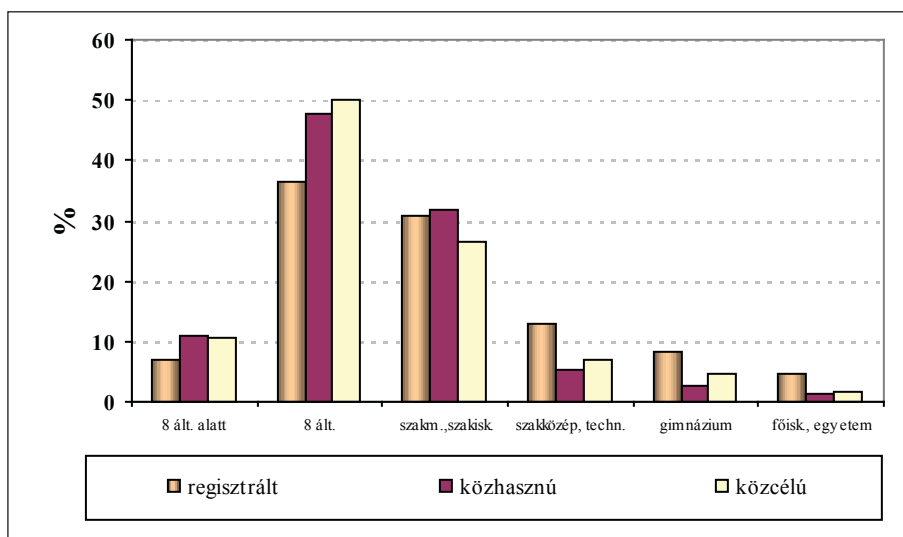


Forrás: SZMM

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

AZ „ÚT A MUNKÁHOZ” PROGRAM ELSŐ ÉVÉNEK EREDMÉNYEI

5. ábra Az egyes munkanélküli csoportok iskolai végzettsége



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

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

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

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

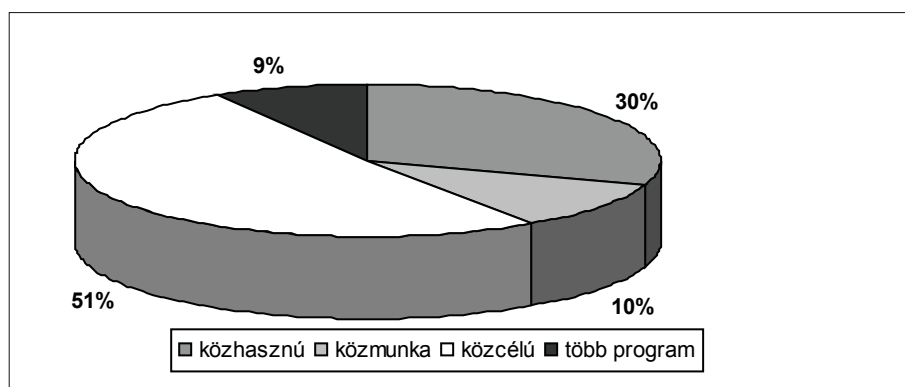
** A választás évében indított rövid ciklusú, nagy létszámot mozgó program

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

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

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

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



Forrás: SZMM 2009

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

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

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

AZ „ÚT A MUNKÁHOZ” PROGRAM ELSŐ ÉVÉNEK EREDMÉNYEI

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

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

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

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

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

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

4. táblázat Az aktív korúak ellátásában részesülők száma

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

Forrás: MÁK

3.4. A foglalkoztatás időtartama

2009. október végére 33 005 szociális segélyezett, 94 734 közcélú foglalkoztatásba bevont személy és 167 825 RÁT-ban részesülő személy volt a rendszerben. A 2008 végi 222 074 fő helyett már 295 562 főről gondoskodott a rendszer. Főleg a közfoglalkoztatásra kötelezettek száma nőtt várakozáson felül, s ez tovább nehezítette a közfoglalkoztatást szervező önkormányzatok helyzetét. A program tervezésének időszakában ritkábban, a megvalósítás során egyre gyakrabban hangoztatták az önkormányzatok: az alacsony iskolai végzettséggel, rossz munkaerő-piaci pozícióval rendelkező munkavállalók számára a településeken nem tudnak megfelelő mennyiségű és minőségű munkát felajánlani a közfoglalkoztatás szervezéséhez. Mindezen feltételek mellett kiemelt kérdésként merül fel: meddig maradhatnak a foglalkoztatási programban a résztvevők? A kérdés aktualitását az is erősíti, hogy a fenti elemzésből kitűnik: nem valószínű¹⁸, hogy az „Út a munkához” program szám szerint több érintett személyt tud megszólaltatni, mint amennyit a korábbi évek közfoglalkoztatási programjai együttesen tudtak. *Valódi előrelépés tehát*

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

AZ „ÚT A MUNKÁHOZ” PROGRAM ELSŐ ÉVÉNEK EREDMÉNYEI

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

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

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

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

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

3.5. A „kimenetek”

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

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

²⁰ A foglalkoztatás időtartamára vonatkozó információk forrása az ÁFSZ honlapja.

²¹ http://www.afsz.hu/engine.aspx?page=showcontent&content=sajto_sajtokozlemenyek_ut_a_munkahoz (2009. 12. 15.)

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

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

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

Forrás: MÁK 2009. október

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

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

lyek elsődleges munkaerőpiacra történő kimeneti aránya, amely mindösszesen egy százalék!²³

4. A források és a finanszírozás

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

A települési önkormányzatoknak a közcélú foglalkoztatás szervezéséhez szükséges forrást – a közhasznú és a közmunka programoktól eltérően – nem pályázat útján, hanem normatív kötött felhasználású támogatásként biztosította a központi költségvetés. Ez lényegesen megkönnyítette a feladat és a létszám tervezését.²⁵ A költségvetési törvény évente határozta meg a támogatás előirányzatát²⁶ és a finanszírozás fő szabályait. A támogatás a közcélú foglalkoztatással kapcsolatos személyi, dologi, szervezési kiadásokra fordítható, melynek összege foglalkoztatotanként 3900 forint (2009) mindazokra a napokra, amelyre a munkaadót a foglalkoztatással kapcsolatban kifizetési kötelezettség terheli. A kedvezőnek tűnő finanszírozás ellenére néhány önkormányzat nem vette igénybe a közcélú normatívát, s az így megmaradt keretet az év második felében újra elosztották azok között, akiknél a forrás kevésnek bizonyult. A program rugalmasságával kapcsolatban azonban más igények is felmerültek. Az egyik megfogalmazott igény összhangban áll az „Út a munkához” program kiemelt céljával: váljon lehetővé, hogy a segélyre, passzív ellátásokra fordított forrásokat aktív eszközökre, főként közfoglalkoztatásra csoportosíthassák át. A finanszírozási szabályozók erre 2007-től teremtettek lehetőséget, s biztosították a segélykassza és a közcélú munkára fordítható pénzek átjárhatóságát. Ha ugyanis az önkormányzat kimerítette az adott

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

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

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

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

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

6. táblázat Szociális segélyezésre és közfoglalkoztatási támogatásra felhasznált keret
2008

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

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

** 5 százalékos nyugdíjminimum emelkedést figyelembe véve

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

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

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

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

AZ „ÚT A MUNKÁHOZ” PROGRAM ELSŐ ÉVÉNEK EREDMÉNYEI

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

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

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

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

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

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

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

²⁸ (http://www.afsz.hu/engine.aspx?page=showcontent&content=sajto_sajto-kozlomenyek_ut_a_munkahoz)

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

5. Összegzés

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

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

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

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

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

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

AZ „ÚT A MUNKÁHOZ” PROGRAM ELSŐ ÉVÉNEK EREDMÉNYEI

havi foglalkoztatásával számolunk, akkor közel 80 milliárd Ft-ból tudnánk a 180–200 ezer fős érintettséget elérni, mely a közcélú foglalkoztatási programok jellemző létszáma volt az elmúlt két-három évben. Ez több mint 100 százalékos forrásnövekedés mellett²⁷ a foglalkoztatás átlagos időtartamának 50 százalékos növekedésével járna.

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

Irodalom

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

²⁷ A forrásnövekedést csökkentené az RSZS kiadásainak mérséklődése az érintettek számának csökkenésével arányos mértékben.

UDVARI KERSTIN–VARGA ISTVÁN

Tervezett tervezetlenség – közfoglalkoztatási tervek tartalomlemzése

A tanulmány azt vizsgálja, hogy az „Út a munkához” program közfoglalkoztatási tervei mennyire tükrözik a jogalkotók által megfogalmazott célt, az érintettek visszavezetését a munkaerőpiacra. 2009-től minden településnek kötelező közfoglalkoztatási tervet készítenie. Kutatásunkban 7 leghátrányosabb helyzetű kistérség 51 településének közfoglalkoztatási terveit vizsgáltuk meg. A közfoglalkoztatási terveket sietve, alapos előkészítés nélkül készítették el. Az önkormányzatok a jogszabályi előírásoknak kívántak megfelelni, s kevés energiát fektettek a helyi adottságok, igények, lehetőségek elemzésére, továbbá nem gondolták át, hogyan teljesíthetők a program célkitűzései. A közfoglalkoztatási tervekből is kiderül, hogy a program a képzetlen, tartós munkanélküliek, vagyis a közcélú munkások túlnyomó többsége számára nem tud olyan munkatapasztalatot kínálni, amely értékesíthető lenne az elsődleges munkaerőpiacon. A segélyezés és közfoglalkoztatás új rendszere ugyanakkor várhatóan többbe kerül az önkormányzatoknak, mint korábban. Minél kisebb egy település, annál nagyobb terhet jelent számára a közfoglalkoztatás finanszírozása és lebonyolítása.

Bevezetés

2008 tavaszán a sajtó attól volt hangos, hogy a rendszeres szociális segélyben részesülők „lusta, munkakerülő, ingyenélő”, az államon élőszködő emberek. Az így kialakult (politikai) nyomásra a kormány azonnal intézkedett, és fél éven belül megalkotta az „Út a munkához” programot, ami az aktív korúak pénzbeli ellátásának radikális átalakítását jelentette. A program megfogalmazása és megalkotása mögötti elgondolás szerint: „A tartós munkanélküliség elszegényedést, a lakhatási körülmények romlását, a szegénység átörökítését idézheti elő, kitörni belőle az idő előrehaladtával egyre nehezebb. Ahhoz, hogy ezen a helyzeten változtatni lehessen, a segélyezési rendszer passzív eszközeiről az aktív eszközökre, azaz a közfoglalkoztatásban, a munkaerőpiaci programban való részvételre és a képzésre kell a hangsúlyt és a segítség módjait helyezni.”¹ Vagyis e program keretén belül a tartós munkanélkü-

¹ Kovács Ibolya–Ráczné dr. Lehóczky Zsuzsanna: Tájékoztató az önkormányzati feladatok ellátásához az „Út a munkához” program megvalósítása érdekében. *Jegyző és Közigazgatás* 2009. januári melléklete 3. oldal (továbbiakban Tájékoztató).

AZ „ÚT A MUNKÁHOZ” PROGRAM ELSŐ ÉVÉNEK EREDMÉNYEI

liség és az ezen keresztül kialakuló szegénység felszámolását a segélyezési rendszerbe beépített aktív eszközökön (foglalkoztatáson) keresztül kívánják megvalósítani.

Az „Út a munkához” program fő célkitűzése, hogy „(...) a munkára képes, tartósan munkanélküli személyek – akik 2008. évig egy típusú ellátásban, rendszeres szociális segélyben részesültek – a korábbiaknál fokozottabb mértékben vegyenek részt valamely közfoglalkoztatási formában, annak érdekében, hogy rendszeres munkajövedelemhez jussanak”².

A tartós munkanélküliségből és az ehhez kapcsolódó szegénységből tehát a társadalmilag általában szokásos és elfogadott, rendszeres munkavégzés révén kívánják kiszakítani az érintetteket. Mindent összevetve, egy rendkívül komplex probléma megoldására kíván megoldást nyújtani a rövid idő alatt, csekély szakmai és társadalmi vitában megméretett, „Út a munkához” program.

A program elképzelése szerint: „Rendkívül fontos, hogy a szociális ellátórendszerben lévő és bekerülő emberek foglalkoztatása szervezett keretek között történjen. Ezért kiemelt jelentőségű a közfoglalkoztatás szervezése, a közfoglalkoztatási terv a településen élők adottságaihoz és a helyi sajátosságokhoz, lehetőségekhez igazodó elkészítése. Ennek kidolgozása a települési önkormányzatok feladata, de a munkaerő-piaci szerek is részt vesznek az előkészítés folyamatában, illetve a megvalósítás segítésében. Ez a program ugyanis csak akkor lehet sikeres, ha az önkormányzatok és a munkaügyi szervezetek közös erővel, együttműködve látják el a feladatokat.”³ Ennek értelmében a törvény végrehajtása keretében, a program megvalósításának előkészítésére minden önkormányzatnak meg kellett alkotnia a maga közfoglalkoztatási tervét.

I. A kutatásról

Az „Út a munkához” program hatásvizsgálatán belül a kutatásba bevont hét kistérség 51 településének közfoglalkoztatási terveit vizsgáltuk meg.⁴ A program célkitűzéseinek figyelembevételével állítottuk össze azt a szempontrendszert, amelynek feltételezésünk szerint elkerülhetetlenül meg kell/ene/ jelennie a közfoglalkoztatási tervekben, annak érdekében, hogy e célok megvalósuljanak. Egyrészt tartalomelemzéssel próbáltuk összehasonlítani a különböző települések közfoglalkoztatási terveit, másrészt a tervekben megjelenő adatok segítségével azt kívántuk megtudni, hány embert is érint az aktív korúak ellátásának változása. Azt reméltük, hogy az adatok alapján képet kaphatunk az érintett csoportok szociológiai jellemzőiről, és arról, hogy e jellemzők miként felelnek meg a közfoglalkoztatási tervekben megjelenő munkakínálatoknak. Az eredményeket kistérségek között, kistérségi központok és egyéb települések, valamint településnagyság szerint is összehasonlítottuk.

Feltételezéseink négy csoportba rendezhetőek:

1. A közfoglalkoztatási tervek (többek között elegendő idő hiányában) kapkodva, alapos átgondolás nélkül készültek el. Az önkormányzatok a jog-

² Tájékoztató 3. oldal.

³ Tájékoztató 3. oldal.

⁴ Bátonyterenyei kistérség 7, Sásdi kistérség 9, Baktalórántházai kistérség 7, Csengeri kistérség 4, Encsi kistérség 11, Hevesi kistérség 6, Mezőkovácsházai kistérség 7 közfoglalkoztatási terv.

szabályi előírásoknak kívántak megfelelni, s kevés energiát fektettek a helyi adottságok, igények, lehetőségek elemzésére, bemutatására, nem gondolták át, hogyan teljesíthetőek a program célkitűzései.

E felvetés igazolására három szempontot vizsgáltunk:

a) A szerkesztésre (formai követelményekre) vonatkozó felvetésünk az volt, hogy minél alaposabban kidolgozott egy közfoglalkoztatási terv, annál valószínűbb, hogy a közfoglalkoztatás is sikeres lesz. Vizsgáltuk tehát a közfoglalkoztatási tervek terjedelmét, hiszen a dokumentum hossza is jelzi, illetve jelezheti, mennyire átgondolt, alapos a tervezés. Megpróbáltuk a szövegezést is elemezni: önálló szövegezésű-e az adott terv, vagy éppen ellenkezőleg, másolt anyag, hiszen ez is jelzi, hogy mekkora figyelmet fordítottak a települések a terv elkészítésére. Feltételeztük továbbá, hogy a közfoglalkoztatási terv elkészítését megelőzte valamilyen szükségletfelmérés, a programba bevont érintettek (igénybe vevők), a megvalósításban résztvevők (intézmények, munkaügyi kirendeltségek), a lehetséges partnerek körében. Ez a szükségletfelmérés lehetővé tenné egy rövid, illetve hosszú távú prognózis megfogalmazását, amely – véleményünk szerint – nélkülözhetetlen ahhoz, hogy a program elérje célját.

b) Feltételeztük, hogy a közfoglalkoztatási tervekben nemcsak a program deklarált céljainak kell megjelenniük, hanem szükség van arra is, hogy e célokat a helyi viszonyokhoz illeszkedően fogalmazzák meg. Azt vizsgáltuk, hogy az egyes közfoglalkoztatási tervekben milyen mértékben jelennek meg a szociális szempontok. Így például: támaszkodik-e az önkormányzat a különböző szociális szereplőkre; beépít-e roma-nem roma szempontokat; különbséget tesz-e a célcsoporton belül az érintettek között (az iskolai végzettségnek megfelelő munkakínálat révén); megjelennek-e olyan fogalmak, amelyek az érintettek helyzetére vonatkoznak (pl. szolidaritás, integráció, kirekesztés); felmerül-e az önkormányzatokban, hogy a program hozzájárulhat a helyi feszültségek oldásához.

c) Feltételeztük, hogy a célcsoport megfelelő munkaerő-piaci integrációja érdekében több szereplő összefogására van szükség, így a programban megjelenő munkaügyi központokon túl a helyi gazdasági, szociális, illetve településen kívüli szereplők összefogására is. Különösen fontosnak tartjuk-tartottuk a szociális szakma jelenlétét, hiszen a program egyik napról a másikra elvárja a rendszeres munkavégzést azoktól, akik akár egy vagy két évtizede legfeljebb alkalmi munkásként jelennek meg a munkaerőpiacon. Ez számos problémát vet fel, és szükségessé tenné a személyre szabott segítséget. Igaz, a törvény nem fogalmaz meg ezzel kapcsolatban előírást, mégis, ha a települések átgondolják a program céljait és megvalósításának lehetőségeit, a célcsoport tagjainak szociális, életviteli, mentális stb. támogatását beemelhetik közfoglalkoztatási terveikbe.

2. Feltételeztük, hogy megfelelő előkészítés esetén a közfoglalkoztatási terveket nem az önkormányzatok érdekei (kötelező/önként vállalt feladatok ellátása, illetve a hiányzó közalkalmazotti munkaerő pótlása) uralják, hanem a tervek középpontjában a tartós munkanélküliek munkaerő-piaci reintegrációját elősegítő elemek (megfelelő munkakínálat, munkafeltételek, munkaidő) állnak.

E felvetésünk vizsgálata során egyrészt megnéztük, hogy a közfoglalkoztatási tervekben milyen mértékben szerepelnek a foglalkoztatás megszervezésére vonatkozó információk; ki a felelős, milyen eszközbeszerzési, dokumentációs kötelezettség jelenik meg stb. Másrészt megvizsgáltuk, hogy a tervezett közfoglalkoztatás milyen időkeretben (egész év/fél év/4,5 hónap,

illetve napi 6 vagy 8 óra) valósulna meg, s megállapítható-e az ellátandó feladat és a foglalkoztatás időtartama között valamilyen összefüggés.

3. Feltételeztük, hogy különbség mutatkozik a kisebb települések és a nagyobb települések közfoglalkoztatási tervei és a közfoglalkoztatás várható megvalósítása között.

Feltételezésünk szerint a nagyobb települések, városok, kistérségi központok előnyt élveznek a kisebb településekkel szemben, mert több és változatosabb, az érintettek iskolai végzettségének megfelelőbb munkát tudnak kínálni, mint a kisebb települések önkormányzatai. Feltételeztük továbbá, hogy a kistelepüléseken, aprófalvakban nagyobb arányban vannak jelen a hátrányos helyzetű, tartósan munkanélküli csoportok. E feltételezés vizsgálatában elsősorban a közfoglalkoztatási tervekben fellelhető adatokra támaszkodtunk.

4. Ha a felkínált munkalehetőségek közel állnak az elsődleges munkaerő-piaci munkákhoz, akkor a közfoglalkoztatás ténylegesen előkészíti az e munkaerő-piacra való visszatérést. Ha a felkínált munkák ennek a követelménynek nem felelnek meg, akkor másodlagos, harmadlagos munkaerő-piaci, vagyis zárt, védett foglalkoztatásról beszélhetünk.

E felvetés vizsgálatához elemeztük a felkínált munkalehetőségeket, illetve azokat egybevetettük a rendelkezésre állási támogatásban részesülők iskolai végzettségével. Ha a felkínált munkafeladatok által megkívánt iskolai végzettség nagyban eltér – lefelé – a célcsoport iskolai végzettségétől, akkor a közfoglalkoztatás nem segíti elő a munkaerőpiacra való visszatérést. Elemeztük továbbá a felkínált munka jellegét is, azt, hogy mennyire közelítenek a munkaerő-piaci feladatokhoz, illetve milyen mértékben korlátozódnak a helyben jelentkező (köztisztasági, település-karbantartási stb.) feladatokra/ lehetséges munkákra.

II. A kutatás dilemmái (avagy nehézségeink a kutatás során)

Feltehetőleg az „Út a munkához” program gyors megfogalmazása és elfogadása tette szükségessé, hogy a Foglalkoztatási és Szociális Hivatal (továbbiakban Hivatal) 2009 januárjában kiadja a már idézett Tájékoztatót, amolyan vezérfonalat készítsen a program megvalósításához. A rendkívül részletes Tájékoztató bemutatja a jogszabályi változásokat, s hogy ezek milyen feladatokat jelentenek az önkormányzatok számára, valamint ajánlásokat is megfogalmaz. Egy oldalon keresztül sorolja például a közfoglalkoztatás keretében felkínálható munkalehetőségeket, így például a közterületi segédmunkák között ezeket: „városi utak javítása, kátyúzás aszfalttal vagy kohósalakkal”⁵. Noha az állam szempontjából a szabályozás és finanszírozás mellett fontos feladat az információk áramoltatása, és ennek révén a tevékenységek összehangolása és elősegítése, mégis valószínű, hogy egy ilyen részletességű (45 oldalas) tájékoztató inkább behatárolja az önkormányzatok lehetőségeit, különös tekintettel arra, hogy a program bevezetéséhez négy és fél hónap állt a rendelkezésükre. Ez az idő semmiképp nem elegendő egy program alapos, gondos előkészítésére, elindítására.

Ennek fényében nem csoda, hogy nagyon vegyes benyomást kaphattunk a közfoglalkoztatási tervekről; több településen a közfoglalkoztatási terv nem állt másból, mint a Hivatal által kiadott statisztikai adatlap „Közfog-

⁵ Tájékoztató 43. oldal.

lalkoztatási terv” címet viselő adatlapja(i)ból, míg találkozhattunk olyan dokumentummal is, ahol 33 oldalon keresztül részletezték a közfoglalkoztatás megszervezését. A formai problémán túl sok tartalmi kérdés is felmerült, melyekre dolgozatunk későbbi (elemző) részénél térünk ki.

Dilemmáink a következők voltak:

1. Kutatói szemmel a Hivatal által kiadott statisztikai adatlapok is felvetettek néhány kérdést. A statisztikai adatlapok három részből állnak. Az I. számú lap „A rendszeres szociális segélyezettek helyzetének elemzése és értékelése (2008. évi adatok alapján)”; a II. számú lap az „Aktív korúak ellátására jogosultak jövőbeni helyzetének tervezése, értékelése (2009. évi új szabályok szerint tervezett adatok alapján)”; a III. számú lap a „közfoglalkoztatási terv” címet viseli. Eleve kérdésként merül fel, hogy egy statisztikai adatlap önmagában elegendő-e helyzetértékeléshez, vagy egy közfoglalkoztatási tervhez.

2. Ezen túlmenően belső tartalmi kérdések is felvetődtek. Így például az I. számú adatlapban kimutatás található a rendszeres szociális segélyben részesülők főbb szociológiai jellemzőiről, a segélyezés költségeiről, majd ugyanezen a lapon ugyanígy a közcélú (és egyben közhasznú vagy köz-) munkába bevontakról. Kérdés, vajon e két csoport (segélyezettek és közfoglalkoztatottak) így elkülönül-e egymástól. Ismereteink szerint nem, hiszen közcélú foglalkoztatásban a rendszeres szociális segélyben részesülők egy részét alkalmazták. Ezek az adatok csak önmagukban mondanak valamit, a 2008-as és 2009-es helyzet összehasonlító elemzésére már nem alkalmasak.

3. Ugyanígy nagy fejtörést okozott a megjelenített költségekre vonatkozó adatok értelmezése. Míg az I. számú adatlapból kiszámítható a 2008. évi segélyezésre és foglalkoztatásra fordított teljes összeg, addig a III. számú adatlapon csak a közfoglalkoztatásra fordított összeg jelenik meg, miközben az önkormányzatoknál a foglalkoztatás kiadásain túl az éves költségvetés tartalmazza a foglalkoztatásba be nem vonhatóknak kifizetendő Rendszeres Szociális Segély (továbbiakban RSZS), illetve a foglalkoztatás idején túl kifizetendő rendelkezésre állási támogatás (továbbiakban RÁT) összegét. Ennek eredményeként megint csak nem végezhető el összehasonlító számítás a 2008. és 2009. évi költségekre vonatkozóan.

4. További dilemmát jelentett, hogy vajon a képzésre kötelezettek részt vesznek-e a közfoglalkoztatásban vagy sem, hiszen arról a tervek készítésének időszakában még nem tudtak az önkormányzatok, hogy a képzések mikor indulnak, milyen hosszúak. Mivel azonban az érintettek aránya a RÁT-osok között alacsony (7%), végül őket is beleszámítottuk a közfoglalkoztatásba bevontak körébe.

5. Nehézséget okozott a foglalkoztatás hosszának, ütemezésének (90 nap–4,5 hónap; fél év–200 nap; egész év) egy főre vonatkozó kiszámítása is. A közfoglalkoztatási tervek ugyanis jellemzően munkafeladatok mellé rendelve adták meg az idő- és emberigényt, tehát egy tevékenységet, például az önkormányzati intézmények takarítását 4 fő 4,5 hónapig, majd ugyanezt a tevékenységet 3 fő még 4,5 hónapig végzi. Nem tudjuk, hogy ez vajon 7 fő foglalkoztatását jelenti, vagy azt, hogy 1 fő egész évben, 4 fő pedig 4,5 hónapig, netán 3 fő 9 hónapig, 1 fő pedig 4,5 hónapig végzi az adott munkát.

III. Érintettekre vonatkozó adatok (vagyis amit a számok mutatnak és nem mutatnak)

A közfoglalkoztatási tervek elemzésébe bevont települések összlakosságának száma 103 927 fő, ebből 6617 fővel számolnak, mint rendelkezésre állási támogatást (RÁT-ot) igénybe vevővel, ami az össznépesség 6,37 százalékát jelenti. Kistérségekre bontva ez a megoszlás eltérő, így az Encsi, a Csengeri és a Sásdi kistérségben az átlag kétszeresét, míg a többi kistérségben ehhez közelítő adatot kapunk. Ezt a képet finomítja, ha megvizsgáljuk a településnagyság szerinti megoszlást. Míg a Bátorfyerenyei, a Hevesi és a Baktalórántházai kistérségben a 2000 lakosnál nagyobb településen magasabb a RÁT-osok aránya, addig a többi kistérségben az 500 főnél kisebb településeken jelennek meg nagyobb arányban – mindez természetesen a kistérségek településszerkezetével, a tartós munkanélküliség, a szegénység koncentrációjának mintázatával függ össze. Éppen ezért érthető, ha a két aprófalvas kistérségben (Encsi, Sásdi) a tartós munkanélküliekkel, segélyezettekkel elsősorban a kistelepüléseken, aprófalvakban találkozunk, míg másutt az alacsony népességszám és a szegénység koncentrációja között nem látható egyértelmű összefüggés.

Ha megvizsgáljuk, hogy a 2008-ban rendszeres szociális segélyre jogosultakhoz viszonyítva milyen változásokkal számolnak az önkormányzatok, akkor az látható, hogy a rendszeres szociális segélyben részesülők, illetve RÁT-ot igénybe vevők teljes körét illetően általában közel másfélszeres a növekedés. Ettől eltér az egyik póluson a Sásdi kistérség, ahol kétszeres a növekedés mértéke, a másikon a Bátorfyerenyei kistérség, ahol viszont radikális csökkenéssel számolnak.⁶ Hozzá kell ehhez tennünk, hogy az adatok némileg torzítanak, hiszen voltak olyan települések, amelyek közfoglalkoztatási tervében egyáltalán nem jelent meg a rendszeres szociális segélyt igénybe vevők száma. Ezért a táblázatban zárójelben jelöltük a RÁT-ot igénybe vevők teljes számát, és a változás számításánál csak azokat a településeket vettük alapul, ahol volt összehasonlítható adat.

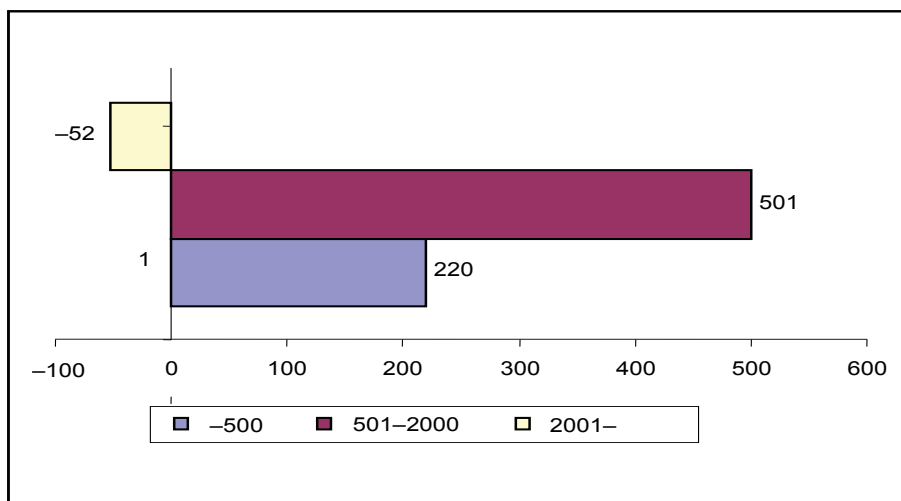
1. táblázat A 2008-ban Rendszeres Szociális Segélyt igénybe vevők és 2009-ben RÁT-ot és Rendszeres Szociális Segélyt igénybe vevők számának alakulása kistérségenként

RSZS/RÁT + RSZS	Csengeri	Encsi	Mező- kovács- házai	Sásdi	Bátorfyerenyei	Hevesi	Baktalórántházai
2008 RSZS-t igénybe vevők	877	1065	539	90	1735	835	820
2009 RSZS/RÁT-ot igénybe vevők	906	1121 (1333)	837	191 (336)	1070	1274	861
Eltérés	29	56 (268)	298	101 (246)	-665	439	41
Növekedés százalékban	103,3	105,2 (125,2)	155,3	212,2 (373,3)	61,7	152,6	105

⁶ Erre magyarázatot nem találtunk.

Ha a változásokat településnagyság szerint vizsgáljuk (1. ábra), egyértelműen látszik, hogy csak a 2000 főnél nagyobb településeken jelenik meg a csökkenés, míg a másik két településkategóriában az igénybe vevők növekedésével számolnak. Ennek oka azonban nem derül ki a tervekből.

1. ábra RSZS/RSZS+RÁT igénybevevők változása 2008–2009 között (fő) településnagyság szerint



Ugyanerre a következtetésre jutunk, ha a változásokat a kistérségi központok és egyéb települések vonatkozásában vizsgáljuk meg. Míg a kistérségi központoknál csökkenés mutatható ki, addig a többi településen növekedéssel számolnak.

Információk, vagy akár csakis utalások híján csupán feltételezhetjük, hogy a nagyobb települések önkormányzatai azért számolnak inkább csökkenéssel, mert abból indulnak ki, hogy lesznek, akik különböző okokból nem fogadják el a felajánlott közmunkát, és így kiesnek a rendszerből. A kisebb településeken általában személyesen ismerik az ellátást igénybe vevőket, ezért a nagyobb településeken inkább érvényesül(het) a segélyezettekkel szembeni bizalmatlanság (értsd: indokolatlanul veszik igénybe az ellátást).

A rendszeres szociális segélyt igénybe vevők változásánál egyrészt megvizsgáltuk, milyen arányban jelennek meg 2009-ben az aktív korú nem foglalkoztatottakon belül. (2–3. táblázat) A táblázatból jól látható, hogy míg átlagosan 9,5 százalékos a rendszeres szociális segélyezettek aránya az aktív korú nem foglalkoztatottak körében, addig kistérségi bontásban már nagyobb eltérések mutatkoznak. Így a legkisebb az arány a Csengeri és Sásdi kistérségben, míg Csengerhez képest háromszoros, Sásdhoz viszonyítva kétszeres a Mezőkovácsházai kistérségben.

AZ „ÚT A MUNKÁHOZ” PROGRAM ELSŐ ÉVÉNEK EREDMÉNYEI

2–3. táblázat Rendszeres Szociális Segélyt igénybe vevők az aktív korú nem foglalkoztatottakon belül kistérségi és településnagyság szerinti megoszlásban

Kistérség	RSZS+RÁT	RSZS	RSZ-esek %-os aránya
Bátonyterenyei	1070	115	10,7
Sásdi	121	8	6,6
Hevesi	1269	144	11,3
Mezőkovácsházai	650	88	13,5
Encsi	671	74	11
Csengeri	906	44	4,8
Baktalórántházai	861	66	7,7

Település nagyság	–500	501–2000	2001–
RSZS	37	94	448
RSZS+RÁT	435	1106	4394
Eltérés százalékban	8,5	8,5	10,2

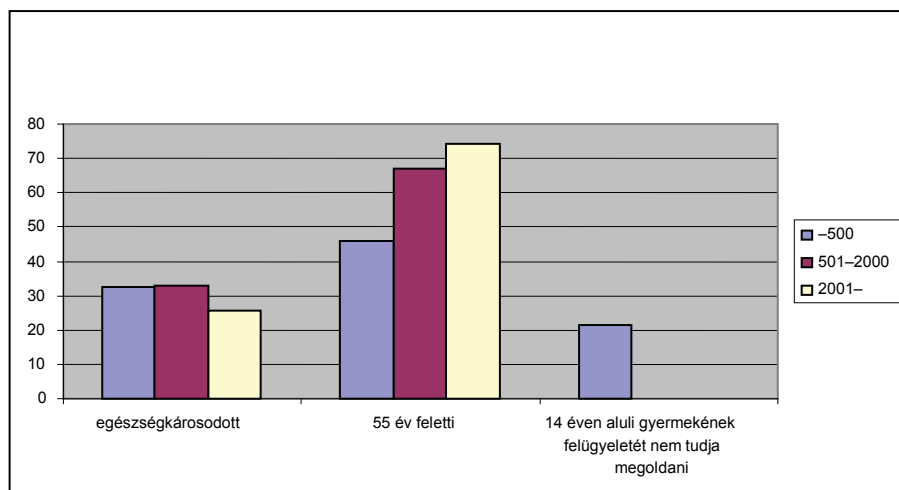
Településnagyság szerinti bontásban látható, hogy míg a kis és közepes lélekszámú településeken 8,5 százalékos a rendszeres szociális segélyre jogosultak aránya az aktív korú nem foglalkoztatottakon belül, addig a 2000 fő lakosnál nagyobb településeken eléri a 10 százalékot.

Ha megvizsgáljuk, hogy a rendszeres szociális segélyre való jogosultság okai hogyan oszlanak meg, láthatjuk, hogy míg a Bátonyterenyei kistérségben (92 százalékban) főleg életkoruk miatt válnak jogosulttá az érintettek az ellátásra, addig a Sásdi kistérségben már 50–50% az életkoruk, illetve egészségi állapotuk miatt segélyre jogosultak aránya. (A Sásdi kistérségben csak három településről származnak ezek az adatok, következtetéseink ezért óvatosan kezelendők.) De a 2. diagramból látható, hogy a közfoglalkoztatási tervek szerint az érintettek túlnyomó része – közel kétharmada – életkora miatt veheti igénybe ezt az ellátást, míg a fennmaradó majdnem egyharmad egészségi állapota okán. (Mindez nyilvánvalóan nem független a vizsgált térségekben is jellemző demográfiai tendenciától, a népesség elöregedésének folyamatától.)

A tartalomelemzés során rendkívül érdekes volt az a tapasztalat, hogy az 51 településből csupán egyetlen akadt, amely a közfoglalkoztatási tervben számolt a lehetőséggel, hogy valaki azért nem tud részt venni a közfoglalkoztatásban, mert nem tudja megoldani 14 éven aluli gyermekének napközbeni elhelyezését.

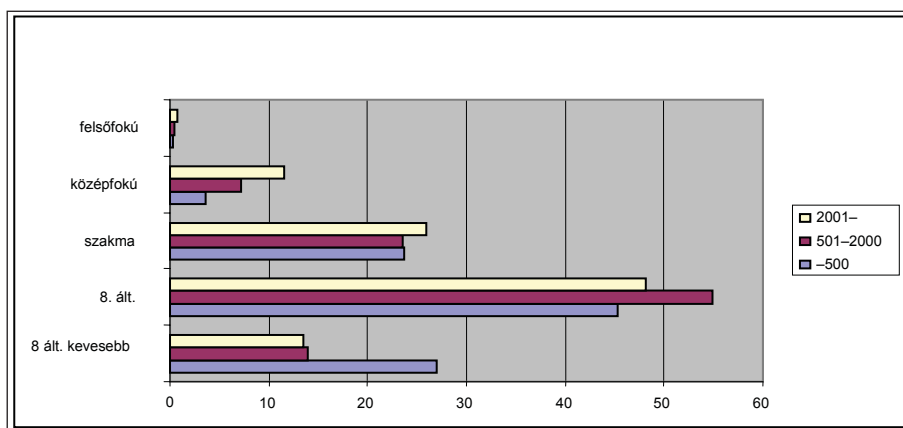
Ha az okokat településnagyság szerint vizsgáljuk, látható, hogy minél nagyobb egy település, annál meghatározóbb az életkor szerepe.

2. ábra Rendszeres Szociális Segély igénybevételének okai %-ban és településnagyság szerint



A rendszeres szociális segélyben és a rendelkezésre állási támogatásban részesülők háztartásforma szerinti vizsgálata is az érintettek számának általános növekedését mutatja. Az aktív korú ellátottak körében mindkét évben közel fele-fele arányban vannak jelen a családok és az egyedülállók. E tekintetben nem látunk különbséget sem a települési funkciók (kistérségi központ és egyéb település), sem a települések lélekszáma mentén.

3. ábra RÁT-ot igénybevevők iskolai végzettsége %-os bontásban és településnagyság szerint



Az elemzett közfoglalkoztatási tervek szerint a RÁT-ra jogosultak több mint 60 százaléka nyolc általános vagy annál alacsonyabb iskolai végzettséggel rendelkezik! Vagyis a leghátrányosabb munkaerő-piaci helyzetű aktív korúak vannak jelen a programban. Hozzátehetjük ehhez, hogy a szakmá-

AZ „ÚT A MUNKÁHOZ” PROGRAM ELSŐ ÉVÉNEK EREDMÉNYEI

val rendelkezők esetében nem tudjuk, mennyire „piacképes” a szaktudásuk, mivel azonban ezek az emberek jellemzően több éve munkanélküliek, bízást őket is a rossz munkaerő-piaci helyzetűek közé sorolhatjuk. E csoport aránya így 85 százalékra emelkedik, a középfokú vagy annál magasabb végzettséggel rendelkezők aránya a RÁT-osok között 15%.

Ha a RÁT-osok iskolai végzettségét településnagyság szerinti megoszlásban vizsgáljuk, láthatjuk – s ez egybevág más kutatási tapasztalatokkal –, hogy az 500 főnél kisebb településeken nagyobb arányban vannak jelen az alacsonyabb iskolai végzettségűek. A település lélekszámával – igaz, minimálisan – egyenes arányban nő a magasabb iskolai végzettségűek aránya.

A közfoglalkoztatási tervek tanúsága szerint az „Út a munkához” program a vizsgált 51 településen közel 6600 ember életében kíván lényeges változást elérni a közfoglalkoztatás megszervezésével. Ezek az emberek alacsony iskolai végzettségűek, ha rendelkeznek is szakmával, annak piaci értéke jószorivel a nullával egyenlő, elhelyezkedési esélyeik minimálisak. Az érintettek fele családban él, másik fele egyedülálló. A program tehát a jellemzően szegény családokban élő gyermekeket is közvetlenül érinti, ám az egyedülállók esetében is feltételezhetjük, hogy a tartós munkanélküliség kedvezőtlen folyamatokat indított el az életükben – ennek egyik jele éppen az egyedüllét lehet –, önmagában e két körülmény is indokolná egy komplex, különböző élethelyzetekre szabott integrációs program kidolgozását.

IV. Tartalomelemzés

IV.1. A szerkesztésre vonatkozó szempontok

A szerkesztésre vonatkozó szempontok vizsgálata alapján 30 (59%) minimális szövegű, 20 (39%) közepesen kidolgozott, és mindössze egyetlen átgondolt, alapos közfoglalkoztatási tervet találtunk.

A tervek terjedelme 1–33 oldal közötti. A szövegezésnél a legszűkebb információkról beszélhetünk 15, jogszabályból/minisztériumtól átvett szövegről 17, saját szövegezésről 22 tervben. Három közfoglalkoztatási tervet a Hevesi kistérségben két kategóriába is besoroltunk.

A másolást önmagában nem tekinthetjük negatívnak, hiszen a Tájékoztató a jegyzők szövetségével felkínálja a közfoglalkoztatási terv struktúráját,⁷ és mellékeli a táblázatokat. Nyilván a több községért felelős körjegyzők, vagy a feladattal megbízott szociális, igazgatási szakemberek sem készítettek településenként eltérő terveket, és ha az ismerős kollégák a terv elfogadása előtt egyeztettek, azt akár team-munkának is nevezhetjük. A szöveges struktúra időnként teljes azonossága, a szó szerint megegyező fordulatok, mondatok azonban inkább arra utalnak, hogy gyakran az volt a cél, hogy a feladatot a lehető leghamarabb és legkönnyebben elvégezzék, s ebben segített egy fellelhető közfoglalkoztatási terv átmásolása. A legkirívóbb példa erre a Mezőkovácsházai kistérség egyik települése, melynek közfoglalkozta-

⁷ „A Szociális és Munkügyi Minisztérium felkérésére a Jegyzők Országos Szövetsége (JOSZ) (kiemelés az eredetiben U. K. – V. I.) a közfoglalkoztatási terv egységes elkészítése, az önkormányzatok tervezési munkájának megkönnyítése érdekében sematikus táblákat készített a 2008. évben rendszeres szociális segélyben részesülők helyzetének elemzésére, értékelésére, az aktív korúak ellátásra jogosultak jövőbeni helyzetének tervezésére, elemzésére és a közfoglalkoztatási terv elkészítésére...”, amelyek a már idézett statisztikai adatlapok. (Tájékoztató 16. oldal)

tási tervében a következő mondat olvasható: „Az álláskeresési támogatásból kikerülők várható létszámát a munkaügyi központ esztergomi kirendeltsége bocsátotta rendelkezésünkre.” Feltehetőleg a készítő(k) az Észak-Dunántúlon jó kapcsolatokkal rendelkezik(tek), maga a terv is onnét származik, az átírás azonban felületesre sikeredett.

Az elemzés során vizsgáltuk, hogy készítőik mennyire másolták egymásról a közfoglalkoztatási terveket. E szerint 21 (41%) esetben beszélhetünk nem másolt, önálló anyagról, és 30 (59%) esetben egymásról (pl. körjegyzőségben belül) másolt anyagról.

Az előbb idézett esztergomi példa mutatja azonban, hogy másolás nem csak a szomszédos települések között volt lehetséges, így előfordulhat, hogy a nem másolt kategóriába került egy település, miközben olyan tervről másolt, amely nem került a mintába. Továbbá a másolt kategória az egymás terveiről való másolás mellett a minisztériumi anyag átvételét is jelenti.

A szükségletfelmérés fogalma több mindent jelenthet. Akár azt is tekintethetnénk annak, ha a dokumentumban felsorolják, milyen tevékenységet hol kívánnak elvégeztetni. Mi azonban ennél többnek tartjuk a szükségletfelmérést. Olyan átgondolt tevékenységet értünk alatta, mely az intézmények igényein túl az érintettekét is figyelembe veszi. 37 esetben nem került sor semiféle szükségletfelmérésre – legalábbis nincs erre utalás sem –, 3 esetben az igénybe vevők, 5 esetben az intézmények körében, 11 esetben a munkaügyi központnál, 2 közfoglalkoztatási tervben pedig egyéb szereplőknél történt meg az igényfelmérés (Bátonyterenyén például az önkormányzati képviselők véleményét kérte be az önkormányzat, mondván, ők ismerik legjobban a körzetüket).

A prognózis értelmezése is többféle lehet, felfogásunk szerint a közfoglalkoztatási tervnek értelmes tevékenységeket kell tartalmaznia, az önkormányzatnak pedig hosszú távra kell terveznie. Ez valamilyen szinten elmondható 13 (25,5%) településről, de 37 (72,5%) tervben nem találjuk prognózis nyomát.

Ha a települési szerepkört vizsgáljuk, a közfoglalkoztatási tervek a kistérségi központokban szerkesztési szempontból valamennyire átgondoltabbak, alaposabbak, mint másutt. Ennek egyik valószínű magyarázata, hogy a kistérségi központok hivatalaiban sokkal inkább rendelkezésre áll az a szakmai gárda, amely az ilyen feladatok megoldására képes, mint a kisebb településeken, falvakban.

Településnagyságot vizsgálva pedig azt tapasztalhatjuk, hogy a 2000 fő feletti települések szerkesztették a legjobb közfoglalkoztatási terveket, ebben a körben található az egyetlen átgondolt/alapos közfoglalkoztatási terv is. Nem mondható azonban, hogy minél kisebb egy település, annál rosszabb szerkezetű a közfoglalkoztatási terve, hiszen az 500 lakos alatti települések két és félszer annyi közepesen kidolgozott közfoglalkoztatási tervet készítettek, mint a középső településkategória.

IV.2. Célokra vonatkozó szempontok

A közfoglalkoztatási terv céljait nehezen lehet meghatározni helyzetelemzés nélkül, 29 (56,9%) esetben azonban sajnos nem találtunk ilyet, 7 (13,7%) esetben utalásszerűen, a jogszabályi célok mintájára olvashatóak helyzetelemzésre emlékeztető mondatok, 13 (25,5%) esetben készült helyi leírás, ám mindössze 2 (3,9%) tervben beszélhetünk komplex elemzésről.

AZ „ÚT A MUNKÁHOZ” PROGRAM ELSŐ ÉVÉNEK EREDMÉNYEI

A foglalkoztatottak helyzetének javítása az „Út a munkához” program kiemelt célja, a minisztériumi tájékoztató is felhívja erre a figyelmet, 32 településen azonban utalásként sem jelenik meg ez a közfoglalkoztatási tervekben. Ahol mégis, ott 16 esetben a foglalkoztatás biztosításával, 6 esetben a munkaerőpiacra való visszavezetéssel, 4 esetben egyéb (megélhetés, képzés, attitűd és kompetencia) célból kívánnak javítani a közcélú foglalkoztatásba bevonandó emberek helyzetén.

A célok vonatkozásában egyetlen terv sem említi a szociális szereplőket, 5 dokumentumban térnek ki külön a romákra, cigány kisebbségi önkormányzatokra. A célcsoportok között 6 esetben tesznek különbséget, 2 esetben fogalmazzák meg helyi célokat, pl. feszültségoldást, és szintén 2 esetben felbukkant a szankcionálás gondolata is. Kilenc tervben jelenik meg a településen túli gondolkodás, és olyan fogalmakat, mint kirekesztés, visszaintegrálás, reintegráció, gettósodás, hátrányos helyzet, társadalmi feszültség is 9 dokumentumban találtunk.

A célokra vonatkozó összbenyomás skálája szerint 45 (88,2%) közfoglalkoztatási terv esetében a minimális célokról, a feladat megoldásáról, a törvényi szabályozásnak való megfelelésről beszélhetünk. Hat esetben közepes szintű célokat találtunk, ami részben figyelembe veszi az érintettek céljait is. Olyan komplex tervet, amely a munkaerőpiacra való tényleges visszavezetés módjairól is szót ejtene, nem találtunk.

Elmondható, hogy a kistérségi központok a célok megfogalmazása, megjelenítése tekintetében is jobb osztályzatot kaptak, ám komplex tervet e körben sem találtunk.

4. táblázat A célokra vonatkozó összbenyomás településnagyság szerinti bontásban

Célokra vonatkozó összbenyomás	Összes település	Ezen belül a lakosságszám		
		500 fő alatti	501–2000fő	2001 fő felett
Minimális célokról, a feladat megoldásáról a törvényi szabályozásnak való megfelelésről	45 (88,2%)	18 (100%)	15 (88,2%)	12 (75%)
Közepes szintű célokat találtunk, ami részben figyelembe veszi az érintettek céljait	6 (11,7%)	0	2 (11,7%)	4 (25%)
Komplex kezelési tervet, ami a munkaerőpiacra való tényleges visszavezetést tartalmaz	0	0	0	0
<i>Összesen</i>	<i>51</i>	<i>18</i>	<i>17</i>	<i>16</i>

A szerkesztésre vonatkozó összbenyomással ellentétben a célok esetében egyértelműen látható, hogy minél nagyobb egy település, annál inkább igye-

keznek a törvényi minimumon felül az érintettek szempontjait is figyelembe venni. Ez azonban sehol nem vezet komplex tervhez, s mint láttuk, a roma/nem roma érintettek, a szociális szereplők sem jelennek meg a dokumentumokban.

IV.3. A szereplőkre vonatkozó szempontok

Csak önkormányzati szinten gondolkodik 46 (90%) közfoglalkoztatási terv, 5 dokumentumban említenek meg kistérségi összefogást, míg 1-1 tervben helyi gazdasági szereplőkről, illetve helyi civil szerveződésekéről is szó esik. A munkaügyi központ, mint együttműködő szervezet 34 (66,6%) esetben nem jelenik meg a közfoglalkoztatási tervekben. Csak (általában települési) adatokat találunk a munkanélküliségről 15 (29,4%) tervben, állás kínálat és foglalkoztatásra van utalás 3 esetben, viszont munkaegészségügyi vizsgálat említése egyetlen esetben sem szerepel. A szociális szféra szereplői (pl. családsegítő szolgálat) egyáltalán nincsenek beépítve tervekbe.

Összességében elmondhatjuk, hogy a tervek az önkormányzatokra, az önkormányzatok és intézményeik közötti kapcsolatrendszerre támaszkodnak, mindössze 2 esetben láttuk, hogy a helyi gazdasági és civil szereplőkkel való kapcsolatokat is igénybe vették a tervezés (majd pedig feltehetőleg a megvalósítás) során.

IV.4. A megvalósításra vonatkozó szempontok

A foglalkoztatást alapvetően az önkormányzatok szervezik, ez derül ki 49 (96%) tervből. Öt-öt (9,8%–9,8%) esetben társulást, illetve már működő szervezetet is bevonnak a közfoglalkoztatás szervezésbe.

A megvalósításért 33 (64,7%) esetben az önkormányzat a felelős, 2 (3,9%) esetben külső szervezet, 18 (35,3%) esetben pedig nem tudhatunk meg semmit a felelősségről. Feltételezhető, hogy az önkormányzati hangsúly mögött az húzódik meg, hogy a külső szervezetek/szereplők bevonásakor osztott a felelősség, vagyis az önkormányzat a bevont szervezettel közösen felel a megvalósításért.

A megvalósításnál fontos (lenne) a dokumentáció, munkaköri leírás, nyilvántartás, erre azonban egyetlen esetben sem találtunk utalást a vizsgált közfoglalkoztatási tervekben. Hasonlóan fontos (lenne) a betanítás, illetve a munkavédelem kérdése. Mindössze 10 (19,6%) esetben találtunk erre való utalást, 41 (80,4%) esetben ez a szempont teljesen hiányzik.

Mindez természetesen nem azt jelenti, hogy ezek a tevékenységek elmaradnak a közfoglalkoztatás megvalósítása során, arra azonban rámutat, hogy a tervek készítésekor – igaz, ezt nem is kérték tőlük az útmutatások – ezt sem tartották fontosnak az önkormányzatok.

A foglalkoztatás-kísérő nevesítése az átláthatóság és a számonkérés szempontjából fontos, ám csak 5 tervben van nevesítve (a tervezés időszakában talán nem mindenütt tudták még, hogy kit válasszanak erre a feladatra). Ezekben az esetekben általában közfoglalkoztatottakat vesznek fel a szervezési-vezetési feladatokra.

A tervezésre jellemző igénytelenséget és a forrásszűkét egyszerre mutatja, hogy szinte sehol nem tervezik munkaeszközök és anyagok beszerzését az elvégzendő munkákhoz. Negyvenegy esetben (80,4%) egyáltalán nem találtunk eszközbeszerzésre vonatkozó elképzeléseket a tervekben. Hat doku-

AZ „ÚT A MUNKÁHOZ” PROGRAM ELSŐ ÉVÉNEK EREDMÉNYEI

mentumban említést tettek ugyan eszközök beszerzéséről, de az már nem derül ki, hogy mit értenek ezen. Négy önkormányzat nemcsak kézi eszközök (pl. kasza, kapa, gereblye), hanem gépek beszerzését is szükségesnek tartotta.

A közfoglalkoztatás időtartamának meghatározásával kapcsolatos nehézségekre már utaltunk. Ami kiderült: 3 (5,9%) esetben egész évre, 4 (7,8%) esetben fél évre, 13 (25,5%) esetben a minimális időtartamra alkalmazzák a közfoglalkoztatottakat, 27 (52,9%) esetben vegyes a foglalkoztatás időtartama, 4 (7,8%) településről nincs adatunk. A foglalkoztatás hossza mellett fontos az ütemezése is, erre vonatkozóan 19 (37,2%) esetben a szövegben, 30 (58,8%) esetben az adatlapon jelenik meg információ (2 településről nincs adat). Az ütemezésen belül is lényeges kérdés, hogy tesznek-e különbséget a foglalkoztatottak különböző csoportjai között, az elvégzendő feladatok, iskolai végzettség stb. alapján. A tervek szerint 11 (21,6%) esetben mindenkét azonos ütemezésben foglalkoztatnak, 36 (70,6%) esetben vegyes a foglalkoztatás (pl. évszakokhoz igazodóan, vagy iskolai végzettség tekintetében), illetve nem lehet megállapítani, hogy milyen módon ütemezik a közmunkákat, 4 településről pedig nincs adat.

Összességében a megvalósításról az összbenyomás skáláján 40 közfoglalkoztatási terv a minimális, 11 esetben a közepes kategóriába került, míg az átgondolt-alapos kategóriának egy sem felelt meg. A kistérségi központok a megvalósítás tekintetében is nagyobb profizmust mutatnak, ám ez is csak a közepes minősítésre elég. Településnagysággal párhuzamosan is nő a megvalósítás átgondoltsága, de nem éri el a legmagasabb kategóriát.

V. A munkakínálatok elemzése

A munkakínálat alapvetően meghatározza a közfoglalkoztatás jellegét, tartalmát, eredményességét. A Tájékoztató 4. számú melléklete (továbbiakban lista) javaslatként sorolja fel a munkafeladatokat,⁸ ettől azonban el lehetett

⁸ *Javasolt munkafeladatok megnevezése: Takarítás: (intézményeknél, polgármesteri hivatalban); Kézbesítés: (a hivatal leveleinek kézbesítése városon belül); Adminisztrátor: (postázás előkészítése, számítógépen adatrögzítés, iktatásra iratok előkészítése, adatgyűjtés, adatfeldolgozás, intézményeknél, polgármesteri hivatalban); Konyhai kisegítő: (polgármesteri hivatalban, intézményeknél); Portás: (intézménynél portási feladatok ellátása, telefonközpont kezelése); Gondnok: (intézménynél a zavartalan működés fenntartása); Koordinátor: (roma gyermekek beilleszkedésének segítése, kapcsolattartás a szülő és az intézmény között); Buszkísérő: (az iskolabuszon a gyermekek felügyelete); Közterületi segédmunka: (közterület takarítása, járdarakás, csapadékelvezető árkok karbantartása, külterületi csapadékelvezető csatornák és tározók karbantartása, zárt csatorna készítése, belvíz elleni védekezésben való részvétel, város belvízvédelmi szivattyúinak kezelése, karbantartása, fűnyírás, gépi és kézi kaszálás, parlagfű irtás, sövénynyírás, gallyazás, nádvágás, veszélyes fák kivágása, új facseteték ültetése, városi utak javítása, kátyúzás aszfalttal vagy kohósalakkal, utak karbantartása, padkázás, hó és síkosság mentesítés, temetők rendben tartásában való közreműködés, intézményeknél bontási, építési, karbantartási munkák végzése, a város játszótereinek karbantartása, sport és kulturális helyszínek karbantartása, a város és civilszervezetek rendezvényeinek előkészítésében, lebonyolításában és az utómunkákban való segítése); TMK-s szakképzettséget igénylő munkakör: (szerszámok karbantartása, lakatosipari munkák végzése, gépek és gépjárművek javítása, karbantartása); Kőműves: (önkormányzati lakásoknál kisebb szakmunkák elvégzése); Szociális kisegítő munka, főként házi gondozás és étkeztetés keretén belül: (étel kiszállítás, gyógyszer kiváltás, bevásárlás, tüzelő aprítás, házkörüli teendők, takarítás); vagyonvédelmi feladatok.*

térni. Akár úgy, hogy többféle, változatos munkákat ajánlanak, akár úgy, hogy a felsorolt munkák listájából mindössze egy-egy fajtát végeztetnek el.

A Tájékoztatóban felkínált mellékletek alapján össze lehetett hasonlítani a 2008-as közcélú foglalkoztatás és a 2009-es közfoglalkoztatás munkakínálatát. E téren általában bővülést tapasztalunk, ugyanakkor az esetek egyharmadában nem lehet elvégezni az összehasonlítást.

A kistérségi központokban csak bővülésről, a többi település esetében bővülésről és egyezésről is beszélhetünk. A településnagyságot vizsgálva nem lehet egyértelmű következtetést levonni, mert leginkább a nagy és kicsi települések „bővítettek” a közfoglalkoztatás keretében felkínált munkák körén, a közepes települések között azonban az esetek felében nem volt összehasonlítható a munkakínálat.

A Tájékoztatóban szereplő listával való megegyezésről vagy eltérésről elmondható, hogy a közfoglalkoztatási tervek felében az „étlapon” szereplő tevékenységek mellett megjelennek a helyi sajátosságok: negyedükben rövidített listát találunk, másik negyedükben jellemzően a helyi sajátosságok⁹ jelennek meg. A kistérségi központokban a listától való eltérés és a helyi sajátosságok figyelembe vétele kevésbé jellemző, mint a többi településen.

A településnagyságot vizsgálva elmondható, hogy a kis településeken erőteljesebben jelennek meg a helyi sajátosságok, a települések méretében felfele haladva viszont ez egyre kevésbé jellemző, és a listából átvett munkatípusok lesznek hangsúlyosak.

A közfoglalkoztatási tervek, elenyésző kivételtől eltekintve, csak önkormányzatok (ritkábban egy-egy önkormányzati kft.) által szervezett közcélú foglalkoztatás keretében ellátható munkákkal számolnak, és csak kistérségi központok, illetve nagyobb települések dokumentumaiban találkozhatunk olyan munkákkal, amelyeket az önkormányzatok piaci szereplőkkel, vállalkozókkal is elvégeztethetnének.

Bár magába a kutatásba nem vontunk be a kistérségeken kívül szereplő nagyobb városokat, néhány nagyváros, megyeszékhely, budapesti kerület közfoglalkoztatási terveit is áttanulmányoztuk. Ezeket is figyelembe véve egyértelmű az a tapasztalat, hogy minél nagyobb egy település, annál inkább jelennek meg a helyi erőforrások a közfoglalkoztatás megszervezésében. Egyfelől a nagyobb városokban gyakori, hogy a közfoglalkoztatásban az önkormányzatok által alapított kht-k, kft-k jutnak szerephez, amelyek kellő gyakorlattal és infrastruktúrával, gyakran külső megrendelésekkel is rendelkeznek. Ebben a vonatkozásban a kisebb települések hátrányt szenvednek. Másrészt ugyanezt láthatjuk a munkafeladatokat illetően is. A nagyobb városokban hangsúlyosabban jelennek meg az önkormányzat által kötelezően ellátandó feladatok a közfoglalkoztatásban, így a tervekben találkozhatunk az önkormányzati intézmények munkaerő-szükségletével, a takarítói-karbantartói feladatoktól a diplomás képesítést kívánó szakmáig (szociális munkás, pedagógiai asszisztens, könyvtáros stb.).

Az önkormányzati közfoglalkoztatás keretében felkínált munkák közül kizárólag kommunális, település-karbantartó feladatokat látnak el a közmunkások a települések harmadában, másutt megjelennek emellett egyéb, kötelező önkormányzati feladatok (pl. oktatás, szociális ellátás, kultúra,

⁹ Ez jelenti egyrészt a Tájékoztatóban nem szereplő tevékenységeket, pl. könyvtári és sportfeladatok, foglalkoztatás-információs szolgáltatás, másrészt az általános megfogalmazáson túl, a konkrét helyi tevékenységeket, pl. a hűtőház mögött található híd felújítása, háziállatok (első-sorban ebek) darabszámának felmérése.

AZ „ÚT A MUNKÁHOZ” PROGRAM ELSŐ ÉVÉNEK EREDMÉNYEI

sport). Az intézményekben gazdagabb kistérségi központokban kizárólag „vegyesen” végzik a közmunkát, vagyis kommunális, település-karbantartó feladatok mellett a polgármesteri hivatalokban, oktatási, szociális, kulturális intézményekben is alkalmaznak közcélú munkásokat. Nyilvánvaló, hogy a nagyobb falvak, városok tudnak a kommunális munkáknál szélesebb, változatosabb feladatokat kínálni a közfoglalkoztatás keretében.

Az érintettek alacsony iskolai végzettsége, rossz munkaerő-piaci helyzete miatt rendkívül fontos, hogy milyen munkát ajánlanak fel számukra, milyen munkatapasztalatokra tehetnek szert, hiszen ezeknek kellene a munkaerő-piacra való visszatérést elősegíteni. Az adatlapokon külön kimutatást kértek arról, hogy a közfoglalkoztatás keretében felkínált munkák milyen iskolai végzettséget igényelnek. Sajátos módon az adatlap szerkesztői abból a feltevésből indultak ki, hogy a felkínált munkák között nincs olyan, amely nyolc általános iskolánál alacsonyabb végzettséget igényel. Nem tudjuk, miért jártak el így; hogy vajon értelmezhetetlennek találták-e ezt a kategóriát, vagy azzal számoltak, hogy a befejezetlen általános iskolával rendelkezők a program keretében amúgy is képzésben részesülnek. Igaz, a szabályozás szerint a képzési kötelezettség csak a 35 évnél fiatalabb RÁT-osokra vonatkozik.

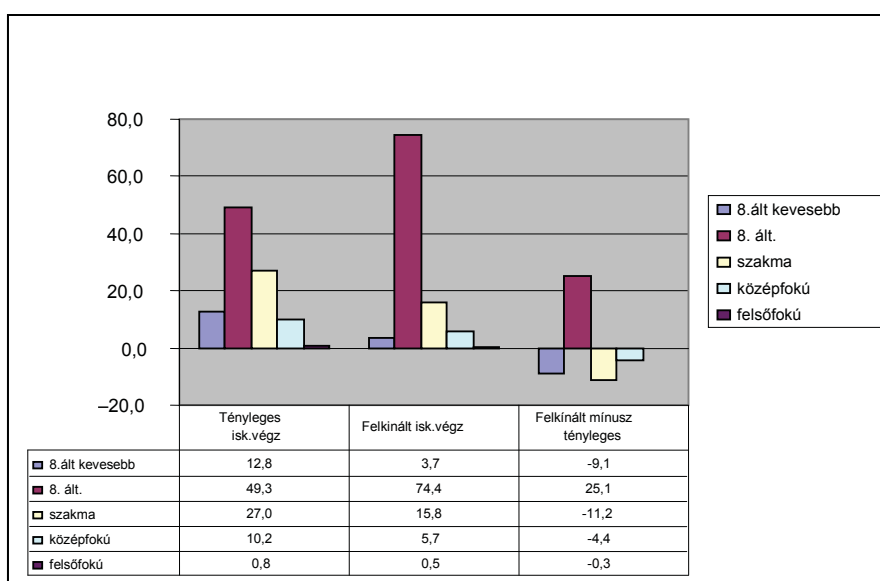
Itt jegyezzük meg, hogy bár volt olyan adatsor a közfoglalkoztatási terv statisztikai adatlapjában, amelyben szerepelt a 35 évnél fiatalabbak illetve a nyolc általánosnál alacsonyabb iskolai végzettséggel rendelkezők aránya, továbbá külön is fel kellett tüntetni a nyolc általános és az annál alacsonyabb végzettséggel rendelkező 35 évnél fiatalabbak számát, amiből kiderül, hány RÁT-ost köteleznek a képzésre, ezt a szempontot mégsem tudtuk bevonni az elemzésbe. Egyrészt csak a tervek felében szerepeltek erre vonatkozó adatok, másrészt ezek is nagy eltérést mutattak. Szakmai meggyőződésünk, hogy a képzés beemelése előremutató az „Út a munkához” programon belül. A forrásszűke azonban nyilván behatárolta a képzési lehetőségeket. Sajnálatos, és a program céljainak hitelességét rontja, hogy végül is csak a nyolc általános be nem fejezett 35 évnél fiatalabbakat vonják be a képzésbe. Átfogó oktatási, képzési programokra lenne szükség a befejezett általános iskolával, de elavult vagy éppen semmilyen szakmával nem rendelkezők, vagy valamilyen 35 évnél fiatalabb RÁT-os esetében. Róluk feltételezhető, hogy – ha már bekerültek az „Út a munkához” programba – munkaerő-piaci helyzetük nem megfelelő, de életkoruknál fogva még képesek tanulni. Bár, mint említettük, kevés adat állt a rendelkezésre, mégis sokat sejtet, hogy a képzésbe bevonhatóak aránya a nyolc osztállyal vagy annál alacsonyabb iskolai végzettséggel rendelkezők körében csak 31,5%, a 35 évnél fiatalabbak körében pedig mindössze 20% volt. Vagyis míg a szándék rendkívül jó, el kellene gondolkodni azon, hogy szélesebbre vonják a képzésbe bevonhatóak körét.

Egyetlen kistérségben (Sásd) jelent meg nyolc osztállynál alacsonyabb végzettséget kívánó munka, mert itt néhány település a maga által készített táblázatokat emelte be a közfoglalkoztatási tervbe, és nem a központi statisztikai adatlapot töltötte ki. Az adatok alapján látható, hogy akár kistérségi bontásban, akár településnagyság szerint vizsgáljuk, az önkormányzatok 90 százalékban nyolc általános iskolai végzettséget, vagy legfeljebb szakmai képesítést kívánó munkákat kínálnak fel a közfoglalkoztatás keretében.

Ha a RÁT-ra jogosultak iskolai végzettségét összevetjük a felkínált munkák iskolai végzettség iránti igényével, egyértelműen látható, hogy „munkaerőhiány” mutatkozik az alacsonyabb iskolai végzettséget kívánó munkakörökben. A településeken túlkínálat mutatkozik a szakmai képesítést, szaktudást

nem igénylő, jellemzően település-karbantartási feladatokban. Más szóval a tervekből az derül ki, hogy az önkormányzatok a közfoglalkoztatás megszervezése során nem arra figyelnek, hogy a felkínált munkák javítsanak az érintettek munkaerő-piaci esélyein, hanem arra, hogy az alapvető önkormányzati feladatokat elvégeztessék a közcélú munkásokkal. Ezek a feladatok azonban nem adnak az elsődleges munkaerőpiacon hasznosítható tapasztalatot, tudást a közfoglalkoztatottak kezébe.

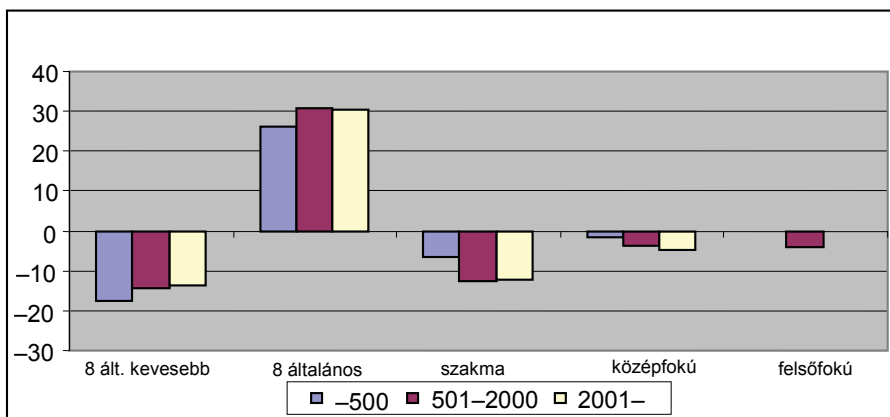
4. ábra A RÁT-osok tényleges iskolai végzettsége és a felkínált munkák iskolai végzettség igénye



Az eltérések településnagyság szerinti megoszlását vizsgálva azt láthatjuk, hogy az alacsony iskolai végzettséget igénylő munkakörökben mutatkozó „munkaerőhiány” a nagyobb lélekszámú településeken jelentősebb, ugyanakkor itt a középfokú és annál magasabb iskolai végzettségű közcélú foglalkoztatottak esetében bővebb a munkakínálat. Vagyis ezek a települések intézményeiknek köszönhetően nagyobb arányban képesek foglalkoztatni a magasabb iskolai végzettséggel rendelkezőket, illetve az önkormányzatok kötelező feladataik ellátásában is alkalmaznak közcélú dolgozókat. Ezek között találhatunk polgármesteri hivatalban foglalkoztatott adminisztrátorokat, iskolában alkalmazott pedagógusokat, pedagógiai asszisztenseket, óvodai dajkákat, vagy akár családgondozókat, szociális munkásokat.

AZ „ÚT A MUNKÁHOZ” PROGRAM ELSŐ ÉVÉNEK EREDMÉNYEI

5. ábra Felkínált munka és RÁT-ot igénybevevők iskolai végzettség közötti eltérés %-os bontásban, településnagyság szerint



VI. Költségekre vonatkozó szempontok

Ahogy a bevezetőben írtuk, nagyon nehéz volt a költségekre vonatkozó bármiféle számítást elvégezni. Míg 2008-at illetően – feltéve, hogy a Hivatal által kiadott statisztikai adatlapot kitöltötték a települések – rendelkezésre állt a rendszeres szociális segélyre és közcélú foglalkoztatásra fordított éves összeg, addig 2009-re már csak a közfoglalkoztatás tervezett kiadásai szerepeltek. Így kimaradtak a tervekől a rendszeres szociális segélyre és rendelkezésre állási támogatásra tervezett összegek, amelyek pedig mindenféleképpen fontos tételek az önkormányzatok költségvetésében. Hiszen ha csak a minimális időtartamra (90 napra) szervezik meg a közfoglalkoztatást, akkor 7,5 hónapig fizetni kell a rendelkezésre állási támogatást, amely az önkormányzatoktól 20 százalékos önerőt követel, szemben a közfoglalkoztatás 5 százalékaival. Ennek figyelembevételével mégis érdemes megvizsgálni, hogyan alakultak a tervezett kiadások 2008-hoz viszonyítva. (2008-ban a rendszeres szociális segélyt és a közfoglalkoztatás költségeit együttesen számoltuk, 2009-ben csak a közfoglalkoztatás költségei jelennek meg.)

5. táblázat Költségek változásának aránya kistérségenként és százalékban

Költségek változásának aránya	Bátony-terenyei	Sásdi	Hevesi	Mezőkovácsházai	Encsi	Csengeri	Baktalóránt-házai
Települések száma	7	9	6	7	11	4	7
Települések száma, ahol volt adat	5	3	2	4	7	3	6
Költségek változás 2008/100	89	226,1	137	102,7	79,2	82	143

Összességében a települések 58 százalékánál állt rendelkezésre valamilyen összehasonlító adat (volt olyan település, ahol nem szerepeltek 2008. évi közcélú foglalkoztatás költségei), és ennek alapján 2008. évhez viszonyítva 122,7 százalékkal nőttek a közfoglalkoztatásra fordított költségek.

A táblázatból látható, hogy egy kistérségben (Sásd) a költségek duplájával számolnak – igaz, ez az a kistérség, ahol arányaiban a legkevesebb települést lehetett bevonni az összehasonlító elemzésbe. Ahol szinte minden településről volt információ (Baktalórántháza), ott közel másfélszeres növekedéssel számolnak. De látható, hogy három kistérségben a költségek csökkenése jelenik meg.

Ha településnagyság szerinti bontásban vizsgáljuk meg a költségek változását, úgy látható, hogy a kistérségeken egyértelmű növekedés jelenik meg, vagyis itt jóval többre kerül a közfoglalkoztatás, mint egy évvel korábban. Ezeket a forráshiányos falvakat érinti a legérzékenyebben, hogy a program a lehető legtöbb RÁT-os foglalkoztatására „ösztönzi” az önkormányzatokat. A költségek folyamatos csökkenése látható a településnagyság növekedésével, igaz, ezzel együtt kevesebb a vizsgálati minta elemszáma is.

6. táblázat *Költségek változásának aránya településnagyság szerinti százalékos bontásban*

	-500	501-2000	2001-
Településszám	18	18	16
Településszám, ahol volt adat	9	6	4
Költségek változása százalékban	187,2	146,8	102,1

A költségek vonatkozásában elmondható, hogy a program mindenféleképpen a költségek abszolút növekedésével jár, hiszen a jelen számításokból kimaradt a 2009-ben rendelkezésre állási támogatásra fordított költségek összege. Az általunk elemzett közfoglalkoztatási tervek tükrében felmerül a kérdés: valóban ez a leghatékonyabb eszköz a leghátrányosabb munkaerőpiaci helyzetben lévő emberek társadalmi integrációjának elősegítésére?

VII. Összefoglalás

Kutatásunk egyik legfontosabb következtetése, hogy a közfoglalkoztatási tervek legalább annyira a hiányról szólnak, mint a programban megfogalmazott célokról és megvalósításukról. Felvetéseinkkel és a hozzájuk kapcsolódó elemzési szempontokkal azt kívántuk megragadni, hogy mennyire jelenik meg a közfoglalkoztatási tervekben az „Út a munkához” program azon célkitűzése, hogy javuljon a munkaerőpiacról hosszú ideje kiszorult, rendszeres szociális segélyből élők munkaerőpiaci helyzete, és ezzel esélyt kapjanak arra, hogy visszatérjenek a munka világába és kilábaljanak a (mély)szegénységből.

A kutatásunk elején megfogalmazott feltételezéseinkre az alábbi válaszokat fogalmazhatjuk meg:

1)a A szerkesztésre vonatkozó vizsgálatunk során mindössze egy településen találkozhattunk átgondolt, alapos és részletesen kidolgozott közfog-

AZ „ÚT A MUNKAHOZ” PROGRAM ELSŐ ÉVÉNEK EREDMÉNYEI

lalkoztatási tervvel, a vizsgált települések dokumentumainak 58 százaléka csak a minimális követelményeknek felelt meg (pl. 1–3 oldalas közfoglalkoztatási tervet készítettek). Megjegyzendő, hogy gyakran és szívesen másoltak a tervek készítői, úgy a Tájékoztatóból, mint egymásról.

1)b A közfoglalkoztatás céljainak tekintetében túlnyomórészt (88,2%) a törvény által megszabott feladatnak való megfelelésről van szó. Ez megmutatkozik abban, hogy helyzetelemzést és a foglalkoztatottak helyzetének javítására való utalást a közfoglalkoztatási tervek többségében nem találtunk. A tervekben nemigen esik szó a program célcsoportjáról, a lehetséges partnerekről, a munkák tervezéséről, vagy munkaeszközök (anyagok) használatáról, illetve az elemzés során nem került a kezünkbe egyetlen olyan terv sem, amelynek része lenne az érintettek munkaerőpiacra való visszavezetését segítő komplex program.

1)c A közfoglalkoztatás megvalósításában, az érintettek munkaerő-piaci reintegrációjában közreműködő szereplőket illetően a többes szám használata indokolatlan, hiszen szinte kivétel nélkül (96%) minden településen helyi önkormányzati szintű feladatnak tekintik a közfoglalkoztatást és munkaerő-piaci integrációt – települések közötti, térségi szintű összefogás kivételképpen jelenik meg a tervekben. A munkaügyi központot azért találjuk meg a dokumentumokban, mert az önkormányzatok és a kirendeltségek közötti egyeztetés kötelező feladat, ahogy a közös adatbázis feltöltése is. A törvény-módosítás nyomán – a rendszeres szociális segélyesek kivételével – a szociális szereplők a tervekben is kikerültek a munkaerő-piaci reintegrációban közreműködő fontos partnerek közül. Így a változásmenedzselést végző szociális munkára kevés lehetőség adódik.

2. A közcélú foglalkoztatás megvalósítása egy gyengébb minőségű közfoglalkoztatási terv esetében is lehet megfelelő színvonalú. Mi mindenesetre azt tapasztaltuk, hogy a részletek bemutatására nem fordítottak figyelmet a tervek készítői. Egyetlen esetben sem találtunk utalást a foglalkoztatás dokumentálására (nyilvántartás, munkaköri leírás), a foglalkoztatás-kísérő nevesítése (gyakran maga is közmunkás), a munkavédelem és az eszközbeszerzéshez kapcsolódó elképzelések is csak szórványosan jelennek meg a dokumentumokban. Valószínűsíthető tehát, hogy a megvalósítás minősége nem haladja meg a tervek színvonalát.

A közfoglalkoztatás időbeni ütemezésével kapcsolatban, bár nagyon kevés információ állt rendelkezésünkre a tényleges időbeni megvalósítás összehasonlítására, egyértelműen kiderült, hogy a felkínált munkák körében megjelentek olyan feladatok, amelyeket az önkormányzatoknak egyébként is el kellett látniuk, illetve amelyeket a forráshiány miatt nem végeztek el (például önkormányzati épületek karbantartása, takarítása). Az ilyen típusú munkafeladatoknál majdnem mindenhol a tartós (egész évre szóló) nyolcórás foglalkoztatás volt a jellemző.

3. A települési dimenziót a lakosság szám (3 kategória), valamint a kistérségi központ vs. egyéb település viszonylatban vizsgáltuk.

A kistérségi központokban, a szakmai kapacitásoknak és az intézmények viszonylagos bőségének köszönhetően alaposabb közfoglalkoztatási terveket készítettek, a célokat pontosabban határozták meg, több szereplőben gondolkodtak, és a megvalósítás megszervezését illetően is nagyobb profizmusról árulkodtak e dokumentumok, mint a kisebb, rosszabb helyzetű településeken.

Azt tapasztalhattuk, hogy minél nagyobb egy település, a tervekben annál inkább figyelembe vették az érintettek szempontjait, annál több szereplőben

gondolkodtak, és a megvalósításra is annál nagyobb figyelmet fordítottak. Ugyanakkor a szerkesztés minőségének tekintetében a kistelepülések megelőzték a közepes lélekszámú településeket.

Nem vonhatjuk le azt a következtetést, hogy a nagyobb falvakban, városokban, központokban nagyobb figyelmet fordítanak az „Út a munkához” program célkitűzéseinek megvalósítására, illetve, hogy elkötelezettebbek a program mellett, mint a kistelepülések önkormányzatai. A különbségek mögött talán inkább a települések közötti, kapacitásban, lehetőségekben, forrásokban megmutatkozó egyenlőtlenségeket láthatjuk viszont.

4. A közfoglalkoztatás keretében felkínált munkalehetőségek között a mindössze nyolc általánost igénylő munkák abszolút túlsúlyban vannak, szakmához, érettségéhez kötött feladat ritkábban fordul elő, és elenyészően kevés közmunka igényel felsőfokú végzettséget. A felkínált munkák általában lefele tértek el az iskolai végzettségtől, de a nagyobb településeken, központokban gyakori, hogy a magasabb kvalifikációt igénylő, közalkalmazotti munkaköröket is (költséghatékonysági célból, ami hátrányos az érintettek számára) közcélú foglalkoztatottakkal töltik be az önkormányzatok.

Összességében azt mondhatjuk, hogy a települési önkormányzatok akár az idő rövidsége, akár az érdektelenségük miatt kevés időt és energiát fordítottak a közfoglalkoztatási tervek kidolgozására. A tervek elkészítését fültehetően inkább tekintették kötelező feladatnak, mintsem a közfoglalkoztatási programot, a tartós munkanélküliek munkaerő-piaci reintegrációját megalapozó fontos dokumentumnak. Lehet, hogy az önkormányzatokra erőltetett, terhes feladatnak tartották a tervek kidolgozását, de azt sem tartjuk kizártnak, hogy maguk sem hisznek a program célkitűzéseinek megvalósíthatóságában. A közcélú munkások számára felajánlott tipikus munkák legalábbis erre utalnak, és meggyőződésünk szerint nem alkalmasak arra, hogy az érintettek derékhadát alkotó képzetlen, tartósan munkanélküli embereket visszavezessék a nem támogatott munkaerőpiacra.

BASS LÁSZLÓ

Az „Út a munkához” program hatása – egy kérdőíves felmérés tapasztalatai

Magyarország leghátrányosabb helyzetű kistérségeiben, főként a kistelepüléseken gyakorlatilag semmilyen munkalehetőség nincs, az itt élő emberek jelentős része segélyekből és transzferjövedelmekből él. Adatfelvételünk is bizonyította, hogy segélyekből és transzferjövedelmekből csak a szegénységi küszöb alatti életszínvonal biztosítható, a családok anyagi helyzetén a közfoglalkoztatásban való részvétel érdemben nem képes javítani. A ma közfoglalkoztatott emberek döntő többsége azok közül kerül ki, akik a korábbi években is csak ilyen módon jutottak munkajövedelemhez. A közfoglalkoztatás egyértelműen akadályozza a munkaerőpiacra való visszakerülést – a rendszer konzerválja az emberek jelenlegi munkaerő-piaci státuszát.

Bevezető

„Szükség van arra, hogy szedjék a szemetet, utcát seperjenek. Ugye a szemét nagy részét ők csinálják itt a városban, ők rongálnak, ezeket állítsák is helyre, ha nem ők, akkor a gyerekeik vagy a rokonaik. (Encs)

„A bérüket megfinanszírozza a támogatási rendszer, de nincs eszköz, ami a munkavégzéshez szükséges, nincs benne az alkalmassági vizsgálat költsége, nincs benne a munkairányítónak a támogatása. Ez elég is ahhoz, hogy látszódjon: kaptunk katonát, fegyverzet nélkül.” (Mátranovák)

Ez a tanulmány az „Út a munkához” program hatásait kívánja feltárni. A program deklarált célja „a rendszeres szociális segélyen lévő, tartósan munkanélküli emberek munkára ösztönzése és foglalkoztathatóságának javítása”¹, oly módon, hogy a munkára képes személyek a közfoglalkoztatás keretei között munkát végezzenek, és segély helyett munkabért kapjanak. Elemzésünkben tehát azt kell megvizsgálnunk, hogy vajon változott-e a korábban segélyezett, illetve tartósan munka nélkül lévő emberek részvétele a közfoglalkoztatásban, ennek következtében hogyan alakult anyagi helyzetük, illetve, hogy kilépve a közfoglalkoztatásból, képesek voltak-e integrálódni a munkaerőpiacon. Jelen elemzés csak részlegesen érinti az önkormányzatoknak az intézkedések végrehajtásával kapcsolatos problémáit.

Az elemzés háttéréül szolgáló adatfelvételre 2009. június–júliusban került

¹ Szociális és Munkaügyi Minisztérium: Szabályozási koncepció az „Út a munkához” program megvalósítására. Budapest, 2008. <http://www.econ.core.hu/file/download/munkatudbiz/hatteranyag.pdf>

sor, így az áprilisban induló közfoglalkoztatási programról csak az indulás trendjeit regisztrálhattuk, mivel azonban a közfoglalkoztatás nem új elem a hazai munkaügyi és szociális rendszerben, megállapításaink helyenként az elmúlt évek jellemzőiről szólnak majd. Kutatásunk nem terjedt ki az egész országra, adatfelvételünk a leghátrányosabb helyzetű (a továbbiakban LHH) kistérségekben élő gyermekes családok reprezentatív mintáján készült. Mivel a korábban rendszeres szociális segélyben részesülők – akiknek a munkába állítását célozza a program – csaknem 60 százaléka a hátrányos helyzetű kistérségekben él, ezért eredményeink – ha nem is általánosíthatóak az ország egészére – az intézkedéscsomag szempontjából érintett családok helyzetét jól jellemzik.

1. A kutatás keretei

A vizsgálati mintáról

Kutatásunk a leghátrányosabb helyzetű kistérségekben élő, gyermeket nevelő családok reprezentatív mintáján készült. A mintaválasztás első lépésőjében a 33 érintett kistérségből kiválasztottunk hetet. A hét kistérségben összesen 141 település található, ebből 52 került a mintába.² A kiválasztott 52 település mutatói nem térnek el a hét kistérség összes településére jellemző képtől (1. táblázat).

1. táblázat *A mintába került települések és a hét kistérség összes településének jellemzői*

	A minta települései	Összes település	P =
Szegénységi kód (pontszám 0–10)	8,5	8,6	0,535
SZMM – gettótelepülések	20%	20%	0,790
Reg. Mnk a 18–59 évesek arányában	22,9%	22,9%	0,983
RGYK a 0–17 évesek arányában	63,2%	63,1%	0,973
RSZS egy állandó lakosra jutó értéke	26,1 E Ft	24,6 E Ft	0,400

Forrás: MTA RKK

A településeken élő 0–17 éves gyermekek listája alapján rétegeket hoztunk létre a háztartásban élő gyermekek száma szerint (egy-, két- és többgyermekes háztartások), és e rétegekből településenként vettünk véletlen mintát.

A vizsgálat során 1718 gyermekes családot kerestünk fel, és a bennük élő

² A kistérségek központjai, amelyek egyben a térségek névadói, mindenütt szerepeltek a mintában. *Baktalórántházai kistérség:* Berkesz, Nyírkákó, Nyírkarász, Nyírkércs, Nyírtass, Ramocsaháza; *Bátonyterenyei kistérség:* Kisbárkány, Lucfalva, Mátranovák, Mátraterenye, Mátraverebély, Nagykeresztúr; *Csengeri kistérség:* Komlódtótfalu, Porcsalma, Szamosbecs, Szamostatárfalva; *Encsi kistérség:* Alsógagy, Csenyéte, Csobád, Fáj, Fancsal, Forró, Fulókércs, Pusztaradvány, Szalaszend, Szemere; *Hevesi kistérség:* Atány, Kömlő, Pély, Tarnaörs, Tarnaszentmiklós; *Mezőkovácsházai kistérség:* Pusztatollaka, Nagybánhegyes, Magyarbánhegyes, Mezőhegyes, Kisdombegyház, Medgyesegyháza; *Sásdi kistérség:* Ág, Gerényes, Gödre, Kisvaszar, Meződ, Palé, Tarrós, Tékes.

AZ „ÚT A MUNKÁHOZ” PROGRAM ELSŐ ÉVÉNEK EREDMÉNYEI

7844 személyről (közülük 3628 gyermekről) gyűjtöttünk adatokat.³ A családokban felvett kérdőívek mellett négy kistérségben az érintett településeken 80 strukturált interjú is készült polgármesterekkel, jegyzőkkel, kisebbségi vezetőikkel, szociális, egészségügyi szakemberekkel. Tanulmányunkban az interjúk tapasztalataira is támaszkodunk.

A vizsgált személyek 49 százaléka férfi, 51 százaléka nő, 43 százaléka gyermekkorú (0–17 éves), és csak alig 2 százaléka idősebb 65 évesnél. Míg a magyarországi össznépesség 7,6 százaléka él 1000 főnél kisebb lélekszámú településeken, addig az LHH kistérségekben élők 20 százaléka lakik kistelepüléseken, aprófalvakban. Saját vizsgálatunk mintájában ez az arány 21%. A települések nagysága szoros összefüggést mutat a foglalkoztatás, munkanélküliség és a szegénység mutatóival (2. táblázat).

2. táblázat Anyagi helyzet és foglalkoztatottság demográfiai jellemzők szerint (%)

	Relatív szegénység*	Több, mint 3 éve munkanélküli	Közmunkát végez/végzett
1000 fő alatt	52,7	17,8	26,0
1–2000 fő	46,2	10,4	17,6
2–5000 fő	46,9	13,9	16,9
5000 fő felett	41,0	9,7	9,5
Nem roma	33,0	8,3	11,5
Roma	75,7	27,2	33,0
Egygyermekes	31,4	10,9	13,8
Kétgyermekes	37,5	12,7	15,5
Három- és többgyermekes	72,6	17,8	25,0
Együtt	46,6	13,0	17,0

* a mediánjövedelem 60 százaléka alatt (OECD1)

Magyarországon az egyenlőtlenségek rendszerében közismerten erősen érvényesülnek a területi-települési különbségek, a kistelepüléseken élő emberek helyzete minden tekintetben (megélhetési lehetőségek, jövedelmi viszonyok, szolgáltatásokhoz való hozzáférés stb.) rendkívül kedvezőtlen. A munkalehetőségek hiánya, a tartós munkanélküliek magas aránya kutatási eredményeinkből is kiolvasható: az 1000 főnél kisebb lélekszámú községekben az aktív korúak mintegy 18 százaléka több mint három éve munkanélküli. Többek között ez magyarázza, hogy a mintánkban általában is nagyon magas szegénységi ráta a kistelepüléseken a legmagasabb. Ebben a települési körben a legnagyobb azoknak az aránya is, akik az elmúlt három évben részt vettek közfoglalkoztatásban (26%).

³ A nyers adatokat úgy súlyoztuk, hogy a minta lakóhely (kistérségenkénti, illetve község/város szerinti arány), illetve a háztartások gyermekszáma szerint tükrözze a leghátrányosabb helyzetű kistérségekben élő családok jellemzőit. A tanulmányban már a súlyozás utáni elemszámok szerepelnek: 2100 háztartás, 9037 személy, közülük 3900 gyermek.

A magyarországi romák helyzete mind a szegénység, mind a foglalkoztatottság tekintetében szélsőségesen rossz. Az LHH kistérségekben élő gyermekes családok között igen magas az arányuk, mintánkban a kérdezettek 31 százaléka romának vallotta magát. Vizsgálatunk is igazolta, hogy szegénység és cigányság nem azonosítható maradéktalanul, hiszen az általunk vizsgált szegény családok fele nem volt roma, az azonban meglehetősen riasztó, hogy ezekben a kistérségekben a roma családok 75 százaléka a szegénységi küszöb alatti jövedelemből él. Érdemes felfigyelnünk arra a tényre is, hogy a gyermekes roma családok körében majd' négyszer nagyobb arányban élnek tartósan munkanélküli családtagok, mint a nem romák esetében, közfoglalkoztatásban való részvételük követi, sőt meg is haladja a munkanélküliségi arányokat. A leghátrányosabb helyzetű kistérségekben élő emberek csaknem fele (46,6 százalékuk) a medián jövedelem 60 százalékánál kevesebb jövedelemből él, és a szegénység mértéke a családok gyermekszámával arányosan növekszik. A foglalkoztatottság és az anyagi helyzet 2. táblázatban közölt mutatói is igazolják ezt az ismert tendenciát.

2. Munkaerő-piaci helyzetkép

A program eredményeinek vizsgálatához elsőként át kell tekintenünk, hogy az általunk vizsgált kistérségekben hogyan alakult a foglalkoztatottság, illetve, hogy milyen elhelyezkedési lehetőségeket kínálnak a térség települései.

2.1. Foglalkoztatottság és munkalehetőségek a leghátrányosabb helyzetű kistérségekben

Kutatásunk a 33 leghátrányosabb helyzetű kistérségben élő gyermekes családokra koncentrált, így nem különösebben meglepő, hogy adataink a munkaerő-piaci részvétel szélsőségesen alacsony szintjét tükrözik.

A gyermeket nevelő családokban élő aktív korú (15–64 éves) személyek foglalkoztatottságának adatai országosan nem térnek el jelentősen a teljes népességre jellemző értékektől, az alacsony szintű foglalkoztatottság tehát nem abból fakad, hogy a család gyermeket vállal. A leghátrányosabb helyzetű kistérségekben élő gyermekes családok körében viszont a foglalkoztatás mutatói szélsőségesen rosszak, az aktív korúak közül itt csupán minden harmadik ember aktív kereső, annak ellenére, hogy adatfelvételünk idején már meglehetősen sokan (6,3%) vettek részt a közfoglalkoztatásban.

Miközben az aktív keresők – és főként a vállalkozók – aránya az LHH kistérségekben elmarad az országostól, addig a munkanélküliség mértéke messze meghaladja azt. Látható, hogy a munkanélküliség elkerülésére kínáló utakkal, a gyes, az ápolási díj és a nyugdíj kínálta lehetőségekkel is többen élnek az általunk vizsgált családokban.

AZ „ÚT A MUNKÁHOZ” PROGRAM ELSŐ ÉVÉNEK EREDMÉNYEI

3. táblázat Az aktív korú (15–64 éves) népesség gazdasági aktivitása

	LHH	Országos*	
	0–17 éves gyermeket nevelő családok	0–19 éves	teljes népesség
Jelenleg tanul	20,4	19,5	12,5
Aktív kereső	36,6**	47,5	47,9
Vállalkozó	3,3	6,4	6,6
Alkalmi munkás	2,3	1,7	1,4
Regisztrált munkanélküli	11,7	5,5	5,3
Nem regisztrált munkanélküli	3,7	2,1	1,8
Háztartásbeli	0,9	1,0	0,7
Gyes (gyed, gyet)	12,6	8,8	4,2
Nyugdíjas	7,3	6,5	18,7
Ápolási díjon	0,9	0,4	0,4
Egyéb	0,4	0,6	0,5
Összesen	100,0	100,0	100,0
N =	5729		
Foglalkoztatottsági ráta	43,1	56,0	56,3
Munkanélküliségi ráta	21,3	8,9	8,6

* Forrás: KSH Változó Életkörülmények Adatfelvétel 2007

** ebből közfoglalkoztatásban 6,3

4. táblázat A gyermeket nevelő családokban élő aktív korú (15–64 éves) népesség legmagasabb iskolai végzettsége

	LHH 0–17 éves gyermeket nevelő családok	országos* 0–19 éves
0–7 osztály**	13,6	2,2
8 általános	36,5	26,7
szakma	24,1	27,0
érettségi	19,6	30,5
diploma	6,1	13,6
összesen	100,0	100,0

* Forrás: KSH Változó Életkörülmények Adatfelvétel 2007

** a 15 éves koruk után még általános iskolába járókkal együtt

Bass: Az „Út a munkához” program hatása – egy kérdőíves felmérés tapasztalatai

Az általunk vizsgált településeken jószerivel lehetetlen munkát találni. A korábban kenyeret adó gyárak, bányák, termelőszövetkezetek megszűntek, helyi vállalkozások tőke hiányában nem indulnak, a „multik” pedig szívesebben települnek olyan területekre, ahol legalább minimális infrastruktúrára, olcsó és/vagy képzett munkaerőre számíthatnak. Az itt élők iskolai végzettsége azonban jóval alacsonyabb a magyarországi átlagnál.

„Itt a környéken mindenhol bánya volt, ezeknek az embereknek volt munkájuk, ha más nem, az osztályozón szemet válogatott, és azt bármiféle végzettség nélkül meg tudta tenni.” (Bátonyterenye)

„Sertéstelepünk volt, de a sertést nem tudták eladni, ugyanígy jártunk a szarvasmarha teleppel. A tsz-nek volt keverő üzeme, ahol a takarmányt állították elő, ott szintén sok embert bocsátottak el, mivel nincs állat, nincs kinek takarmányt keverni.” (Nagybánhegyes)

„A harisnya- és a ruhagyár megszűnt, elköltözött Romániába és Szlovákiába, ott kedvezőbbek voltak az adók.” (Bátonyterenye)

„Itt, ha az önkormányzat nem biztosít munkát, akkor semmilyen más munka nincsen. Voltak a tsz-ek, ott sokan dolgoztak, de azóta nincsen. Maszek bolt van itt, nem alkalmaznak.” (Csenyété)

5. táblázat A gyermeket nevelő családokban élő aktív korú (15–64 éves) népesség aktivitása demográfiai jellemzők szerint (LHH kistérségek)

	Aktív*	Munka-nélküli	Gyes**	Nyugdíj	Háztar-tásbeli	Tanuló	Összesen
Férfi	50,4	18,8	1,5	6,9	0,5	21,9	100,0
Nő	29,1	14,6	27,4	7,0	2,1	19,8	100,0
20–29 év	32,0	20,5	31,9	0,9	0,7	14,1	100,0
30–39 év	51,7	20,6	22,8	3,0	1,9	0,1	100,0
40–49 év	63,9	18,5	6,3	9,4	1,9		100,0
50–59 év	42,8	20,7	2,3	32,2	1,7	0,3	100,0
Roma	25,3	25,7	19,9	7,9	1,5	19,6	100,0
Nem roma	46,4	11,9	12,6	6,5	1,3	21,4	100,0
8 általános alatti	22,8	29,5	28,9	14,6	4,3		100,0
8 általános	24,0	19,7	17,1	7,2	1,0	31,0	100,0
Szakmunkás-képző	58,7	19,4	12,4	7,7	1,4	0,4	100,0
Közéiskola	59,0	11,7	15,7	6,3	1,3	6,0	100,0
Főiskola	78,5	5,0	14,0	2,5			100,0
Egyetem	83,6	3,6	9,1	3,6			100,0
Együtt	42,2	15,4	15,9	7,3	0,9	20,4	100,0

* közfoglalkoztatással és alkalmi munkával együtt

** ápolási díjon lévőkkel együtt

AZ „ÚT A MUNKÁHOZ” PROGRAM ELSŐ ÉVÉNEK EREDMÉNYEI

A foglalkoztatottság mértéke a nők és a 30 évnél fiatalabbak esetében az általánosan jellemző képnél is kedvezőtlenebb, a romák esetében pedig szélsőségesen alacsony. Azt láthatjuk, hogy az elhelyezkedési esélyeket a demográfiai tényezőknél jóval nagyobb mértékben határozza meg az iskolázottság szintje: az általános iskolai végzettségűek 24 százaléka, a középfokú végzettségűek 59 százaléka, míg a diplomásoknak kb. 80 százaléka dolgozik.

A lakóhelytől távolabb eső munkahelyeket nehézkes, ha nem lehetetlen elérni a ritka és drága tömegközlekedés miatt, a nem helybeli, főként a roma munkavállalók alkalmazásától sok városi munkaadó ódzkodik, az alacsony ingatlanárak lehetetlenné teszik, hogy az emberek a munkalehetőség után költözzenek.

„Nincs buszközlekedés, hogy teszem azt, bejárnának. Reggel megy egy busz innét öt órakor, meg este jön be egy. Más közlekedés sincsen, nem csak innen, más településről sem. Férjem Miskolcra járt a gyárba és ott kellett hagyni a buszközlekedés miatt.” (Csenyété)

„Innen Miskolcra vagy más munkahelyre nagyon kevés ember jár be, mivel az ottani munkahelyeken nem fizetik ki a bérletet, és az 20-25 ezer forint körülbelül.” (Szalaszend)

„Az a baj, hogy Békéscsabán is megkérdezik, hogy lakcíme? És, ha azt mondja, hogy vidéki, hogy medgyesi, vagy a környéken bármelyik település, akkor már nem úgy állnak hozzá. Vesznek föl, mert nem arról van szó, de megkérdőjelezzik, hogy felvegyék-e vagy ne, ha vidéki.” (Medgyesegyháza)

„Az ember ide van kötve, harminc éve itt élek. Itt az ingatlanpiac gyakorlatilag semmi, családi házam van, amit nem is tudnék eladni, ha akarnám, akkor sem. Tehát nincs arra mód, hogy az ember váltson.” (Mezőkovácsháza)

„Akinek nincs gépjárműve, az nem igazán tud kimozdulni a faluból, de a munkanélküliek többsége nem rendelkezik autóval.” (Nagybánhegyes)

A mezőgazdaságban és az építőiparban a képzetlen emberek számára kínáló munkák jó része szezonális, de az ipari üzemek sem mindenhol biztosítanak egész évre munkát.

„Többségében idényjellegű a foglalkoztatás, a téli hónapokra nagyon sok munkáltató elküldi a munkavállalókat. Tavasszal, amikor visszaveszik az embereket, akkor csökken, és novembertől növekszik a munkanélküliség.” (Heves)

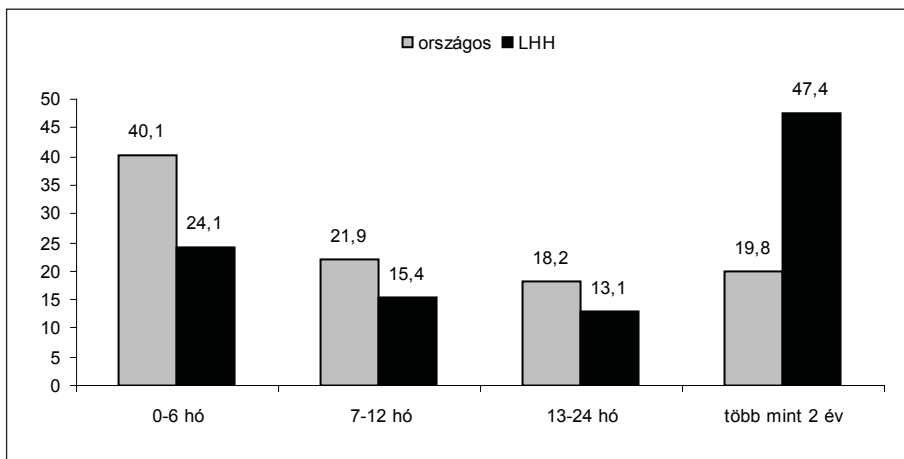
„Most már azt sem lehet mondani, hogy alkalmi munkát tudnának vállalni a mezőgazdaságban. Esetleg egy-egy nagy gazdálkodó van, akinek annyi földje van, hogy esetleg nyári munkát tud adni. De nem jellemző.” (Pély)

„Tőlünk Encs olyan húsz kilométer. Mondjuk Encsen van egy bútorgyár, de olyan a foglalkoztatás, hogy ha termelés van, csak akkor tudnak foglalkoztatni, és csekély munkabérek adnak.” (Csobád)

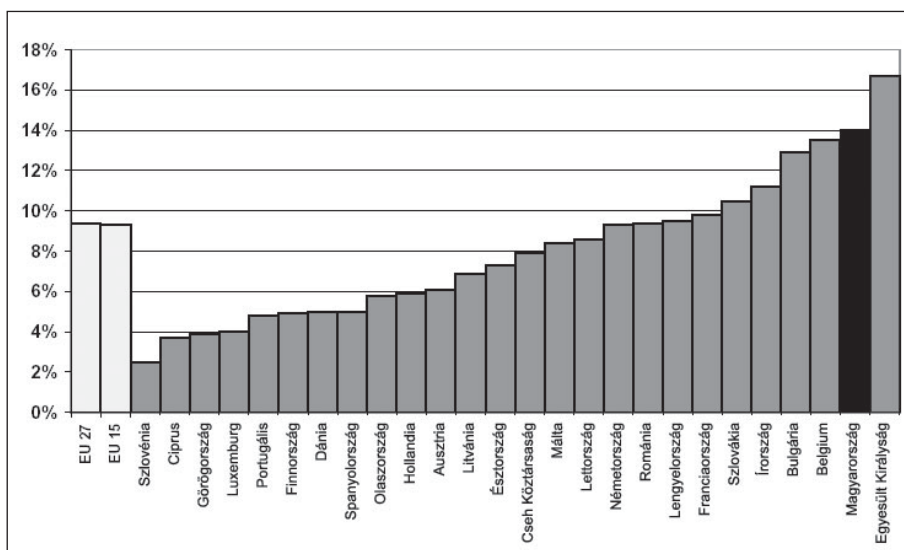
Az általunk vizsgált mintában az alacsony foglalkoztatottsági szint magas munkanélküliségi rátával (21%) jár együtt, amelynek értéke kétszerese a hazai 9,9 százalékos rátának.⁴ A magas munkanélküliség tartósan jellemzi az LHH kistérségeket; a jelenleg regisztrált munkanélküliek kétharmada (60,5 %) több mint egy éve, ezen belül 47 százalékuk több mint két éve van állás nélkül, 15 százalékuknak pedig soha nem volt rendszeres, bejelentett munkája.

⁴ Foglalkoztatottság és munkanélküliség 2009. június–augusztus. KSH 156. Gyorstájékoztató 2009. szeptember

1. ábra A munkanélküliek megoszlása a munkanélküliség időtartama szerint



2. ábra Foglalkoztatott nélküli háztartásokban élő 0–17 évesek aránya az Unió országaiban



Forrás: Labour Force Survey 2007 <http://www.poverty.org.uk/e07/index.shtml>

Az általunk vizsgált mintában a 0–17 éves korú gyermekek csaknem fele (46,5%) él olyan családban, ahol senkinek nincs bejelentett munkája – a közfoglalkoztatást is figyelembe véve ez az arány „csupán” 30,3%, ami így is kétszerese az európai összehasonlításban magas magyarországi értéknek (2. ábra).

2.2. Alternatív munkaerőpiac

A rendszeres, bejelentett munka, főként a képzetlenek, a nők, a fiatalok és a romák számára gyakorlatilag elérhetetlennek tűnik a hátrányos helyzetű térségekben. A családok, mivel segélyekből és szociális transzferekből nem tudnak megélni, egy másodlagos munkaerőpiacon jutnak jövedelemhez, ahol az alkalmi és a feketemunka mellett (némiképpen azzal konkurálva) jelenik meg a közfoglalkoztatás lehetősége is. Mivel a családok jövedelemforrásai sokféleképpen kombinálódnak, a munkavállalás formái szerint kialakítottunk egy egyszerű tipológiát.⁵

A családok fele (51 százaléka) kizárólag az elsődleges munkaerőpiacról szerez jövedelmet („piaci” típus), ami kiegészülhet gyessel, nyugdíjakkal, esetenként kaphatnak valamilyen segélyt is. Az „alternatív” típusba azok tartoznak, akik kiszorultak az elsődleges munkaerőpiacról, de végeznek alkalmi, illetve feketemunkát és/vagy részt vesznek a közfoglalkoztatásban (a családok 24 százaléka). Az e típusba tartozó családok segélyekben és a családtámogatási rendszer elemeiben ugyanolyan mértékben részesülnek, mint a „segélyezett” csoport (a minta 13 százaléka), akiknek sem az elsődleges, sem az alternatív munkaerőpiacról nem származik jövedelme. E három „tisztá” típus mellett a családok 13 százaléka „két lábon áll”, vagyis bejelentett munkából származó jövedelmét kiegészíti mellékfoglalkozásból, alkalmi és/vagy feketemunkából is. E csoport tagjai viszonylag alacsony arányban a közfoglalkoztatásban is részt vehetnek, illetve támaszkodhatnak segélyekre, transzfer jövedelmekre is.

6. táblázat A családok jövedelemforrás szerinti típusai az LHH kistérségekben

	Segélyezett	Alternatív	Két lábon álló	Piaci
Bejelentett munkából			95,8	94,7
Mellékfoglalkozásból			17,2	7,3
Vállalkozásból			8,0	14,4
Közmunkából		55,0	20,2	
Alkalmi munkából		45,0	60,7	
Feketemunkából		29,6	37,2	
Nyugdíjból	41,9	23,4	21,0	21,1
Gyes, gyed, gyet-ből	47,7	49,4	28,7	25,0
Segélyből	62,6	63,8	37,4	19,3
Összes család a típusban	100,0	100,0	100,0	100,0
N =	278	500	262	1061

⁵ Vizsgálatunk az LHH kistérségek gyermekes háztartásainak reprezentatív mintáján történt, tehát átlagos és jó anyagi helyzetű családok adatait is tartalmazza. A tipológia kialakítása a jelenlegi – a kérdezést megelőző havi – bevételforrások alapján történt.

Bass: Az „Út a munkához” program hatása – egy kérdőíves felmérés tapasztalatai

A közgondolkodás evidenciának tekinti, hogy a segélyekből ugyanolyan jól, vagy még jobban meg lehet élni, mint a munkából, és ez a hiedelem a településeken dolgozó, szociális ügyekkel foglalkozó szakemberek körében is általánosan elterjedt.

„Ilyen sehol nincs, semmilyen országban, hogy ilyen jó világ legyen így a segélyekből... hogy megéljenek.” (Heves)

„Van olyan család, aki ott jár, mint mi: ugyanúgy van autójuk, van házuk, és nem dolgoznak, mi meg dolgozunk.” (Szalaszend)

„Van egy bizonyos réteg, aki nem is akar elhelyezkedni, köszöni szépen, nagyon jól megvan a segélyből. Amíg 56 ezer Ft segélyt kap, addig ő nem fog menni dolgozni – annyi pénzt nem keres két műszakba a gyárban minimálbéren.” (Lucfalva)

„Ha valaki azt látja, hogy segélyből meg lehet élni, akkor nem várható el tőle, hogy az összes környékbeli üzemnek a kilincsét a munkaügyi részén el fogja koptatni.” (Mátranovák)

Ahogy korábbi kutatások eredményei (például Bass et al., 2002), úgy mostani vizsgálatunk is cáfolja ezeket a sztereotípiákat. Az elsődleges munkaerőpiactól való távolsággal arányosan szignifikánsan csökken a megszerzhető jövedelem nagysága. Azok a családok, akik csak segélyekből és transzferekből élnek, lényegesen rosszabb anyagi helyzetben vannak, mint azok, ahol valamelyik családtagnak van rendszeres munkajövedelme.

7. táblázat A családok jövedelemforrás szerinti típusai az LHH kistérségekben

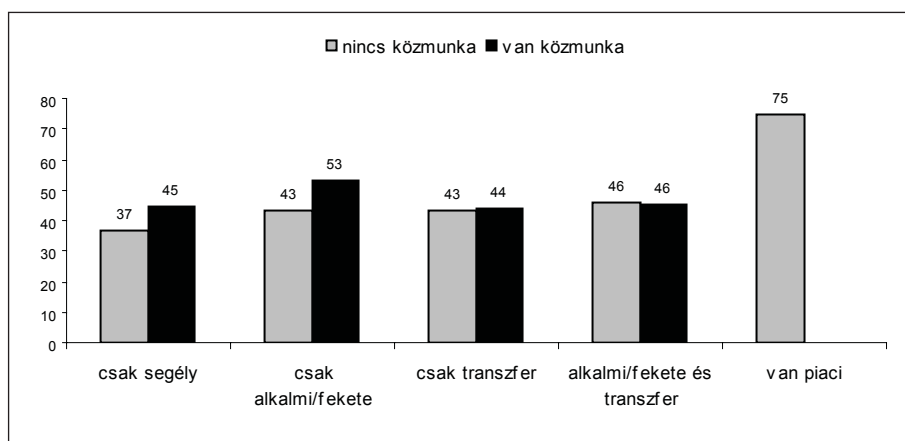
	Segélyezett	Alternatív	Két lábon álló	Piaci	P =
Havi összjövedelem (E Ft)	119	142	198	217	0,000
Egy főre jutó jövedelem (E Ft)	29	32	45	56	0,000
Relatív szegénység (%)	78,8	73,7	35,4	17,3	0,000
Keresők/közmunka nélkül (fő)	0,0	0,0	1,3	1,5	0,000
Keresők/közmunkával (fő)	0,0	0,6	1,5	1,5	0,000
Közmunkát ajánlottak (%)	5,0	49,7	20,5	1,6	0,000
Település lélekszáma (átlag, fő)	3500	3070	3950	4540	0,000
Roma családok aránya (%)	48,7	57,9	20,9	7,8	0,000
0–17 éves gyerekek száma (fő)	2,3	2,5	1,8	1,6	0,000

AZ „ÚT A MUNKÁHOZ” PROGRAM ELSŐ ÉVÉNEK EREDMÉNYEI

A csak segélyekből és transferekből megélni kényszerülő családok a rendszeres munkajövedelem hiányát a rendszertelen, rosszul fizetett „alternatív” munkaerőpiacon igyekeznek pótolni. Az alkalmi, fekete- és közmunka azonban csak minimális jövedelem-többletet biztosít, nem segít abban, hogy e családok kitörjenek a szegénységből.

A 7. táblázat adataiból az is jól látszik, hogy az elsődleges munkaerőpiacról kiszorult családok közül azok, akik csak segélyből élnek, egyelőre legalábbis,⁶ nem szerepelnek az önkormányzat terveiben sem, nekik nem ajánlottak közmunkát a következő hónapokra. E csoportban ugyan többen vannak, akiket egészségi állapotuk miatt át sem soroltak rendelkezésre állási támogatásra,⁷ de a csak segélyből élők több mint felénél ez sem indokolja, hogy miért nem jutnak közmunkához, s ezáltal időszakos többletjövedelemhez.

3. ábra Az ekvivalens jövedelem (E Ft) nagysága a családi jövedelemforrások szerint



8. táblázat Tartós betegek száma a családban a jövedelemszerzés típusai szerint

	Nincs beteg	Egy beteg	Több beteg	Összesen
Segélyezett	58,5	28,8	12,7	100,0
Alternatív	67,3	27,8	4,9	100,0
Két lábon álló	73,5	24,5	2,0	100,0
Piaci	75,4	20,7	3,9	100,0

⁶ A kérdés idején a közfoglalkoztatás egy-két hónapja tartott a településeken, az adatok így azt jelzik, hogy ezen időszakban a „segélyből élő” családokat még nem hívták be közcélú munkára. Ebből azt sejtjük, hogy az önkormányzatok először azoknak ajánlottak közfoglalkoztatást, akiket eddig is beforgattak a rendszerbe, akiket megbízhatónak tartanak stb.

⁷ Bár erre kérdőívünkben rákérdeztünk, tapasztalataink szerint ezzel – június-júliusban – még nem voltak tisztában az emberek, annak ellenére, hogy a rendszeres szociális segélyesek átsorolása március 31-ig megtörtént.

3. Hozzáférés a közfoglalkoztatáshoz

Az „Út a munkához” program azt a célt tűzte ki, hogy a korábban rendszeres szociális segélyben részesülők számára munkalehetőséget biztosítson a közfoglalkoztatás keretein belül. Az elmúlt évek adatai szerint mintegy 200 000 ember munka-alkalmassági felülvizsgálatát kellett elvégezni 2009. március végéig, akiknek kb. 85 százaléka jutott hozzá a rendelkezésre állási támogatáshoz, azaz az önkormányzatoknak mintegy 170 000 fő számára kellene munkalehetőséget biztosítania ebben az évben. Júliusban Magyarországon 558 000 fő volt munka nélkül,⁸ és 86 ezren végeztek közmunkát⁹ (15%). Kutatási adataink szerint a LHH kistérségekben élő gyermekes családok körében ugyanez az arány 40%, ami pozitív eredménynek látszik. Az érintetteknek azonban – tehát azoknak, aki az elmúlt három évben voltak munka nélkül – kevesebb mint 4 százaléka „új ember”, vagyis olyan, aki korábban nem végzett közmunkát, de most bekerült a rendszerbe.

„Mikor elbeszélgettem velük, mindig fordultak hozzám is kérésekkel, hogy ugyan már, szóljak a polgármester úrnak, hogy őt is tegyék be erre, de nem lehet, mert nincs annyi keret. Most hogy beindult ez az Út a munkához program, ekkor is nagyon sok bánat fogalmazódott meg részük-ről, hogy akkor ők miért nem, és mikor fognak bekerülni.” (Csobád)

„Most is hetvenen vannak a listán, akik szeretnének dolgozni, de csak negyven embert tudunk beállítani. Jelenleg el kell utasítani, de azon vagyunk, hogy mindenki bekerüljön a programba. Váltakozva tudjuk megoldani, mert egész évbe kell beosztani 325 embert.” (Forró)

A közmunkába bevonandók száma túl nagy, a források pedig a 95 százalékos költségvetési támogatás mellett is szűkösek, s ez felveti a kérdést, hogyan szelektáljanak az önkormányzatok. Másként fogalmazva: kik azok, akik nagyobb eséllyel kerülnek be a rendszerbe, akik hosszabb ideig maradhatnak közmunkán. A legtöbb önkormányzat rotálja a foglalkoztatottakat, igyekeznek tehát minél több embert bevonni a munkába – ami természetesen azzal jár, hogy egy-egy ember csak az év négy-öt hónapjában, és inkább hatórás foglalkoztatás keretében részesül munkabérben.¹⁰

3.1. Kik végeznek közmunkát és kik nem?

Az általunk vizsgált, aktív korú népességben mintegy 1000 fő volt tartósan (több mint egy éve) munkanélküli, közülük 621 (a megkérdezettek 10,8 százaléka) érintett a közfoglalkoztatásban: az elmúlt három évben, vagy a kérdéses időpontjában közmunkások voltak, és/vagy behívták őket a következő hónapokra. Viszont 384 tartósan munka nélkül lévő ember (a kérdezettek

⁸ A munkaerő-piaci helyzet alakulása az Állami Foglalkoztatási Szolgálat legfrissebb adatai alapján 2009. július

⁹ Herczog László: Folytatni kell az Út a munkához programot. MTI

¹⁰ A rotálás ugyan növeli a bevonható emberek létszámát, de csökkenti a megszerezhető éves jövedelem mértékét. Ha valaki csak az év három hónapjában, napi hatórás munkaidőben dolgozik (és legfeljebb 8 osztályos végzettsége van), akkor az egész éves jövedelme a 28 E Ft-os RÁT helyett havi átlagban csupán 32 E Ft-ra emelkedik:

	hatórás munka	nyolcórás munka
0 hónap közmunka	28 500	28 500
3 hónap közmunka	32 500	36 375
6 hónap közmunka	36 500	44 250
12 hónap közmunka	44 500	60 000

AZ „ÚT A MUNKÁHOZ” PROGRAM ELSŐ ÉVÉNEK EREDMÉNYEI

6,6 százaléka) sem régebben, sem jelenleg nem végzett közmunkát (és 2009 nyarán sem „hívták be” őket). A következőkben e két csoportot hasonlítjuk össze, hogy megérthessük, milyen tényezők magyarázzák a bekerülést, illetve a kívülmaradást.

A több mint egy éve munka nélkül lévő emberek közül a közmunkában érintett csoport a legtöbb mutató tekintetében rosszabb helyzetű a közmunkából kimaradóknál: a közmunkások nagyobb valószínűséggel romák, alacsonyabb iskolai végzettségűek, családjukban (a közmunkát nem számítva) kevesebb a foglalkoztatott és kisebb mértékben jutnak alkalmi és/vagy feketemunkához.

9. táblázat A közmunkába bevont és az onnan kimaradó személyek legfontosabb jellemzői

	Kimaradó tartós mn.	Közmunkát végez/végzett	P =	Nem érintett*
Település lélekszáma (átlag, fő)	4151	2576	0,000	4264
Életkor (átlag, év)	37,2	38,3	nsz.	38,2
Férfiak aránya (%)	34,5	58,0	0,000	44,5
Romák aránya (%)	38,0	49,1	0,001	17,8
Elvégzett osztályok (átlag)	9,2	8,5	0,000	10,6
Tartós betegek aránya (%)	9,8	13,8	0,022	9,2
0–17 éves gyerekek száma (átlag, fő)	2,17	2,27	nsz.	1,83
Alkalmi munka vállalás (átlag, hó)	5,5	2,8	0,000	3,6
Feketemunka-vállalás (átlag, hó)	3,4	1,9	0,023	1,2
Aktív keresők a családban (átlag, fő)**	0,48	0,31	0,000	1,20
N =	384	621		2643

* az elmúlt 3 évben nem (vagy kevesebb, mint 1 évig) volt munka nélkül, illetve nem végzett közmunkát

** közmunka nélkül

„Megdöbbenően alacsony szinten alkalmasak ezek az emberek bármilyen munkára is. A nap nagy részében támasztani fogják a gereblyét és napozni fognak.” (Mátraverebély)

„Azok a vállalkozók, akik helybélieket foglalkoztatnak feketén, megkeresik a vizsgálatot végző orvost egy névsorral, meg természetesen egy borítékkal, és ennek a végeredménye az, hogy az első turnusban a 115 kiközvetítési szándékozott közfoglalkoztatottból 36 alkalmatlannak minősül.” (Tarnaörs)

Bass: Az „Út a munkához” program hatása – egy kérdőíves felmérés tapasztalatai

„A közmunkások között sok a cigány, mivel nekik nincs munkájuk, meg alulképzettek. A magyarok meg... ők inkább ezt nem akarják vállalni. Inkább megpróbálták leszázalékoltatni magukat, tehát valahogy próbáltak lavírozni.” (Csobád)

„Fűkasztát nem adhatok bárkinek a kezébe, csak akinek ehhez vizsgája van. Ilyen csak kettő van, de mind a kettő elment dolgozni, és nem biztos, hogy be fogom tudni hívni őket.” (Lucfalva)

A közmunkában való részvételben tehát egy kontraszelekcións tendencia látszik érvényesülni; a tartósan (több mint egy éve) munka nélkül lévő emberek közül elsősorban azok „választják” ezt a megélhetési forrást, akiknek már végképp nincs másra lehetőségük. A közfoglalkoztatás a legrosszabb munkaerő-piaci helyzetűek számára kínáló munkapiac, ami ugyanakkor tartósítja is ezt a helyzetet, s vele együtt a szegénységet. A „kimaradás” jórészt választott alternatívának tűnik, bár ne feledjük el, hogy nem kevesen lehetnek azok sem, akiket az önkormányzat sem kíván foglalkoztatni ilyen módon.

„Mindjárt az elején az elküldés, a rendkívüli fegyelmi felmondás eszközével próbáljuk tudatosítani bennük, hogy aki nem dolgozik, az ki lesz rúgva, és utána nem kap ellátást.” (Mátraverebély)

„A kisebbségi önkormányzat megválogatja őket. Hogy, tehát aki... úgy gondolják, hogy nem rájuk szavazott, annak nem adnak munkát.” (Forró)

„Vannak, akik segélyezettek maradtak, és ezt a 25 650-et fogják kapni. Felmerült az a kérdés, hogy nem lehetne-e neki is bejutni ebbe a közmunka programba. Mivel hogy nincs keret, ezért az volt a válasz, hogy nem lesz rá lehetőség.” (Csobád)

3.2. Utak a közmunkából – integráció, menekülés és marginalizálódás

Hogy a közfoglalkoztatás nem tekinthető az emberek, családok illetve a közösség számára végleges megoldásnak, az már az „Út a munkához” program címéből is látszik: tartósan munkanélküli, a mindennapi munkavégzéstől mind jobban eltávolodó emberek számára a közmunka a majdani integráció, a „valódi” foglalkoztatás felé vezető út első lépcsőfoka kíván lenni. A munkába visszavezető útról azonban a megkérdezett polgármesterek, szociális szakemberek meglehetősen szkeptikusan nyilatkoznak: a legtöbben úgy látják, hogy az önkormányzatok nem képesek ezt a feladatot megoldani, értelmes munkalehetőségek továbbra sem lesznek, a közfoglalkoztatottak képzettsége, szocializációja pedig szélsőségesen alacsony színvonalú.

„Kirákatba, propagandának jó, gyakorlati használhatósága meglehetősen alacsony szintű ennek a jogszabály együttesnek. Kaptam olyan választ Szűcs Erika miniszter asszonytól, hogy mit balhézok, mi akartuk, polgármesterek – ha ezt akarjátok, megkapjátok, viseljétek a terheit is. Csak hát ebbe nagyon sok kistépülési önkormányzat beleerokkanhat.” (Tarnaörs)

„Kimegy a munkaerőpiacra, de nem kívánja foglalkoztatni senki, mert a munkaadó nem vállalja fel felelősségét annak, hogy akár egy tíz centiméteres fadarabot is elrongáljon az úriember. Őneki készült az Út a munkához program.” (Mátranovák)

„A jellemző az, hogy maradni fognak... ha nincs az önkormányzat, akkor tényleg nincs munkalehetőség.” (Csobád)

Ha megvizsgáljuk, hogy az elmúlt három évben hosszabb-rövidebb ideig munka nélkül lévő emberek aktivitása hogyan alakult a vizsgálat időpontjára, akkor láthatóvá válik, hogy voltak, akik mára integrálódtak a munkaerő-piacon, tehát aktív dolgozók, illetve vállalkozók lettek, megint mások kimentek a helyzetből, és inaktívvá váltak (gyesre mentek, nyugdíjat, rokkant

AZ „ÚT A MUNKÁHOZ” PROGRAM ELSŐ ÉVÉNEK EREDMÉNYEI

nyugdíjat szereztek). Akik számára ez a két út nem kínált lehetőséget, azok vagy *stabilan benne ragadtak* a közfoglalkoztatotti létbe, vagy ebből a jövedelemszerzési lehetőségéből is *kisodródtak* már.

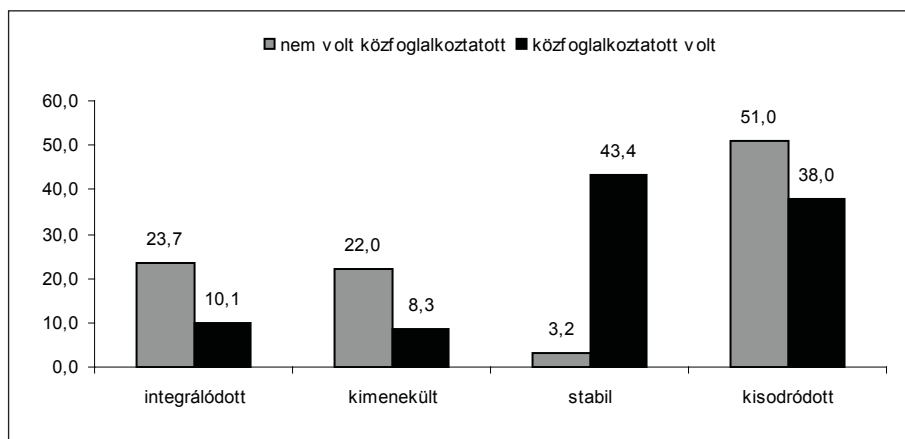
10. táblázat Az elmúlt három évben közfoglalkoztatottak legfontosabb jellemzői a reintegráció típusai szerint

	Integrálódott	Stabil	Kisodródott	Kimenekült	Összesen
8 általános alatti	0,0	49,3	41,3	9,3	100,0
8 általános	4,2	47,2	40,7	7,8	100,0
Szaktanácskés képző	21,7	42,0	30,1	6,3	100,0
Középfelsőiskola	28,3	20,8	39,6	11,3	100,0
Roma	3,4	49,8	41,7	5,1	100,0
Nem roma	17,0	37,5	34,0	11,5	100,0
Szegény	5,4	44,9	40,0	9,7	100,0
Nem szegény	20,2	43,2	30,6	6,0	100,0
Együtt	9,9	43,7	38,0	8,4	100
N =	58	255	222	49	584

Adataink szerint az integrációra nagyobb az esélye a kedvezőbb munkaerő-piaci státuszú csoportoknak: az iskolázatlanok, a romák, a szegénységben élő tartósan munkanélküli emberek 4-5 százaléka került vissza a munkaerőpiacra, míg a képzettebb, a nem roma, illetve nem szegény közfoglalkoztatottak integrációs esélyei 20 százalék körüli értékeket mutatnak. Az elmúlt három évben közmunkát vállaló embereket együtt vizsgálva megállapíthatjuk, hogy mintegy 10 százalékuk került vissza a munkaerőpiacra, ami a semminél ugyan lényegesen jobb eredmény, de értékét némileg csökkenteti, hogy az ebben az időszakban munkanélküliek közül azok, akik nem végeztek közmunkát, két és félszer nagyobb arányban jutottak újra munkához (24%).¹¹ Adataink szerint a közfoglalkoztatásban való részvétel nem csupán a munkaerőpiacra való visszakerülés esélyeit rontja, de még az inaktívvá válás menekülő útjait is nehezíti. Az „Út a munkához” program a valóságban a közfoglalkoztatottság konzerválását, vagy a minden ellátásból való kikerülés alternatíváit kínálja az emberek többsége számára.

¹¹ A közmunkát vállaló emberek között ugyan jóval többen vannak a tartós munkanélküliek, de ha a munkanélküliség időtartama szerint külön vizsgáljuk a reintegráció esélyeit, a közmunkát végzők akkor is rendre nehezebben kerülnek vissza a nyílt munkaerőpiacra.

4. ábra Az elmúlt három évben munka nélkül lévők megoszlása jelenlegi aktivitásuk alapján a közfoglalkoztatásban való részvétel szerint¹²



11. táblázat Az elmúlt három évben munka nélkül lévők megoszlása jelenlegi aktivitásuk alapján az alkalmi/fekete munkában való részvétel szerint

	Alkalmi és/vagy feketemunkát	
	nem végzett	végzett
Integrálódott a munkaerő-piacra	16,5	20,9
Kimenekült (inaktívvá vált)	18,9	14,5
Közfoglalkoztatott lett	18,7	17,9
Kisodródott a foglalkoztatásból	45,8	46,6
Összesen	100,0	100,0

Érdekes összevetésre ad módot, ha megvizsgáljuk ugyanebben az összefüggésben az alkalmi és feketemunka reintegrációs hatását. Adataink szerint ez (a számos egyéni és társadalmi hátránnyal járó) munkavégzés nagyobb eséllyel vezethet vissza a munkaerőpiacra, mint a közfoglalkoztatásban való részvétel. (Hasonló eredményekre jutott korábban Firlé et al., 2007)

4. A „társadalom igazságérzete”

Nem lényegtelen kérdés, hogy a nagy sajtót kapott intézkedéscsomag mennyiben érte el politikai célját. „A szociális miniszter szerint a társadalom jogos kívánsága, hogy ha valaki szociális jövedelemre számít, akkor legyen

¹² A korábban nem közfoglalkoztatottak esetében a „stabil” csoport az újonnan bekerülő köz-munkások arányát mutatja.

AZ „ÚT A MUNKÁHOZ” PROGRAM ELSŐ ÉVÉNEK EREDMÉNYEI

valamit az asztalra.”¹³ Annak bizonyítása, hogy ez a program, amely egy nyíltan demagóg hecckampány nyomására jött létre, legalábbis nem független a szegényellenességen nyerhető szavazatok nyomásától, nem feladata elemzésünknek. Azt azonban érdemes megvizsgálnunk, hogy a papíron fél éve érvényben lévő intézkedéseknek milyen a társadalmi fogadtatása.

A beállítódások között elsőként a segélyezéssel kapcsolatos attitűdöket vegyük szemügyre! Az a legenda, amely szerint Magyarországon az adófizetők pénzét érdemtelen, lusta emberekre herdáljuk, többek között abban a véleményben fejeződött ki, mely szerint rossz a „célzás”, a segélyeket nem a rászorulóknak adják. Bár a jelenség mérése problematikus, a legtöbb hazai kutatás a jogosulatlanul segélyben részesülők arányát 5–10 százalékra, a segélyezésből kimaradó rászorulóknak arányát 40 százalék körülire becsülte Magyarországon, az elmúlt években. (ELTE 2004; Galasi 2008) A közgondolkodásban a jogosulatlan igénybevétel ennél jóval magasabbra becsülik, és ez nem változott 2009 nyarára sem.

12. táblázat A segélyezéssel kapcsolatos beállítódás az LHH kistérségekben

Az érintettek közül	Jogtalanul vettek fel segélyt		Nem kérnek támogatást	
	a településen	országosan	a településen	országosan
Senki (0%)	12,9	6,8	15,2	9,6
Töredéke (10%)	38,8	26,9	35,2	33,5
Fele (50%)	23,9	33,4	16,5	17,3
Többsége (75%)	24,5	32,9	33,0	39,6
Összesen	100,0	100,0	100,0	100,0
N =	1605		1696	
Átlagos érintettség*	34%	44%	37%	42%

* A szöveges választ némiképp önkényesen %-os értékre is átszámoltuk (a válaszok után zárójelben), ezek átlagát közöljük itt.

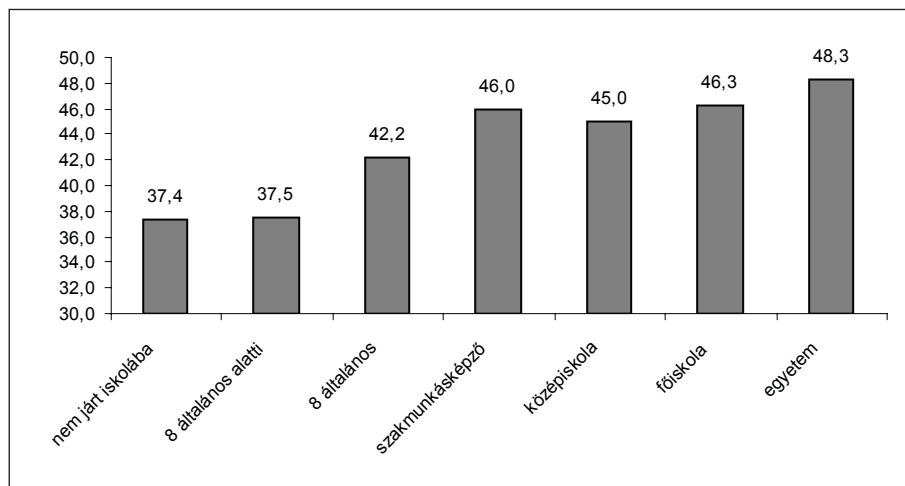
A család megkérdezettjeink szerint a segélyezettek 34–44 százalékára jellemző, az ellátásból kimaradók kérdezettjeink szerint a valóban rászorulóknak 37–42 százalékát tehetik ki. A saját lakóhelyre vonatkozóan a segélyek célzását mindig jobbnak ítélik meg az országosan jellemzőnek tartottnál.

A család mértékét a nagyobb településeken élő, iskolázottabb, nem roma kérdezettek rendre nagyobbra becsülik, mint a kistérségeken lakók, az alacsony iskolázottságúak vagy a romák.

Az intézkedések hatásával kapcsolatos beállítódásokat illetve várakozásokat csak azoktól kérdeztük meg, akik úgy ítélték meg, hogy az „Út a munkához” program érinti a családjukat. A várakozások általában pesszimisták voltak, leginkább a közfoglalkoztatáshoz való hozzáférés esélyeinek javulásában bíztak az emberek, míg az új szabályok következtében legtöbbször anyagi helyzetük várható romlását vetítették előre.

¹³ „A segélyért le kell valamit tenni az asztalra” – FH, 2008. 09. 11. http://www.hirszerzo.hu/cikk.a_segelyert_le_kell_valamit_tenni_az_asztalra.79341.html

5. ábra „Hányan lehettek Magyarországon, akik jogtalanul vettek fel segélyt?”
– a kérdezett iskolai végzettsége szerint



13. táblázat A segélyezés és a közmunka szabályainak változása javít
vagy ront családjuk helyzetén?

	Roszbabb lesz	Nem változik	Jobb lesz	Összesen
A család bevételei szempontjából	56,9	23,0	20,1	100,0
Ügyintézés, hivatalba járás	35,3	55,5	9,2	100,0
Orvosi ellátásuk, nyugdíjuk	34,5	51,0	14,6	100,0
A közmunkához jutás	33,7	34,6	31,7	100,0
A közmunka munkakörülményei	24,0	52,6	23,4	100,0

5. Összefoglalás

Az „Út a munkához” program első félévének tapasztalatai – kutatásunk adatai szerint – a következőkben foglalhatók össze:

- a közfoglalkoztatásba bevontak köre a lehetőségek növekedése ellenére sem szélesedett ki jelentősen – a ma közfoglalkoztatott emberek döntő többsége azok közül kerül ki, akik a korábbi években is csak ilyen módon jutottak munkajövedelemhez;

- csak a teljesen kilátástalan helyzetben élő emberek – az alacsony végzettségűek, a legkisebb települések lakói, a romák, a hosszú ideje munka nélkül lévők – kerülnek be a közfoglalkoztatás rendszerébe, illetve csak ők hajlandók/kénytelenek élni ezzel a lehetőséggel;

- a közfoglalkoztatásban való részvétel egyértelműen akadályozza a munkaerőpiacra való visszakerülést – a rendszer konzerválja az emberek

jelenlegi anyagi és munkaerő-piaci státuszát. A rengeteg egyéni és társadalmi hátránnyal járó feketegazdaság reintegráló hatékonysága is szignifikánsan jobb a közmunkáénál.

Bár jelen kutatás közvetlen céljai között nem szerepelt az önkormányzatokra nehezedő foglalkoztatási terhek vizsgálata, mi is olyan jelzéseket kaptunk a vizsgált települések polgármestereitől, jegyzőitől, szociális szakembereitől, amelyek szerint:

- a települési önkormányzatok nem tudnak értelmes feladatot adni az embereknek;
- a foglalkoztatás rövid, a törvényben meghatározott minimális ideig tart (átlagosan 4-5 hónapig);
- a foglalkoztatás járulékos költségeit nem képesek biztosítani (eszköz, anyag, munkavédelem, adminisztráció stb.);
- az önkormányzat humán erőforrásai alkalmatlanok ilyen méretű munkaadói szerepkör ellátásához.

Irodalom

- Bass L. – Darvas Á. – Dögei I. – Ferge Zs. – Juhász G. – Márton I. – Márton K. – Tausz K. (2002): *Exit from and non-take up of public services. A comparative analysis: France, Greece, Spain, Germany, Netherlands, Hungary*. Exnota Thematic Network – Hungarian Final Report. Project director: P. Warin.
- ELTE Szociális Tanulmányok Intézete, Szegénységkutató Csoport (2004): Szegények és segélyek – Szociális ellátások igénybevétele Csepelen. In: *Társadalmi befogadás 2002* – Kapocs Könyvek 5. Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézet Bp. 2004 p. 27–54.
- Ferge Zs. – Bass L. – Darvas Á. – Hadházy Á. (2009): A gyermekszegénység elleni nemzeti stratégia sorsa költségvetési megszorítások és válság idején In: *Stratégiai kutatások 2008–2008*. MTA–MEH Budapest 2009. p. 7–30.
- Firle R. – Scharle Á. – Szabó P. A. (2007): A rendszeres szociális segély munkakínálati hatása. In: Cseres-Gergely Zs. és Scharle Á. (szerk.): *Munkaerő-piaci Tükör 2007. Közelkép: Jóléti Ellátások és Munkakínálat*. MTA–KTI és OFA, 75–87. o.
- Galasi P. (2008): Önkormányzati szociális segélyezés. In: Nagy Gy. (szerk.): *Jóléti ellátások, szakképzés és munkakínálat*. KTI Könyvek 10. MTA Közgazdaságtudományi Intézet Budapest, 2008 p. 56–80.
- KSH (2009): *Foglalkoztatottság és munkanélküliség 2009. június–augusztus*. KSH 156. Gyorstájékoztató 2009. szeptember

HAMAR ANNA

Megújuló folytonosság. Közfoglalkoztatás egy észak-alföldi kistérségben

Az ellátások és közfoglalkoztatási rendszer változásai ebben a térségben az apró- és kistelepüléseknek kedveznek, a nagyobb településeken már élesen jelentkeznek a program ellentmondásai. Az önkormányzatok által szervezett közfoglalkoztatás nem tudja biztosítani a munkanélküliek teljes körű bevonását a közcélú munkába. A munkavégzésre alkalmas munkanélküliek számának ugrásszerű növekedését nem követte az elvégezhető feladatok körének bővülése, és nem állt rendelkezésre a munkavégzéshez szükséges eszközök vásárlásához elengedhetetlen forrás sem. Az új rendszer nem vagy alig hozott változást a települések évek óta kialakított közfoglalkoztatási gyakorlatában, és csak tovább erősítette a közmunkások szelekciónak. A program újratermeli a munkanélküliek letelesebb körét, melynek megélhetését kizárólag a segélyek és a támogatások biztosíthatják.

1. Bevezetés

A 2009-ben indított „Út a munkához” program célja a közfoglalkoztatás bővítésével a tartós (aktív korú nem foglalkoztatott) munkanélküliek fokozatos visszavezetése a munka világába. A program nemcsak a célcsoport munkaerő-piaci pozíciójának javítását kívánja elérni, hanem a foglalkoztatás bővítését, a segélyezés munkaellenes hatásának csökkentését és nem utolsósorban a szociális és munkaügyi szolgáltatások együttműködésének erősítését is. A szakpolitika azzal is számol, hogy a közfoglalkoztatásban részt vevő, munkajövedelemmel rendelkezők számának emelkedésével fokozatosan visszaszorítható az informális gazdaság.

Esettanulmányunkban arra keresünk választ, miként befolyásolja a program a közfoglalkoztatás szervezését, milyen gyakorlatok körvonalazódnak eltérő nagyságú és szociális összetételű településeken. Szeretnénk arról is tájékozódni, hogy kik lesznek a közfoglalkoztatás nyertesei, és milyen csoportok alkotják a veszteseket. A tanulmány alapját strukturált interjúk alkotják, melyeket a települések polgármestereivel, jegyzőivel, szociális ügyintézőkkel, a cigány kisebbségi önkormányzat képviselőivel valamint a

munkaügyi központ kistérségi kirendeltségének és a térségben működő családsegítő és gyermekjóléti szolgálatok vezetőivel készítettünk.¹

2. A Csengeri kistérség fő jellemzői

Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében, a magyar–román határ mellett elterülő, 11 települést átfogó térség településszerkezetét a kis- és aprófalvak határozzák meg, a térség-szervező feladatokat a kistérség legnépesebb települése, az ötezer lakosnál alig többet számláló Csenger látja el. A zsákutcás falvak sorát gyarapítja a két legkisebb lélekszámú község, Komlódtótfalu és Szamostatárfalva. A kiválasztott települések közül stagnál a térségközpont, valamint Porcsalma lakosság száma, míg Komlódtótfalu és Szamostatárfalva dinamikus növekedést jelez.

A népességszám emelkedése egyfelől a cigány kisebbség magas természetes reprodukciójával, jóval kisebb mértékben a romániai magyar családok beköltözésével függ össze. A vizsgált települések között, a helyi becslések alapján kiugróan magas a cigány népesség aránya Porcsalmán, ahol a lakosság egyharmadát, Szamostatárfalván, ahol felét, míg Csengerben egyötödét alkotják. A nagyobb településeken részben szegregáltan élő cigányság és a többségi társadalom együttélésében jelentkező konfliktusok állandósulásáról számoltak be a helybéliek. A konfliktusok forrását a helyi hatalom, a többségi társadalom képviselői alapvetően a cigány családok „viselkedésében” látják; véleményük szerint e családok egyre agresszívabban járnak az önkormányzat nyakára a segélyekért, amelyeket nem is az alapvető szükségletek kielégítésére fordítanak, nem képesek beosztásra, s nem tesznek semmit annak érdekében, hogy helyzetükön javítsanak (pl. nem visznek önellátó gazdaságot). Hangsúlyoznunk kell, hogy ezt a véleményt a támogatásra érdemtelen, a maga hibájából szegény cigányságról azokon a településeken hallottuk, akár kérdés nélkül is, minden beszélgetés során, ahol a cigányok többsége szegregált körülmények között él.

A kistérség nem tudott előnyt kovácsolni határ menti fekvéséből. Hiába szeli ketté nemzetközi főútvonal, a magyar–román határ közelsége nem vonz befektetőket. A gyenge ipart Csenger csökkenő számú cipőüzemei valamint a tyukodi konzervüzem képviselik. A több műszakban működő cipőgyárak a környező falvakból is foglalkoztatnak asszonyokat, a piaci megrendelések elmaradása azonban a műszakok számának csökkenéséhez, végül az egyik üzem bezárásához vezetett, tovább növelve a térségben amúgy is kiugróan magas munkanélküliséget. A konzervüzem is csupán a nyári–ősz munkacsúcs hónapjai alatt kínál munkát az alkalmi munkavállalói kiskönyvesek számára.

A térség gazdaságának húzóágazata a mezőgazdasági termelés, amely napjainkra nagyon sokat veszített erejéből. A családok számára megélhetést biztosító, hagyományos szabadföldi zöldségkertészet a nyomott piaci árak, a magas művelési költségek miatt radikálisan visszaszorult, a folyamatot csak

¹ A kutatást a 33 leghátrányosabb helyzetű kistérség közé tartozó és 11 települést átfogó Csengeri kistérség 5 településén végeztük. A kiválasztott települések eltérő lélekszámmal rendelkező falvak, melyek a szociális helyzet és a jövedelem mutatóinak alacsony értékei alapján kerültek kiválasztásra. A térség települései közül a mintába került a térségközpont Csenger, továbbá Komlódtótfalu, Porcsalma, Szamosbecs és Szamostatárfalva.

tovább erősítette a termelés szervezését és értékesítését végző TÉSZ² termelői összetételében végbement szelekció. A kistermelők kiszorulása a beszállítói körből különösen érzékenyen érintette azokat a cigány családokat, melyek számára a jövedelem-kiegészítés lehetőségét nyújtotta az uborkatermesztés.

A kiegészítő jövedelmet biztosító hagyományos gyümölcsstermesztés szerkezete is változott: a kertekben kialakított gyümölcsösök jelentősége csökken a családok megélhetésében, a természet az ezredfordulótól telepített intenzív művelésű, a nyugati piaci igényekhez igazított, 15–20 vállalkozáshoz tartozó ültetvényekre koncentrálódik. A mezőgazdasági főfoglalkozásuk száma alacsony, és érzékelhetően visszaszorul az időszakos munkacsúcs ideje alatt alkalmazott feketemunka jelentősége is, mert a vállalkozások – tartva a támogatások elvesztésétől – kialakították az alkalmi munkavállalói kiskönyvvvel foglalkoztatott közel állandó munkáskört.

A munkahelyek számának további csökkenését prognosztizálták a térségben, ami pedig növeli a települések legnagyobb foglalkoztatói, az önkormányzatok szerepét a foglalkoztatásban és a családok megélhetésében.

3. Munkanélküliség és közfoglalkoztatás az „Út a munkához” program előtt

A halmozottan hátrányos helyzetű kistérségben a munkanélküliség aránya az országosan magas megyei értéket is meghaladja. Az elmúlt közel egy évtized alatt a nyilvántartott munkanélküliek száma közel megkétszereződött a Csengeri kistérségben.

A tartós munkanélküliek aránya eléri a 39 százalékot, amit nemcsak a kevés és az évtized közepétől tovább fogyatkozó munkahely magyaráz, hanem az ellátó rendszerben rekedtek alacsony iskolai végzettsége és immobilitása is. A „legkedvezőbb” helyzetben a térségközpont van, ahol a tartós munkanélküliek száma évek óta stagnál, míg az apró- és törpefalvakban a csoport aránya együttmozog a leghátrányosabb munkaerő-piaci helyzetű cigányság népességen belüli arányával. A nyilvántartott munkanélküliek legnagyobb csoportját a rendszeres szociális segélyezettek alkották; 2008-ban minden második munkanélküli részesült ebben az ellátásban. A rendszeres szociális segélyesek képzettségben, korban, mentálhigiénés állapotban is heterogén csoportjának közös jellemzője, hogy egyáltalán nem, vagy csak rövid időre tudtak kilépni a munkanélküli ellátórendszerből.

A segélyhez rendelt támogató háttérszolgáltatásokat biztosította a beilleszkedési program, melynek elsődleges célja a munkanélküliek visszavezetése a munka világába, a társadalmi integráció erősítése és a pszichoszociális „szinten tartás”. Az önkormányzatok kötelezheték a segélyezetteket a családsegítő szolgálatokkal való együttműködésre, de csak kevesen éltek a lehetőséggel. A kistérség szociális szolgáltatásait szervező, két központba – a csengeri és a porcsalmi mikrokörzetbe – a 11 települési önkormányzat

² A zöldség-gyümölcs termelői értékesítő szervezetek (TÉSZ) az önálló taggazdaságok termékének értékesítését, részben a termelés szervezését végzik. A szervezetek előzetes valamint végleges elismerését – és a támogatás nagyságát – a tagok termékeinek értékesítéséből származó, kötelezően előírt legkisebb árbevétel eléréséhez és megtartásához kötik. Jelenleg 46 TÉSZ működik az országban, ebből 10 szervezet található Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében. A csengeri Zöld Kert-TÉSZ Szövetkezet az elsők között felelt meg a végleges elismerés feltételeinek.

AZ „ÚT A MUNKÁHOZ” PROGRAM ELSŐ ÉVÉNEK EREDMÉNYEI

közül mindössze a térségközpont és négy falu önkormányzati határozatai érkeztek meg az együttműködésre kötelezettekről.

A program legnagyobb előnye kétségkívül a személyre szabott egyéni szolgáltatás volt, hiányoztak azonban a megvalósításhoz szükséges személyi és infrastrukturális feltételek. A rendelkezésre álló alacsony családgondozói létszám és az évről évre növekvő kliensforgalom mellett kellett a szolgáltatásokat biztosítani. A két szolgálat négy családsegítő családgondozója több mint 800 fő együttműködését koordinálta. Egy-egy családgondozóra így kezelhetetlenül sok kliens jutott, s a személyes kapcsolatokhoz, a problémafeltáráshoz és a mentálhigiénés szolgáltatáshoz a háromhavonta előírt, egy-szeri kötelező megjelenés kevésnek bizonyult. A családsegítők biztosították a szolgáltatásokat – információnyújtás, tájékoztatás, életviteli és jogi tanácsadás, mentálhigiénés foglalkozás –, s bár többször is tartottak álláskereső tréninget, nem érezték úgy, hogy a beilleszkedési program céljához közelebb jutottak volna. A túlterhelt, folyamatosan időzavarral küzdő szakembereknek nem volt elegendő idejük a kliensekkel komolyabban foglalkozni, az egyéni foglalkozások végül a legszükségesebb információcserére szűkültek le.

A mentálhigiénés szolgáltatás idő- és szakemberhiány miatt nem tudott kellő hatékonysággal működni, és a munkaerő-piaci reintegráció sem hozta meg a várt eredményt. Nagyon kevesen akartak a legális munkaerőpiacra visszakerülni – a többség a szociális juttatásokra és a feketemunkára rendezkedett be –, de nekik sem sikerült. Az elmúlt években az együttműködésre kötelezettek közül senki sem tudott kilépni a munkanélküliségből, mert a térségben a munkahelyek száma folyamatosan csökkent. A kötelező előírásokat teljesítették – különben elvesztenék a szociális segílyt –, de ezzel ki is merült a családsegítők eszköztára és a munkanélküliek együttműködési hajlandósága.

Az önkormányzatok közfoglalkoztatási politikájának közös pontja, hogy az elmúlt évek alatt kialakították a közfoglalkoztatásba folyamatosan beforgatott, közel állandó összetételű csoportot, melynek nagyságát döntően az elvégzendő feladathoz és a hiányzó munkaerőlétszámhoz igazították. Az önkormányzati intézmények, elsősorban a szociális ellátórendszer legégetőbb munkaerőhiányát valamennyi településen közfoglalkoztatással oldották meg. Így kerültek be a közmunkások közé ügyintézők, fiatal tanítók, napközis tanárok éppúgy, mint takarítók vagy a házi segítségnyújtásban részt vevő mindeneselek. Évek tapasztalatai, a munkáltatók elégedettsége szűrték a közfoglalkoztatottakat, s ennek eredményeként hosszabbították folyamatosan a közfoglalkoztatásban való részvételt, vagy rotációval egy-egy feladat elvégzésére mindig ugyanazokat hívták be közmunkásként.

Hasonló elv szerint zajlott a település-üzemeltetési feladatok ellátását biztosító brigád(ok) szervezése is. Előnyben részesítették azokat, akik megbízható, hatékony munkát végeztek, különösen a szakmunkásokat, akiknek szakmai tudását és tapasztalatát karbantartási-javítási munkákban, az intézmények kisebb felújításánál – festés, szerelvények javítása stb. – kamatoztathatták. A közfoglalkoztatás keretében takarították az utakat, parkosították, levágták az árokpartokon a fűvet, cserjeirtást végeztek, a temetőt tartották rendben és a külterületen a földutak karbantartását, valamint a belvízelvezető árkok tisztítását is a közmunkásokkal végeztették. A közterületek karbantartására, szépítésére több embert beforgattak a közfoglalkoztatásba, a gépek kezelését – fűnyírókasza, traktor – azonban állandó összetételű és folyamatosan visszahívott, összeszokott csoportra bízták.

4. A feketefoglalkoztatás és a közmunka

Annak ellenére, hogy a közfoglalkoztatás egyik célja az, hogy legális munkával legális jövedelemhez juttassa a munkanélkülieket, a foglalkoztatás szervezése, megvalósításának rendszere, a munkanélküliek közcélú vagy közhasznú munkája, ahogy ma, úgy korábban is igazodott a feketegazdaság rendszeréhez. Az önkormányzatok figyelembe veszik a dömping munkacsúcsok időszakát, és a közmunkások behívását is ehhez igazítják. Az össznépi összekacsintásban mindenki részt vesz. Az önkormányzatok a számukra értékes munkaerőt, pontosabban fogalmazva a nem teljesen használhatatlan munkanélkülieket nem hívják be a mezőgazdasági dömpingmunka idején, elengedik őket a munkából, vagy elfogadják a nem létező betegségről hozott orvosi igazolást.

„Dolgos emberek élnek itt, nem igaz, hogy nem akarnak dolgozni, csak hát nincs munka. Nemcsak itt, mert ez itt nagyon kicsi falu, de Csengerben is zárnak be az üzemek. És az a kis pénz, amit kapnak kézhez, egy család eltartására nem elegendő. Kevesen tudnak elmenni Tyukodra a konzervüzembe időszakra, legtöbbször a gyümölcszedéssel tudnak valami pluszt keresni, és erre mi figyelünk is, úgy osztjuk be a közmunkát, de akkor elvárjuk, hogy rendszeresen dolgozzon [a közmunkán].” (polgármester)

A feketemunka és a közfoglalkoztatás összeegyeztetése, az informális gazdaság munkaerőigényéhez való igazodás mindenkinek érdeke. Az önkormányzatnak azért, mert a munkanélküliek hozzájuthatnak többletjövedelemhez, és a költségvetést talán kevésbé terhelik segély iránti kérelmeikkel. A munkanélküliek kapcsolatrendszerétől, valamint a közfoglalkoztatásban végzett munkájuk megítélésétől függ, hogy a feketemunkába hogyan tudnak bekapcsolódni. A rendszer fenntartását erősíti, hogy a közfoglalkoztatást szervező és irányító, vagy csak az önkormányzat intézményeiben dolgozó köztisztviselők, közalkalmazottak is ott találhatóak a feketefoglalkoztatásban érdekelt „munkaadói csoportban”. Ha nem is rendelkeznek ültetvényvel, de a kiterjedt kertekben az 50–100 darab gyümölcsfa megszedését a család nem tudja elvégezni, szükségük van napszámásra, akit feketén fizetnek.

Jelentős eltérés figyelhető meg az apró- és törpefalvakban, valamint a nagyobb településeken részben szegregáltan élő cigány népesség munkavállalási lehetőségei és „integráltságuk” mértéke között. A kistelepüléseken érzékelhetően működik a fekete alkalmi munkák rendszerére is kiterjedő láthatatlan kapcsolati háló, mely jól-rosszul, de benn tartja a családokat a lokális társadalomban. Minden családnak vagy termelőnek megvannak a „saját” napszámásai, akik között cigányok is vannak. A kapcsolat stabilitásának feltétele a napszámások megbízhatósága, a munkaadó elvárásainak megfelelő munkavégzés.

A sok gyümölcsfával rendelkező családok a szedés idején még akkor is foglalkoztatták a nagyobb tömbben élő, alacsony munkakultúrájának tartott cigányok csoportját, ha a szedők munkavégzésével nem voltak mindig elégedettek.

„A cigányok nem ismerik a napszám fogalmát. Elmennek napszámba, ők úgy mondják, de ilyen náluk nincs. Most 50–60 forintért vették át a gyümölcsöt, a napszámások az átvételi ár feléért szedtek. A cigányok mindig összeállnak, 3–4 ember megy egy-egy családból, és addig szednek, míg a 3–4000 forintot meg nem szedik. Ezt két-három óra alatt elérik. Akkor fogják magukat és közlik, hogy fizessék ki őket, nekik ennyi elég volt. Hiába mondják nekik, hogy a napszám az nem három óráig tart, őket nem érdekli. Mint ahogy az sem, hogy a fát meg kell szedni, nem pedig a legkönnyebben elérhető helyről kell ész nélkül, a fát törve leszedni a gyümölcsöt. Nem

AZ „ÚT A MUNKÁHOZ” PROGRAM ELSŐ ÉVÉNEK EREDMÉNYEI

érdeklí őket, hogy a gyümölcs ne törjön. Annyira nincs köszönet a munkájukban, hogy egyre kevesebben hívják őket, vannak magyarok, akik rendszeresen dolgoznak.”(családsegítő)

Nem tudjuk megítélni, hogy mennyire reális az a kép, amit az interjúk során a cigány feketemunkások alacsony munkakultúrájáról hallottunk. Az viszont e beszélgetésekből kiderült, hogy az elszegényedő többségi családok számára felértékelődött a hagyományos idényjellegű, egyébként erőteljesen szűkülő feketemunka piaca, amelyről így fokozatosan kiszorulnak a cigány családok.

5. Az „Út a munkához” program bevezetése és a közfoglalkoztatás ellentmondásai

A kistélepülések képviselőtestületei nem elégedtek meg a rendszeres szociális segélyre vonatkozó törvényi szigorítással, minél több munkanélkülit szerettek volna a rendelkezésre állási támogatásban részesülőkhöz (továbbiakban RÁT) közé átsoroltatni, arra hivatkozván, hogy a segélyezett többsége kerüli a munkát, nem akar dolgozni és így akar jövedelemhez jutni. Felajánlották az 55 évnél idősebb, nem egészségkárosodott segélyen lévő önkéntes átminősítését, s egyben el is várták az érintettektől, hogy éljenek e lehetőséggel.

A kisfalvak esetében a település mérete és részben a munkanélküliek viszonylag alacsony száma miatt fel sem merült, hogy a RÁT besorolású munkanélküliek számának emelkedése a közfoglalkoztatásban problémát okozhat.

A törvény rendelkezéseinek végrehajtása és az önkormányzat lehetőségei közötti ellentmondást viszont már pontosan érzékelték a nagyobb lélekszámú települések önkormányzatai. A térségi központ képviselőtestülete elé került előterjesztésben a jegyző felhívta a figyelmet azokra a veszélyekre, amelyek a megnövekedett létszámú közmunkások foglalkoztatásával járhatnak. A testület elé került első anyagban az intézmények körében végzett felmérésre, valamint a településüzemeltetést végző kht. létszámgigényére alapozva úgy számoltak, hogy az önkormányzat intézményeinek munkaerőigényét 70 fővel lehet biztosítani, a településüzemeltetési feladatok ellátása pedig maximum 40 fővel megoldható. A közfoglalkoztatási terv első változatában tehát 110 közfoglalkoztatásba bevonható közmunkás jelent meg, a képviselőtestület azonban ragaszkodott hozzá, hogy mind a 425 RÁT-osra készüljön el a foglalkoztatási terv, még akkor is, ha a potenciális közmunkások közel háromnegyedére nincs szüksége az önkormányzatnak, mert értelmes feladatot nem tud biztosítani számukra. Az önkormányzat a munkaügyi ellátó rendszerben végbement változások egyetlen előnyét abban látta, hogy így vissza lehet szorítani a rendkívüli segélyek iránti erősödő, és egyre agresszívabb igényeket. A vizsgálatba vont népesebb község képviselőtestületét közel sem fűtötte a kistélepüléseken megfigyelhető átsorolási hév, nem akartak mindenkit feltétlenül RÁT-ossá átminősíteni, de nem volt választási lehetőségük. Az átsorolással ezen a településen a rendszeres munkavégzésbe bevonhatóak száma 365 főre emelkedett, és felmerült a kérdés, hogyan tudják az embereket beforgatni a közfoglalkoztatásba, hogyan tudják biztosítani a finanszírozás önrészét.

A közfoglalkoztatás átgondolásakor, a közfoglalkoztatási terv készítését megelőzően kiemelt fontosságra tett szert az intézmények munkaerőigénye.

Az elmúlt években csak a legszükségesebb létszámot biztosították a közfoglalkoztatás révén, de a rendszer megváltozásával az intézmények vezetői előtt megnyílt a lehetőség, hogy olyan feladatok elvégzésére is találjanak munkaerőt, melyre egy évvel korábban gondolni sem mertek. A közfoglalkoztatással az intézmények emelni tudják szolgáltatásaik minőségét, biztosítani új szolgáltatások elindítását. Ugrásszerűen nőtt a takarítóként, ügyintézőként dolgozó közcélú munkások száma. Kétségtelen, hogy a közfoglalkoztatásból a térség központjának intézményei profitálnak a legtöbbit, de a kistelepülések is megoldották az óvodák és a házi segítségnyújtás létszámgyújtásait. Az önkormányzatok már az elmúlt évben felajánlották a munkanélkülieknek, hogy elvégezhetik a szociális munkás tanfolyamot. Akik megszerezték a szükséges képzettséget, biztosak lehetnek benne, hogy tartósan alkalmazák őket; az egyik aprófaluban például négy munkanélküli végezte el a tanfolyamot, így két-két embert folyamatosan a közfoglalkoztatásban tudnak tartani.

A RÁT-ba átsoroltak magas száma ellenére a hiányzó munkaerőt mégsem tudják minden településen maradéktalanul pótolni. Ezzel kellett szembenézni a nagyobb településeken az intézmények vezetőinek is.

„Szóltak a polgármesteri hivatalból, hogy nézzük meg a RÁT-osok listáját, és amire szükségünk van, azt ebből tudják biztosítani. Az óvoda vezetőjével néztük végig a több, mint 300 fős listát, de két emberrel többet nem találtunk, akiről azt mondtuk, hogy igen, ő valószínűleg megfelelne, tudjuk, hogy dolgozni is fog. Közel húsz éve élek a településen és családsegítőként dolgozom, a lista tulajdonképpen a kliensek nevét tartalmazta, nagyon is jól ismerem őket. Még takarítót sem találtam.” (családsegítő)

A településüzemeltetési munkálatok elvégzéséhez is túl sokan állnak rendelkezésre, miközben nem bővült a feladatok száma. A hagyományos köztisztasági munkákat – ároktisztítás, parkosítás, a temető rendben tartása, fűnyírás, cserjeirtás, végső esetben az önkormányzati földutak karbantartása – tudják elvégeztetni a közfoglalkoztatás keretében.

Nem kis gondot okoz a településeknek, hogy a közfoglalkoztatásba bevonhatók számára nem tudnak elegendő eszközt biztosítani. A kistelepüléseken az eddigi szerszámhasználatot még jobban megszigorították, ha egy eszköz tönkremegy, a darabokkal is el kell számolni. Volt olyan önkormányzat, amelyik az eszközhiány pótlására szolgáló fedezetet az állami támogatásból finanszírozta, de az ÖNHIKI igénylésekor az Államkincstár az összeget levonta az ÖNHIKI támogatásból.

Szerencsésnek mondhatják magukat azok a települések, melyek rendelkeznek annyi forrással, hogy a szükséges fejlesztések anyagszükségletének legalább egy részét biztosítani tudják. Az egyik aprófalunak „szerencséjére” nem volt nyertes pályázata, így a közfoglalkoztatás keretében ki tudják építeni a járdát, mert a szükséges anyagok vásárlásához rendelkeznek fedezettel. Ugyanezt több önkormányzat nem mondhatja el magáról. Hiába jutottak ugyanis pályázatokon fejlesztési forráshoz, a kötelező tendereztetés miatt nem vonhatják be a munkába saját közmunkásaikat. Csak annyi mozgásterük maradt, hogy a tenderből egy-egy kisebb munkát kivesznek, és a közmunkásokkal végeztetik el.

Az önkormányzat lehetőségeit így látja az egyik aprófalú vezetője:

„Most adtuk át a sportcentrumot, kiköltekeztünk, nincs szabad pénz, amit oda tehetnénk, hogy a munka anyagát megvásárolhassuk. Nyertünk az óvoda felújítására, de ez tendereztetés, nem mondhatjuk meg, hogy ki csinálja. Ha megmondhatnánk, akkor biztos tudnánk munkát adni

AZ „ÚT A MUNKÁHOZ” PROGRAM ELSŐ ÉVÉNEK EREDMÉNYEI

az embereknek, vagy ha helyi, úgy értem: kistérségi nyerné a pályázatot, akkor valahogy meg tudnánk egyezni vele. De eddig mindig fővárosi cégek nyertek minden tendert a térségben, és azok hozzák magukkal saját embereiket, akiket az országból szedtek össze. Velük nem lehet egyezkedni.” (polgármester)

Az általunk megkérdezett önkormányzati vezetők, polgármesteri hivatali dolgozók a közfoglalkoztatás keretében elvégezhető feladatok korlátait állítják szembe a gazdaság, különösen a mezőgazdaság idényjellegű munkaigényével. Az ellátórendszer változásai nem generálták a feketemunka kifehéritését, a térségben mindössze 10 munkanélküli foglalkoztatását legalizálták a vállalkozások, azt is csak azért, mert az önkormányzatok meglebegtették előttük, hogy legalább négy és fél hónapra behívják közmunkára legrátermettebb munkásaikat. A térségben közkeletű a felfogás, hogy a feketemunka végleges felszámolását az biztosítaná, ha a vállalkozók vagy a kisebb rész-munkaidős gazdaságok ugyanolyan feltételekkel, vagyis 95 százalékos állami támogatással foglalkoztathatnának munkanélkülieket, mint az önkormányzatok. Ez az önkormányzatok körében egyöntetű vélemény abból is fakad, hogy a köztisztviselők, közalkalmazottak, és nem utolsósorban az önkormányzati képviselők jelentős része egyben gazdasági szereplő is.

„Nem érthető, hogy miért ezt a merev rendszert használják. Nem tagadom, hogy az önkormányzatok jól járnak, mert kis önerővel tudnak nagyobb foglalkoztatást biztosítani, de a foglalkoztatást képtelen egyedül megoldani az önkormányzat. Ezzel a feketemunka nem szűnik meg, mert a gyümölcsöt le kell szedni, a fát meg kell metszeni. Miért nem csoportosíthatnák át a forrás egy részét a gazdaság szereplői számára? Ugyanazokkal a feltételekkel juthatnának hozzá, mint az önkormányzatok, ez valóban gazdaságélénkítő intézkedés lenne, és egy csapásra több legyet is üthetnének.” (jegyző)

A térségben annyira erős volt a gazdaság szereplőinek nyomása, hogy a változtatás igényét a térségi központ polgármestere meg is fogalmazta a miniszter felé. A kedvező változásokra várva, a gazdaság olcsó munkaerő iránti kereslete és a közfoglalkoztatás kényszere közötti ellentmondás feloldására addig is megtalálták a kiskaput: volt olyan önkormányzat, mely ültetvényt bérelt, amelyen a közfoglalkoztatottak szedik a gyümölcsöt, vagy hónapokkal később, válogatott csoportban metszik a fákat.

Az előző évek gyakorlatában a munkanélküliek átlag 2–4 hónapig dolgoztak napi nyolc órában közmunkásként, de a jogszabályi változásokkal a foglalkoztatás idejét legalább 90 munkanapban és napi hat órában határozza meg a törvény. A RAT-on lévők száma folyamatosan emelkedik, napról napra újabb munkanélküliek lépnek be a rendszerbe. A nagyobb települések már a közfoglalkoztatási terv készítésekor tudták, hogy nem tudnak minden rendelkezésre állási támogatáson lévő munkanélkülit behívni közmunkára.

A térség egyik legnépesebb falvában azzal számolnak, hogy a napi hatórás foglalkoztatás sem elegendő az összes RAT-os foglalkoztatására. Hasonló gondokkal néz szembe a város is, ahol az önkormányzat napi nyolc órában foglalkoztatja a közmunkásokat. Mindkét településen több száz munkanélkülit kellene bevonni a közfoglalkoztatásba, ám ennek reális alapját nem látják. A törvény csak az ellátások új kategóriái szerinti besorolást tette kötelezővé, de nem a közfoglalkoztatást, ezért a közcélú munkások között biztos helye továbbra is csak a „válogatott” munkanélkülieknek van, a többi rendelkezésre állási támogatáson lévő munkanélküli foglalkoztatása esetleges és teljesen bizonytalan.

Mivel a közfoglalkoztatásba nem kötelező, és sok esetben nem is lehet mindenkit bevonni, igen tág a tere annak, hogy az önkormányzatok – való-

jában a polgármesterek – saját szempontjaik alapján, maguk döntenek arról, hogy ki marad a 28 500 forintos RÁT-on, és ki juthat közmunkásként, legalább néhány hónapig, magasabb jövedelemhez.

„A listát mindig a polgármester nézi át, mert ő a foglalkoztató, ő mondja meg, hogy kit kell behívni és azt is, hogy kit nem. És vannak, akiket sosem fog behívni. Nemcsak azok kerülnek a rossz csoportba, akik hírhedten bajkeverők vagy alkoholisták, és mindenki tudja, hogy nem dolgoznak, azok előbb-utóbb bekerülnek, vannak ott tanultak is. Aki nem az ő szavazóbázisához tartozik, az rendre kimarad. Annak csak a RÁT támogatás jut, és reménykedhet benne, hogy a választásokon a polgármester megbukik.” (jegyző)

Annak ellenére, hogy a 90 munkanapos közfoglalkoztatás gondot jelent az önkormányzatoknak, és jelzik, hogy nem tudnak mindenkit beforgatni a rendszerbe, megfigyelhető, hogy a számukra értékes munkaerőt folyamatosan a közfoglalkoztatásban tartják. Az intézményekhez kihelyezett munkanélküliek szerződését ugyanakkor havonta hosszabbítják, ezzel teljes bizonytalanságban tartva az intézmények vezetőit, ellehetetlenítve az intézmények feladatterveinek és belső munkamegosztásának tervezését.

„A családsegítő szolgálat kapott egy prevenciósi munkatársat. Eddig ezt a fontos szolgáltatást nem tudtuk biztosítani, mert egyszerűen kevesen vagyunk, és ez nem kötelező feladat, de meggyőződésünk, hogy nagyon fontos terület. Az a gondom, hogy megterveztük a térség iskoláiban az előadásokat, a foglalkozásokat, az iskolák igényt tartanak rá, mert sok gond van, de nem tudom, hogy meddig maradhat a munkatárs. Havonta hosszabbítják a szerződését, és nem tudom, mikor mondják, hogy emyi volt, nincs tovább. Akkor a prevenciósi munka is befejeződik, mert nincs rá ember.” (családsegítő)

A nagyobb települések közfoglalkoztatásában jelentkező szelekció hozzájárul a cigány származású munkanélküliek életfeltételeinek romlásához. Az önkormányzatok vezetői, a hivatali dolgozók szerint alacsony a munkakultúrájuk és gyenge a munkafegyelmük, ezért csak vonakodva forgatják be őket a RÁT-nál több jövedelmet biztosító közfoglalkoztatásba – anyagi helyzetüket tovább rontja az a már említett tény, hogy fokozatosan szorulnak ki a mezőgazdasági időszakos feketemunka piacáról is.

A törpe- és aprófalvakban az önkormányzatok a megnövekedett létszám ellenére elképzelhetetlennek tartják, hogy a közfoglalkoztatásba ne vonjanak be mindenkit, függetlenül a rászorulóknak etnikai hovatartozásától, hogy ezzel is javítsanak a munkanélküliek jövedelmi helyzetén. Aki többször is jelzi, hogy szeretne dolgozni, azt hamarabb behívják; eddig is ez volt a gyakorlat. Az aprófalvakban az okoz feszültséget, hogy az 55 év felettek is kérték (amúgy elvárt) átsorolásukat a RÁT-osok közé, de az önkormányzatok a közfoglalkoztatásban a fiatalabbakat és családosokat részesítik előnyben.

„Nálunk négy 55 év feletti is van, aki vállalta az átsorolást és már mindegyik szól, hogy mikor hívjuk, mikor adunk neki munkát. Nem tudom eldönteni, hogy mi alapján válasszam ki azt az egyet vagy kettőt, akit beemelhetnénk. Így amellet döntöttem, hogy ebben az évben egyik sem kerül beforgatásra, hanem jövőre egyszerre hívjuk be mind a négyet. Más nem tudok tenni, ez talán a legjobb.” (polgármester)

A sok potenciális közmunkás és a kevés értékteremtő munka ellenére egyetlen önkormányzat sem gondolkodik térségi vagy több települést átfogó közfoglalkoztatás megvalósításában. A társulás keretében végzett közmunka ellen hatnak a települések nagyságában, érdekérvényesítési képességében jelentkező különbségek, az önkormányzati közfoglalkoztatás tekintetében

kedvezőtlen kötelező tendereztetés, az eltérő fejlesztési törekvések és nem utolsósorban a polgármesterek ragaszkodása a források és közmunkások feletti rendelkezési joghoz.

6. A közfoglalkoztatás szervezése

A kistélepüléseken, aprófalvakban a kis léptékből fakadó, szorosabb és személyes emberi viszonyok és az emberek megélhetéséért érzett felelősség is mozgatja a polgármesterek ama törekvését, hogy a közfoglalkoztatásba lehetőleg mindenkit bevonjanak. Valamennyien hangoztatják: tisztában vannak azzal, hogy a havi hatvanezer forintos jövedelem nem sok, és ezért nem is állíthatnak fel irreális követelményeket az emberekkel szemben („nem vagyok embernyúzó hajcsár”), mindazonáltal elvárják a rendes munkavégzést.

A kistélepüléseken figyelhető meg (jelenleg) a legnagyobb szigor azokkal a hiányzókkal szemben, akikről mindenki tudja, hogy feketenapszámon vannak.

„Nem szólt, nem kéredzkedett el, nem vett ki szabadságot, egyszerűen nem jött két nap a munkába. Mikor eljött, azt mondta, hogy szabadságon volt, de nem volt. Mondtam, hogy tudom, napszámban volt, azt is tudom, hogy kinél. Mikor elkezdődött a munka, én mindenkinek megmondtam, hogy ha valami miatt el akar menni, akkor szóljon, kiírjuk a szabadságot, vagy ha már nincs, akkor valahogy megoldjuk, de ezt nem engedem. Két napot nem igazoltam, ami azért veszélyes, mert a harmadik igazolatlan nap után kiesik a rendszerből két évre. Mondtam neki mindenki előtt, hogy ezt ne akarja rám terhelni, ez az ő felelőssége. Muszáj volt végigvinni, mert ha hagyom, akkor mindenki azt csinál, amit akar, és az egész foglalkoztatás szétesik. Ezt nem engedhetem meg. Persze rá két napra hozott orvosi igazolást, de nem fogadtam el, továbbra is két nap igazolatlanja van. Ez komoly figyelmeztetés volt a többieknek is.” (polgármester)

Az aprófalvakban működő, a legelesettebb családok számára kapaszkodót nyújtó biztonsági háló, a segélyezési gyakorlatok helyi sajátosságai, valamint a lakosság anyagi helyzetének folyamatos romlása együtt eredményezik a közmunkán megkövetelt munkafegyelmet. Az előregedő vagy a térségben jómódúnak számító falvakban a segélykérés szégyennek számít, csak a munkával szerzett jövedelem elfogadható, ezért elvárják a közmunkásoktól is, hogy rendszeresen dolgozzanak. A térség legszegényebb, magas arányban cigányok lakta aprófalvában az önkormányzat minden család számára biztosít évente több alkalommal pénzbeli és természetbeni juttatást (családonként 5000 forint, karácsonyi ajándékként tartós élelmiszer-csomag 3000 forint értékben, kisnyugdíjasok étkezési díjának részleges átvállalása). Cserében elvárja, hogy a közfoglalkoztatásban tisztességesen helytálljanak az emberek, és a falu hasznára fordítsák munkaerejüket.

A térségi központban, a nagyobb lélekszámú falvakban gondot okoz a településüzemeltetési feladatokat ellátó brigádok irányítása, valamint a munka számonkérése. A két legnagyobb településen továbbra sincsenek vegyes brigádok, külön brigádokban dolgoznak a cigányok, és külön a többiek, mert senki sem hajlandó vegyes brigádban részt venni. Igaz, a rájuk bízott munkák is különböznek. A magyar brigádok feladata elsősorban az intézmények festés utáni takarítása, a parkfenntartás, míg a cigányok végzik a köztisztasági feladatokat (ároktisztítás, fűvágás, cserjeirtás). Annak, hogy a közfoglalkoztatottak száma emelkedett, különösen a városi közterületeken, nincs látszatja. Az utcák, terek szemetesek, piszkosak, a közterületeken dolgozó munkások két-három óra alatt szétszélednek, vagy órákon keresztül

az árokparton ülnek. A látszatmunka után járó bérezés miatt érzékelhetően nő a feszültség.

„Mikor az asszonyok mennek haza a reggeli műszakból és látják, hogy az utcák szemetesek, a cigányok meg ott ülnek, vagy fekszenek az árokparton, napoznak, cigarettáznak, és többet kapnak kézhez, mint ő, aki napi nyolc órát nyom le a szalag mellett, akkor bizony nagyon felmegy a pumpa. Egyre többen teszik szóvá. Amikor már túl sok ideges asszony van, akkor nem tudunk mást tenni, szólunk az irányítójuknak, hogy vigye ki őket a külterületre, árkot takarítani, ne lássák az emberek.” (jegyző)

A városban e sajátos munkaszervezést azzal indokolják, hogy képtelenek a cigány brigádokat rászorítani a munkára, a folyamatos konfliktusokat pedig senki sem vállalja. Csak úgy szankcionálhatnák a hiányzást, vagy az idő előtti távozást, hogy regisztrálják az igazolatlan napokat. A legtöbb munkanélkülinek már van is két hiányzása, de az ellátásokból való kizárás eredményező harmadik napot nem írják be. Az önkormányzatok már csak költségvetési okokból sem érdekeltek a szankcionálásban, inkább eltűrik a hiányzást, a közmunkásokkal elégedetlen lakosságtól érkező felháborodott bejelentéseket, de nem vállalják a kizárás következményeit.

„Kezdetben felmerült, hogy be kell velük tartatni a munkaidőt, és ha másként nem megy, akkor akár a kizárást is vállalni kell, de amikor meghallotta a polgármester az elképzelést, közölte velünk, hogy szó sem lehet róla. Ma kizárjuk, holnap már ott veri az asztalt, és akár így, akár úgy, végül mégis az önkormányzat nyakába szakad minden, mert bánja fene, ha ő [munkanélküli] nem eszik, de ott vannak a gyerekek.” (jegyző)

Az ellátásból való kizárás helyi szinten semmit sem old meg, csak újabb konfliktusokat eredményez. Amíg a foglalkoztatásból a munkanélküliek jövedelemhez jutnak, addig nem jogosultak semmilyen segélyre, így az önkormányzatok számára ez az egyetlen út, hogy a segélyezéssel járó elkerülhetetlen konfliktusoknak elejét vegyék, és nem utolsósorban, hogy a költségvetés szociális kiadásait valamelyest csökkentsék. A tényleges munkavégzés nélküli foglalkoztatás nemcsak újabb helyi feszültségeket és konfliktusokat generál, de ellentmond a program céljainak is. Megjelenését szükségszerűen hívta életre a közfoglalkoztatásba beforgatható munkanélküliek számának ugrásszerű emelkedése és a foglalkoztatáshoz rendelt kevés értelmes feladat, a rendelkezésre álló szűkös források és eszközpark.

7. A program hatása a szociális szakmai szolgáltatásokra

A vizsgálat időpontjában (2009. szeptember) az érintett településeken a rendszeres szociális segélyben részesülők száma nem érte el a 20 főt, míg a közfoglalkoztatási tervek 2008. évi adatai közel 700 aktív korú nem foglalkoztatotról tudósítanak! A segélyezettek száma azért csökkent ilyen drasztikus mértékben, mert a segélyezettek csoportjában csak az egészségkárosodottak maradtak változatlan számban, az 55 évnél idősebbeknek valamennyi önkormányzat felajánlotta az átsorolás lehetőségét, amellyel sokan éltek is. Azt viszont láthattuk, hogy a közfoglalkoztatásba már igen korlátozottan tudják bevonni őket. A napközbeni gyerekelhelyezés megoldhatatlansága miatt a vizsgált településeken mindössze egyetlen, gyermekét egyedül nevelő anya jogosult továbbra is a rendszeres szociális segélyre.

AZ „ÚT A MUNKÁHOZ” PROGRAM ELSŐ ÉVÉNEK EREDMÉNYEI

A rendszeres szociális segélyezettek számának zuhanásszerű csökkenését érzékelik a családsegítő szolgálatok is. A csengeri családsegítőknél a beilleszkedési programban egy évvel ezelőtt közel ötszáz kliensük volt, ezzel szemben napjainkban a kijelölt családgondozónak öt segélyezettrel kell tartani a kapcsolatot! A szolgálat nyolc települése közül továbbra is csak az a négy önkormányzat képviselőtestülete kötelezte együttműködésre a segélyezetteket, amelyik a program bevezetése előtt is a szociális szolgáltató partnere volt. Az együttműködési nyilatkozatot aláíró munkanélküliek között található egészségkárosodott és ötvenötödik életévét betöltött diplomás is. Valamennyien a nyugdíjazásukat szeretnék elérni, így a családgondozó feladata a nyugdíjazás feltételeinek tisztázása és az ehhez szükséges információk összegyűjtése. A porcsalmai mikrokörzet családsegítő szolgálat a több száz kliens helyett 2009-ben csak tíz fő segélyezettrel írt alá együttműködési szerződést.

Az ellátórendszerben végbement változások eredményeként a rendelkezésre állási támogatásban részesülő munkanélküliek elestek a beilleszkedési program által biztosított szociális szolgáltatásokról. Igaz, ahogy a korábbi, úgy a jelenlegi kapacitások sem elegendőek ahhoz, hogy a RÁT-osok körére is kiterjedjen a beilleszkedési program, ennek ellenére a szakma képviselői szerint elhibázott a jelenlegi szabályozás.

„Ennek semmi értelme, még akkor sem, ha saját magunk ellen beszélünk. A most együttműködésre kötelezettekkel tudunk foglalkozni, hisz csak néhány maradt, de a rendszerben azok maradtak, akik számára az együttműködés semmit sem nyújthat már, még a munkanélkülieken belül is kontraszelektáltak. Attól, hogy áttették őket egy másik kategóriába, és nem rendszeres szociális segélyesek, semmi sem változik, nem lett jobb, sőt rosszabb, mert sokan lesznek, akiket nem hívnak be, azoknak jelentősen kisebb jövedelmük lesz, a gondok maradtak és látjuk, hogy az önkormányzat nem tudja kezelni. A szakmai segítség továbbra is kell és értelme is lenne, de csak akkor, ha van hozzá elegendő kapacitás, jelenleg nincs emberünk.” (családsegítő)

A RÁT-osok munkaerő-piaci reintegrációját támogató új elemként jelent meg az alacsony iskolai végzettségű tartós munkanélküliek kötelező felzárkóztató képzése. Az alapkompenciák megerősítése, a nyolc általános iskola elvégzése minden 35 év alatti RÁT-os számára kötelező, ha az ellátórendszerben kíván maradni. Az iskolai végzettség felülvizsgálata és a képzés megszervezése a regionális képzőközpont feladata, azonban a szervezésben – a terepkutatás idején – érzékelhető volt a késedelem és a zavar, valamint az önkormányzatok teljes érdektelensége.

„Az önkormányzat nyakába varrták a rengeteg embert, semmit sem tudunk, mi lesz az oktatóssal, azt a képző központ csinálja, semmi közünk hozzá. De azt nem várhatják tőlünk, hogy ennek a felelősségét is magunkra vegyük. Ha lesz képzés, akkor biztos, hogy nem a közfoglalkoztatás terhére, vagy mehetnek munka után, nem halnak bele.” (jegyző)

Nem sok sikerrel kecsegtetnek az „Út a munkához” programtól független, korábbi törekvések elért eredményei sem. Egyszerre túl sok forrás, pályázat kínált lehetőséget a felzárkóztató képzésre és túl sok szervezet kívánt pályázni. A leghátrányosabb helyzetű térségek felzárkóztató („Nem mondunk le senkiről!”) programja keretében is kidolgozták projektötletként a munkanélküliek képzését, de az „Út a munkához” program megjelenésével mindenki kívár, a szervezés teljesen elhalt. A képzésekben nem érdekeltek a munkanélküliek sem, mert a felzárkóztató oktatás ideje alatt eleshetnek a feketemunka biztosította jövedelemtől, kockáztatva, hogy többet nem hívják

őket dolgozni, és a képzés befejeztével sincs reális esélyük az elhelyezkedésre.

8. Összefoglalás

Az „Út a munkához” program bevezetésével nem indultak el a remélt kedvező változások a térség közfoglalkoztatásában, s nem teljesültek a változásokhoz fűzött remények. A közfoglalkoztatásba bevonható aktív korú munkanélküli csoport létszámának ugrásszerű emelkedését nem követte az értelmes, értékteremtő munkafeladatok körének bővülése. A program nem vagy alig hozott változást a települések évek óta kialakított közfoglalkoztatási gyakorlatában.

A rendszer lehetővé teszi az önkormányzatoknak, hogy intézményeikben a munkaerőhiányt megszüntessék, ami kétségtelenül hozzájárulhat a szolgáltatások minőségének javításához. Ez a törekvés azonban felerősíti a már létező szelekciót a munkanélküliek között; elsősorban a tanultabb, helyi középrétegekhez tartozó, jellemzően nem cigány származású munkanélküliek kerülnek be a közfoglalkoztatásba, és őket is kívánják folyamatosan a rendszerben tartani.

A RÁT-osok számának és a közfoglalkoztatás időtartamának függvényében a települések eltérő gyakorlatokat folytatnak. A kistelepülések, aprófalvak a munkanélküliek viszonylag alacsony száma miatt és a hagyományos helyi gyakorlatok nyomán arra törekcsenek, hogy minden rendszeres munkavégzésre alkalmas munkanélkülit foglalkoztassanak.

Minél nagyobb egy település, minél nagyobb benne a szegregáltan élő, tartósan munkanélküli cigány lakosság aránya, annál erősebben érvényesül a közfoglalkoztatásban a szelekció. A nagyobb települések nem tudják, s nem is akarják feltétlenül biztosítani, hogy minden munkanélküli bekerüljön a közfoglalkoztatásba. Számukra elsődleges szempont, hogy csökkenjen a rendkívüli segélyek iránti kérelmek száma és összege. Van olyan nagyobb lélekszámú település is, ahol e célkitűzésnek alárendelve igyekeznek mindenként beforgatni a közfoglalkoztatás rendszerébe, ez a gyakorlat azonban elegendő feladat, megfelelő munkaszervezés híján diszfunkcionálisan működik és konfliktusokat generál.

Az új rendszer várhatóan nem eredményez kedvező változást a feketemunka visszaszorításában és a munkanélküliek leghátrányosabb helyzetű csoportját alkotó cigányság életfeltételeiben sem. A közfoglalkoztatás eddig is igazodott és jelenleg is igazodik a feketemunka szerkezetéhez, munkaerő-szükségletéhez. Ha létre is jön változás, azt nem a közfoglalkoztatás generálja, hanem a gazdaság és a foglalkoztatás szerkezetében zajló folyamatok sora. A lakosság mind szélesebb rétegeit érintő jövedelmi, anyagi nehézségek, az elszegényedés érzékelhető terjedése felértékeli a feketemunka piacát, s ez erősíti a versenyt a potenciális feketemunkások között. Ennek egyik eredményeként a nagy tömbben élő cigányság fokozatosan kiszorul a feketemunkából, s ezt a folyamatot a többségi társadalom a cigányság alacsony munkakultúrájával és teljesítményével indokolja.

A program néhány hónapos működése is jelzi, hogy az önkormányzatok által szervezett közfoglalkoztatás nem terjed ki minden rendelkezésre állási támogatásban részesülő munkanélküliire, így viszonylag tartós munkajövedelmet sem garantál az ellátásra szorulóknak jelentős része számára. A közfoglalkoztatásban jelentkező szelekció továbbra is kitermeli a munkanélküliek

AZ „ÚT A MUNKÁHOZ” PROGRAM ELSŐ ÉVÉNEK EREDMÉNYEI

legelesettebb körét, melynek megélhetését kizárólag segélyek és támogatások biztosíthatják. Számukra a program sem tud új esélyt adni a munkaerő-piaci reintegrációra, ahogy az a remény sem teljesült, hogy a segélyben részesülők betelepítése a támogatott munkaerőpiacra lecsillapítja azokat a társadalmi indulatokat és konfliktusokat, amelyek nagyban hozzájárultak az „Út a munkához” program megszületéséhez.

Kérjük kedves Olvasóinkat,
hogy adójuk 1%-ával támogassák az *Esély*
társadalom- és szociálpolitikai folyóirat kiadását!
Hilscher Rezső Alapítvány
Adószám: 19650988-2-43

VÁRADI MONIKA MÁRIA

A közfoglalkoztatás útjai és útvesztői egy aprófalvas kistérségben

Az „Út a munkához” program nem mérsékelte a települések között a közfoglalkoztatás lehetőségeiben mutatkozó egyenlőtlenségeket. A legnagyobb mértékű munkanélküliségtől sújtott falvakban élő, leginkább rászoruló munkanélküliek a közfoglalkoztatással járó munkatapasztalatokhoz és többletjövedelem-szerzési lehetőségekhez is csak rendkívül korlátozott mértékben férnek hozzá. A közfoglalkoztatás továbbra sem tölti be munkaerő-piaci reintegrációs szerepét, s nem csupán az elsődleges munkaerőpiac korlátozott felvevőképessége miatt, hanem azért is, mert a közcélú munkások többsége csak olyan munkatapasztalatokat szerez, amelyeknek a támogatott munkaerőpiacon kívül nincs értéke. Az informális és feketemunka jelentősége alig csökkent a program hatására, a családok nem nélkülözhetik az ebből származó bevételeket. Az önkormányzatok többsége elnéző-támogató módon viszonyul a feketemunkához, ám az informális jövedelmekhez való hozzáférést korlátozza a közfoglalkoztatás új rendszere.

1. Foglalkoztatás, munkaerőpiac, megélhetés

Az aprófalvas szerkezetű¹ Sásdi kistérségben a szocializmus időszakának legnagyobb foglalkoztatói a komlói bánya, a térség mezőgazdasági nagyüzemei, valamint az állami erdészet voltak, amelyek munka- és megélhetési lehetőséget nyújtottak az itt nagy számban élő képzetlen, nagyrészt cigány származású munkavállalóknak is. A bánya bezárása, a nagyüzemek átalakítása munkahelyek százainak megszűnésével járt, helyükön nem jöttek létre újak. A helyi kis- és középvállalkozások foglalkoztatási kapacitásai nem elegendőek ahhoz, hogy eredményesen kezeljék a munkanélküliséget, a térségi gazdaságélénkítési törekvések – például ipari park létesítése – egyelőre nem hoztak látványos fejlődést és munkaerő-piaci változásokat. A közeli városok (Komló, Dombóvár, Kaposvár) gazdasága a helyi munkanélküliek tömegét sem képes felszívni, ebből is fakad a hajdani ingázók számának látványos apadása.

A tartósan kedvezőtlen munkaerő-piaci helyzeten a Pécssett megtelepedő multinacionális elektronikai cég, az ELCOTEQ javított valamelyest. A dolgo-

¹ A kistérséget 27 település alkotja, népessége valamivel kevesebb, mint 15 000. A hatásvizsgálat keretében tíz településen készítettünk interjúkat.

AZ „ÚT A MUNKÁHOZ” PROGRAM ELSŐ ÉVÉNEK EREDMÉNYEI

zót munkaerő-közvetítőkkal toborzó vállalat a megrendelések függvényében alkalmanként akár több ezer embert is foglalkoztat. A létszám a termelés ingadozását követve, folyamatosan változik. A Baranya megye legnagyobb foglalkoztatójává vált ELCOTEQ munkásszállító kisbuszai megjelentek a Sásdi kistérség azon falvaiban, amelyekbe még megéri befordulnia a több települést érintő járatnak. A cég betanított munkásként alkalmaz alacsony iskolai végzettségű munkanélkülieket is – ti. azokat, akik a teszten megfelelnek, bírják a monotoníát, s vállalják az utazással tíz-tizenkét órára rugó műszakot. S mivel a vállalat „színvak” személyzeti politikát folytat, nagy számban cigány nőket és férfiakat is alkalmaznak. S ami fontos: hozzák-visszik az embereket.

A Sásdi kistérség 27 települése közül ugyanis 11 zsákfalú, ám lényegében a főtakról leágazó völgyekben fekvő községek egész sorának katasztrofális a közlekedési helyzete. Helybeli lehetőségek híján a távolsági munkavégzés adódna kézenfekvő megoldásként, de ha akad is munkalehetőség, a cégek nem foglalkoztatják szívesen a távolabbról bejárókat, illetve csak úgy, ha rájuk háríthatják az utazás költségeit. Még ha erre vállalkoznának is az emberek (ritkán teszik, minimálbéres állásokban nem éri meg ilyen feltételekkel elhelyezkedni), a tömegközlekedés nem illeszkedik a többműszakos vagy a hivatali időn kívüli időbeosztáshoz (lásd pl. az áruházcsoportok nyitva tartását, vagy a takarítónők délutáni, esti munkaidejét).

Tudjuk, hogy a munkanélküliség, inaktivitás nem azonos a dologtalansággal, csak épp az érintett családok nem feltétlenül a legális gazdaság szegmenseiben kapcsolódnak a munka világához, ami azt is jelenti, hogy az a mód, ahogy megélhetésüket biztosítják, gyakran másféle racionalitás szerint szerveződik, mint amit a többség normának tart.

A munkanélküliek fekete, szürke, informális foglalkoztatásának mértékéről, kiterjedtségéről természetesen becslésekkel sem rendelkezünk, azt hallhattuk csak majd’ minden beszélgetőpartnerünktől, hogy az alkalmi munkavállalói kiskönyves foglalkoztatás mára széles körűen elterjedt, ám a ténylegesen ledolgozott munkanapok és a zsebekbe kerülő munkabér eltüntetésének kreatív módjai miatt „bújtatott” feketemunkának nevezik.

Azt, hogy vállalkozók, cégek bejelentés nélkül alkalmaznak regisztrált munkanélkülieket, minden településen tudni vélik. A gazdasági válság előtt elsősorban az építőiparban volt kiterjedt a fekete- vagy kiskönyves foglalkoztatás, 2009-ben viszont gyakran hallhattuk a panaszt: a válság erőteljesen megkurtította az építőipari munkalehetőségeket.

Az idős emberek, elfoglalt vagy gazdálkodó családok portáján végzett, egyfajta kliens–patronus viszonyba illeszkedő rendszeres vagy alkalmi nap-számos munka a Sásdi kistérség néhány településén még fontos, bár egyre szűkülő terepe az informális foglalkoztatásnak. Nem beszélhetünk ugyanakkor szűkülésről az erdő által kínált munka- és jövedelemszerzési lehetőségeket illetően. A legkiterjedtebb erdőszült területek azon falvak határában terülnek el, amelyeket ma nagy munkanélküliség sújt. Az állami erdészeti átalakításával, a magánerdők megjelenésével ugyan a legális munkavállalás lehetősége radikálisan összeszűkült, ám annál nagyobb tere nyílt a fekete- és szürkefoglalkoztatásnak.

Azokat az erdőműveléssel és fakitermeléssel összefüggő feladatokat, amelyeket hajdan az állami erdészeti dolgozói, ma a Mecsek Erdő Zrt. sásdi kerületében vállalkozók végzik el. Azokról a munkákról, amelyeket vállalkozó nem szívesen vagy túl drágán látna el (ilyen a szemégyűjtés, vagy az olyan közjóléti feladat, mint a pihenőhelyek karbantartása), közmunkaprogramok

keretében gondoskodnak. Az állami erdészetnek nem dolga ellenőrizni, hogy a megbízott vállalkozók kiket és milyen módon alkalmaznak. A sásdi kerület vezérigazgatójának becslése szerint ebben a körben a kiskönyves foglalkoztatást is beszámítva, 90 százalékos a legális foglalkoztatás.² Azt inkább csak sejtjük, hogy a magánerdőket kezelő erdészek által felfogadott kis fakitermelő, erdőművelő brigádokban ennél jóval alacsonyabb a bejelentett munkaviszonnyal rendelkezők aránya.³

Az erdő további lehetőségeket is kínál. A kitermelt fák után megmaradó, tüzelésre alkalmas botfa összegyűjtésével, némi térítés ellenében, a szegényebb családok számára is beszerezhető a téli tüzelő, s persze akadnak, akik nagyobb terület kitakarítását vállalják, s a többletet házaknál értékesítik. A térségben élő munkanélküli, inaktív cigány családok erdőben, határban végzett gyűjtőgető tevékenysége is hoz alkalmi bevételt a konyhára. A gyógynövények, a csiga gyűjtését jellemzően a megbízott helyi felvásárlókra támaszkodó feldolgozók koordinálják.

Ezek a megélhetési módozatok természetesen nem tűntek el a közfoglalkoztatási rendszer átalakításával. A kistérség legnagyobb munkanélküliséggel sújtott, gettósodó kistelepülésén a közmunkaszervező számba vette e lehetőségeket, amelyeket részben az „Út a munkához” program kiteljesedését akadályozó tényezőknek tekint:

„Most [az erdészeti] vállalkozóink körében a mostani rendszer megkívánta sajnos, hogy be kell jelentsék a munkavégző embereiket és a munkavállalóik nagyon nagy része jegyezve van nálunk. Nem lehet kibújni alóla, vagy kiskönyvvel dolgoznak, vagy állandóra be vannak jelentve. Ismerek egy-két embert, aki kiskönyvvel dolgozik. A többiek, beleértve a közmunkásokat, meg az egész RÁT-os állományt, szezonális munkákban vesz részt. Itt nagyon dívik a csiga, a csete. Az a bodza. Szednek hársfavirágot, tehát gyógynövényeket gyűjtenek. Ezeket van a faluban, aki átveszi. (...) Meg meggyet, sok fa van a falu határában. (...) Maga a kistűzűjtés, meg a téli tüzelő betermelése még megoan, itt sok az egyéni vállalkozó, akik megengedik, hogy szedjék össze a tűzifát az emberek, csak a fuvar kerül pénzbe. Aki akar, nem lusta, nem rest, az elmegy, és be is szerzi. Elmondhatom, hogy a közmunkásaim közül már csak egynek nincs bent a téli tüzelője. (...) Ez egy nagyon jó program, csak nem olyan egyszerű a kivitelezése, mint ahogy ott le van írva. Ez a k-i nép, ez nagyon nehéz nép. Ők már megszokták ezt az életet, ezt a nomád életet, ezt a gyűjtőgetős életet, és ezen változtatni, ez nem egy-kétéves feladat.”

A munkanélküli, inaktív családok túlnyomó többsége az elmúlt évek során ebben a kistérségben is a közfoglalkoztatás, a segélyezés és a fekete-szürke-informális gazdaságban végzett munka körforgásában próbált, kényszerűlt boldogulni.⁴ Másként fogalmazva, a tartósan munkanélküli, szegénységben élő cigány és nem cigány családok munkaerő-piaci, munkavégzési, megélhetési stratégiái megmerevedtek, zárványosodtak.

² A sásdi kerület területén fakitermelésben 10–12, erdőművelésben 15–20, szállításban 5–6 vállalkozó dolgozik. Az általuk foglalkoztatottak létszáma 110–160 között mozog.

³ A kistérségben léteznek olyan aprófalvak, ahol gyakorlatilag minden épkézláb munkanélküli férfi az erdőn dolgozik, jellemzően nem bejelentett nyolcórás munkaviszonyban. Ezeknek a feketén, szürkén alkalmazott férfiakra túlnyomó többsége cigány. Az állami erdészeti által megbízott vállalkozók körében már nem találkozhatunk cigányokkal, s ez nem a szaktudás, hanem a tőke, a vállalkozói ismeretek és kultúra, valamint a támogatás hiányából fakad.

⁴ Ebben a kistérségben az uzsora szerencsére nem széles körben bevett gyakorlat a minden napok átvészelésére, illetve a gyarapodásra, mindössze két települést említettek, ahol egy-egy család ad uzsorakölcsönt nemcsak a saját falujában, hanem másutt is. A providentes eladósodottak száma azonban természetesen itt is rendkívül magas.

2. Közfoglalkoztatás az „Út a munkához” program előtt

A megélhetési stratégiák zárványosodásában nem kis szerep jutott annak a folyamatnak, amely a tartós munkanélküliség kezelését mindinkább a települési önkormányzatok felelősségévé és feladatává tette. A munkanélküli és szociális ellátórendszer 2000-ben végrehajtott, jelentős társadalmi támogatást élvező reformja e folyamat egyik fontos állomása volt. A reform célja az volt, hogy a munkanélkülieket mielőbb munkába állásra készítse, a mögöttes feltételezés szerint ugyanis a munkanélküliek egy része a rendszer potyautasaként nem is akar elhelyezkedni. A jövedelempótló támogatás helyére lépő, rendszeres szociális segély folyósításának feltétele a megfelelő jövedelmi és vagyoni helyzet igazolása mellett az önkormányzat által szervezett legalább harminc napos közcélú foglalkoztatásban való részvétel lett. Emlékeztetünk arra, hogy hamar nyilvánvalóvá lett: a reform nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket. Hiába akarta ösztönözni a munkanélküliek elhelyezkedését, ha nem bővültek az első munkaerőpiacon a munkahelyek. A legnagyobb problémát azonban azóta is az jelenti, hogy a tartós munkanélküliek foglalkoztatását az önkormányzatokra hárító rendszer a leghátrányosabb helyzetű és pozíciójú munkaerő-piaci csoportokat hamar és végérvényesen bezárja a segélyezés és tartós munkanélküliség csapdájába.

2.1. Hatékonyság és méltányosság – kiválasztottak és kimaradók

Nem találkoztunk olyan gyakorlattal, hogy a rendszeres szociális segélyre jogosultak teljes körét beforgatták volna, akár csak a harminc napos közcélú foglalkoztatásba. Ennek okait firtatva hallhattunk utalást a szűkös anyagi forrásokra.

A közcélú keretet központilag határozták meg, s arra kellett vigyázni, hogy az elvégzendő feladatokat és a féléves elszámolási kötelezettséget összehangolják, se kevesebbet, se többet nem költhettek közcélú foglalkoztatásra, különben csökkent a keret összege. A közhasznú foglalkoztatás a munkaügyi kirendeltségek forrásaitól függött. Előfordulhatott, hogy amikor éppen szükség lett volna közhasznú munkásokra, elfogyott a keret, ahogyan arra is, hogy jött a telefon: „most van pénz, pályázzatok!” A közhasznú foglalkoztatást főként a forráshiányos kistélepüléseken korlátozta a 30 százalékos önrész; ahol lehetett, a cigány kisebbségi önkormányzatok pályáztak, így 90 százalékos volt a támogatási intenzitás.

A költségvetési korlátok arra nem adnak választ, hogy a közmunkások kiválasztása milyen módon történt. Tapasztalataink szerint jószerivel mindenütt kialakult egy olyan mag, amely folyamatosan számíthatott közfoglalkoztatásra, a segélyesek másik, néhol nagyobb része kiszorult ebből a lehetőségből. Szűrőként a munkára való alkalmasság és hajlandóság, illetve ennek feltételezése működött. Azt hallhattuk, hogy olyan embereket hívtak be, olyanoknak ajánlották fel a lehetőséget, akik akartak és tudtak is dolgozni.

„Mi már az elején megfogadtuk, hogy valakit csak azért nem jelentünk be, hogy lógassa a lábát. Először is mi összehívtuk azokat, akik dolgozni is szeretnének. Tehát azért nem raktunk be senkit, mert nem volt más.” (polgármester)

„...kialakult egy rendszer, bejöttek ide, feliratkoztak munkára, és amikor tudott az önkormányzat adni, közülük válogatott.” Akik pedig nem jöttek be feliratkozni, „azokat békén hagytuk”. (szociális ügyintéző)

3.2. Közfoglalkoztatás, feketemunka, családi segélyezés

Az önkormányzatok az elmúlt években is kizárhatták a közfoglalkoztatásból, a rendszeres szociális segélyezésből azokat, akiket feketemunkán értek. Mindössze egyetlen önkormányzatról tudunk, amelyik választás elé állította azokat, akikről tudták, hogy feketén eljárnak dolgozni, s az a néhány ember, akinek választania kellett, inkább lemondott a támogatásról és a közfoglalkoztatásról. Majd' minden településen hallottuk: ahogy csak néhány esetben fordult elő, hogy a közmunkából és segélyezésből fegyelmi okok miatt kizártak valakit, úgy arra is elvélve akadt példa, hogy feketemunka miatt valaki eleve nem vállalta el a felajánlott közmunkát, arra még kevésbé, hogy az önkormányzat kutakodott volna utánuk. Az általános gyakorlat elnéző volt; mindenki tudta, hogy a mégoly magasnak tartott családi segély az egyéb támogatásokkal együtt sem elegendő a családok megélhetéséhez. Másrészt az is nyilvánvaló volt, hogy bármilyen önkormányzati fellépés a feketemunka ellen csak feszültséget szítana a településen. A tét a társadalmi béke és a helyi politikusok széke volt.

„Inkább az volt [az önkormányzat véleménye], hogy boldoguljon, ahogy tud. Ez az én álláspontom volt, hogy mi nem csendőrség vagyunk. A mindenkori politika létrehozott egy állapotot, az önkormányzat az ne csendőrködjön a faluban, inkább békességet kell vinni, nem vizsályt kelteni, mert ez lett volna a vége. És nem jöttek segélyért. Ez mindig is sarkalatos pont volt.”
(polgármester)

Mindenütt sarkalatos pont volt, hogy aki feketén dolgozott, tudta, rendkívüli támogatásokért nem fordulhat az önkormányzathoz. Túl ezen, a munkát, legyen fekete vagy fehér, minden önkormányzat előbbre valónak tartotta és tartja a segélynél.

„A társadalmi megbecsülése ezeknek az embereknek még mindig jobban megvan, akik feketén is, de eljárnak dolgozni, mint azoknak, akik csak a segélyért állnak sorba, és mellette nem tesznek semmit sem – szerintem. A köz jobban megbecsüli ezeket az embereket. Ha segély mellett is, de eljár dolgozni... Arra gondolok, például népjóléti bizottság. Nekik vannak külsős tagjaik, nem csak választott képviselők, érkezik egy segélykérelem, és »mit csinál ez az ember, dolgozik?«. Ja, hát igen, feketén eljár. »Ja, akkor jó, akkor rendes ember. Tesz a családjáért.« És akkor adjunk neki segélyt. Így. Ezért mondom, hogy a közmebecsülés még mindig mellettük van.”
(aljegyző)

Az „Út a munkához” programnak megágyazó politikai és társadalmi elégedetlenség egyik forrása a családi segélyezésre való áttérés volt, általános közvélekedés szerint ez a rendszer a munka ellen hatott, leszoktatta a munkanélkülieket a munkavégzéséről, s nem ösztönzött az elsődleges munkaerőpiacra való visszatérésre sem. Ezzel az állítással lényegében mindenki egyetértett beszélgetőpartnereink között, ám abban már mutatkozott különbség, hogy a rendszer lehetőségeivel élő munkanélkülieket ingyenélőnek, potyautasnak vagy a maguk és családjuk megélhetése érdekében racionális döntéseket hozó embereknek tekintik-e. A megszólítottak többsége úgy látja, hogy maga a rendszer sem kedvezett egyforma mértékben mindenkinek, elsősorban a gyermekes családok számára jelentett ésszerű alternatívát a közmunkában való részvétellel vagy akár a minimálbéres állással szemben (már, ha lett volna ilyen lehetőségük).

„Volt itt egy olyan dolog, hogy beállt a változás és egy családból csak egy ember nevére mehet a segély, de ugye két munkanélküli van. Na most, az egyiket munkába állítottam, akkor vissza-

Várad: A közfoglalkoztatás útjai és útvesztői egy aprófalvas kistérségben

vették a segélyt, és kiszámolták, hogy 1820 forinttal kaptak többet, mint a segély. Hát ennyiért ő nem dolgozik. Ez erkölcsileg züllesztette a dolgot.” (polgármester)

„Mi azért megkérdeztük, nem kényszerítettünk senkit. Mindig azt mondtuk, hogy jobb, ha el tud menni dolgozni, mint hogy a nyakunkra járjon segélyért. Tehát, aki egyedülálló volt, az kapott abban az időben 25 650 forintot. Ha fölveztük hatórás munkaidőbe, akkor kapott 41 000 forintot. Őneki megérte, de ha valakinél volt már egy gyerek és mindkét szülő szociális segélyen volt, akkor kapott 40 000 forintot felül. Ha két vagy három gyerek volt, akkor 50 000 forintot kapott. Most ő nem fog 40 000-ért eljönni dolgozni.” (polgármester)

4. „Út a munkához”

4.1. RÁT-osok, segélyesek – kilépők, kiesők, újonnan belépők

A felülvizsgálat után radikálisan csökkent a rendszeres szociális segélyesek, ezzel szemben folyamatosan nőtt a RÁT-osok száma. Mindenekelőtt a korábban a családi segély felvételére jogosultak házas társai jelennek meg a rendszerben.

„És azóta bejöttek ezeknek a feleségeik, férjeik, folyamatosan bővül a kör. Egy családban egy ember kaphatott szociális segélyt. Ha a párja együttműködött a munkaüggyel, akkor most ő is kérheti a rendelkezésre állási támogatást. Felülvizsgáltam a szocsegélyeseket, mindenkinek elmondtam, hogy van erre lehetőség. Szépen hozták a papírjaikat, fokozatosan bővült.” (szociális ügyintéző)

A munkaügyi kirendeltséggel való együttműködés idejét nem mindig egyszerű anyagi szempontból átvészelné. Példaként említenénk egy építőipari szakmunkásból évekkkel ezelőtt munkanélkülivé vált, harmincas éveie elején járó férfit. Rendszeres segélyesből lett RÁT-os, feleségének időközben lejárt a gyese, s ahogy kellett, három hónapig együttműködött a munkaügyi kirendeltséggel. Ellátást erre az időre nem kapott, a háromtagú család három hónapon át a 31 400 forintos családi segélyből élt.⁶

Nagy gondot jelent, hogy egyre több pályakezdő fiatal jelenik meg a munkaügyi kirendeltségen⁷ és az önkormányzatoknál. Az ő közfoglalkoztatásuk lehetősége körül értelmezési problémák alakultak ki az egyik polgármesteri hivatal és a munkaügyi kirendeltség között.

„Jelentkeztek pályakezdő fiatalok, akik járadékot nem kapnak, valamiből meg kéne élniük, most kezdtek csak el a tanulmányi idejük végén a bejelentkezést, és a kormányrendelet módosítása, a legutóbbi, lehetővé teszi, hogy már az együttműködési időszak teljesítése során, ha megfelel a RÁT jövedelmi és vagyoni feltételeinek, akkor közfoglalkoztatásba vonják be őket. Kérdeztük a munkaüggyön az ismerős kollégát, hogy jól értjük-e, hogy ő inkább erre nem mond semmit, mondtam: elég egyértelmű. Igen, inkább kérdezzem meg a főnökösszonyát, egy főosztályvezető szintű vezetőt. Ő azt mondta, hogy a legutóbbi összerántásukon azt a tájékoztatást kapták, hogy ez azért mégsem van így, ezt nem akarják ők sem elhinni. De egyébként meg, mivel mi igényeljük le az állami támogatást, teljes egészében a mi felelősségünk, ők nem kívánnak a

⁶ Falujában még egy család járt így, az önkormányzat mindkettőnek 50 000 forint kamatmentes kölcsönt nyújtott (a településen nem létezik rendkívüli segély, csak kölcsön).

⁷ A munkaügyi kirendeltségen megnövekedett ügyfélforgalom egyik forrása az „Út a munkához” program bevezetése, folyamatosan megjelennek az együttműködésre kötelezettek között a korábban családi segélyre jogosultak házas társai is. Az emelkedés másik, s a kirendeltség munkatársa szerint jelentősebb forrása a gazdasági válság. „Sokan jönnek vissza külföldről, az ország nyugati megyéiből, és sok cég jelentett be létszámleépítést.”

AZ „ÚT A MUNKÁHOZ” PROGRAM ELSŐ ÉVÉNEK EREDMÉNYEI

kiközvetítésében részt venni, oldjuk meg. Ha van bátorságunk, akkor vegyük fel, és igényeljük utána támogatást.” (Az aljegyző asszony hozzászólta: nem volt bátorságuk.)

Ha minimális számban is, voltak, akik kiestek a RÁT-osok közül. Nem vállalták a közmunkát, inkább a feketefoglalkoztatás mellett döntöttek. Szégyellték volna az utcai munkát, ezért mondtak le az ellátásról.⁸ A segély mellett korábban feketén dolgozók között is akadtak, akiket a vállalkozók 90 napig nem tudnak nélkülözni, ezért bejelentve – vagy kiskönyvvvel –, legálisan alkalmazták őket.⁹ Azt is látnunk kell azonban, hogy a foglalkoztatás kifehéredését eredményező folyamat ezzel le is zárult. Akik bekerültek, benn maradtak, „tizenöt év múlva is nálunk fognak dolgozni”.

Néhány RÁT-osról a kötelező egészségügyi vizsgálat során derült ki, hogy betegsége akadályozza a munkavégzésben, őket az önkormányzati ügyintézők továbbküldték az orvos-szakértői bizottság elé, hogy százalékkoltassák le magukat, ám egyiküknek sem sikerült átjutni a szűrőn.

Ebben a kistérségben nem volt példa arra, hogy gyermeket nevelő szülők azért maradtak volna rendszeres szociális segélyen, mert nem tudnak gondoskodni gyermekeik napközbeni elhelyezéséről. A rendszeres szociális segélyesek másik két csoportja, az 55 év felettiek, illetve az egészségkárosodottak esetében két komoly probléma vetődött fel. Az egyiket a családsegítő szolgálat munkatársai foglalmazták meg. Rendkívül nehéz, jószíval lehetetlen a beilleszkedési program teljesítése az érintett emberekkel; nincs őket hová visszailleszteni, „integrálni”, nagy szegénységben, betegen élnek. A családgondozók nem tudnak nekik segíteni, tehetetlennek érzik magukat, a szociális szakemberek rendkívül elhibázottnak találják az új szabályozást.

Az „Út a munkához” program bevezetése előtt, közhasznú forrásokból, volt lehetőség az 50 százalékos rokkantak közfoglalkoztatására. Többen nehezményezik, hogy őket kizárják a közfoglalkoztatásból, egyrészt, mert dolgoznának, és a könnyebb munkák elvégzésére alkalmasak is, másrészt méltányosságból, hiszen ezek az emberek huszonvalahány ezer forintokból kényszerülnek megélni. A szociális területen dolgozó kollégák szükségesnek látnák e tekintetben a jogszabály-módosítást, vagy azt, hogy e kör foglalkoztatására különítsenek el forrásokat a munkaügyi szervezetnél.

A munkaügyi szervezetnél azonban radikálisan lecsökkent a közhasznú foglalkoztatásra fordítható keret, a komlói kirendeltségen hozzávetőleges számokat hallhattunk, míg korábban előfordult 70, sőt 100 millió összeg is, jelenleg úgy 3 millióról beszélhetünk, s azt sem települési és kisebbségi önkormányzatok, hanem civilszervezetek vehetik igénybe. Abból pedig a Sásdi kistérségben nem sok terem.¹⁰

⁸ Közöttük nem mindenki nevezhető rászorultnak. „A gyermekvédelminél már jobban kijön, hogy nincs ilyenhez kötve, hogy a világ szeme előtt dolgoznia kell. És amikor egyéni vállalkozó, mezőgazdasági őstermelő, és nincsen jövedelme ebből, lenyilatkozza, hogy az idén még nem volt ebből bevétele, megállapítjuk neki a gyermekvédelmit, ingyen kapja a tankönyvet, a gyerek ingyen eszik az iskolában, és nincs rászorulva. Van ilyen.” (szociális ügyintéző)

⁹ Az egyik vizsgált körjegyzőséghez tartozó négy faluban a szociális ügyintéző 2009 júniusáig 25 esetben szüntette meg ilyen okból a rendelkezési állási támogatást.

¹⁰ Nem szűnt meg a Mecsek Erdő Zrt. által 2006 óta rendszeresen bonyolított erdészeti közmunkaprogramban. 2009-ben a téli és nyári közmunkaprogram összesen 27 fő vesz részt, döntően cigány férfiak. Az erdészeti közmunkaprogramban a résztvevők 50–70 százaléka visszajáró. A lemorzsolódás 10%, a kimaradók el tudnak helyezkedni, alkalmatlanság miatt négy év alatt egy embert kellett elküldeni. A közmunkaprogramok kötelező eleme a képzés, eddig évente négy közmunkás szerzett valamilyen gépkezelői végzettséget, ma gyakorlatilag az összes résztvevő rendelkezik már ilyen papírral. A közmunkaprogramban résztvevők közül eddig öt férfi került

4.2. A közcélú munka világa

„Én úgy gondolom, hogy ez is lenne a célja ennek a programnak, hogy valahogy visszavezessük az embereket a munka világába. A másik probléma viszont az, hogy nagyon sokan nem tartják igazi munkahelynek azt, hogy az önkormányzatnál dolgoznak. Nem is az, hogy megaláznak tartják, nem tudom hogy kifejezni, de mégsem igazi munkahelynek tartják, nem olyan, mintha elmegyek egy gyárba dolgozni vagy egy üzembe vagy a tsz-be vagy az erdőszelhez, vagy bárhová. Holott itt is ugyanúgy fel kell kelni reggel, ugyanúgy ki kell tölteni a hat órát, ugyanúgy hazamehet, és utána tudja csak csinálni a dolgát. Itt szerintem egy nagy kísértés az, hogy helyben van, és úgy gondolja, hogy akkor megyek haza, amikor akarom, mert úgyis öt perc múlva visszaérek. Tehát valami ilyesfajta gondolkodásmód jellemző rájuk.” (közfoglalkoztatási referens)

„Biztos, hogy nem tartják egyenértékűnek. Pedig mi ezt próbáljuk tudatosítani bennük, hogy ez ugyanolyan munkahely, mintha bárhová máshová ment volna dolgozni. Ugyanúgy kell reggel jönni, ugyanúgy nem lehet inni, ugyanúgy le kell dolgozni, szót kell fogadni a főnöknek. Próbáljuk mondani neki, hogy ez ugyanolyan munkahely.” (szociális ügyintéző)

De nem ugyanolyan. A közcélú munka „kvázi” munkahelyet teremt. Nem olyan, mint egy munkahely az első gazdaságban, jellemzően nem nyújt olyan munkatapasztalatot, amely keresett a közfoglalkoztatás világán kívül, nem ösztönöz teljesítményre. Alapvető probléma, hogy értelmes munkát kéne találni a megugrott számú közmunkásnak, miközben figyelembe kell venni a feladatok szezonális ingadozását is.

Az olyan törpefalvakban, ahol 3–4 vagy 9–10 RÁT-ost kell beosztani az év során, nem okoz különösebb gondot a munkálatok ütemezése és megszervezése. Ott sem, ahol a kevés embert az önkormányzat kiterjedt külterületein, esetleg saját erdejében lehet foglalkoztatni. Az egyik községben például a megtisztított önkormányzati erdőben keletkezett tüzelőt kedvezményesen értékesítették a rászorulóknak. Ezzel szemben van olyan kisfalu, ahol idén 15–17 RÁT-ost kellene foglalkoztatni, a korábbi néhány emberrel szemben, és nem sikerült olyan munkaszervezőt találni, aki bírt volna a meglett férfiakal. Nem jöttek dolgozni, a szőlőhegyről kellett begyűjteni őket. A problémát a polgármester végül úgy oldotta meg, hogy a közmunkásokat kölcsönadta a térség központjának, azóta a falugondnok hozza-viszi őket.

Az egyik, nem egészen százalékos piciny faluban a kilenc RÁT-ost a polgármester asszony nyolcórás munkában, év végéig alkalmazza. Korábban mindig négy ember került be a közfoglalkoztatásba, ám nem is a megduplázódott létszámmal van a baj. A polgármester asszony nem érzi dolgának, hogy a közmunkások sarkában járjon egész nap, megfelelő munkafelügyelőt pedig nem talált az érintettek között.

„Mert sajnós most is vannak gondok, két emberrel folyamatosan. Még nem rúgtam ki. Tudom, hogy munkaidő alatt is ivott, hogy délután úgy beszik, hogy másnap nem tud megjelenni a munkahelyen, ötször előfordult ez már velem. Én a munkaszerződésbe belefoglaltam, aláírtam vele, hogy ha bármilyen oknál fogva nem tudnak megjelenni a munkában, betegség, valami, akkor huszonnégy óra van arra, hogy valamilyen formában értesítsen. És egyszerűen úgy áll hozzá, most volt egy emberem, aki beteg volt, két hétig! Teljesen mástól. Itt megy el a kapum előtt. Anyit nem mond, hogy na, táppénzen vagyok. Szóval a munkamorállal még vannak bajok.”

át az erdészet fizikai dolgozói közé, ami kevésnek tűnik, de ha figyelembe vesszük, hogy a fizikai állomány a kerületben mindössze 12–13 főből áll, már nem mondható csekélynek.

AZ „ÚT A MUNKÁHOZ” PROGRAM ELSŐ ÉVÉNEK EREDMÉNYEI

Most azokat is be kell vonni a foglalkoztatásba, akiket eddig nem akaró-dzott, akik eddig sehol nem dolgoztak, munkatapasztalatra nem tettek szert, s olyan emberek is megjelennek szinte mindenütt, akik életviteli problémák, elsősorban alkoholizmusuk miatt, nemigen képesek dolgozni. Általában 15–20 százalékra becsülték azoknak a számát, akiket nehéz, ha nem lehetetlen rendes munkavégzésre fogni.

„Vannak olyan emberek, akik korábban nem fértek be a keretbe, ők kifejezetten örülnek, hogy dolgozhatnak. És többen jönnek, hogy szeretnék, ha tovább tartana a foglalkoztatás. Ez az egyik jellemző, a másik, hogy a kilencven napot is alig lehet velük ledolgoztatni, mert ökrösszekérrel kell őket a munkához odavontatni.” (aljegyző)

Míg korábban a kistelepléseken, falvakban jellemzően a polgármester, a falugondnok, vagy más kijelölt ember fogta össze, ellenőrizte a közmunkásokat, az új rendszerben, a létszám és a közcélú munkások összetétele miatt segítőkre is szüksége van az irányítóknak, nevezzék őket brigádvezetőknek, munkafelügyelőknek, munkakiadónak, akik néhol a munkanélküli települési képviselők közül kerülnek ki. Másutt az önkormányzat a CKÖ vezetőit saját költségvetési keretében alkalmazza hivatalosan négyórás munkaidőben, hogy a falugondnok irányítása alatt ellenőrizzék és hajtsák a vagy 80 fős, javarészt cigányokból álló közcélú munkás csapatot, mondván, „mégiscsak ők választották meg a vezetőiket”.

A munkaszervezési többletfeladatokon túl fegyelmezési problémává vált a közfoglalkoztatás. Az egyik aprófaluban a közmunkások a munkaszerződés mellett aláírják azt a kis papírt, ami tartalmazza a munkavégzés fő szabályait. Korábban ilyesmire nem volt szükség.

„Mert aki nem tudott még feketén se elmenni dolgozni, az akkor olyan munkás, hogy sehol nem kell. Mi meg kínálhatunk vele. Gondolok én itt arra, aki alkoholistá, itt is van egy pár. Annak idején, amikor elkezdték, én aláírtam mindenkivel egy papírt, én állítottam össze, mindenkivel elolvastattam és aláírtattam, ehhez tartsa magát. (...) Szűrőpróbaszerű szondázás, ezt is betartjuk. Sőt, még táskavizitét is tartunk, nem nyúlunk a táskájába, de neki ki kell nyitni és megmutatni. Mivel jártam már úgy, hogy dolgozott kistérségi alkalmazásban, reggel lementünk és semmi baja nem volt, tíz órakor jöttek be, mert kezdett esni a hó, és már be van rúgva. Kérdeztem, hogy hol ittál te, hát a táskába levitte magával a piát. Úgyhogy én ezt is bevitettem.”¹¹

¹¹ „A munkába állás és a munkahelyi viselkedés szabályai: (1) A dolgozó köteles a munkahelyén a munkaidő kezdete előtt legalább tíz perccel megjelenni. (2) A dolgozó köteles a munkaidejét munkahelyén ledolgozni, azt elhagyni csak a munkakiadó vagy a polgármester engedélyével lehet, kivéve a munkaidő letelte. (3) A dolgozó szabadság iránti igényét legalább egy nappal előbb jelezze a munkakiadónak vagy a polgármesternek. (4) A dolgozó köteles elvégezni a részére kiadott munkát úgy, ahogy azt a munkakiadó megköveteli, ha ez nem így történik, az a nap ki lesz húzva. (5) A dolgozó ittasan nem jelenhet meg a munkahelyén. A munkaidő alatt tilos az alkoholfogyasztás. Ennek betartása érdekében szűrőpróbaszerű szondázást és táskavizitát végzünk. Ezen vizsgálatokat a munkakiadó és a polgármester jogosult elvégezni. (6) Esős napon a dolgozó tíz óráig elérhető kell, hogy legyen, mert időjárás-változás esetén munkába kell állni a fent felsorolt feltételek betartásával. Ellenkező esetben szabadság lesz beírva arra a napra. (7) Minden dolgozó saját magáért felel, nem vonhatják egymást felelősségre. Amennyiben probléma adódna közöttük, azt a munkakiadó felé jelezni kell, ő továbbítja a képviselő-testület felé, ha helyben nem lehet megoldani. (8) A fent felsoroltak nem betartása írásos figyelmeztetést von maga után. Amennyiben ez nem vezet eredményre, a Munka törvénykönyvében szabályozott figyelmeztetés után, a munkaszerződést felbontjuk. Ennek következménye a dolgozó részére háromévi pénzelvonás. (9) A dolgozó köteles a munkavégzéshez kiadott szerszáma ügy vigyázni, hogy amennyiben azt szándékosan tönkreteszi, pénzbeli értékét meg kell, hogy fizesse. Kesztyűt kéthetente lehet igényelni, a rosszat le kell adni. A fentieket elolvastam, tudomásul vettem és betartom. A dolgozó aláírása.”

Van olyan polgármester, aki ma is együtt kel a közmunkásokkal, hogy elindítsa őket, jelen van a zárásnál is, napközben is többször körbejár, de a majd' ötven közmunkás mellé már három brigádvezetőt is beállított. Ők irányítanak, felügyelnek, kiosztják és összeszedik a szerszámokat, ügyelnek arra, hogy ne fogyjon több benzin a szigorúan kimért napi adagnál. A polgármester és a képviselő-testület, ahogy eddig is tette, „neveli”, fegyelmezi a közmunkásokat.

„Most is nagyon szigorú, már volt egy fegyelmink, néha egy-két embert az elején helyre kell rázni. A láthatósági mellény mindenkinek kötelező, az italozás tilos, a szünetek betartása is nagyon pontos. Megadjuk a megfelelő tiszteletet, védőölt kapnak nyáron, ha jön a meleg, tartjuk magunkat a különböző jelzésekhez, hosszabb pihenő. (...) Behívom az embereket, a képviselőtestület leül itt. Körbeülnek, megtartjuk a balesetvédelmi oktatást. Elmondom, hogy lehet velünk beszélni, lehet kérni, minden testületi tag munkáltató, kötelező szót fogadni neki, akármit mond. Azt is elmondom, hogy mi egymásnak nem fogunk ellentmondani, megbeszélünk mindent. Egymással nem szűrhattok ki! Akin meglátom, hogy a másiknak keresztre tesz, nem segíti, azt ki fogom ráncigálni a többiek közül, fegyelmelem vagy bármi áron. Vagy ha kell, egész héten árkot ásatok vele, de össze fogtok tartani! Ezt elmondtam három ilyen alkalommal, két alkalommal volt probléma, most már mondhatom, hogy egy hónapja rend van. Ami nem jelenti persze, hogy nem lesz probléma. De figyelnek egymásra, összetartanak, ha az egyik elrontja, szól a másik. És ez nekem nagyon lényeges. Megmondtam: egymásra vagytok utalva. Ha megy a munka, ha nincs veszekedés, ha figyeltek egymásra, bármikor elmehettek szabadságra, amíg van. Mihelyt a legkisebb összezörrenés van, hetven százalékkal fogok rendelkezni a szabadságnak, és csak akkor mentek, ha engedlek. Ha eső van, és rendszeren dolgoztok, akkor azt a napot ledolgoztátok, ha nincs összetartás, az a nap szabadság.”

Cívódás, veszekedés a polgármester szerint elsősorban a nők között adódik, a férfiaknál arra kell ügyelni, hogy ne igyanak munka közben. Azok a nők, akikkel beszélünk a közmunkások között, azt sérelmezték, hogy „van, aki nem dolgozik, nem csinál semmit, meg van kímélve, és a másik meg helyette is dolgozik”. Ebben a faluban nincs közintézmény, itt a félszáz, hatórában foglalkoztatott közcélú munkás külterületen dolgozik. A 250 lelkes zsákfalunak négy tetetője van – kettőbe már régen nem temetnek –, „de szinte föl van porszívóva”. A polgármester feje azért főtt a nyár elején, hogy mi lesz akkor, ha a kánikula miatt kiszárad a fű, télen meg, ha nem esik a hó.

Az intézményhiányos kistelepüléseken a megszokott település-karbantartó, faluszépítő, parkgondozó munkák elvégzésébe vonhatóak be a közcélú munkások, ott, ahol működik intézmény, más feladatok is elláthatók közfoglalkoztatás keretében; hivatalsegéd, fűtő, konyhai kiségitő, pályázatíró, jogvégzett „gyakornok”, takarító, ebédszállító, udvaros, portás, adminisztrátor, gyermekkísérő egyaránt található a közcélú munkások között. Az intézményvezetők maguk választották ki az embereket. Nem arról van szó, hogy korábban elbocsátott embereket vettek vissza közmunkásként, de örülnek annak, hogy olyan feladatokat is el tudnak látni most, amelyekre korábban a fenntartónak nem futotta, és nagyon elégedettek az emberekkel, akik „képzetebbek és akarnak is dolgozni”.

A közmunkások által elvégzett feladatok és a közfoglalkoztatás hossza között meglehetősen szoros összefüggés mutatkozik. Egyik beszélgetőpartnerünk szerint vannak a „tömegmunkát végző emberek”, akik az utcán dolgoznak, akiket 4,5 hónapra hívnak be dolgozni, és van a másik csoport, „akiknek a munkája szükséges, legalábbis hasznos”, akik intézményekben, karbantartó brigádban dolgoznak, őket hosszabb időre, őszig, vagy év végéig is alkalmazzzák, „a munka hasznosságától és szükségességétől függően”. A települések többségében alapvetően költségvetési korlátok határozzák meg, hogy hány

AZ „ÚT A MUNKÁHOZ” PROGRAM ELSŐ ÉVÉNEK EREDMÉNYEI

embert alkalmaznak hat és nyolc órában, de gyakori vélemény, hogy az utcán, közterületeken dolgozó közcélú munkások számára a hatórás foglalkoztatás is bőven elegendő; nem szoktak hozzá a munkához, ezt az időt is nehezen töltik ki, nem motiváltak a rendes munkavégzésre stb.

„Nagyon nagyot lódítanék, ha azt mondanám, hogy ők ezt a hat órát kihasználják, de valójában nem. Akinek feladata, hogy felügyeljen, az elmegy az egyik területről, akkor ott biztosan megszűnik egy kicsit a munka. Hiába ijeszt rájuk az ember, ők tisztában vannak vele, hogy ez egy ilyen dolog ... nem motiváltak abban, hogy ők rendszeresen kihasználják ezt a lehetőséget.”
(polgármester)

Noha polgármesterek rendre panaszoznak, hogy a közterületeken dolgozó közcélú munkások nem dolgoznak elég hatékonyan, ne feledjük, hogy az „Út a munkához” programtól is távol áll a hatékonyság eszméje, hiszen azért és úgy támogatja az önkormányzatokat, hogy azok érdekeltek legyenek minél több embert beforgatni a közfoglalkoztatásba, függetlenül attól, hogy adható-e számukra elég értelmes feladat, s hogy az adott munka esetleg olcsóbban, egyszerűbben is elvégezhető lenne.

„Egy kicsit úgy érzem, hogy ezzel az egészszel visszamentünk egy manufakturális világba, amikor a lapát, a csákány, a gereblye lesz megint a legfontosabb eszköz. Amikor árkolni lehetne géppel, mi nem géppel árkolunk, mert ezzel tudjuk foglalkoztatni az embereket.” (szociális ügyintéző)

4.3. ...és a feketemunka?

Az „Út a munkához” program egyik deklarált célja a feketefoglalkoztatás kifehéritése. Említettük, hogy a program hatására, ha nem is nagy számban, de vállalkozók bejelentették a korábban feketén foglalkoztatott munkanélkülieket, és hogy akadtak, akik lemondtak a RÁT-ról, hogy másutt dolgozhasanak – vélhetően feketén.

Mindössze egy faluban hallottunk arról, hogy egy közcélú munkást fegyelmivel bocsátottak el, s három évre kizártak mindennemű ellátásból és a közmunka lehetőségéből, *„mert a munkahelyi morálja nem volt kielégítő”*. A renitens fiatalembert kétszer figyelmeztették a döntés előtt, bejelentés nélkül letette a munkát, nem jelent meg, végül már csak üzent, hagyják őt békén, *„azt mondta, hogy ő kétezer forintért nem hajlandó dolgozni, inkább elmegy az erdőbe és dolgozik maszkekknál. Hát akkor dolgozzon maszkekknál, és akkor el tudja tartani a családját.”* A közmunkások irányítója napirendre tért az esemény fölött, a közfoglalkoztatási referens számára azonban intő jel: lehetnek még a faluban olyan fiatal, életerős férfiak, akik majd ha egyszer behívják őket, nem hajlandók dolgozni. Véleménye szerint épp az ilyen esetek indokolják, s teszik legitimé az új közfoglalkoztatási és segélyezési rendszer szigorúságát: *„én úgy gondolom, hogyha ő nem tesz semmit az önkormányzatért, a falujáért, akkor a markát se tartsa. Szerintem nem én gondolkodom egyedül így.”*

A program döntés elé állított néhány családot, akik mérlegeltek, s a feketemunkát választották, vagy úgy, hogy lemondtak minden ellátásról, vagy óvatosabban jártak el, és orvosi segédlettel legalább az ellátottak (RÁT-osok) között maradtak.

„Azok nem járnak jól [az új rendszerben], akik feketén többet keresnek. Volt olyan emberem, aki azt mondta, ne vicceljek, hogy fog ő így dolgozni, hát itt nincs hetente fizetés. Merthogy ő

Várad: A közfoglalkoztatás útjai és útvesztői egy aprófalvas kistérségben

segélyes, de azért hetente fizetést kap. És ezek főleg azok, akiknek több gyerekük van. A nagyobb családok szerintem. (...) Három gyereket eltartani meg egy feleséget, még abból az ötvennégyezerből is elég neveléses. Tehát nyilván eljár mellette dolgozni, valamit tesz... Itt van a Pisti, három gyermeke van, a felesége sem dolgozik, elvégzett egy biztonsági őr tanfolyamot, kiskönyvvvel foglalkoztatják, de állandó munkája van. Az a rendszer, a régi rendszer, az neki nagyon jól jött, mert a kettő együtt valamiféle minimális megélhetésre alapot adott. De most, amikor választania kellett, hogy fogadja el a közmunkát, amikor azt mondtuk neki, Pisti jöjjön, maga remek portás lenne az iskolában, állandó munka, akár évekre be tudjuk ígérni, szükség van magára, jöjjön! Azt mondta, hogy neki ez egy komoly dilemma, mert a segély és a rendszeres alkalmi munkának az együttes bevételét messze nem fogja ő akkor megkapni, legfeljebb hétfőente tudna eljárni alkalmi munkázni, beszélt a polgármesterrel is, jó, várjunk még két hónapot, hadd gondolkodjon, és két hónap múlva elvállalta, de mondtuk, akkor már nem portás kell legyen, akkor már kaszálni kell az utcán. Elvállalta, és nem telt bele egy hónap, és hozta az orvosi igazolást, hogy ő erre a fizikai munkára alkalmatlan. Közös megegyezéssel megváltunk egymástól, tehát a Pisti újra megy vissza biztonsági őrkedni. Nagy valószínűséggel." (aljegyző)

Ha valaki a fekete-, szürkemunkát csak ideiglenesen is közmunkára váltja, kevesebbet keres, és azt is kockáztatja, hogy alkalmazója nem várja ki a kilencven napot, más ember után néz, tehát a kapcsolat, a további munka lehetősége kerül veszélybe.

Az egyik aprófaluban, ahol „az egész falu, mindenki, aki él és mozog”, vagyis minden épkezláb férfiember az erdőn dolgozik feketén vagy szürkén, kiskönyvvvel, nem mindenki örül annak, ha közmunkában kell részt vennie. A Cigány Kisebbségi Önkormányzat elnöke, közcélú munkásként dolgozó felesége és húga egyaránt úgy vélik, hogy a faluban nem kedvező a program fogadtatása.

„Sokaknak nem tetszik az új rendszer... a férfiak fújnak, mert sok maszok van, mert soknak jobban megérint, ha járhatna a maszokokhoz, mert nem mindegy, hogy napi négyezret keresnek, vagy kijönnek napi ezer forintra. (...) Valószínűleg félnek az emberek, hogy ha nem járnak négy és fél hónapig, akkor nem veszik vissza őket a maszokok.”

A kisebbségi önkormányzat elnökének öccse is közmunkás, őt nyolc órában alkalmazzák, mert a családi segély tavalyi összegét az önkormányzat így tudja olcsón biztosítani. Ő egy gazdálkodó családhoz járt eddig, kaszálni, etetni, bálázni, ganézni, ez biztos feketemunkának és jövedelemnek számított, ami a közfoglalkoztatás hónapjaiban kiesik.

A családok megélhetési, jövedelmi viszonyaival, a feketemunka jelentőségével a település önkormányzata is tisztában van, és nem óhajt akadályt gördíteni a közmunkások boldogulása elé, akik második műszakban mehetnek az erdőre.

„Úgy gondolom, hogy a mi területünk egy normális gondolkodású társaság, mi inkább segítjük ezeket a megélhetési fázisokat, minthogy hátráltatnánk. Most is azért kezdenek korábban, és hozok én is áldozatot, fölkelek korábban velük, hogy időben hazaérjenek, hogy el tudjanak menni még dolgozni. Nem hátráltató szándékkal foglalkoztatunk, hanem segítünk, függetlenül attól, hogy dolgoznak-e a feketegazdaságban. (...) Aki valóban fenn akarja tartani a családját, valóban jutni akar valamire, dolgozik.” (polgármester)

E támogató önkormányzati attitűd mellett is nagy problémát jelent az érintett családok számára, hogy a közfoglalkoztatás és a feketemunka, az alkalmi jövedelemszerzés csúcsideje egybeesik, a nyári hónapokban tetőzik, a hosszú téli hónapok munkalehetőségben, jövedelemben is szűkösnek ígérkeznek.

5. Önkormányzati közfoglalkoztatási stratégiák

Az egyes települések közfoglalkoztatási stratégiáinak különbségeit a megélhetési lehetőségek és módok helyi mintázata, az önkormányzatok közfoglalkoztatással és közmunkásokkal szemben támasztott elvárásai, és döntő mértékben a források léte és hiánya határozza meg. Néhány fontosabb típust mutatunk be röviden.

Az első példánk egy olyan aprófalu, ahol a közmunka és a fekete munkavégzés együttállása biztosítja a családok megélhetését. A közfoglalkoztatás a helyi politikában nem csupán a falu karbantartását és azt jelenti, hogy az önkormányzat időszakosan munkát és jövedelmet biztosít a munkanélküliek számára, hanem azt is, hogy a közmunka az emberek, családok nevelésének az eszköze, a polgármester és a képviselő-testület a mindennapi életvezetés, a munkával kapcsolatos beállítódás, fogyasztási szokások területén is változást kíván elérni. A helyi politika paternalisztikus gyakorlatán, stílusán enyhít az a tény, hogy a faipari kisvállalkozó polgármester, jó gazda módjára, minden tekintetben élén jár, folyamatosan jelen van, nemcsak irányít, utasít, figyel és ellenőriz, de maga is dolgozik annak érdekében, hogy ez a falusi „kisüzem” a lehető legolcsóbban és leghatékonyabban működjön. A gépek az ő udvarán állnak, javít, szerel, famunkákat végez, beszerez, ha kell, megelőlegezi az üzemanyagot stb. A polgármester a közfoglalkoztatástól azt is várja,

„hogy legyen egy olyan összetartó társadalom itt a településen, aki tud egymásra számítani. És azt, hogy azáltal, hogy maguk rakják rendbe a települést, jobban is figyelnek a helyi értékekre.”

Tavaly a faluban a segélyesek száma 44 volt, 2009 júniusában 48 ember volt RÁT-on, de éves szinten közel hatvan emberrel számoltak. S mindenkit be kell forgatni a hatóság, 90 napos közfoglalkoztatásba, mert ennek politikai súlya és tétje van. Annak ellenére erre kell törekedni, hogy a falu forráshiányos település, és az új közfoglalkoztatási rendszerrel járó kiadások már az első néhány hónapban magasabbak voltak, mint egy évvel korábban. Bár a polgármester pontos számításokat nem végzett, nem tartotta kizártnak, hogy néhány hónapon belül elfogy a településen a közfoglalkoztatáshoz szükséges pénz.

Következő példánk kétségkívül egyedi képlet. A kb. 350 lakosú zsákfalu határában két üzem működik. A község kasszájába befolyó iparüzési adónak köszönhetően korábban sem okozott gondot, hogy a kisszámú közmunkás foglalkoztatásához szükséges önrészt előteremtsék. A helyben elérhető munkalehetőségek miatt, s mert a rendszerből kitesékelték azokat, akik másként kívántak boldogulni, mindig is viszonylag kevés, 10–15 ember forgott a közfoglalkoztatásban. Az őket 2006 óta irányító alpolgármester keze alatt lényegében egy állandó, hatékony kis falukarbantartó, faluszépítő brigáddá váltak. A programmal járó változás egyrészt az, hogy az idősothton is alkalmaz 2009-ben közcélú munkásokat, akik konyhán, mosodában dolgoznak, de van, aki gondozói feladatok ellátásában is közreműködik. Másrészt, annak köszönhetően, hogy gyakorlatilag ugyanaz a tizenegynéhány ember dolgozik az alpolgármester keze alatt – egy-két újonnan belépő asszonyról tett említést, velük is elégedett –, s mert a közfoglalkoztatás költségeihez az önkormányzatnak 5 százalékot kell hozzátennie, most lehetőség nyílik arra, hogy a korábban jellemzően hat órában dolgozókat nyolc órában alkalmazák. S remélhetőleg nem csak 4,5 hónapig, hanem hat vagy nyolc hónapig.

Erre akkor van esély, „ha a kormány bírja pénzzel”. Az alpolgármester csak jót tud mondani a programról.

„Én most az önkormányzat szemszögéből nézem. Nincsenek pénzügyi keretek, a támogatottsága nagyobb. Ez 95 százalékos támogatottságú. Anyagilag mindenképpen jobb. Úgyhogy kíváncsian várom, hogy a kormány ezt meddig tudja finanszírozni. (...) Amíg közcélú emberem volt, addig volt két fűkaszásom, hat órában. Jelenleg van három kaszásom nyolc órában. És ha végigmegy valaki a falun, meg lehet látni, hogy jól néz ki a falu. Amikor a két ember volt, csak ott, ahol a papok táncolnak. Ha jött egy delegáció, akkor gyorsan lenyírtuk a falu elejét, a központot, az utcák végét nem, azt nem látják. Ez ment mindig. (...) Most nem így működik. Be vannak osztva, kinek mi a feladata, azt önállóan csinálják.”

Ebben a faluban tehát a közcélú munkások több fizetést kapnak, mint egy évvel ezelőtt. Noha elsősorban a megszokott falugondozási, karbantartási feladatokat végzik, más tevékenységekbe is bevonják őket. A szociális földprogram keretében például 24 000 fő fűszerpaprikát ültettek el. A közmunkásokat az önkormányzat foglalkoztatja, de a rugalmas ügymenetnek köszönhetően úgymond besegítenek a szociális szövetkezetben is. A közfoglalkoztatásban ellátandó feladatok is bővülnek, az önkormányzat folyamatosan növeli a földterületeit, amelyek részben a szociális szövetkezet számára biztosítanak termőterületet, részben közjóléti célokat szolgálnak (parkok, pihenőerdők).

Az említett aprófalun mellett a kistérségi központban is üdvözölték az „Út a munkához” programot, mert végre, „kerül, amibe kerül”, annyi embert vonhatnak be a közfoglalkoztatásba, amennyire szükség van. Úgy tűnik, hogy az 58 ember alkalmazása – csúcsidőben – nem rengeti meg a város költségvetését, panaszt erre legalábbis nem hallottunk. A program megvalósítását e két településen nem akadályozzák komoly költségvetési korlátok. A kistérségi önkormányzatok döntő többsége számára azonban nagy terhet jelent a közfoglalkoztatás és a segélyezés rendszerének átalakítása. Annál nagyobb, minél több embert kell(ene) beforgatni a rendszerbe s minél szegényebb a település.

Erre példa egy gettósodó, 350 lelkes falu, a térség legnagyobb munkanélküliséggel sújtott települése. A községben 2009 júliusában 67 ember kapott rendelkezésre állási támogatást, közülük ekkor 22 embert foglalkoztattak közcélú munkásként, és úgy számoltak, hogy összesen 26 embert vonnak be idén a közmunkaprogramba, ennyien lesznek csúcsidőben, augusztusban. Ez azt jelenti, hogy az előző évhez képest gyakorlatilag nem bővült a közmunkaprogramban résztvevők köre, valamint hogy a RÁT-osok fele idén nem jut munkalehetőséghez. Noha sorra jönnek a munkavezetőhöz, hogy szeretnének dolgozni.

„Akkora az igény a közmunkára is, túljelentkezés van, de nekem adott létszámmal kell dolgoznom, úgyhogy nagyon rossz helyzetben vagyok ezáltal, hogy sokszor el kell utasítanom a jelentkezőket... Sajnos, a létszám nagyon nagy visszatartó erő.”

A létszámot a munka szezonálisága és a forráshiány korlátozza. A közfoglalkoztatási referens szerint lehetetlen a közel hetven RÁT-os foglalkoztatása az év alatt.

„Kilencven munkanapot kellene idén mindenkivel dolgoztatni, nem létezik, hogy mindenki bekerüljön. Nem is az, hogy nem tudunk munkát biztosítani, de szerszámmal sem rendelkeznek

AZ „ÚT A MUNKÁHOZ” PROGRAM ELSŐ ÉVÉNEK EREDMÉNYEI

az önkormányzatok annyival, hogy mindenkinek tudjunk akármilyen szerszámot adni... tehát ez nonszensz.”¹²

A kisebbségi önkormányzat elnöke, aki egyben a település alpolgármestere is, úgy véli:

„ez a közfoglalkoztatás egy feneketlen kút. Mert itt nincs meghatározva az összeg. Ahány embernek az öt százalékát oda tudja tenni az önkormányzat, annyi támogatást ad hozzá az állam. (...) Az, hogy a k-i önkormányzat csak harminc embert tud foglalkoztatni, nem azt jelenti, hogy ennyi embert támogat az állam, támogat az százat is, csak a száz embernek az öt százalékát nem tudja letenni az önkormányzat.”

A forráshiány nagyon kemény korlát. Ebben a faluban él az a fiatal férfi, akit fegyelmivel bocsátottak el, s zártak ki minden ellátásból, mert nem jelent meg a közmunkán, inkább az erdei feketemunkát választotta. Alapvetően ezzel az esettel indokolta a közfoglalkoztatási referens, hogy minden potenciális közmunkáshoz eljuttatnak egy levelet, amelyben nyilatkozniuk kell, hogy elvállalják-e a felajánlott munkát, vagy sem – azok is megkapják ezt a nyilatkozatot, akikre 2010-ben kerül sor. A lehetséges renitensekre való hivatkozás mögött azonban alapvetően költségvetési megfontolások húzódnak: hátha lehet spórolni azzal, ha néhányan nem vállalják a munkát. A közfoglalkoztatási referens egyben képviselő is a testületben;

„én azért mégis úgy gondolom, hogy magunknak is meg kell adni az esélyt, hátha marad egy kis pénz az önkormányzatnak. Én most úgy vagyok vele, hogy szívesen foglalkoztatnék bárkit, adnám is neki a pénzt, de én látom a másik oldalát is, hogy az önkormányzat is mennyire le van gatyásodva.”

Ezen a kistélepülésen a képzetlen, évek óta munkanélküli cigány emberek arra számíthatnak tehát, hogy két évente dolgozhatnak 90 napot, ami nyilvánvalóan kevés lesz ahhoz, hogy visszaszoktassák őket a „rendes” munka világába, s olyan képességekkel, készségekkel sem ruházza fel őket, amivel majd a jelenleginél nagyobb eséllyel vághatnak neki az elsődleges munkaerőpiacnak. Mindent felülír azonban a forráshiány és a kényszerűen fiskális mérlegelés. Ez készíti a közmunkások irányítóját is arra, hogy ötletet adjon az „Út a munkához” program megreformálására:

„Sőt, én ezt a kilencven napot leszűkíteném negyven napra. Negyvennaponként cserélhetném az állományt, ez annyit jelentene, hogy három transzportot tudnák foglalkoztatni egy évben, és ugyanennyibe kerülne.”

6. Az „Út a munkához” program célja, eredménye, hatásai – helyi szemmel

Az önkormányzatok közfoglalkoztatási stratégiáiban a munkanélküliek igényei, érdekei, jóléte nem jelentenek elsődleges szempontot. A napi gyakorlat az ellátandó közfeladatokhoz, a költségvetés szabta korlátokhoz igazodik. Nem meglepő, ha az „Út a munkához” programot érintő kritikai ész-

¹² Ráadásul a közfoglalkoztatási program elején ismeretlenek feltörték és kifosztották a községi szerszámoskamrát.

revételek elsősorban az önkormányzatok érdekei felől tekintve fogalmazódnak meg.

Előbb lássuk, milyen pozitívumot látnak a programban! Jószorival teljes a konszenzus: üdvözlendő az új rendszer célja, hogy munkához szoktassa az embereket, hogy „ne a semmiért”, mindenféle „különösebb elvárás nélkül” kapják a segílyt. Helyeslik, hogy a program megtöri a rendkívül kedvezőtlen, a családi segélyezéssel kiteljesedett folyamatot, ami azt eredményezte, hogy munkanélküli és inaktív családok tömegei szoktak hozzá ahhoz, hogy támogatásból éljenek, s szoktak el, úgymond, a rendes munkától. Az új program tehát munkára neveli (vissza) az embereket.

„Az, hogy minden nap el kell menni dolgozni, pozitívum. Ott eltölteni azt a hat órát, lehetőleg úgy, hogy ne érje szó a ház elejét. En jónak tartom ezt az egészet.” (szociális ügyintéző)

„Ez a rendszer most rákényszerít mindenkit arra, hogy valamit csináljon, hogy tegyen azért, hogy megélhetése legyen neki. En ezt próbálom belenevelni az embereimbe, hogy igenis tegyenek azért, hogy megérdemeljék a fizetést, hogy meg tudjatok normálisan, tisztességesen élni. Ez a rendszer ezt kihozza az emberekből, ki kell, hogy hozza az emberekből. De ehhez évek kellene, ehhez nem elég ez a pici időszak, ehhez súlyos évek kellene majd. Hát, meg az kéne, hogy ne csak három hónap legyen, hanem legalább fél év, egy év.” (közmunkszervező)

A véleményeken átsejlik, hogy a közmunkával együtt jár a nevelés, hogy az emberek az utcán, nyilvánosság előtt dolgoznak, és a falvakban, a városban meglátszik a munkájuk eredménye. Ez, ha nem is jelenti azt, hogy a helyi közösség megbecsült, elismert tagjaivá válnak, de talán lecsillapítja a segélyből jól – a közvélekedés szerint a dolgozó embereknél jobban – megélőkkel szemben táplált indulatokat.¹³

A közmunkások által elvégzett munka értékéről, a közfoglalkoztatás hatékonyságáról elsősorban azok a településvezetők nyilatkoztak kritikusan, akik nem boldogulnak néhány renitenssel, ahol a munkát nem felügyelik, szervezik kisebb csoportokban.

„Még mindig jobb ez a rendszer, mintha házhoz hozzák a segílyt, és a faluban is van látszatja, de az államnak hasznót nem hoz, na.” (polgármester)

A teljesítményre való ösztönzés, a jobban elvégzett munka magasabb bérezési lehetőségének hiányában nem is várható el, hogy a közmunkások szaggassák az istrángot, aminek természetesen a munka hatékonysága látja kárát.

„Ezt ők is [a kormány] tudják, hogy ez nem lesz annyira hatékony, de valahol el kell kezdeni.” (polgármester)

Alapvető kritikaként hangzott el azonban, hogy a probléma megoldását az állam úgy hártotta az önkormányzatokra, hogy a megnövekedett feladatokhoz nem biztosított többletforrást. Egy település kivételével mindenütt azt hallottuk, hogy a közfoglalkoztatás többbe kerül az önkormányzatoknak,

¹³ A Sásdi kistérségben nem hallottunk arról, hogy a közmunka látszatjellege miatt a lakosság elégedetlenségének adott hangot. Nem így Komlón, ahol 1200 RÁT-ost kellene az év során foglalkoztatni. A munkaügyi kirendeltség munkatársa szerint nem tudták megoldani a munka megszervezését, a közmunkások csoportjai föl s alá vonulnak a városban, nincs, aki felügyeljen rájuk. „Eddig az volt, hogy miért nem dolgoznak. Most az van, hogy kinéz az ember az ablakon, az, aki minimálbérért dolgozik, éjszaka volt az ELCOTEQ-nél, és nem tud aludni, mert ordítognak, bagóznak, söröznek a háza előtt. Ez milyen érzést vált ki?! Lehet, hogy többet keresnek, mint ő. Ő hülyére dolgozza magát, ezek ott ülnek lent, és még aludni sem tud tőlük.”

AZ „ÚT A MUNKÁHOZ” PROGRAM ELSŐ ÉVÉNEK EREDMÉNYEI

mint tavaly, mert az ötszázalékos önrészt több emberre kell elosztani, s mindenekelőtt mert a munkaeszközök beszerzését, a munkafeltételek megteremtését saját költségvetéséből kell biztosítani.¹⁴

Még a kistérségi központban is egy-egy milliót kellett a munkaeszközökre, illetve a különböző munkálatokhoz szükséges anyagok beszerzésére fordítani, igaz, itt a polgármester nem tartja jelentős veszteségnek ezt a kiadást. Másutt azonban már súlyosabbak a tételek, és nagyobbak a veszteségek. Az egyik körjegyzőségi központban úgy számoltak, hogy 2009-ben ötmillió forint többletkiadással jár az „Út a munkához” program lebonyolítása. Azzal együtt, hogy a közfoglalkoztatás megszervezésénél ügyeltek a költséghatékonyságra, így például azt a tizenkét családfőt, akinek az átmeneti évben a 2008-as legmagasabb családi segélyt kell folyósítani, egész éven át, nyolc órában foglalkoztatják.

„Egy 56 000 forintos szocsegélyesnek 56 000 forint RÁT-ot kell adni. Ennek 80 százalékát fizeti az állam, marad 20%, az durván 11 000 forint. Ha foglalkoztatja, akkor 5700 forintba kerül. Nem mindegy.” (szociális ügyintéző)

Az aprófalvakban is úgy számoltak, hogy a közfoglalkoztatás új rendszere éves szinten egy- és kétmillió forinttal terheli a költségvetést, más szóval ennyi veszteséget termel. Az egyik polgármester asszony igencsak haragszik a programra; olyan emberek foglalkoztatására kényszeríti, akiket szíve szerint soha nem hívná közmunkásnak, és csak mínuszt hoz a konyhára. A községben az év folyamán két turnusban 40 RÁT-ost kell foglalkoztatni.

„[A közcélú keretben] kaptunk 3 millió forintot, amit mi osztottunk be, hány embert hány hónapig alkalmazunk. Azért alkalmaztuk őket hatórásba, mert az még belefért ebbe a keretbe, de ha nyolcórásba alkalmazom, akkor már én ráfizetek. Tehát ezért volt hatórás alkalmazás. Most ha kiszámolom, akkor éves szinten nem volt olyan 1–1,5 millió forint a falunak az önrésze a szociális segélyhez. Ezzel szemben idén én kiszámoltam, hogy amikor dolgozik, a bruttó bérének az 5 százalékát fizetjük, ami 4300 forint per fő havonta. Ha nem dolgozik, idén még van olyan, aki a magasabb összeget kapja, de ha csak a 28 500 forintot kapja, ami az egy RÁT-osnak jutó havi összeg, utána havonta 20 százalékot kell fizetni, tehát 5700 forint per fő. Közben van, akit nem dolgoztathatsz, annak csak 10 százalékot fizeted, vannak ötvenöt év felettiek és egészségkárosodottak, körülbelül nyolc fő. Tehát én ezt kiszámoltam, ha dolgozik, nem dolgozik, hány hónapot dolgozik, ha dolgozik, mennyibe kerül, ha nem dolgozik, mennyibe kerül. Tehát nekünk ez 1 700 000 forint mínuszba. A 1,5 millióhoz hozzá kell adni az 1,7 milliót. Tehát ez a különbség a kettő között, a tavalyi meg az idei között, 1 700 000 forint. Ennyivel vet minket mínuszba még.”

Akad olyan polgármester, aki szerint az „Út a munkához” program bevezetését politikai okokból elkapkodta a kormányzat. Meggyőződése továbbá, hogy noha a kormány látszólag az önkormányzatok követeléseit teljesítette, a program megvalósításával a települési önkormányzatok ellehetetlenítésének évek óta tartó politikáját folytatja.

„Az volt a célja szerintem, hogy az emberek csöndben legyenek. Nem kimondottan az, hogy munkához jussanak. Tudjuk, hogy melyik polgármester váltotta ezt ki. Nem szerettek volna több önkormányzattal konfliktusba kerülni. Aláírásgyűjtés is ment már, engem is megkerestek, és több kollégát is. Ők ettől nagyon tartottak, és ez volt a kapkodás kiváltó oka. Hogy a helyi politikuskoknak befogják a száját. (...) De nem sikerül. Azért, mert most, ugye, megcsináltak egy közfoglalkoztatást, de nem raktak hozzá anyagi háttérrel. (...) Én úgy gondolom, hogy senki nem arra számított, hogy forrás nélkül a nyakunkba fognak zúdítani megint egy olyan felada-

¹⁴ A terepmunka idején még nem nyíltak meg az eszközbeszerzésre kiírt CÉDE-pályázatok.

tot, amiről tisztán látják fõnn is, hogy nem fogjuk tudni sokáig ellátni. Pontosan a forráshiány miatt. (...) És nagyon jól tudja mindenki, hogy ezzel megint az önkormányzatokat próbálják folyamatosan taccsra tenni. Csináltak valamit, de a tettek ugyanoda hajlottak vissza megint. És, már elnézést, de a polgármesterek is tudnak gondolkodni. Látják, hogy mi a hátulütõje.”

Azt, hogy az „Út a munkához” programnak, a segélyezés és a közfoglalkoztatás új rendszerének milyen hatása lesz az aktív korú ellátottak egyes csoportjaira, lévén 2009 átmeneti év, nem tudták pontosan megítélni a polgármesterek, szociális szakemberek.

A munkára alkalmas, hajlandó 55 év feletti, egészségkárosodottak kizárása a közfoglalkoztatásból rendkívül kedvezõtlen anyagi helyzetet teremt az érintettek számára. Azok a RÁT-osok, akik egyedülállóként kaptak rendszeres szociális segélyt, néhány ezer forinttal több bevételre tesznek 2009-ben, mint az elõzõ évben. A legnehezebb kérdés, hogy a gyermekes családok helyzete miként változik. Ebben a vonatkozásban 2010 vízválasztó lesz. Az idei átmeneti szabályozás ugyanis kedvez a többgyermekes családoknak, leginkább akkor, ha mindkét szülõ RÁT-ra került.

„Õk idén jól jártak, azt mondom. Ugyanis a jogszabály azt mondja, hogy a segély összegét idénre csökkenteni nem lehetett, a decemberi összeget kell ebben az évben végig kapják, tehát az egyik házastárs, az egyik emberke megkapja a tavalyi dupla összeget, ugyanakkor a házastársa, ha tartotta a kapcsolatot, és megvolt az egy év együttmûködése, vagy akkor szûnt meg három éven belül, hogy még minden további nélkül visszakerülhet, akkor az is kap egy 28 500 forintos RÁT-ot. És így gyakorlatilag háromszoros összeget kapnak. Csak én azt mondom, hogy ezek az emberek nagyot fognak koppanni januárban, amikor a kétszeres összeggel, tehát a szimpla összegre fog csökkenni a jövedelmük. Ezzel az összeggel valahogy el lehet lávírozni, de jövõre nagy törés lesz. (...) Most az önkormányzat nem azért foglalkoztatja õket egész évben, hogy nekik jó legyen, hanem, hogy az önkormányzatnak olcsóbb legyen. Jövõre, amikor már mindenki ugyanannyi pénzt fog kapni, az önkormányzatnak nem érdeke, hogy többet foglalkoztasson.” (szociális ügyintéző)

2009 nyarán azzal számolhattunk, hogy jövedelmek visszaesése akkor is törést okoz majd a családok számára, ha mindkét szülõ jogosult lesz az ellátásra, de, ha a jelenlegi helyzet fennmaradásával számolunk, ketten együtt ugyanazon összegre lesznek jogosultak, mint a családi segély legmagasabb összege volt. Véltõen ennél nagyobb mértékben romlik azoknak a családoknak az anyagi helyzete, amelyekben az anya gyese van, s a házastárs a korábbi magasabb segély összege helyett a RÁT-ot kapja majd.

Azóta e várakozásokat felülírta a 2009. CIX. Törvény a Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetését megalapozó egyes törvények módosításáról. A következõ évben egy családban két személy csak akkor lesz jogosult az aktív korúak ellátására, ha egyikük a rendelkezésre állási támogatás, másikuk a rendszeres szociális segély feltételeinek felel meg. Igaz, az önkormányzat saját hatáskörben rendszeres szociális segélyt állapíthat meg azok számára, akik egészségügyi, mentális, családi vagy más okból nem vonhatóak be közfoglalkoztatásba. Ez a kör véltõen szûk lesz, nem csak a forráshiány miatt, de azért is, mert az átsorolás helyi konfliktusokat generálhat. Más szavakkal, az átminõsítés nem jogként, hanem kegyként, esetlegesen fog mûködni.

Esettanulmányunk kéziratának leadása elõtt megkérdeztünk néhány térségbeli szociális szakembert a változások várható hatásáról. Ami válaszaikból kiderült: az önkormányzatok nem tervezik a segélyesek körének kibõvítését; az ellátásban részesülõk és a közcélú munkába bekerülõ emberek száma kevesebb lesz, mint idén; a családok bevételei pedig számottevõen csökkennek majd, jóval nagyobb mértékben, mint ahogy 2009 nyarán látható volt.

AZ „ÚT A MUNKÁHOZ” PROGRAM ELSŐ ÉVÉNEK EREDMÉNYEI

„Szerintem a családok nagy részében egy RÁT-os lesz, aki 28 500 forintot kap alapértelmenben. Így a családok igen nagymértékben tovább szegényednek. Én nagyon sajnálom őket. Például, van olyan családom, ahol van két szülő és két gyerek. Mindkét szülő idén RÁT-os. Kétszer 28 500 forintot kaptak, de volt olyan időszak, amikor mindketten az önkormányzatnál közcélúak voltak, minimálbéres fizetéssel. Velük például mi lesz?” (szociális ügyintéző)¹⁵

A gazdaság gyengesége, a közsféra zsugorodó támogatása, a munkahelyek hiánya mellett senki nem gondolja azt a Sásdi kistérségben, hogy a közfoglalkoztatás kipörgeti a munkanélküliek sokaságát az elsődleges munkaerőpiacra vagy a közalkalmazotti létbe. A kereslet fölöttébb korlátozott. Az a tevékenység pedig, amit a közcélú munkások többsége végezni kénytelen, igen csekély mértékben javítja munkavégző képességüket és juttat olyan tudáshoz, készségekhez, munkatapasztalatokhoz, amelyek értékesek lennének a támogatott munka világán kívül eső korlátozott munkaerőpiacon.

„A munkaerőpiacra biztos, hogy nem jutnak vissza. Maximum annyi fog változni, hogy megtanulnak együtt dolgozni, meg esetleg a munkába járáshoz lehet hozzászoktatni őket. A munkaerőpiacra azzal, hogy környezetszépítési, tisztítási feladatot látnak el, az nem.” (polgármester)¹⁶

Az a remény, hogy az „Út a munkához” program hozzájárul a foglalkoztatás kifehéritéséhez, beszélgetőpartnereink szerint illúzió, vagy éppen vicc. A vállalkozók a jelenlegi közterhek mellett érdekeltek az informális foglalkoztatás fenntartásában, és a közfoglalkoztatás, segélyezés új rendszere sem képes olyan jövedelmet kínálni a munkanélküliek számára, amely mellett ne lennének ráutalva arra, hogy keressék és fenntartsák megélhetésük alternatív módjait.

Arról, hogy az „Út a munkához” program mennyire nem kínál valódi utat a munka világába, s hogy milyen kényszerpályákon mozgatja a szereplőket, az egyik szociális ügyintéző szavai pontos diagnózist adnak.

„A rosszat abban látom, hogy így ránk rakták, az önkormányzatokra. Oldjuk meg mi. Hát igen, valahogy megoldjuk. Munkahelyet [kellene] teremteni. Továbbra is azt gondolom. Ezzel ezeknek az embereknek nincs arra lehetőségük, hogy többet keressenek. Hogy azért dolgozzon, hogy többet kapjon. Ha valaki egy vállalkozónál dolgozik, akkor eleve meg akarja tartani a munkahelyét, ezért igyekszik. Vagy esetleg több pénzt szeretne keresni, és ezért is igyekszik. Igen, az a lényeg, hogy valahogy eltöltsék [az időt]. Nekünk pedig az a célunk, hogy ez ne menjen vissza segélyezésbe. Az önkormányzat úgy van vele, hogy ha már egyszer így van, akkor már csinálnak valami értelmeset. És legyen látszata, hogy itt dolgozik száz ember nap, mint nap.”

¹⁵ Az egyik aprófaluban úgy próbálják kivédeni a kormánydöntés kedvezőtlen hatásait, hogy rábeszélik a házastársakat, egyikük jelentkezzen be más lakcímré...

¹⁶ Ezért is gondolja az idézett polgármester, hogy a munkanélküliek képzési rendszerét, amely tömegével termeli az elhelyezkedni képtelen bolti eladókat, takarítókat, parkgondozókat, át kell alakítani. A piacon értékesíthető, a helyi hagyományokhoz illeszkedő gyakorlati szakmai tudást kellene az emberek kezébe adni, pl. úgy, hogy a gyakorlati képzés ideje alatt helyi mikro-vállalkozások alkalmaznák őket, amelyek ehhez támogatást kapnának. Mások, pl. a kistérségi központ polgármestere is úgy gondolja, hogy a motivált, munkára fogható RÁT-osokat a térségi hiányszakmákra kellene kiképezni.

7. Összefoglalás

Nem mondhatjuk, hogy a Sásdi kistérségben az „Út a munkához” programot, a közfoglalkoztatás és segélyezés átalakult rendszerét egyértelműen pozitív fogadtatás övezi.

Az önkormányzatok, polgármesteri hivatalok jellemzően azt nehezményezik, hogy nem kaptak időt a program bevezetésére, a felkészülésre, ám főként azért elégedetlenek, mert a kibővült közfoglalkoztatási feladatokkal nem járt megfelelő forrás, s ennek következményeként a korábbinál több kerül az új rendszer működtetése, ami elsősorban a kistelepüléseken eredményez likviditási gondokat, költségvetési hiányt.

A pénz körül forog minden. A fölülről nyitott kassza feneketlen kútnak látszik, de helyi szinten súlyos pénzügyi korlátok közé szorított közfoglalkoztatási és segélyezési gyakorlatot jelent. Számottevő egyenlőtlenségek mutatkoznak a települések között, hiszen az új rendszer ott nem jelent problémát, ott működhet viszonylag hatékonyan, ahol az önkormányzat elegendő saját forrással rendelkezik, s ahol nem kell túl sok embert bevonnani a közfoglalkoztatásba. Ilyen település jó, ha egy-kettő akad. A másik póluson ott állnak azok a gettósodó és folyamatos likviditási gondokkal küszködő kistelepülések, amelyeket fiskális eszközökkel arra készítet a kormányzat, hogy minél több embert vonjanak be a közcélú foglalkoztatásba. A forráshiány azonban azt eredményezi, hogy éppen a legnagyobb mértékű munkanélkülistől sújtott falvak lakói, a leginkább rászoruló munkanélküliek még a közfoglalkoztatással járó munkatapasztalatokhoz, és többletjövedelem-szerzési lehetőségekhez is rendkívül korlátozott mértékben férnek hozzá.

Illúzióknak tűnik az a deklarált célkitűzés, hogy a program elvezet az elsődleges munkaerőpiac világába. Nem pusztán azért, mert ebben a kistérségben és tágabb környezetében rendkívül korlátozottan állnak rendelkezésre és érhetőek el munkahelyek, hanem azért is, mert a közfoglalkoztatás a legtrikább esetben készít fel az elsődleges munkaerőpiacon való részvételre, a benne résztvevőket nem ösztönzi teljesítményre, nem motiválja, s többségük számára nem nyújt mást, mint faluszépítési feladatot. A közfoglalkoztatás alapvetően munkára nevelő, fegyelmező eszközként szolgál, de ugyanúgy bezárja a munkanélküliek döntő többségét a pénzbeli támogatás-támogatott foglalkoztatás ciklikus rendszerébe, mint amikor még nem RÁT-nak hívták a segélyt.

Mert ugyan kétségtelenül örvendetes fejlemény, hogy a program hatására néhány munkanélküli eddigi feketefoglalkoztatása legalizálódott, de a piac ezzel le is fölözte a számára értékes munkanélküliek szűk csoportját, a rendszerben maradók a következő években is a közterületeken nyüzsgönek majd. E derékhaddal szemben a közintézményekben foglalkoztatott közcélú munkások az „elit” jelentik, hisz számukra hosszabb foglalkoztatás, hasznosnak ítélt munka, valamivel magasabb fizetés és értékesebb munkatapasztalat kínálkozik. Az önkormányzatok az ő közfoglalkoztatásukban érdekeltek leginkább, hiszen velük kiválthatók a közszolgáltatások drágább munkavállalói. A többiekkel már sok a gond.

Ebben a kistérségben a fekete-, szürke-, informális munkavégzéssel szembeni elnéző, félig-meddig támogató attitűd jellemezte az önkormányzatok túlnyomó többségét. Az „Út a munkához” programmal nem csökkent az informális munkavégzés jelentősége, az önkormányzatok is tudomásul veszik, hogy a RÁT-ból, a néhány hónapig tartó hat- vagy nyolcórás foglal-

AZ „ÚT A MUNKÁHOZ” PROGRAM ELSŐ ÉVÉNEK EREDMÉNYEI

koztatás után járó minimálbérből a családok többsége megélni nem tud, s nem mondhat le megszokott informális megélhetési forrásairól.

Az átmeneti évben az érintettek többsége nem jutott kevesebb bevételhez, mint korábban, sőt, voltak, akik kicsit jobban jártak – azt nem tudjuk megítélni, hogy a feketemunkához való hozzáférés korlátozása mekkora jövedelem-kiesést jelentett a családok számára. A 2010-ben várható változások fényében különösebb kockázat nélkül megjósolhatjuk, hogy a családok, köztük a gyermeket nevelő családok jövedelmei, ha eltérő mértékben is, de számottevően csökkennek. Az elszegényedés a családok számára megrendítő tapasztalat, az önkormányzatok számára szociális problémák, s féltő, hogy helyi konfliktusok forrása lesz.



**Életpálya-
tanácsadás**
Mindig van választás

- Ingyenesen igénybe vehető tanácsadói hálózat országszerte.
- Új, a pályadöntésben segítséget nyújtó internetes oldal.
www.eletpalya.afsz.hu
- Folyamatos szakmai képzések, továbbképzések.

TÁMOP 2.2.2. – A pályorientáció rendszerének tartalmi és módszertani fejlesztése

A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap és a Magyar Állam társfinanszírozásával valósul meg.

  **Infóvonal:**
06 1 459 20 80
www.eletpalya.afsz.hu

Beköttetés a jövőbe

Új Magyarország
FEJLESZÉSI TERV

VIDA ANIKÓ–VIRÁG TÜNDE

Közmunka és napszám. Foglalkoztatás és szociális helyzet Dél-Békésben

A kistérség foglalkoztatási és megélhetési profilját a nagyüzemi mezőgazdasági termelésből, valamint a zöldség- és gyümölcsstermesztésből adódó ciklikusság, a napszámos munka mély társadalmi beágyazottsága jellemzi. Miután sem a térség mezőgazdasági vállalkozói, sem az önkormányzati vezetők nem érdekeltek a napszámos munka „kifehértésében”, a települések többsége a közfoglalkoztatás és a szezonális munka összeegyeztetésére törekszik. 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. Általában ez utóbbiak kevésbé használják a rendszerben lehetőségként felmerülő fegyelmező eszközöket, míg a kedvezőbb helyzetű településeken a „zéró tolerancia” elvét alkalmazzák, így pl. az alkoholszonda legkisebb elszíneződése is azt jelentheti, hogy az illetőt kizárják a segélyezési rendszerből.

1. „Itt minden település más. Egymáshoz nagyon közel lévő települések között óriási különbségek vannak...”

1.1. Az ország csücskében

A Mezőkovácsházai kistérség vizsgálatba vont települései¹ az ország délkeleti csücskében, közvetlenül a román határ mellett, Dél-Békésben helyezkednek el. A térség települései a fővárostól 220–240 km-re fekszenek, a legközelebbi nagyváros, Békéscsaba 45, míg Szeged 80 km-re található. Az autópálya 80 km-re, Kiskunfélegyházán véget ér. Hasonló távolságra található Arad, Románia egyik iparilag legdinamikusabban fejlődő várostérsége. Nyolcvan kilométernyi távolság a repterektől és autópályától már azt jelenti, hogy a befektetők számára ez a térség „fehér folt”. Ugyanakkor ne feledjük, ez a Féja Géza által leírt „Viharsarok” is, ahol az agrár túlnépéséből, a földnél-

¹ A kistérség 18 településből áll, az empirikus kutatás hét településen, három városban, négy községben zajlott.

AZ „ÚT A MUNKÁHOZ” PROGRAM ELSŐ ÉVÉNEK EREDMÉNYEI

küli cselédek és napszámosok magas számából származó szociális problémák és feszültségek mindig is jellemzőek voltak.

Az Alföld délkeleti csücskében a mezőgazdasági termelés, a földművelés, az állattenyésztés és az ezekre épülő feldolgozóipar egysége biztosított megélhetést az itt élő családoknak. Napjainkban a térségre két, a múltból örökölt, igen különböző gazdálkodási mód és foglalkoztatási forma jellemző.

Mezőhegyesen a katonai lótenyésztés alapjain a XX. század elejére Európa egyik legmodernebb, legnagyobb mezőgazdasági üzeme épült fel. A birtoknak saját templomai, óvodái, iskolái, kórháza, gyógyszertára voltak, az idősöknek külön otthon épült. Az Állami Ménesbirtok élete még a szocialista nagyüzemi gazdálkodás idején is összefonódott a várossal.² A rendszerváltás után a Ménesbirtok állami tulajdonú részvénytársasággá alakult. Miközben a gazdasági racionalizálás részeként modern öntözőberendezéseket építettek ki a szántóföldeken, felszámolták vagy kiszervezték a kevésbé gazdaságos tevékenységeket, a szociális, kulturális feladatokat az intézményekkel együtt átadták a városnak, a majorsági lakásokat eladták a lakóknak. Ennek következtében a „lecsupaszított”, nyolcezer hektáron vetőmagtermesztésre szakosodott mezőgazdasági nagyüzem néhány éven belül már profitot termelt. 2004-ben meghirdették a Ménesbirtok privatizációját, csak a lótenyésztés maradt állami kézben.

A nagyüzemi mezőgazdasági termelés mellett a települések mezőgazdasági tevékenységét alapvetően a jelentős kézi munkát igénylő növények termesztése és feldolgozása határozta meg. A termelősövetkezetek sikerességét jelentős mértékben befolyásolta az innovációk, korszerű technológiák alkalmazása, illetve a növénytermesztés profilja. A rendszerváltás után az eredményes, innovatív termelősövetkezetek alapjain épültek fel a térség legsikeresebb vállalkozásai, amelyek többségében dinnyetermesztéssel és fólia alatt termesztett zöldségekkel foglalkoznak.

1.2. A települések demográfiai, etnikai jellemzői

A térség településeinek társadalma igen karakteres demográfiai jellemzőkkel írható le: lakónépessége évtizedek óta jelentős mértékben csökken, míg 1970-ben még több mint hatvanezren éltek a térségben, napjainkban alig negyvenezen. Az évtizedes szelektív migrációnak köszönhetően a hatvan év felettiek aránya a településeken az országos átlagnál jóval magasabb; vannak települések, ahol minden harmadik ember idős. Ugyanakkor a 14 év alattiak aránya a térségben alacsonyabb, mint az országos átlag, vannak települések, ahol csak minden tizedik lakos 14 éven aluli. A települések demográfiai változásaira világít rá a következő interjúrészlet:

„A településen szinte ötven százalék az idősek aránya. Egy iskolánk és egy óvodánk van, most még kínlódunk velük. Azért tudjuk fenntartani, mert nemzetiségi település vagyunk, a szlovák nyelv oktatása folyik, így ránk kisebb paraméterek vonatkoznak. Iskolai létszámban elég az öt fő ahhoz, hogy egy osztály megmaradhasson. Most tizenhatan ballagtak el és tizennyolcan fognak menni az iskolába, tehát most még megvan a létszám. A következő években leszünk majd gondban. Annak idején, mikor 1985-ben átadásra került az új óvoda, akkor száz férőhelyesnek lett építve, négy csoporttal, és úgy nézett ki, hogy kevés. Százhusz gyerek lett volna, és most meg harmincnolc gyerek van, húsz év alatt emyire lecsökkent a létszám. (jegyző)

² Vági Gábor: *Mezőhegyes*. Századvég Kiadó Budapest, 1994

Az idősödő és a képzett fiatalok által elhagyott településeken nagyon sok az üres, kereslet híján igen alacsony áron eladható ingatlan. Vannak települések, ahol a helybeliek vásárolják meg az ingatlanokat, de vannak már olyan települések is, ahova szegény családok költöznek be, azaz a szociális migráció célterületeivé váltak.

A jelentős kertészeti termeléssel jellemezhető településeken az üresen álló házakat szinte mindig helybeliek vásárolják meg, amivel a falu társadalma nemcsak a potenciális házvásárlók, a lehetséges beköltözők között tud szelektálni, hanem egyben növeli a lehetséges termőterületet is. Azokon a településeken viszont, ahol a háztájizásnak nincsenek nagyon komoly hagyományai, ahol a családok nem tudtak tartalékokat felhalmozni, megfigyelhető a falu középrétegének folyamatos lecsúszása. A családok egy része már nem tudja, motiváció hiányában talán nem is szeretné megvásárolni az üres ingatlanokat, a tehetősebbek pedig inkább más településeken próbálnak boldogulni.

„Volt egy vándorlás itt a településen, akik megtehették, azok elmentek olyan helyre, ahol találtak munkát, és helyettük inkább szegényesebb családok jöttek. Szerintem az ország minden tájáról jöttek ide, volt olyan is, hogy idejött egy kis család és utánuk jött a család többi tagja. Általában nagycsaládok jönnek sok gyerekkel, akik szegények. Jöttek Derecskéről, Nyíregyházáról, állítólag úgy jöttek, hogy volt itt már rokonuk, és azért költöztek be, nem csak úgy látatlanba. Akik megtehették és elmentek, sokan mentek Gyulára például, inkább városba.” (szociális ügyintéző)

Mindezek nagyon hasonlítanak a hetvenes-nyolcvanas években, az aprófalvakban lejátszódó folyamatokhoz: a szelektív migráció eredményeképpen a településeken olyan vákuum alakul ki, amely törvényszerűen vonzza a nagyon alacsony státusúakat. Bár ebben a térségben jóval lassabb volt az elköltözés üteme, és jóval nagyobb településekről beszélhetünk – a tendencia ugyanaz. A települések lakónépessége nem fogy el, hanem egy idő után alacsony státusúak költöznek be, ami jelentős mértékben megváltoztatja a települések társadalmi összetételét.

Fontos megjegyeznünk, hogy ebben a térségben nem jellemző a cigány népesség jelenléte; ha a kisebbségek helyzetéről, etnicitásról esik szó, akkor az elsősorban a falvak életében napjainkban is jelen levő szlovák vagy román nemzetiségi kisebbséget jelenti. Ugyanakkor az általunk megkérdezett szociális szakemberek és önkormányzati dolgozók véleménye szerint a beköltözők szinte mindegyike cigány – ami vagy igaz, vagy nem –, de azzal, hogy a falu társadalma cigánynak tekinti őket, szembesülniük kell a cigánysághoz tapadó minden előítéllettel és sztereotípiával. Bár a térségben vannak települések, amelyeket az általunk megkérdezettek már „fertőzöttként” tartanak számon, a vizsgált települések többségében ez egyelőre a „másik” problémájaként, illetve egyes esetekben, mint lehetséges helyi probléma jelenik meg.

2. Foglalkoztatottság és megélhetés a térség településein

A rendszerváltást követő privatizáció, a téveszek megszűnése vagy átalakulása, a nagyobb élelmiszer-feldolgozó üzemek megszűnése óta, az elmúlt öt-nyolc évben nem volt jelentősebb változás a térség munkaerőpiacán. Az utolsó nagy bezárás 1997-ben a mezőhegyesi cukorgyár több száz munkahely megszűnésével járó felszámolása volt. Ezután az ipari értelmiség, mérnökök, kvalifikált szakmunkások többségében elköltöztek a városból, de itt

AZ „ÚT A MUNKÁHOZ” PROGRAM ELSŐ ÉVÉNEK EREDMÉNYEI

és a térségben – a ménesbirtoki foglalkoztatás ellenére – így is jelentős számú munkanélküli maradt. A rendszerváltást követő nagy leépítésekhez képest a két évvel ezelőtti bezárt nagybánhegyesi tejüzemben megszűnt 170 munkahely (az önkormányzat reményei szerint ez év őszén a tejüzemben újraindul a termelés), vagy a mezőkovácsházi Pannon-Lúd Kft.-nél (liba-vágóhid) a termelés átszervezése miatt elbocsátott 170 fő nem okozott jelentősebb változást, az innen elbocsátott emberek több településen jelentkeznek munkanélküliként. A térség földrajzi helyzetéből, közlekedési lehetőségeiből adódóan a kilencvenes évek gazdasági fejlődésének időszakában ide nem települtek jelentősebb ipari beruházások, ebből következően a gazdasági válság következtében megszűnő munkahelyek sem okoztak különösebb változást a munkaerőpiacon.

Napjainkban a Ménesbirtok a térség legnagyobb foglalkoztatója, állandó alkalmazásban 520–550 főt foglalkoztatnak. Ezen túl, a nyári időszakban 600–800 romániai napszámot alkalmaznak hivatalosan, számos helybeli család pedig időszakos (3-4 hónapos) munkaszerződéssel dolgozik.

A mezőgazdasági nagyüzemi termelés mellett a térség más településein a zöldség- és gyümölcsstermesztés jellemző (ez a néhány település adja az ország dinnyetermesztésének 60 százalékát), ahol néhány nagyvállalkozó mellett szinte minden család bekapcsolódott a zöldségtermesztésbe.

A települések közötti különbségek abból fakadnak, hogy mikor és milyen módon tudtak bekapcsolódni a szocializmusban még második gazdaságként működő háztájizásba, fíliázásba.

„Nálunk a lakosság később kezdett el itt fíliázni. A környező településeken már hamarabb fíliáztak, meg dinnyéztek. Ők eleve megszédtek jobban magukat abból, és most, még ha rossz is nekik, akkor még ott a tartalék. De nekünk itt, a lakoságnak nem nagyon van tartalék sem. Itt azért mutatkozik nálunk meg, hogy mennyire nehéz. Itt körülbelül tizenöt éve kezdtek el dinnyézni, de akkor csak egy pár ember mert, utána már egyre többen. Csak itt nem merték azokat a korszerű dolgokat bevezetni a dinnyezésben. Máshol már rég talajtakarót használtak, nálunk meg csak úgy simán ment, és akkor elgazlott a föld.” (szociális ügyintéző)

Az utóbbi évek gazdasági folyamataira jellemző, hogy az egy-két hektáron termelő családi gazdaságok egyre nehezebben boldogulnak, egyre többen felhagynak a kertészkedéssel. Az ezeken a településeken élő családok helyzete egyre bizonytalanabb, őstermelőként egyre nehezebb boldogulni. Ezzel párhuzamosan megfigyelhető az egyre nagyobb gazdaságok, vállalkozások kialakulása, a kisebb, tőkehiányos családi vállalkozások földjei egy-egy kézben futnak össze.

A mezőgazdasági foglalkoztatás ciklikussága érződik a foglalkoztatási adatokon is: jellemző, hogy a téli hónapokat sokan a munkanélküli ellátórendszerben próbálják átvészelni.

„Az átlagot mondom. Olyan 4000–4200 fő. Ez azt jelenti, hogy most olyan 4188, 4700 volt január–február körül. A tavalyihoz képest emelkedett mindenképpen. Olyan 5–8 százalékot emelkedett. Három évvel ezelőtt a plafonunk 4200–4300 fő regisztráltat jelentett, aztán elindult a kiáramlás a mezőgazdaságba, ez futott-futott októberig, októberben volt a legalacsonyabb, akkor volt olyan 3700 és utána ugye megint visszajöttek és megint kezdődött, december–januárra újra felment.” (ÁFSZ, mezőkovácsházai kirendeltség-vezető)

Vizsgált településeinken nagyon eltérőek a munkanélküliségi mutatók: a legmagasabb 17,67 százalék, az országos átlag 2,16 szorosa, de vannak olyan települések is, ahol a munkanélküliségi ráta jelentősen alacsonyabb, az országos átlaggal megegyező.

Ezeket a nem jelentéktelen különbségeket a mezőgazdasági termelés helyi viszonyaival magyarázhatjuk. Azok a települések, ahol a családok egyáltalán nem, vagy csak későn tudtak bekapcsolódni a dinnyezésbe, a megváltozott gazdasági feltételek mellett az egyéni kisgazdaságokban való termelés egyre kockázatosabbá vált. A település társadalma kettészakadt – a néhány sikeres, nagyobb földterületen gazdálkodó vállalkozót kivéve egyre többen küszködnek napi megélhetési gondokkal.

„Tehát vannak ilyen napi gondos családok a faluban, és sajnos olyanok is, akikről soha nem gondolta volna az ember, hogy ide fognak jutni. Van egy középréteg, aki most lefele csúszik, volt szép házuk, autójuk, el tudtak menni nyaralni, csak szerintem ezeket banki hitelekkel fedezték, csak jött a válság, és nem tudja fizetni a törlesztő részletet, egyre jobban csúszik lefele. Az őstermelés kezd megszűnni, régebben folyton itt álltak az őstermelői igazolványokat megújítani, most meg alig-alig. Ennek az az oka, hogy eladják a földeket, és zömében egy kéz alá kerül, kényszerből adják el a földeket, vagy beadja bérbe a térszbe, de hiába adja be, mert ott is kiveszik a megművelés, megmunkálás költségét, és nem marad annyi pénz, amennyiért megérné.” (szociális ügyintéző)

Azokon a településeken, ahol a mai napig jelentős a dinnyezés és kertészeti termelés, nemcsak családi gazdaságok, hanem nagyobb, 15–20 főt foglalkoztató vállalkozók is vannak. Egyes településeken az önkormányzati foglalkoztatással összekapcsolódó és kooperáló nagyvállalkozó uralja a helyi foglalkoztatást, sőt maga a polgármester a falu, a térség egyik legnagyobb vállalkozója.

„A feketemunka az velejárója az emberi foglalkoztatásnak...”

„...Ez mindig volt, mindig lesz. Itt inkább a mértékén lehet némileg javítani.”

A térség mezőgazdasági termelésére jellemző, hogy szinte mindenhol szükség van a napszámos munkára; azokon a településeken, ahol döntően zöldség- és gyümölcsstermesztéssel foglalkoznak, tavasztól őszig, több hónapon keresztül, míg a mezőhegyesi Ménesbirtokon inkább csak a nyári rohammunkák (kukoricacímerezés) idején van szükség nagyon sok munkáskézre. A napszámos munka volumenét jelzi, hogy a mintegy 28 ezer aktív korú lakossal bíró térségben az ÁFSZ adatai szerint körülbelül 14–15 ezer érvényes alkalmi munkavállalói könyv van forgalomban, azaz minden második aktív korú lakos végez valamennyi napszámos munkát. Az AM-könyvek ilyen magas száma mellett is megfigyelhető a napszámos munka volumenének visszaesése, nagyon sokan panaszkodnak a fogyatkozó számú munkalehetőségre.

„Itt mindenki, de legalábbis a zöme, dolgozna. De most már annyi napszám sincs. Itt a lakosság dinnyézett, de most már megoldja mindenki saját családon belül, mert egyszerűen a napszámot nem lehet megfizetni. Nincs pénz, aki dinnyézik, már annak sem gazdaságos, az időjárástól is függő. Egyre jobban haladunk lefele, már tavaly, tavalyelőtt sem volt gazdaságos.” (szociális ügyintéző)

A dinnye- és paprikaföldeken általában minden gazda csak megbízható, ismerős napszámot alkalmaz. Ez bizalmi állás, hiszen egy gondatlan kéz sok kárt okozhat a kényes növények között. Éppen ezért nehéz bekerülni a napszámosok körébe, nem is mindenkinek adatik meg; előnyben részesülnek a saját településen élő ismerősök, rokonok. Egy új beköltözőt szinte

AZ „ÚT A MUNKÁHOZ” PROGRAM ELSŐ ÉVÉNEK EREDMÉNYEI

biztosan nem fognak napszámba elhívni. Érdekes módon a kertészetekben hátrányban vannak a férfi munkavállalók, ami egyúttal azt is jelenti, hogy a tradicionális munkamegosztáson alapuló nemi szerepek felcserélődésével a nők családon belüli hatalmi pozíciója erősödik.

„A férfiak nem annyira dolgoznak fóliában, a paprikázás nagyon női munka. A fóliázás abszolút női munka, a locsolást, permetezést megcsinálja a gazda, ahhoz nem kell napszámos. Napszámos a csavaráshoz, kacsozáshoz, paprikaszedéshez és válogatáshoz kell. Ezt meg azért a férfiak azért nem csinálják. A dinnyénél is a kapálásnál, ültetésnél, gazolásnál inkább nők dolgoznak. Így a férfiak nem tudnak elmenni napszámba, nem tudja azt a pénzt megteremteni, otthon ül, a kertben kapál. Sok családnál a férfi átveszi a nő szerepét, otthon marad, az asszony meg elmegy a gyეს után dolgozni.” (szociális ügyintéző)

Bár a térség foglalkoztatottsági adatai a legtöbb település esetében jelentős mértékben elmaradnak az országos átlagoktól, fontos megjegyeznünk, hogy a települések, az ott élők helyzete sokkal pozitívabb képet mutat, elsősorban az informális munkavállalás, a napszámos munka, az őstermelők magas száma miatt. A statisztikai adatokban nem láthatóak sem a – sokszor egyhektáros – kertekben található fóliákból származó jövedelmek, sem az itt és a térség nagyobb vállalkozóinál dolgozó napszámosok bevételei. Ezeket a nem csekély jövedelmeket viszont jól tükrözi a házak, a települések állapota. A térség sikeres mezőgazdasági központjaiban járva joggal vetődik fel a kérdés, hogy vajon milyen hátrányok is jellemzik ezt a leghátrányosabb helyzetű térséget.

3. A szociális ellátórendszer jellemzői

A Mezőkovácsházai kistérség szociális ellátórendszere a vizsgált települések mindegyikében megfelel a szociális törvény előírásainak, ami egyébiránt nem sok teret enged a helyi sajátosságoknak, a kötelezően előírt alapszolgáltatásokat a lakosság demográfiai összetételétől függetlenül mindenhol működtetni kell. A szociális problémák ugyanakkor foglalkoztatást is generálnak, hiszen az önkormányzatok a különböző feladatok ellátására lehívott normatívákból, a közfoglalkoztatás egy részéből különböző szociális szolgáltatásokat, a térség társadalmi összetételéből adódóan, elsősorban idősgondozást és szociális étkeztetést működtetnek. A mintába került települések közel felében az önkormányzatok a szociális foglalkoztatást is megszervezték. Ezzel nemcsak a nagyon alacsony nyugdíjjal rendelkező, a kilencvenes évek elején a munkanélküliség elől a leszázalékolásba menekülő, mintegy 150 idősebb ember jut keresethez, hanem számos, a szolgáltatást szervező szociális szakembert is tudnak alkalmazni.

A városokban hasonló profilú önkormányzati fenntartású alapszolgáltatási központok működnek, melyek keretén belül általában az alábbi feladatokat látják el: étkeztetés, nappali ellátás, házi segítségnyújtás, családsegítés, gyermekjóléti szolgálat, támogató szolgálat, védőnői szolgálat. Az egyik településen a nagyszámú, szociálisan hátrányos helyzetű külterületi népesség ellátására tanyagondnoki szolgálatot is működtetnek. Ugyanitt – a vizsgált települések közül egyedülállóan – főállású pszichológust is alkalmaznak.

Egészen egyedülálló módon, a térség legkisebb lélekszámú településén működik a legtöbb főt foglalkoztató szociális intézmény, amely összesen száz embernek kínál munkalehetőséget. Az alkalmazottak fele megváltozott munkaképességű szociális foglalkoztatott, a többiek az idősek nappali

ellátásában, főállású, közalkalmazotti jogviszonyban dolgoznak. Miután a szociális törvény ma már a házi segítségnyújtás esetében is előírja a szak-képzettséget, így jelenleg – a munkaügyi központ támogatásával – 15 fő szociális alapképzése folyik. A falu többségét (60%) alkotó nyugdíjasok ellátása nemcsak nagyszámú munkalehetőséget teremt a közszférában, hanem még olyan presztízsbetűházások megvalósítását is lehetővé teszi, amelyek szükségességét objektív adatokkal nehéz lenne alátámasztani.

„Nagyon-nagyon fontos szempont az ő jó közérzetük, az ő biztonságuk. Erre pályáztunk a kamerarendszerre, ami két hónapon belül lesz átadva. (...) Vannak kifejezetten idős emberek, van egy házaspárunk, ahol a bácsi kilencvenöt éves és a néni is a kilencven közelében van. Na most ezek az emberek nézik a tévét, mert mit tennének mást, krimikben, híradóban, hírekben azt látják, hogy valakit megöltek, kifosztottak, bármennyire jó itt a közbiztonság, akkor is félnek. Sokan mondhatnák, hogy egy ilyen leszakadt kis település minék foglalkozik ilyen térfelügyelő kamerával, mert jó néhány bíráló ért bennünket ezzel is. (...) El lehetett volna ablakcsere vagy bármi másra költeni a pénzt, úgy döntött bölcsen a képviselőtestület, hogy erre fogunk pályázni és nyertünk.” (alpolgármester)

Ezen a településen a szociális szolgáltatások bővítésének lehetőségét egy új szemléletű vezetés teremtette meg: amióta a térség egyik legnagyobb vállalkozója lett a polgármester, az önkormányzat racionalizálta, azaz a falu társadalmi összetételéhez igazította a településen elérhető és működtethető szolgáltatások elérhetőségét (a tizenhét gyerekekkel működő nyolcosztályos iskola és a negyven főre főző konyha megszüntetése), és ezzel megmentette az önkormányzat költségvetését a csődhelyzettől. Ezzel párhuzamosan új, a település társadalmi összetételéhez illeszkedő szolgáltatásokat vezetett be (szociális foglalkoztatás, idősök nappali ellátása), illetve a lehívható állami normatívák maximalizálásával új munkahelyeket teremtett.

3.1. A szociális ellátásban megjelenő problémák

Az általunk megkérdezett szociális szakemberek szinte kivétel nélkül a családok eladósodását tartották a legsúlyosabb szociális problémának, hiszen a kliensek túlnyomó többsége anyagi okok miatt kéri a segítségüket. Az adósságproblémákkal küszködő családok száma jelentősen megnőtt az utóbbi években. A legriasztóbb becslés szerint a családok 90 százaléka adósodott el. Egyre több olyan család is bekerül a szociális segélyezés rendszerébe, akik jellemzően a középrétegekhez tartoznak, és akiktől addig senki nem gondolta volna, hogy ilyen helyzetbe kerülhetnek.

Az adósságok jellemzően a Providentnél és a közműveknél halmozódnak fel, uzsorakamatról egyetlen esetben sem tettek említést. Adósságkezelési szolgáltatás híján a családsegítő vagy a gyermekjóléti szolgálatok munkatársai eseti módon, jellemzően már a kikapcsolási értesítő kézhezvétele után próbálnak a szolgáltatóktól némi kedvezményt kicsikarni.

A szociális szakemberek egy része az eladósodás megelőzése érdekében valamiféle prevencióval is megpróbálkozik, így részint igyekeznek lebeszélni a klienseiket a gyorskölcsönök felvételéről, részint viszont próbálják rábeszélni az ügyfeleiket a tartalékképzésre, a jövedelmek beosztására (bár ennek hatékonyságával maguk az érintettek sem elégedettek).

Az anyagi problémákon túl nagyon jellemzőek még a munkanélküliségből adódó mentális és pszichés problémák is a vizsgált településeken. Az alkoholisták és a szenvedélybetegek száma régebben is magas volt, a gazda-

AZ „ÚT A MUNKÁHOZ” PROGRAM ELSŐ ÉVÉNEK EREDMÉNYEI

sági válság hatására inkább a depressziósok száma emelkedett, akik a problémáikat „házilag” igyekeznek orvosolni.

A veszélyeztetett, illetve védelembe vett gyermekek aránya a mintába került települések többségében alacsony, a családok jellemzően önként mennek a családsegítő vagy gyermekjóléti szolgálatokhoz. Általában elmondható, hogy a sokgyermekes családokat mindenhol problémaként érzékelik, és ebben a kontextusban jelennek meg a cigánysággal kapcsolatos előítéletek, helyi feszültségek is.

„Ha a magyar kap valamit netán, de nemigen kap a magyar, akkor az diszkrimináció. Szerintem meg ez a diszkrimináció, hogy a magyart nem viszik sehova ingyen nyaralni. Pont múltkor beszéltem az iskolában a pedagógussal, hogy ingyen viszik őket nyaralni, kapják a nyári étkeztetést, mindent kapnak az égegyadta világon, szerintem ez a diszkrimináció. Túlzottan átestünk már a ló túloldalára. Van egy-két család, aki olyan rendesebb, az a gyermekeit is úgy neveli, de ez csak elvétve.” (szociális ügyintéző)

3.2. A térség segélyezési politikája

A vizsgált településeken általános tendencia a segélyezési rendszer szigorítása, amelynek legfőbb jellemzői, hogy a méltányosságból adható ellátások számát drasztikusan csökkentik, illetve a pénzben nyújtott ellátásokat egyre inkább kiszorítják a természetbeni támogatások. Átmeneti vagy krízissegély a szociális törvény szerint egy évben maximum négy alkalommal adható. A dél-békési kistérség települései közül ezt csak egyetlen helyen tudják biztosítani. A segélyek megszüntetését illetve szűkítését nem minden esetben lehet a rendelkezésre álló önkormányzati források szűkösségével magyarázni. Az önkormányzatoknál dolgozó szakemberek általános vélekedése, hogy sokan nem is akarnak a szociális segélyezés rendszeréből kikerülni, így a szigorításokkal a „segélyfüggő” személyek számát kívánják csökkenteni.

Összességében elmondható, hogy a települések többségében csak azokban az esetekben van méltányosságból adható pénzbeli ellátás, amikor ezt nem tudják természetben megváltani. A segélyezést elvi okokból (aki akar, az dolgozhat) elutasító egyik településen még arra is találtak megoldást, hogy a temetési segélyt természetben nyújtásák.

„Köztemetésünk volt, de abból is országos hír lett, az összes sajtó itt volt, mert mondta a polgármester, hogy nekünk köztemetésre nincs pénzünk, úgyhogy itt a polgármester és a képviselő-testület ásta a köztemetésen a sirt, szóval a köztemetést természetben is meg lehet csinálni. Szóval az emberek leszoktak arról, hogy segélyt kérjenek, a kötelezőek természetesen megvannak.” (jegyző)

A segélyekhez való hozzájutás feltételei is mindenhol szigorodtak, a paternalisztikus elemek erősödtek, így a pénzbeli támogatások felett a legtöbb helyen a családsegítő vagy a gyermekjóléti szolgáltatások munkatársai rendelkeznek. Ez a gyakorlatban legtöbbször azt jelenti, hogy a gyermekes családoknak kiutalt segélyt a szociális szakemberek költik el, vagy közösen vásárolnak be. A családok érthető módon nem lelkesednek ezért a megoldásért, de nincs más választásuk, így elfogadják a kötelező gyámságot. A szociális szakemberek viszont egyöntetűen úgy gondolják, hogy erre szükség van, éppen ezért ezt a feladatot nem is érzik felülről rájuk erőszakolt tehernek.

A segélyek elbírálásának feltételei is szigorodtak, így például a térség egyik településén az önkormányzat úgy rendelkezett, hogy akinek valamilyen tartozása van az önkormányzat felé, az, hiába felel meg a törvényi előírásoknak, nem kaphat segílyt. A jövedelem- és keresetigazolások önmagukban nem mindig elegendőek a rászorultság megállapításához, sok esetben a kérelmező életmódja is számít.

„A népjóléti bizottság – amely olyan emberekből áll, akik mindenkit ismernek a városban, dönti el – nem polgármesteri hatáskör. Tudják azt, hogy ki milyen körülmények között van, ki van a züllesztőben minden nap, reggeltől estig, inmentől kezdve valamennyire kordában tartják a lehetőségeket.” (aljegyző)

4. Az UMA hatása az aktív korú nem foglalkoztatottak segélyezési gyakorlatára

Az „Út a munkához” program bevezetésével a kistérség településeinek többségében emelkedett az aktív korú nem foglalkoztatott segélyezettek száma. A legjelentősebb növekedésről beszámoló településen a korábbi 120–140 főről 200 főre nőtt a számuk. Ez a növekedés részint a családi segélyezés megszűntetéséből adódik, az új rendszerben már a házaspárok külön-külön is igényelhetik az ellátást, részint abból, hogy sok szakképzetlen, pályakezdő fiatal teljesítette a jogosultsághoz szükséges együttműködést a munkaügyi központtal.

A segélyezettek szocio-demográfiai összetétele nem változott lényegesen, az alacsony iskolai végzettségű, szakképesítés nélküli, egyedülálló férfiak vannak többségben. Az egyedülállók dominanciájában a statisztikai kategóriáknak is szerepük lehet, hiszen az élettársi kapcsolatban élőket is ide sorolják be. Ezzel együtt elmondható, hogy a segélyezettek között szinte mindenhol az egyedülállók, illetve az egy- vagy kétgyermekes családok a jellemzőek. Szomorú tény, hogy a segélyezettek között mindenhol felülreprezentáltak a szenvedélybetegek, az egyik legriasztóbb becslés szerint az aktív korú nem foglalkoztatott segélyezettek 70–80 százaléka alkoholfüggő.

Emellett a segélyezettek jelentős része már a kezdetektől, a kilencvenes évek elejétől benne van a rendszerben, tehát csak időszakosan helyezkednek el, és oda-vissza járnak a munkaügyi szervezet és a szociális ellátórendszer között.

Az új program egyik legfontosabb változása volt a segélyben részesülők munkavégző képesség szerinti „szétválogatása”, melynek értelmében ez évtől már csak az kaphatja a rendszeres szociális segílyt, aki elmúlt 55 éves, az egészségi állapota miatt alkalmatlan, illetve olyan kiskorú gyermeket nevel a háztartásában, akinek a napközbeni felügyelete nem megoldott. Országos tapasztalat, amit a jelen kutatás eredményei is alátámasztanak, hogy a kisgyermekeseket csak elvétve minősítik át rendszeres szociális segílyessé, így a közcélú munka alól sem kaphatnak felmentést. Arra azért a legtöbb helyen odafigyelnek, hogy ha mindkét szülő munkanélküli, akkor külön-külön hívják be őket, illetve a kisgyermekeseket az óvodai-iskolai szünetek idejére nem alkalmazzák.

A korábban rendszeres szociális segélyben részesülők túlnyomó többsége tehát rendelkezésre állási támogatást kap, és el kell fogadnia a képzettségének és egészségügyi állapotának megfelelő közcélú munkát. Amennyiben ezt visszautasítja, úgy három évre kizárják a segélyezésből, így nem meglepő, hogy erre csak ritkán kerül sor, főként azokban az esetekben, amikor a segé-

AZ „ÚT A MUNKÁHOZ” PROGRAM ELSŐ ÉVÉNEK EREDMÉNYEI

lyezettnek más módon biztosított a megélhetése, vagy úgy ítéli meg, hogy rövid távon kifizetődőbb az alkalmi munkavégzés.

Csak elvétve akadnak olyanok a RÁT-osok között, akik a közterületeken végzett munkát stigmatizálónak tekintik, és erre hivatkozva utasítják vissza a felajánlott munkát. Összességében elmondható, hogy a közcélú munkát visszautasítók aránya sehol sem haladja meg az 5 százalékot. Nemcsak a közcélú munka visszautasításával lehet a rendszerből három évre kikerülni, hanem a munkafegyelem megsértésével, vagyis az alkoholos állapotban végzett munkával is. Miután a segélyezettek között jelentős számban vannak alkoholbetegek, így leginkább az önkormányzatok hozzáállásán múlik, hogy mennyire veszik komolyan az alkoholfogyasztás szankcionálását. A települések nagyobb részében viszonylag elnéző gyakorlat alakult ki, nyilvánvalóan az önkormányzatoknak sem érdekük, hogy növeljék az ellátatlanok számát, mert ezeknek az embereknek a helyzete ily módon nemcsak, hogy nem oldódik meg, hanem még további problémákat is generál. A kedvezőbb foglalkoztatási helyzetű települések viszont a „zéró tolerancia” jegyében járnak el, és rendszeresen szondáztatják a közcélú munkásokat.

Azt, hogy az átsorolással, illetve a családi segélyezés megszüntetésével hosszabb távon kik járnak jól vagy rosszabbul, egyelőre nehéz lenne pontosan megbecsülni, és úgy tűnik, hogy még a szociális igazgatásban dolgozó szakemberek számára sem teljesen átlátható a rendszer. Az általunk megkérdezettek többsége a családi segélyezés megszüntetését pozitívumként értékeli, részint az élettársak közötti konfliktushelyzetek megoldódása miatt (azelőtt komoly családi vitát okozott, hogy ki kapja a segélyt)³, részint ha mindkét fél munkanélküli, akkor külön-külön ugyanazt az összeget megkaphatják. A gyermeküket egyedül nevelő szülők vagy egyéb inaktív családtaggal részesülő segélyezettek viszont egyértelműen rosszabbul járnak az átsorolással.

A rendszeres szociális segélyezettek zömét alkotó 55 évesek általában nem elégedettek az új státusukkal, úgy érzik, hogy teljesen feleslegessé váltak és sokan szeretnének – még ha ez ebben a térségben majdhogynem lehetetlen vállalkozásnak is tűnik – visszakerülni az elsődleges munkaerőpiacra, vagy legalább bekerülni a közfoglalkoztatottak közé. Ez utóbbira csak elviekben – a törvény értelmében – adott a lehetőségük, de az önkormányzatoknak épp elég problémát okoz a fiatalabbak kötelező foglalkoztatása, így csak elvétve fordul elő, hogy ebből a korosztályból is behívjanak valakit közmunkára.

4.1. Az intézményi háttérrel és a szolgáltatásokat érintő változások

A korábban minden aktív korú nem foglalkoztatott számára kötelezően előírt beilleszkedési programban való részvétel az új programban már csak a rendszeres szociális segélyezettek számára kötelező, ami azt is jelenti, hogy a rendelkezésre állási támogatásban részesülők többsége már szinte semmilyen szociális vagy foglalkoztatási szolgáltatásban nem részesül.

„Hát meg, amit olyan szépen megtanult az ember a szocmunkás főiskolán, hogy reggelente ki kellene menni a közmunkásokhoz, például ugye megkérdezni, hogy érzik magukat a munka-

³ A családok közötti konfliktusokat pedig a családi segélyezés viszonylag bonyolult számítási módja, ebből következően a segély összegének egyenlőtlensége generálták.

*helyükön, mire lenne szükségük, vagy egyáltalán mit szeretnének, egészséges-e?” (családgon-
dozó)*

A rendelkezésre állási támogatásban részesülőknek csak az illetékes foglalkoztatási szolgálattal kell együttműködniük, ami a gyakorlatban – legalábbis a dél-békési kistérségben – nem jelent többet, mint az együttműködési megállapodás megkötését, amely egyébiránt szigorúbb, mint a többi álláskezesőé. Ez utóbbiak csak a foglalkoztatási törvény szerinti állásokat kötelesek elfogadni, míg a RÁT-osok az önkormányzat által felajánlott munkát is. A foglalkoztatási szolgálatok tehát csak nyilvántartják őket, a munkaközvetítést és az ezzel járó adminisztrációs feladatokat (munkaviszony létrehozása és megszüntetése, jelenléti ívek, munkanaplók vezetése stb.) az illetékes önkormányzatok végzik.

„Hál’ Istennek nem mi küldjük orvosi vizsgálatra se őket, tehát gyakorlatilag teljesen függetlenül. Nekünk az a dolgunk, hogy az adatbázis egyértelmű legyen, hogy lássuk, amikor belemegyünk az illető ügyfélnek az anyagába, hogy ja, ő most akkor közcélún van.” (AFSZ, mezőkovácsházai kirendeltség-vezető)

Az önkormányzat és a foglalkoztatási szolgálat által működtetett közös adatbázissal kapcsolatban több probléma is felmerült. Az egyik ilyen, hogy csak személy szerinti lekérdezésre alkalmas, a különböző kategóriák (nem, életkor, családi állapot) szerinti összesítésre már nem. Emellett az önkormányzatok jó részében az adatok felviteléhez nincs meg a megfelelő személyi és a technikai kapacitás, így vannak olyan települések, ahol még el sem kezdték az adatok rögzítését.

4.2. „Az ötvenöt év felettiak eleve kudarcra ítélt csoport, ez papírmunka és kész.”

A rendszeres szociális segélyezett beilleszkedési programjával megbízott családsegítő szolgálatok többségét felkészületlenül érte az új feladat. A szociális szakemberek ennek ellenére igyekeznek a kötelezően előírt, formális együttműködésekkel valós tartalommal megtölteni, így nem elégednek meg a háromhavonkénti személyes találkozással, kivétel nélkül mindenhol havonta legalább egyszer behívják az ügyfeleket.

A rendszeres segélyezett kliensek között egy helyen sincsenek gyermekes szülők, van néhány szolgálati időt nem szerzett egészségkárosodott, a többiek mind az idősebb korosztályhoz tartozó munkanélküliek. A szakembereknek átlagosan húsz fővel kell foglalkozniuk, ami önmagában sehol sem okozott nagy leterheltséget, a problémát inkább abban látják, hogy nem tudnak olyan reálisan megvalósítható célokat kitűzni, amelyek érzékelhető változásokat jelentenének a klienseik életében. A szociális szakemberek leginkább csak kudarcokról tudtak beszámolni, amelyeket egyértelműen a külső körülményekkel és nem a klienseik motiváltságával magyaráztak. Általános tapasztalat, hogy az 55 év felettiak többsége segély helyett munkát szeretne, és ennek érdekében maga is igyekszik mindent megtenni.

„...mennek vagy a polgármesterhez vagy az ügyintézőhöz, tehát felkeresik őket. Egymást nézik is, hogy ki nem dolgozik. Tehát annyira akarnának dolgozni, hogy már a másikat nézik. Úgy érteve, hogy aki be van hívva, és látják, hogy nem dolgozik, és akkor jönnek, mondják, hogy

AZ „ÚT A MUNKÁHOZ” PROGRAM ELSŐ ÉVÉNEK EREDMÉNYEI

bezzeg az nem dolgozik, és ha én jönnék, akkor én sokkal többet ... tehát nagyon-nagyon kell a munka.” (családgondozó)

5. Közfoglalkoztatás a térség településein

5.1. A közfoglalkoztatási gyakorlat változásai az előző évekhez képest

Az „Út a munkához” program bevezetésével, a közfoglalkoztatásra szánt források átcsoportosításával a térségben gyakorlatilag megszűnt a közhasznú foglalkoztatás. Az előző években az ÁFSZ mezőkovácsházai kirendeltsége 1600–1800 fő közhasznú foglalkoztatásának támogatását tudta vállalni, ebben az évben már csak körülbelül 30 fő kerülhetett a támogatottak közé. Emellett a közmunka programok még további 300–400 főt jelentettek éves átlagban. A közfoglalkoztatás volumene egyébiránt nem változott, eddig is az önkormányzatok voltak a legnagyobb foglalkoztatók minden településen, csak most nem a munkaügyi központ adja a támogatást, és a munkát sem ők szervezik.

A régi rendszert a megkérdozett foglalkoztatási szakemberek rugalmasabbnak és hatékonyabbnak ítélik a mostaninál. Miután nem volt előírva a 90 napos kötelező foglalkoztatás, így az elvégzendő munkákhoz tudták igazítani a foglalkoztatás időtartamát, amely lehetett mindössze egy hónap, de akár egy év is. Emellett az előző rendszerben tágabb volt a közfoglalkoztatottak köre, a mostani közcélúra csak azok mehetnek, akik előzetes együttműködést teljesítenek vagy RÁT-ra jogosultak. Ebből adódóan megváltozott a közfoglalkoztatottak összetétele is, a képzetesebb, motiváltabb álláskeresőket felváltották az alacsony iskolai végzettségű, kevésbé motivált segélyezettek.

A vizsgált önkormányzatok többsége az idej évtől bevezetett közcélú foglalkoztatást pénzügyileg stabilabbnak, gazdálkodási szempontból kedvezőbbnek tartja. Az előző években a közfoglalkoztatásra szánt keret általában már szeptemberre elfogyott és a közhasznú foglalkoztatáshoz szükséges önerőt sok esetben nem tudta biztosítani az önkormányzat. Ennek ellenére találkoztunk olyan véleményekkel is, mely szerint a közhasznú munka és a közmunka nagyobb támogatottsága nemcsak hogy ellensúlyozta a közcélú keretek szűkösségét, de még anyagilag is jobban megérte az önkormányzatoknak.

„A közmunka programok általában 100 százalékos támogatottsággal működtek, tehát oda sem kellett az önkormányzatnak pénzt beinvestálni. A közhasznú foglalkoztatásnál meg attól függ, hogy a munkaügyi központnak mennyi kerete volt, de általában úgy használtuk ki, hogy maximum 100 százalékos támogatottsággal vagy esetleg 90–95 százalékos támogatottsággal. Tehát nagyon kevés pénzt kellett az önkormányzatnak a költségvetéséből hozzátenni.” (hatósági csoportvezető)

A települési önkormányzatok egy része számára jelentős nehézséget okozott, hogy az új programban az első hónap foglalkoztatási költségeit nem finanszírozta az állam. Volt olyan önkormányzat, ahol az előfinanszírozáshoz banki hiteleket kellett felvenni, de a kamatokat (8 millió forint) már nem igényelheték vissza. Másutt ezzel már előre számoltak, így az első hónapban csak annyi embert vettek fel, amennyit az önkormányzat költségvetése elbírt.

Az új program hatására csaknem mindenhol jelentősen megnövekedett a közfoglalkoztatottak száma. A jelenlegi gyakorlatot elsősorban a jogszabályi

kötelezettségeknek való megfelelés szándéka jellemzi, így a települések túlnyomó többségében a segélyezetteket csak napi hat órában, 90 napig tudják foglalkoztatni.

Az önkormányzati intézményekben dolgozó segélyezettek kissé jobb helyzetben vannak, általában ők azok, akiket nyolc órában, akár egész évre is foglalkoztatnak. Ebbe a körbe nem könnyű bekerülni, csak a képzettség, korábban már „bizonyított” segélyesek jöhetnek számításba.

A közfoglalkoztatottak számának növekedését a legtöbb településen problémának tekintik, így még a szociális segélyezési rendszer szigorításával egyetértők is ellentmondásosan ítélik meg az új rendszer hatékonyságát. Az egyik nehézséget abban látják, hogy a közfoglalkoztatottak között jelentős számban vannak olyanok, akik az elmúlt, több mint másfél évtizedben már teljesen „elszoktak” a rendszeres munkavégzéstől, ebből adódóan mind fizikailag, mind mentálisan kevésbé terhelhetőek.

A tartós munkanélküliek szociális és foglalkoztatási rehabilitációja teljesen lekerült a napirendről, az önkormányzatoknak egyedül, külső segítség nélkül kellene megbirkózniuk ezzel a feladattal. Ehhez a mostani körülmények között nincsenek meg a feltételek, így nem csoda, hogy a térséghez tartozó önkormányzatok közül többen is úgy érzik, hogy a megnövekedett létszámmal ugyanazt a munkamennyiséget csak sokszor rosszabb hatékonysággal tudják elvégeztetni.

„Csak sajnós azt vesszük észre, hogy aki valamennyire épkezlább ember, annak van munkája. És ezekkel nem tudunk mit csinálni. Én is azt vettem észre most, hogy lehet, hogy többen dolgoznak, mert több embert kivettünk, mert kénytelenek vagyunk, mert így a legolcsóbb az önkormányzatnak, mert csak 5 százalék önerő szükségeltetik a munkavégzésükhöz, de a virágágyások gazosabbak, mint előtte, amikor kevesebb ember volt kint az utcákon.” (jegyző)

A hirtelen megnövekedett dolgozói létszám egy sor technikai és szervezési problémát is felvet. Eszközbeszerzésre és infrastruktúra-fejlesztésre az önkormányzatoknak nincs elég forrásuk, így sok helyen még a tisztálkodás, átöltözés és a WC-használat is gondot jelent, vagy legalábbis csak nehezen oldható meg. Ugyanígy a „luxus” kategóriájába sorolódik a munkaruha is, amit szinte egyik településen sem tudnak biztosítani.

„Itt a 70 főre van egy 20 négyzetméteres műhely, ahol vannak, és ide feljárnak a mozgáskorlátozott mosdóba, az akadálymentes mosdóba. Hát nincs lehetőség. És akkor el lehet gondolni... vagy hazamennem, hogy úgy mondjam. Most hogyha egy olyan esős idő van, vagy bemelegy kezet mosni. Egy ilyen nagy létszámnak egy nagyobb olyan ideiglenes épületrész kellene, ahol ezeket a dolgokat, hogy lerakja a ruháját vagy átöltözik, hogy mit tudom én a kis uzsornáját vagy bármit is, de semmi, sajnós.” (szociális ügyintéző)

Összességében megállapítható, hogy a segélyezési rendszer szigorítása előtt meglévő helyi feszültségek egyáltalán nem csökkentek a településeken, csupán egy másik szintre helyeződtek át. Az új rendszer bevezetését jórészt az a társadalmi elégedetlenség generálta, hogy a segélyezéssel megszerezhető jövedelem bizonyos esetekben (családi segélyezés) elérte – az össznépi mítosz szerint meg is haladta – a minimálbér nettó összegét. A kötelezően előírt foglalkoztatás ezt a helyzetet egyáltalán nem oldotta meg, a sokszor „kapun belüli munkanélküliekként” funkcionáló közcélú foglalkoztatottak szemet szúrtnak a településen élőknek, akik ezt gyakran sérelmezik és szavá is teszik az önkormányzati illetékeseknek, sőt, sok esetben az önkormányzati tisztviselők is az elégedetlenkedők csoportjához tartoznak.

AZ „ÚT A MUNKÁHOZ” PROGRAM ELSŐ ÉVÉNEK EREDMÉNYEI

„És azokat, akik dolgoznak, az a pár ember, aki normálisan dolgozik, azt azért irritálja az a dolog, hogy a fizetése, fizetésünk majdnem ott van, ahol a közcélúaké, és nekünk azért minőségi munkát kell végezni. Eddig is, amíg közhasznúként dolgoztak, három hónapot, hat hónapot, ki mennyit, akkor is irritálta a falut. Ez kis közösség, itt mindenki, mindent lát. Meg hát mi is tudjuk, hogy hazamegy ebédelni, aztán délután már nem jön vissza. Lefekszik ebéd után.” (szociális ügyintéző)

A célcsoportra gyakorolt kedvező hatást a megkérdezettek abban látták, hogy a korábbi évektől eltérően, elvileg mindenkinek adott a lehetőség a munkavégzésre, így senkit sem kell visszautasítani azok közül, akik szeretnének dolgozni. A program legkézzelfoghatóbb hozadékát sokan a közterületek tisztaságában, „virágba borulásában” látják, bár itt is megoszlanak a vélemények. Az egyik oldalról azt kifogásolják, hogy ez csak a kirakat, a másikról viszont elismerik, hogy ugyanezt a munkát sokkal kevesebb emberrel, hatékonyabban is el lehetne végezni.

Az idei évtől bevezetett, kötelező közfoglalkoztatás pozitívumai közé a legtöbben magát a szigorítást, a szociális segély munkavégzéshez kötését sorolják. Még azok is egyetértenek a szigorítással, akik a megvalósítást és a hatékonyságot illetően elégedetlenek. Ez valószínűleg abból az általános közvélekedésből adódik, mely szerint az 1991. évi foglalkoztatási törvény túlságosan nagyvonalú volt, így az emberek az elmúlt több mint másfél évtizedben hozzászórtak ahhoz, hogy nem kell dolgozni, éppen ezért a jogszabályváltozástól remélik a munka értékének a visszaállítását is.

5.2. Közfoglalkoztatás és informális munkavállalás

Az informális munkavállalás jelentős mértéke miatt a térség több településén is jellemző volt, hogy a kötelező közfoglalkoztatás megkezdése előtt, ez év tavaszán, a munkavállalónak vagy a munkáltatónak hirtelen érdekében állt az informális munka kifehéritése.

„Na most még egy tapasztalat, valószínű, hogy ezek nem jöttek volna dolgozni egyébként sem közfoglalkoztatásba, de kb. – most számolom – egy 8–10 fő, aki az első közfoglalkoztatás időpontjáig, tehát április elsejéig, március végén, mikor ki lettek értesítve, hozták a munkaszerződésüket, hogy ők más munkáltatóhoz kívánnak menni dolgozni. Tulajdonképpen azon is elgondolkodtam, hogy talán ezzel is fehéřül a feketegazdaság, mert ezek az emberek korábban is alkalomszerűen, rendszeresen ott dolgoztak.” (szociális ügyintéző)

Volt arra is példa, hogy az önkormányzat, látva saját közfoglalkoztatási kötelezettségét, „alkut kötött” a helyi vállalkozókkal is.

„Próbálkozunk azzal, hogy a vállalkozókkal is valamilyen módon konszenzust érjünk el, tudjuk azt, hogy ki végez olyan vállalkozást, ami valamilyen szinten mezőgazdasághoz kapcsolódik, akik ezeket az embereket vagy így, vagy úgy alkalmazzák. Ezeket a vállalkozókat megkerestük, még mielőtt áprilisban ezt a közmunkaprogramot elkezdtük szervezni, és azt mondtuk, hogy mi az összes embert ki akarjuk venni dolgozni, és hozzájuk csak akkor jöhetnek el, ha munkaszerződést produkálnak. Megbeszéltük a vállalkozókkal, hogy akarnak-e munkást ebből a csapatból. Kiválasztották azt a kétszer húsz embert, akiket ők korábban is alkalmaztak, őket behívtam a kollégákkal megbeszélésre. Ott elmondtuk, hogy miről szól a történet, elmondta a vállalkozó, hogy mit tud ajánlani, én meg elmondtam azt a lehetőséget, hogy abban az esetben, hogyha szerződéssel dolgoznak, akkor három hónapig a munkabéřük 50 százalékát kapják pluszba az önkormányzattól, amiért semmit nem kell fizetni, utána három hónapig még 25 százalékot. Innentől kezdve minden hónapban a vállalkozó jelenti, hogy ki dolgozik nála. Így is volt lemorzsolódás, ezek nem jöttek össze. Tehát ezzel a kis csellel sikerült őket az elsődleges munkaerőpi-

Vida-Virág: Közmunka és napszám. Foglalkoztatás és szociális helyzet Dél-Békésben

acra visszavezetni, ehhez kellett, hogy jó viszonyban vagyunk a vállalkozókkal. Kis település a mi településünk, ismer mindenki mindenkit, meg tudtuk beszélni a vállalkozókkal, hogy miről szól a történet". (jegyző)

A napszámos munka, még ha informálisan végzik is, teljesen nyilvános, léte köztudott dolog. Az önkormányzati vezetőknek többszörösen sem érdeke, hogy informális munkavállalás miatt valakit kitegyenek a RÁT-osok köréből. Egyrészt köztudott, hogy csak és kizárólag segélyekből nem lehet megélni, így az önkormányzat terheit csökkenti, ha az emberek pénzt keresnek, és kevesebb átmeneti segélyt kell fizetni nekik, kevesebb díjhátralékos probléma van stb. Másrészt sokszor maguknak az önkormányzati alkalmazottaknak és vezetőknek is vannak földjeik, ahol maguk is alkalmaznak napszámosokat.

Van arra is példa, hogy a polgármester egyben a térség egyik legnagyobb vállalkozója, de találkoztunk olyan gyámügyi előadóval vagy családsegítővel is, aki a hivatali munkaideje előtt és után saját kertjében a napszámosokkal dolgozott együtt.

„Nem utasítottak vissza munkát (a RÁT-osok), mert mi is kompromisszumra vagyunk hajlandóak, ha valaki azt mondta, hogy szeptembertől tud jönni, nyilván mindenkitől nem tudjuk elfogadni, de ha meg tudja indokolni, meg úgy látjuk, hogy számíthatunk a munkájára, akkor megengedjük neki. Mert ugye idénymunka van, elmennék napszámba, így a segély mellett többet tudnak keresni. Kénytelenek vagyunk figyelembe venni. Mi sem akarjuk, hogy a családok ellehetetlenüljenek, vagy másmilyen segélyért járkáljanak ide, próbáljuk úgy, hogy mindenkinek jó legyen. (...) Ha valaki akar dolgozni, akkor szép pénzt kereshet. Azt még mindig nem tudja megfogni senki, hogy a kis bélyegeket beleragasszák a könyvébe, de sokszor úgy jelenik meg, hogy egy hónapban öt napot dolgozott, és közben tudjuk, hogy minden nap kint van. Most én legyek az vagy a kolléganóm, aki kimegy és ellenőrzi, nincs is rá jogom.” (szociális ügyintéző)

A térség mezőgazdasági vállalkozói abban érdekeltek, hogy a napszámos munka megmaradjon az informálisban, annak legalizálására, „kifehéritésére” egyelőre sem az önkormányzat, sem a munkaügyi központ részéről nincsenek erőteljes törekvések. Az informális munkavállalás erőteljes jelenléte átszövi a mindennapokat.

Vannak kevésbé elnéző önkormányzatok is, akik bár megnehezítik a munkavállalást, de mindig hagynak egy kiskaput, hogy azt ne lehetetlenítsék el. Ebben az esetben nincs másról szó, mint a közfoglalkoztatott fegyelmezéséről. Még a „rendpárti” önkormányzatok közfoglalkoztatási elképzelései is figyelembe veszik mezőgazdasági munkák szükségességét, és a közfoglalkoztatás szervezését a rohammunkákhoz igazítják.

„Mi úgy csináljuk a munkaidő-beosztást, hogy reggel hattól vagy héttől dolgoznak egyig, hogy még tudjanak menni napszámba. Arra is odafigyeltünk, hogy azért ne járjanak anyagilag rosszul az emberek. (...) Mi is arra vigyáztunk, hogy azért ne toljunk ki az emberekkel, nem akarunk mi rosszat a közmunkában résztvevőknek, tehát tudjon időben elmenni még plusz munkát vállalni. Aki szorgalmas, az akár napi tizenkét- tizennégy órát is tud dolgozni. (Sic!) Ha valaki nálunk dolgozik héttől egyig, utána hazamegy, kettőtől még mehet címerezni, kapálni. (jegyző)

5.3. Közfoglalkoztatási stratégiák a térség településein

A vizsgált települések önkormányzatainak közfoglalkoztatási gyakorlata igen eltérő; általában azt mondhatjuk, hogy azok az önkormányzatok tudtak valamelyest előrelépni a bővülő közfoglalkoztatás adta lehetőségekkel, amelyek eleve jobb helyzetben voltak, ahol a településen található valamiféle innovatív kezdeményezés, vállalkozói szellem. Ebből következően e települések eltérő gazdasági lehetőségei, adottságai alapján a közfoglalkoztatások is igen széles skálán mozognak. A legtöbb helyen a közfoglalkoztatás tartalma nem változott, az önkormányzatok csak és kizárólag a törvényi kötelezettségnek próbálnak megfelelni. Ugyanakkor a település társadalmi összetételének valamint az önkormányzati intézmények és szolgáltatások mennyiségének és minőségének függvényében jelentős különbségeket találunk.

Azokon a településeken, ahol nincsenek szakmunkások sem, illetve nincsenek, vagy alig vannak intézmények, a közfoglalkoztatás tartalma szinte csak a közterületek rendben tartására korlátozódik. A közfoglalkoztatottak kényszerűen magas száma miatt e munkáknak alig van tartalma, nyilvánvaló, hogy ezek a tevékenységek senkit sem közelítenek a munka világához.

„A régi temetőt rakták rendbe, fűvet nyírnak. Hát munka lenne, mert éppen rendbe lehetne ezt a falut hozni, de úgy dolgoznának, ha egy emberhez egy felügyelőt raknánk. De hát itt szakember is kevés van, nem is tudom a RAT-osok közül, a negyvenvalahányból hánynak van szakképesítése. A legtöbbnek nincs meg a nyolc általános, van, akinek még annál is kevesebb. Tehát csak segédmunkásnak használjuk őket. Annak örülnek, hogy akkor dolgozhatnak még négy és fél hónapot, mert azt tudják, hogy olyan túlzottan nem kell nekik dolgozni, és azért mégis fizetést kapnak. (szociális ügyintéző)

Ez év tavaszától jelentős mértékben megnövekedett és igen széles skálán mozog az intézményekben dolgozó közfoglalkoztatottak száma. Voltak települések, amelyek a közfoglalkoztatási tervek elkészítését az intézmények „igényfelméréseivel” kezdték; közfoglalkoztatottak alkalmazása a helyi intézményekben a települési önkormányzatok számára jelentős megtakarításokat eredményezett. Van olyan település, ahol a közfoglalkoztatottakra építve még bővítették is a településen nyújtott szolgáltatásokat: a tanyagondnoki szolgálattól kezdve a közétkeztetést biztosító étteremben, az önkormányzati földeken a közétkeztetésben felhasznált zöldséget megtermelő munkásokon keresztül mindenki közfoglalkoztatott. Azaz minden közcélú munkást próbálnak „hasznosítani” a rendszerben. Bár ezekben az esetekben teljes értékű munkákról van szó, de a foglalkoztatottnak sokkal rosszabb feltételek mellett kell elvégezniük a munkát, mint közalkalmazottként.

„Az intézményekben takarításra, karbantartásra tudjuk őket alkalmazni, pedagógusunk is volt, a napközit úgy oldottuk meg, hogy volt egy óvónői végzettségű, illetve egy középiskolai tanári végzettségű, és nem kap állást, közmunkán van nálunk. Más is megcsinált, nagyon meg vannak vele elégedve, meg nagyon szeretik, de hát nem tudjuk mi sem felvenni, ez egy nagyon szomorú dolog szerintem. Látom, hogy ad be pályázatokat, próbálkozik. Pályakezdő és általában megkötik, hogy valamennyi időnek el kell telni, matematika-számítástechnika szakos. Ők viszik a napközit, és ezzel tulajdonképpen a normatívából is tudunk kicsit spórolni. Volt egy harmadik hölgy, akinek viszont végzettsége volt és őt is így vették ki a munkaügyi központból. Ő fejlesztő pedagógus és ő foglalkozik SNI-s gyerekekkel. Legalább pluszszolgáltatásokat tudunk vinni az iskolába, de sajnos szükségünk is van rá.” (szociális ügyintéző)

Önkormányzati megtakarításokat eredményez az is, ha közfoglalkoztattakkal végeztetik az intézmények felújítását, korszerűsítését. Ebben az esetben az önkormányzatnak csak az anyagköltséget kell fedeznie.

„Valahol a szegénységünk is hozza, mert régen volt egy karbantartó brigádunk, aki az intézményeknél végezte a karbantartást, illetve a közterületeket tartotta rendben, hatan voltak, ebből most egy fő van, aki állandó. Ő egy festő végzettségű, aki az intézmények festését, mázolását elvégzi. A RAT-osokból veszünk ki ilyen végzettségűt, mellé adjuk segítségül, és ilyesmire nem költünk, csak az anyagköltséget fizetjük ki. Így az intézmények karbantartásához, takarításához nyújtunk segítséget, közterület karbantartásához, parkgondozáshoz, közterületek csatornahálózatának tisztításához, hogy a belvizes időszakban ne öntsön el minket a csapadékvíz.” (szociális ügyintéző)

Vannak olyan foglalkoztatási formák, megoldások is, amelyek az önkormányzati megtakarításokon túl már valamiféle kezdeményezőkézséget, kreativitást is mutatnak. Ennek egyik példája, amikor az önkormányzat az önrészt biztosította a közfoglalkoztatottak bevonásával egy pályázat megvalósításában.

„Ez 700 000 forintos munka, amit most megcsinálnak az árokásással, ez azt jelenti, hogy a térfelügyelő kamerarendszer-pályázatunknak az önjelét kiásattatjuk velük. Erre lehetőséget ad a jogszabály, amikor szerződéseket kötünk, hogy akár ilyen dolgokat is megcsináltassunk.” (alpolgármester)

Egyetlen településen találkoztunk olyan próbálkozással, amikor az önkormányzat külső szolgáltatóval (szociális otthon, vízművek) vette fel a kapcsolatot, ott helyezte el közcélú munkáit. Ebben az esetben a közfoglalkoztatottak teljes értékű, piaci munkát végeznek, a külső szolgáltató elvárásainak kell megfelelniük. Ugyanakkor ez a foglalkoztatási forma a munkavállalók számára nemcsak a folyamatos, teljes munkaidejű állást jelent, hanem egyfajta „várólistát” is az elsődleges munkaerőpiac irányába.

6. Összefoglalás

Az önkormányzatok segélyezési és közfoglalkoztatási gyakorlatait jelentős mértékben befolyásolja az ott élők társadalmi összetétele és a térség gazdasága, jelen esetben egyrészt az idősebb korosztályokhoz tartozók magas aránya, másrészt a napszamos munka mindennaposága, nagyon mély beágyazottsága a helyi társadalomba. Ezen a két alapvető, kifejezetten erre a térségre jellemző jelenségen túl, a segélyezési és foglalkoztatási gyakorlatot az önkormányzatok helyi „hagyományai” és adottságai is befolyásolták. A segélyezési rendszer szigorítása viszont nem vezethető le az önkormányzatok eltérő társadalmi-gazdasági lehetőségeiből, hiszen a vizsgált települések mindegyikében szűkítették a méltányosságból adható ellátások körét, illetve megnehezítették a segélyekhez való hozzájutást.

A legrosszabb helyzetben lévő települések a szigorításokat a források szűkösségével, míg a kedvezőbb társadalmi-gazdasági adottságokkal rendelkezők a „jóléti függőségben” élők attitűdjeinek megváltoztatásának szándékával magyarázták. Ez a gyakorlat már az „Út a munkához” program bevezetése előtt jellemző volt a településekre, de az alanyi jogon járó segélyek jogilag is kodifikált kondicionálissá válása minden bizonnyal erősíti, illetve erősíteni fogja ezt a tendenciát.

AZ „ÚT A MUNKÁHOZ” PROGRAM ELSŐ ÉVÉNEK EREDMÉNYEI

Azt, hogy az „Út a munkához” program keretében a közfoglalkoztatási feladatok szervezését és lebonyolítását teljes egészében az önkormányzatokra bízta, az önkormányzatok többsége olybá vette, hogy egy újabb kötelezően ellátandó feladatot varrt az állam a nyakába, amelyhez sem a finanszírozást, sem az eszközöket nem biztosította. Az önkormányzatok többségének a megnövekedett volumenű közfoglalkoztatás jelentős mértékű anyagi és adminisztrációs többletterheléssel járt együtt.

Ugyanakkor a jelenlegi közfoglalkoztatási gyakorlat jelentős megtakarításokat is eredményezett az önkormányzatok számára, amennyiben lehetővé tette, hogy a korábbi közalkalmazotti státuszokat közfoglalkoztatottakkal töltsék be. Azzal, hogy a közalkalmazotti munkakörök alsó szegmense (takarítók, karbantartók, konyhai alkalmazottak, hivatalsegédék, házi gondozók) a közfoglalkoztatás keretei közé szorult, nemcsak költséget takarított meg az önkormányzat, de a foglalkoztatottak kiszolgáltatottságát is fokozta. A közfoglalkoztatásban végzett munkák szélesedésével a közfoglalkoztatottak között is erősödött a differenciálódás és a versenyhelyzet, hiszen nem mindegy, hogy kit milyen munkára, mennyi időre vesznek fel dolgozni. Sőt, a közfoglalkoztatásnak van egy vékony szegmense, ahonnan az elsődleges munkaerőpiacra is át lehet kerülni. A közfoglalkoztatottak közötti versenyhelyzet másik aspektusa az életkor. Ebben a térségben a közfoglalkoztatási lehetőségek szűkössége és az 55 év felettiek nagyon magas aránya miatt ez utóbbi korcsoport szinte teljes egészében a rendszeres szociális segélyezettek közé szorult, azaz „hivatalosan” is feleslegessé vált, még a közfoglalkoztatás minimális piacán is.

Az önkormányzatok közfoglalkoztatási gyakorlatait két dimenzió mentén összegezzük: az egyik a „rendpártiság”, azaz hogy mennyire veszik komolyan a rendszerben lehetőségként felmerülő fegyelmező eszközöket (ennek egyik legjobb indikátora az alkoholszonda rendszeres használata, az alkoholfogyasztás szankcionálása, illetve a feketemunkához való viszony), illetve, hogy a települési önkormányzat mennyire innovatív a közfoglalkoztatások gyakorlatának megvalósulásakor.

Azt mondhatjuk, hogy azok a települési önkormányzatok valósították meg legsikeresebben a számukra előírt közfoglalkoztatási kötelezettséget, amelyek egyszerre voltak rendpártiak és innovatívak. Ezekben az esetekben egy totális rendszert sikerült kiépíteni a falu állampolgárai köré, amely egyrészt – az állami normatívák maximalizálásán alapuló szociális szolgáltatások működtetése révén – senkit sem enged kiesni a „szociális hálóból”, másrészt mindenkit megpróbál a helyi munkaerő-piaci viszonyok függvényében (ami alapvetően a mezőgazdasághoz kötődő, többnyire informális alapuló napszámos munkát jelenti), mentális és fizikai állapotának megfelelően „hasznosítani”, és ezt az ellenőrzések és szankciók fegyelmező erejével fenntartani. Mindez azt jelenti, hogy a jelenlegi segélyezési és közfoglalkoztatási rendszer – jelentős állami finanszírozással! – megteremtette az elsődleges munkaerőpiacon nem foglalkoztatott személyek teljes ellenőrzésének, mindennapi életük befolyásolásának lehetőségét, a települések vezetői számára.

VIRÁG TÜNDE–ZOLNAY JÁNOS

Csapidába került önkormányzatok, csapidában tartott szegények – közfoglalkoztatás a Csereháton

A településeken egyszerűen nincs elegendő közmunkával ellátható feladat, vagy az elvégzendő munkák szakember- és eszközigénye messze meghaladja a közfoglalkoztatás lehetőségeit. Ugyanakkor a felülről nyitott kassza és a program ideológiája arra ösztönzi az önkormányzatokat, hogy az ésszerűségi megfontolásokon túl, akár üresjáratban, vagy nagyon alacsony hatékonysággal is működtessék a rendszert. A kötelező közmunka ütközhet az időszakos alkalmi napszamos munka lehetőségével. A program a legrosszabb helyzetű gettófalvakban nem csökkentette, hanem inkább erősítette a munkanélküliek kiszolgáltatottságát, tartós személyes függőségét az erőforrások felett rendelkező helyi hatalom képviselőitől, illetve káoszt teremtett ott, ahol korábban úgy-ahogy működtethető volt a közfoglalkoztatás helyi rendszere.

1. A térségről

A domborzatilag tagolt, kisebb völgyek és dombhátak sorozatából álló Cserehát klasszikusan aprófalvas táj. Előnytelen fekvésének, hiányzó erőforrásainak köszönhetően tradicionálisan elmaradott területnek számít. A szocializmus évtizedeiben hátrányai tovább nőttek, s a hatvanas évektől a rendszerváltásig jelentős népességvesztés szenvedett el. Így ma a Cserehát az ország egyik legelaprózottabb településhálózatú vidéke. Az Encsi kistérség településeinek átlagos lélekszáma a térség egyetlen kisvárosát (Encs) is beszámítva, mindössze 776 fő volt 2005-ben (a Borsod megyei átlag 2080, az országos pedig Budapest nélkül is 2691 fő). A falvak átlagléttszáma ugyanakkor csak 522 fő, az általunk felkeresett mikrotérségi központok zöme is mindössze 500–1000 lakos közötti, de van olyan körjegyzőségi és oktatási központként működő település, ahol alig ötszázan élnek. E térség mezőgazdaságának valaha elsősorban Kassa volt a felvevőpiaca, annak vonzáskörzetébe tartozott. A térség északi települései jóval közelebb fekszenek Kassához, mint saját kistérségi központjukhoz, de sem a buzitai határátkelő megnyitása, sem a schengeni övezethez való csatlakozás nem tüntette el a határt. Bár a határ menti, és a főútvonal közelében fekvő magyarországi települések egy része Kassa agglomerációs, vagy legalábbis ingatlanspekulációs övezetévé vált; egyelőre csak a jövő ígérete, hogy az Encsi kistérség régi kapcsolata a kassai munkapiaccal visszaáll.

Ha a kistérség településeinek társadalmát vizsgáljuk, fontos különbségeket fedezhetünk fel a Hernád folyó völgyében elhelyezkedő nagyobb települések, városok és a Belső-Csereháton található apró- és kistalvák között. A szocializmus időszakában a központoktól legtávolabb eső, határ menti területek településeiről, elsősorban a bekörzettesített aprófalvakból történt a legnagyobb mértékű, akár 50 százalékot is meghaladó elvándorlás. A térség délebbi, az ipari központokhoz, azaz lehetséges munkahelyekhez közelebb fekvő településein ez kevésbé volt jellemző, ugyanakkor itt a tömeges napi és heti ingázás volt jellemző, elsősorban Miskolc, a Sajó-völgy és Budapest irányában. A rendszerváltást követő gazdasági átalakulás, a térség ipari üzemeinek megszűnése után az elvándorlás jelentősen mérséklődött, egyes települések esetében meg is fordult, de fennmaradt etnikailag szelektív jellege, amely a romák arányának fokozatos növekedését eredményezte. A cigány lakosság aránya a becslések szerint ma a térség össznépségét tekintve eléri a 25 százalékot.

A kilencvenes évektől a Cserehátként jelzett társadalomföldrajzi területhez tartozó Encsi kistérségben – hasonlóan a tájegység részét képező Edelenyi és Szikszói kistérséghez – 1990 óta az országosan tapasztalhatóval ellentétes demográfiai folyamatokat figyelhetünk meg.¹ Miközben az ország lakónépessége csökkent, addig e kistérségekben a rendszerváltást követően nemcsak hogy lelassult a fogyás, de a vidék néhány, etnikai-társadalmi értelemben vett gettótelepülésén jelentős mértékű növekedésnek indult a népességszám. Emelkedett a 14 éven aluliak és a cigány népesség aránya, a munkanélküliség és az inaktivitás mind az országos, mind a megyei átlagnál lényegesen magasabb. Az ingázás a rendszerváltás előttihez képest drasztikusan beszűkült, munkanélküli családok szivárogtak vissza korábban odahagyott településükre. A foglalkoztatás, elhelyezkedés lehetőségei a térségi központban és a folyóvölgy nagyobb településein kedvezőbbek, elsősorban a közlekedésnek köszönhetően, míg a központoktól távolabb eső, kisebb településeken alig akad munkahely, az önkormányzat a legnagyobb foglalkoztató.

2. Munkaerőpiac, foglalkoztatás, munkanélküliség

A Cserehát évtizedekkel ezelőtt sem biztosította lakói megélhetését. Már a hetvenes években tanulmányok sora bizonyította, hogy a térség jelentős részéről lehetetlen a napi ingázás, a döntően mezőgazdasági jellegű területeken a termelőszövetkezetek nem biztosítják a lakosság megélhetését, a Cserehát – különösen a belső területei – összefüggő, hátrányos helyzetű térség. Az itt élők többsége nem helyben dolgozott, hanem a Borsodi iparvidék üzemeibe, bányáiba ingázott, vagy Miskolcon és távolabbi munkahelyeken, Budapesten vállalt munkát. Az Encsi kistérségben a nyolcvanas évek elején mintegy hatezer ingázó munkavállaló élt.

¹ A térségről számos leíró, elemző tanulmány született. A teljesség igénye nélkül: Ladányi János – Szelényi Iván (2004): *A kirekesztettség változó formái*. Napvilág Kiadó; G. Fekete Éva (2005): *Cigányok a Cserehát-Hernád-Bódva vidékén. Tájegységi elemzés*. In: Baranyi Béla (szerk.): *Roma szegregációs folyamatok a csereháti és dél-baranyai kistérségekben*. Gondolat Kiadó: 53–84.; Virág Tünde (2006): *A gettósodó térség. Szociológiai Szemle* 1: 60–76; Osgyáni Gábor (2008): *Mindentől távol – Falvak a Tornai-medencében*. In: Váradi Monika Mária (szerk.): *Kistelepülések lépéskényszerben*. Új Mandátum Kiadó: 196–232.; Virág Tünde (2009): *Szegények a kistelepülések fogságában – a szociálpolitika mindennapi gyakorlata egy hátrányos helyzetű térség településein*. *Esély* 2.

A nyolcvanas évektől kezdődően a munkahelyek leépülése mindenekelőtt azokban a gazdasági ágazatokban volt számottevő, ahol az államszocializmus időszakában elsősorban szakképzetlen munkaerőt, többségében cigányokat alkalmaztak. Az elhúzódó, tartós foglalkoztatási krízis oka azonban nem csupán a tágabb térség ipari üzemeinek megszűnése, hanem a helyi, térségi foglalkoztatási kapacitások eltűnése, illetve radikális összeszűkülése is. A munkaügyi kirendeltség adatai szerint az egykori encsi tanácsi költségvetési üzemnek 150 dolgozója volt, a Mezőgép 35 főt, az encsi ruhagyár 350, a ruhaipari kishévízkezelő 150 embert alkalmazott, a Csereháti Erdő és Fafeldolgozó Gazdaság (SEFA) 100 embert foglalkoztatott. De a megmaradt üzemek létszáma is jóval kisebb ma, mint két évtizede: az encsi bútorgyár például valamikor több mint 400 embernek adott munkát, ma 150 alkalmazottja van.

A foglalkoztatási krízis harmadik fontos oka a mezőgazdasági termelőszövetkezetek gyors megszűnése volt. Az egykori mezőgazdasági szövetkezetek többsége persze országszerte megszűnt, a megmaradók is bérelt földön gazdálkodnak, és ingatlanok, állatállományuk, telephelyeik, halastavaik stb. jelentős részét eladták. Döntő jelentőségű azonban, hogy a szövetkezetek helyén milyen méretű gazdaságok alakultak, és mekkora hányad jutott a helyieknek a földből és a vagyonból. Az Encsi kistérségben mindössze három mezőgazdasági termelőszövetkezet nem szűnt meg teljesen, illetve jogutód nélkül. A fancsali és a novajdrányi szövetkezet minimális létszámmal működik, míg az encsi Agrárcentrum a térség egyetlen jelentősebb méretű mezőgazdasági üzemeként 100 embert foglalkoztat. A többi szövetkezet megszűnt, vagyonát elképesztően alacsony, esetenként névleges áron külső vevőknek értékesítették. A helyi gazdák közül csak nagyon kevesen voltak képesek olyan méretű mezőgazdasági vállalkozást indítani, amely időszakos vagy napszamos munkát kínál.

A térségben alkalmi munkavállalásra az elmúlt években telepített gyümölcsösökben lenne lehetőség, általában alkalmi munkavállalói kiskönyvvél. A gyümölcsösök tulajdonosai az állami támogatás, az olcsó földek és a helyben korlátlanul rendelkezésre álló képzetlen munkaerő miatt települtek a térségbe. A potenciálisan foglalkoztatható képzetlen munkások azonban akkora számban élnek itt, hogy csak töredékük juthat munkához az ültetvényeken.

Az Encsi kistérségben a foglalkoztatás szintje rendkívül alacsony, az aktív korúak mindössze 37–38 százaléka rendelkezik bejelentett munkahellyel, de ez az arány a Belső-Cserehát településeiben jóval alacsonyabb, vannak települések, ahol a közintézményekben foglalkoztatottakon kívül csak néhányan dolgoznak, míg a központban némileg kedvezőbb a helyzet. A regisztrált munkanélküliek száma 4000–5000 között mozog; ötödük alacsony iskolai végzettségű, tehát legfeljebb az általános iskolát fejezte be. 2009 augusztusában a regisztrált munkanélküliek közül 240 fő kapott álláskeresési járadékot, 140 álláskeresési segélyt. A versenypiaci állásajánlatok száma 650 körül mozgott, a munkaügyi kirendeltségen hozzávetőlegesen ennyi embert is tudtak kiközvetíteni. Az első pillantásra némileg meglepő adat oka, hogy a munkapiaci rendszer nemcsak zárt, hanem kistérségi, mikrotérségi és települési szinten egyaránt erősen és személyre szólóan szelektív. A szűk munkaerőpiac a munkaadók számára átlátható, a döntések pedig perszonalifikálódtak: pontosan tudják, hogy kire van, még inkább, hogy kikre nincs szükségük.

AZ „ÚT A MUNKÁHOZ” PROGRAM ELSŐ ÉVÉNEK EREDMÉNYEI

„Ha leülünk a foglalkoztatókkal, akkor ugye, nem árulok el nagy titkot, belenéznek a névsorba, tehát a rendelkezésre álló, általunk regisztrált, álláskereső munkanélkülieket tartalmazó névsorba és mondják sorra, hogy ez sem kell, ez sem kell, ez sem kell. Megy az információ, egyik adja a másiknak.”

A munkaügyi kirendeltség intézményi keretek között legalizálja ezt a személyválogató gyakorlatot. Ebből adódóan semmiféle garancia sincs arra, hogy a munkapiacra kelendő szakmákkal bárki el tud helyezkedni, ha személyét nem tudja elfogadtatni. A munkaügyi kirendeltség vezetői szerint alapvető probléma, hogy a térségben az elmúlt húsz évben nem történt olyan méretű beruházás, amelynek jelentős munkapiaci hatása lett volna. Ennek egyik oka, hogy itt „leamortizálódott a népesség, élükön a cigánysággal”. Ugyanakkor azt is elismerik, hogy korszerű ipar nélkül nem lehet korszerű szakemberképzést szervezni. A gyakorlati képzést végző kisvállalkozók nem a szakma egészére, hanem legfeljebb az éppen szükséges munkákra okítják a tanoncokat, illetve a szűk és szelektív kereslet miatt alacsony a potenciális munkavállalók motivációja, hiszen senki sem lehet biztos abban, hogy a megszerzett szakmával el is tud helyezkedni.

A munkaügyi kirendeltség vezetői szerint a szervezet képtelen meghatározni, hogy melyek azok a piacképes szakmák, amelyeket akár a szakmunkásképzés, akár a felnőttképzés keretében és az elhelyezkedés reményében érdemes lenne tanítani. „Tizenöt éve sötétben tapogatózunk.” Csakhogy ennek az állításnak van egy rejtett tartalma; nemcsak a gazdasági aktivitás, hanem az alkalmazandó munkaerő személyre szóló, szelektív válogatása is oka annak, hogy elvben semmiféle szakma nem nyújt garanciát az elhelyezkedésre. A képzések másik részét a munkaügyi kirendeltség is tartalmatlan, „alibi” képzésnek tartja, beleértve azokat a saját maga által szervezett kurzusokat, amelyek a hiányzó általános iskolai végzettség megszerzését segítik.

Az uniós és főként a schengeni övezetbe történő csatlakozás óta elvben lehetőség van a szlovákiai munkavállalásra, illetve magyarországi termelők, szolgáltatók szállíthatnak a szlovákiai felvevő piacra. Az eddigi tapasztalatok szerint a várakozások eltúlzottak. A schengeni csatlakozás óta egyetlen alkalommal dolgoztak nagyobb csoportban asszonyok a kenyheci ipari parkban: egy gépkocsi-üléshuzatot gyártó üzemben végeztek kárpitos munkát. Minimálbérért dolgoztak teljesítménybérben. Csakhogy a szlovákiai minimálbér alacsonyabb, mint a magyarországi, és a rendkívül kemény normák miatt nemhogy többet, de kevesebbet vihettek haza. Az encsi munkaügyi kirendeltség, illetve a város köztudomása szerint „úgy bántak velük, mint az állatokkal”.

A helyi és a távolabbi munkapiacnak természetesen van egy olyan része, amely láthatatlan a munkaügyi kirendeltség és az önkormányzatok számára. 2009-ben mintegy 2000 alkalmi munkavállalói kiskönyvet adtak ki a kirendeltségen. A mezőgazdasági és az építőipari alkalmi munkák részben láthatatlanok és kontrollálhatatlanok. Az időszakos, alkalmi napszámos, a hetelős – formális, vagy informális – foglalkoztatás szálai egyénenként, településenként a kistérség határainál jóval messzebbre nyúlnak. Még a gettófalvakban is élnek olyan családok, akiknek vannak rokonaik, barátaik, „üzletfeleik” más, prosperálóbb településeken, vagy akár Miskolcon, Budapesten, és időnként munkát is tudnak vállalni.

3. A közfoglalkoztatás helyi dilemmái

Az „Út a munkához” program, illetve a keretében szervezendő közfoglalkoztatás többféle anyagi érdekeltséget teremtett az önkormányzatok számára. A RÁT és a közcélú munka központi finanszírozása kedvezőbb, mint a rendszeres szociális segélyé, így az önkormányzatok érdekeltté váltak abban, hogy 2009. áprilisától mindenekelőtt azokat hívják be közcélú munkavégzésre, akik 2008-ban magas összegű rendszeres szociális segélyt kaptak. Ugyanakkor a közmunka finanszírozása felül nyitott kasszát hozott létre, éppen olyan időszakban, amikor a kiadásokat megszorító, vagy kordában tartani akaró kormányzat szeretné felszámolni a felülről nyitott kasszákat. Egy önkormányzat, ha úgy látja jónak, akár az összes RÁT-os munkanélkülit bevonhatja a közfoglalkoztatásba, a munka hatékonyságát senki nem ellenőrzi. Az önkormányzatok többsége gyorsan felmérte, hogy nekik az éri meg, ha a program átmeneti évében minél hosszabb idejű közfoglalkoztatásba vonja be azokat, akik 2009-ben a legmagasabb családi segély összegével megegyező RÁT-ra jogosultak, mert így olcsóbb, és így van esély arra, hogy ezek az emberek egy időre visszakerülnek a munkaügyi ellátó rendszerbe, és nem terhelik a települési kasszát.

„A közcélú megéri anyagilag az önkormányzatnak. A közfoglalkoztatás növekedése kizárólag annak tudható be, hogy míg közcélúnál az öt százalékot fizetjük, addig a RÁT-nál a húsz százalékot. A tavalyi rendszerben kilencven-tíz volt a közcélú, a közhasznúnál pedig hetven-harminc százalék volt a finanszírozási arány. Ugyanakkor a RÁT központi költséghányada kilencven-nyolcvan százalékra csökkent a rendszeres szociális segélyhez képest. Csakhogy a mostani RÁT 28 500, míg a rendszeres szociális segély akár ötvenvalahány ezer forint is lehetett a tavalyi számítási mód okán. Ugyanis a családi szerkezetet vizsgálva kiegészítettük a plafonig, így volt, aki 56 ezret kapott. Átmeneti szabályként erre az összegre jogosult most is, ha RÁT-ra jogosult. Ezért okosabb volt közcélúba tenni őket. Az önkormányzatnak az az érdeke, hogy elsősorban azokat a személyeket tegye be a rendszerbe, akiknek a magasabb összegű tavalyi RÁT van folyósítva, és addig alkalmazzuk ezeket, amíg a 200 munkanap meg nem lesz neki, hogy essen ki a mi rendszerünkéből, menjen át a munkaügyi központ ellátásába – álláskeresői támogatás – és, majd ha onnan visszajön, akkor már csak a 28 500 forintot kell fizetni. Vissza RÁT-ra, és vissza közcélúvá. Ennyiről szól az UMA a mi kistérségünkben, mert itt nincs munka, nem utaznak, nem is dolgoztak sehol.” (jegyző)

A szisztéma legnagyobb belső ellentmondása abból fakad, hogy a közfoglalkoztatás megszervezése, lebonyolítása a települési önkormányzatok felelőssége. Ez a struktúra még inkább helyhez köti a munkaerőt, ahelyett, hogy mobilizálná, miközben a magyarországi alacsony aktivitásnak, különösen az alacsony képzettségűek alacsony aktivitásának egyik legfontosabb oka éppen a mobilitás hiánya. Az önkormányzatok elbeszélésében állandó ellentmondás, hogy hiányolják az „értékteremtő” munka feltételeit, ugyanakkor hallani sem akarnak arról, hogy együttműködjenek más önkormányzatokkal vagy kistérségekkel.

Az önkormányzatok számára a gyakorlatban az jelenti a közfoglalkoztatás egyik legnagyobb feladványát, hogy a településeken egyszerűen nincs elegendő közmunkával ellátható feladat, vagy az elvégzendő munkák – például intézmények felújítása, bővítése, karbantartása, infrastruktúra fejlesztése – szakember- és eszközigénye messze meghaladja a közfoglalkoztatás lehetőségét. Ugyanakkor a felülről nyitott kassza és az egész projekt ideológiája – tehát, hogy a „becsületlen munkából megélő emberek irritáló ingyen segély helyett a tartós munkanélküliek is végezzenek hasznos munkát” – arra ösztönzi az önkormányzatokat, hogy az ésszerűségi megfontolásokon túl, akár

AZ „ÚT A MUNKÁHOZ” PROGRAM ELSŐ ÉVÉNEK EREDMÉNYEI

üresjáratban, vagy nagyon alacsony hatékonysággal is működtessék a rendszert. Az ebből adódó konfliktusok elkerülése attól függ, hogy sikerül-e az érintetteknek helyben megegyezniük a munka tartalmáról és intenzitásáról. A konszenzus egyik módja az, ha a közmunkát, illetve annak bérezését emelt összegű segélynek tekintik, és a közcélú munkának csak a látszatát tekintik fontosnak. A másik lehetőség, ha az önkormányzat megkísérli ésszerű módon foglalkoztatni a közcélú munkásokat, szűkre szabja a létszámot és szelektál.

A kistérség központjában, 2009-ben 100–140, az előző évben viszont csak 60 közfoglalkoztatott dolgozott. 2008-ban 350 rendszeres szociális segélyezett volt, 2009-ben viszont 438 RÁT-os. Hat embernek irodákban, további tíz főnek pedig különféle önkormányzati intézményekben szerveztek munkát. A többiek a közterületen vannak, az utcákat söprik, a parkokat gondozzák, virágokat ültetnek, árkokat takarítanak. A város vezetése számára nyilvánvaló volt, hogy ennyi embernek képtelenség 90 napig értelmes munkát adni. A közfoglalkoztatottakat a Városgazda Kht. foglalkoztatja, de közvetlen munkáltatójuk a polgármester. A munkások nyolc csoportban, nyolc vezető irányításával végzik a munkájukat. Az önkormányzat szerint a korábbi létszám nemcsak közelebb állt a valós közfoglalkoztatási igényekhez, de a közfoglalkoztatottak összetétele is kedvezőbb volt. 2009-ben ugyanis csak az lehet közcélú munkás, aki jogosult a RÁT-ra, és a közfoglalkoztatottak körében csökkent a kvalifikált szakemberek aránya. Érezhető, hogy a város informális, de kemény belső szelekciót alkalmaz: az általa jó munkásoknak tartott közcélúakat egyazon csoportba szervezi, és az általa hasznosnak ítélt munkákhoz rendeli. A többieket lényegében segélyezettnek tartja, akik alibi munkát végeznek.

„Kegyetlenül nehéz ennyi embernek hasznos munkát adni. Ha a csoportot a feladatnak megfelelően tudnánk kiszélesíteni, mert ismerünk mindenkit, akkor jóval kevesebb emberre lenne szükség ugyanennek a feladatnak az ellátására. Egyébként irritálja a lakosságot; jelentik is, hogy itt ennyi ember nem csinálja a munkát, ott ülnek az emberek. Annyi embernek sokkal több feladatot el kellene látni. Múltkor is Fügödről telefonáltak fel. Ott ültek az árok partján. És nem azt mondják, hogy nem csinálják a munkát, hanem hogy még nagyobb problémát csináltak, mert szemeteltek, étkeztek, eldobálták a papírt. Fügöd egy cigány településrésze Encsnek. Ha piaci szemlélettel csinálnánk, akkor lényegesen kisebb létszámmal el lehetne látni a dolgot. Sokszor elmondtam itt a munkahelyi vezetőknek, hogy ha netalántán elvégzik a munkát és leülnek, akkor ne itt üljenek le, hanem menjenek odébb, hátrébb, ne lássa a nép.” (kht. vezető)

Eltekintve azoktól a településektől, amelyek annyira peremhelyzetűek, hogy az ott élők képtelenek időszakos munkához jutni, az egyik fő konfliktusforrást az időszakos munkalehetőségek, a napszámos munka jelenti. A szezonális munkát a kistelepülések önkormányzatai bizonyos határok között tolerálják, hiszen egy kis faluban nehéz felvállalni azokat a konfliktusokat, amelyek a segély megvonásából erednek, főleg, ha a település vezetése maga is érintett a napszámosok alkalmazásában. Ugyanakkor a nagyobb településeken más az alkalmi munka nagyságrendje és kisebb az önkormányzat toleranciája. Ha a nyári időszakban a közmunkások negyede betegállományba megy, mert időszakos munkát végez, főként a mezőgazdaságban, akkor azt az önkormányzat igyekszik maximálisan szankcionálni.

4. Kistelepülési stratégiák

Az önkormányzatok még a nagyobb településeken is alkalmatlanok arra, hogy megszervezzék és lebonyolítsák több tucat, vagy több száz ember üzemszerű foglalkoztatását. Ebből adódóan a helyhez kötött és rengeteg üresjáratú működő, közcélú foglalkoztatás igazodik a helyi társadalmi és hatalmi viszonyokhoz. A helyi vezetés ambícióitól, rátermettségétől, forrás-szerző képességétől és a helyi társadalmak kirekesztettségének mértékétől függően, a közmunkák szervezése is különbözőképpen alakult.

Első településünk innovativitásával tűnik ki környezetéből, és azzal, hogy a falu társadalma egyelőre többé-kevésbé integrált. Bár három helyi és egy külső vállalkozó jelentősebb területű földet művel, illetve tart juhokat és húsmarhát, a munkanélküliek száma tartósan magas. A lakosságnak körülbelül a fele cigány, de a cigány családok számottevő részének volt, vagy ma is van valamilyen állandó, időszakos, formális vagy informális kapcsolata a falutól távolabbi munkapiaccal, ahova naponta vagy hetente ingáznak.

Az alig ötszáz fős faluban a szomszédos településeknek is szolgáltató, de kizárólag cigány gyerekeket oktató nyolcosztályos iskola, óvoda, és önálló jegyzőség működik. Az önkormányzat ragaszkodik intézményeihez, jölehet a falu nem cigány családjai kivétel nélkül máshová járatják gyerekeiket. E település és a legközelebb eső általános iskola fenntartói megegyeztek a tanuló, főként a cigány tanulók „racionális elosztásáról”. A racionalitás azt jelenti, hogy a települések arra törekszenek, hogy egy alacsonyabb cigány arányú iskola kialakításával ellensúlyozni tudják a távolabbi iskolaközpontok, mindenekelőtt a kistérségi iskolák szívóhatását, ezzel hosszabb távon biztonságban tudják intézményhálózatukat.

Az önkormányzat egy OFA-program keretében három cigány asszonyt alkalmazott „pedellusként”, egyiküket az óvodában, kettőt pedig az iskolában, a program ideje alatt mindhárman leérettségiztek és OKJ-s szakmát (gyógypedagógiai asszisztens) szereztek. Az önkormányzat pályázati pénzek, többletszolgáltatások bevonásával önálló családsegítő szolgálatot működtet, aminek látható és érezhető hatása van a település mindennapjaiban, hiszen a falu életében folyamatosan, hosszú évek óta jelen levő szociális szakemberek pontosan ismerik a település szinte minden családjának problémáját, konfliktusait, egymáshoz való viszonyát. A folyamatos gondozással, a problémák preventív kezelésével szinte teljes mértékben elkerülhetőek a súlyos krízishelyzetek. Az intézmények működtetésével a helyi önkormányzat a legjelentősebb foglalkoztató a településen. Ugyanakkor a polgármester szerint a munkanélküliség alapvető forrása a lakosság képzetlensége.

„Az önkormányzat intézményeiben, a polgármesteri hivatalban, az iskolában, az óvodában, a gondozási központban, a falugondnoki szolgálatban negyvenen dolgoznak, de ebből kevés a helyi. Mert képzetlenek. Milyen munkát tudnánk nekik adni? Mert ilyet tudunk, hogy takarítónő, karbantartó, esetleg rendbe teszik a parkot, kiegészítő munkára tudunk helyieket felvenni. Az iskolába tanár kell, tanító kell, képzettség kell, az óvodába szintén, még ha dajka akar lenni valaki, ahhoz is képzettség kell. Jelen pillanatban itt egy kocsmán van és két bolt... Innen ha elutaznak, ami nem könnyű, csak úgy van valamennyi embernek munkahely, vállalkozóhoz eljárnak, útpályákra meg építkezésekre. De ez minimális. Szerintem pillanatnyilag nyolc ember, ha eljár így dolgozni. A boltban, kocsmán kívül egy vállalkozónk van, de annak sincs megrendelése, tavaly egész évben egy embert tudott foglalkoztatni. El kell járni minden munkáért messze... terv meg kíséreltszinten van több vállalkozáskezdemény a faluban, de ezek még nem értek révbé... Az állami erdőzet, vagyis az Észak-Erdő Rt. éves szinten közmunka kereté-

AZ „ÚT A MUNKÁHOZ” PROGRAM ELSŐ ÉVÉNEK EREDMÉNYEI

ben vagy öt-hat éve olyan öt-hat embert foglalkoztat hat-hét hónapra, változó, mikor mennyit és mennyi időre.”

2008-ban a községben 67 ember (család) részesült rendszeres szociális segélyben. A felülvizsgálat során 48 esetben állapították meg a rendelkezésre állási támogatást. Ezeket az embereket kell beforgatni ebben az évben a közfoglalkoztatásba. 2009 nyarán az önkormányzat 22 közcélú munkást alkalmazott. Többségük az utcán kaszál, gyomlál, takarít a közintézményekben, hárman végeznek irodai munkát, velük az önkormányzat kiváltja a közalkalmazotti státuszokat. A településen alapvetően az elvégezhető feladatok és azok szezonális határozza meg, hogy hány embert vonnak be a közcélú foglalkoztatásba. Télen legfeljebb nyolc vagy hat embernek tudnak értelmes munkát adni. A polgármester véleménye szerint valamennyi RÁT-os tartós munkába állítására kevés az esély.

„Nem mondom, van mit csinálni. De ha negyven ember elkezd dolgozni, nagyon hamar elfogy a tennivaló. Ez egy nagyon kis falu. Most huszonkét emberünk dolgozik, de ebből van takarító az óvodába, iskolába, van kisegítő a konyhán, van a gondozási központban egy kisegítő, aki segít bevásárolni, kiviszi az ebédet. Ilyenekkel próbálkozunk, hogy hasznos munkával töltsék el az időt. Lehet akárhány embert foglalkoztatni, csak be kell számolni arról, hogy mit akarunk velük csináltatni. Az nem jó, ha én felveszek negyven embert, és csak húsz embernek tudok munkát adni. Most három-négy hónapra foglalkoztatunk embereket, nem egy évre. Arra nem figyel senki, hogy őket tudjuk-e irányítani valakivel, mert nem biztos, hogy van erre alkalmas személy. Alig tudok egy munkavezetőt találni. Van egy kistraktorunk, amivel fűvet nyírunk, van öt gépünk, amivel rendben tartjuk az árokparkokat, a temetőt meg mindent. Végül is mindent levágunk a faluban, annak fejében, hogy ez is munkahely meg munka. Meg összetakarítottunk, meg árkot tisztítottunk, szemetet szednek, ültettünk ötszáz darab fát, locsoltatom, az önkormányzati utakat tisztítjuk ki, ahol benőtte a gaz. Most pályázhat az önkormányzat anyagra is, korlátozottan... A mi viszonylatunkba tudunk pályázni szerszámra és anyagra egymillió ötszázezer forintot. Ha anyagot akarok venni, tudjuk azt, hogy ez semmi. Hogy a falu tényleg olyan szép legyen, amilyennek szeretnénk, ahhoz tízmillió kellene... A faluházat is terveztük. Mondjuk bontott anyagból, a közmunkás szépen meg tudná pucolni, de hát oda is szakember kell, aki irányítja őket. A falat még fel tudnánk rakni bontott téglából, de az alaphoz kavics kell, cement kell, vasanyag, minden egyéb. Olyan képzés, amelyik egy-egy munkakörhöz kellene, nem nagyon valószínű így meg, ha csak valaki el nem megyen önszántából, beiratkozik, és valamit elvégez. De amíg vannak ezek az átképzések a munkaügyön, lehet parkgondozó meg fűnyíró. De hát egy hónap alatt mit lehet? Hát van egy papírja. Lehet, hogy egy fűnyírónak, aki gyakorlatias, annak talán elég. De ha valaki kitanul olyat, amit még sosem csinált, még otthon sem, nem biztos, hogy rá lehet bízni azt, amire képzettsége, papírja van. Azért kicsi rátermettség is kell bizonyos dolgokhoz. Mert sok van, aki elvégezte az általános iskolát, és azóta nem dolgozott soha sehol, csak otthon tengődik... Nem lehet felelősségteljes munkákra befogni.”

A közcélú foglalkoztatás egy másik közfoglalkoztatásai programmal konkurál: az állami erdőgazdaság által szervezett közmunkaprogramban 2009-ben mindössze öt ember vett részt.

„Kijön az erdőszet vezetője. Először velünk egyeztet, mert most már annyira elege van a dolgozó, hogy a munkaügyi központból kér ki embert és próbálja őket... Neki kell munkások után futnia?! Miért? Valamivel magasabb bérért dolgoznak, és ott kapnak kiegészítő juttatásokat. Dolgozni kell, ez a lényeg, ott ki kell dolgozni a nyolc órát. Nincsenek ezek az emberek ehhez hozzászokva. Hosszú éveken át a közcélú munkát kvázi szociális juttatásként gondolták, ami jár nekik, mert lényegesen magasabb jövedelmet kapnak. Nincsenek hozzászokva a követelményekhez.” (jegyző)

A falu vezetése szerint a legnagyobb probléma az, hogy ebben a rendszerben sem nyílik lehetőség értelmes, értékkeremtő munkára, pedig nekik

rengeteg ötletük lenne. A felszíni vízelvezetés rendezése megoldható lenne a közfoglalkoztatás keretében, egy megüresedett téesz-tanyában önthetnék az ehhez szükséges betont – a tervnek a forráshiány szab gátat. Értékteremtő, termelő, a faluközösségnek hasznot hajtó, a községi vagyon gyarapodását szolgáló foglalkoztatást szeretnének a településen. Ehhez azonban nem talál-
nak támogatást.

Különböző, állami tulajdonban lévő terület gondozását is vállalná az önkormányzat, hogy közmunkáit foglalkoztassa. A Közútkezelő feladata a közutak karbantartása, de az önkormányzat úgy látja, hogy a „Közút” nem győzi a munkát. Körülbelül két éve határátkelőhely nyílt Szlovákiába, a falutól nyolc kilométerre, de az út nehezen járható, két autó nem fér el egymás mellett, mert az utak szélét benőtte a gaz és a bozót. Az önkormányzat ezeket az útszéleket megtisztíttatná közmunkásaival, ha az állam jogot és lehetőséget adna erre.

A Belső-Cserehát gettófalvaiban ennél sokkal reménytelenebb a helyzet. Ezekből a falvakból az elsődleges, legális munkaerőpiacon szinte senki nem tud munkát vállalni; a polgármesterek többsége egy kezén számolva sorolja a szerencsés foglalkoztatottakat. A helyi emlékezet szerint az itt élő cigány családok jelentős része már a nyolcvanas évek közepén is a – megyében szinte először megszervezett – tanácsi közmunkán dolgozott. Ezek a családok több mint húsz éve távol vannak az elsődleges munkaerőpiacról. A kapcsolatok hiánya és a gettófalvak „rossz híre” miatt a belső-csereháti gettótelepülésekről az alkalmi, napszámos munkák piacán is sokkal nehezebb megjelenni. Ugyanakkor ezekben a falvakban kevés intézmény működik, ha van is egy alsó tagozatos iskola, az elmúlt évek iskola-összevonásainak köszönhetően annak fenntartója már egy másik település, ebből következően az önkormányzati foglalkoztatás mozgástere is sokkal szűkösebb.

A családok mindennapi élete sajátos belső szabályok alapján szerveződik, aminek természetes velejárója a készpénzes vagy áruhiteles uzsora, a szükségletek azonnali kielégítésének, valamint a szélsőségesen egalitáriánus elosztásnak a parancsa, ami nem csak a karitatív akciókat lehetetleníti el, hanem mindenféle foglalkoztatási, megélhetési projektet is csírájában fojt el. Az egyik településen egy elnyert OFA-pályázat lehetőséget adott volna arra, hogy az iskolában hat évig két cigány fiatalat foglalkoztassanak pedagógiai asszisztensként, akik közben érettségit és OKJ-s képzést is szerezhettek volna. A projekt megvalósításáról végül lemondott a község vezetése, mert a személyek kiválasztása túlzottan nagy konfliktusokat generált a faluban. A közfoglalkoztatás esetében is megfigyelhető hasonló jelenség. Az egyik képviselő a régi iskolaépületet fűtötte közmunkásként, s mivel a polgármester meg volt elégedve a munkájával, a támogatott közfoglalkoztatási program végeztével is alkalmazni szeretne volna. Erre azonban nem volt lehetősége, mert a „kivételezés” miatt éles vita robbant ki a képviselő-testületben.

A hitelek, a szívességek rendszere és az uzsora átszövi a falvak mindennapi életét, mélyen beágyazódott a helyi társadalmi viszonyokba, s valószínűleg a túlélés nélkülözhetetlen eszköze. Minden olyan szereplő folyamatosan hitelez, aki megteheti: a bolt, a kocsmá, az önkormányzat, az alpolgármester, a polgármester.

Jártunk olyan gettófaluban, ahol két, egymással konkuráló csoport váltja egymást az önkormányzatban, és az éppen „hatalmon levők” nem csak azt határozzák meg, hogy ki uralja a helyi hitelpiacot, hanem azt is, hogy ki és miként rendelkezzen a közcélú foglalkoztatás felett. Mindennek pedig már munkapiaci következményei is vannak. A hitelpiac feletti uralom megszer-

AZ „ÚT A MUNKÁHOZ” PROGRAM ELSŐ ÉVÉNEK EREDMÉNYEI

zésének feltétele, hogy a faluban megszüntessék a független kereskedelmet és az ahhoz kapcsolódó hitelezés lehetőségét. A közcélú munkások feletti rendelkezésnek pedig az a feltétele, hogy elvágják a munkapiacra vezető utakat.

A helyi hatalmi harcok eredményeképpen a jelenlegi vezetés ellehetetlenítette riválisa üzletét; a bolt kényszerű bezárásával megszerezték a helyi hitelpiacot. Azóta sincs bolt a faluban. Viszont a jelenlegi önkormányzat hitelt nyújt a segély terhére, illetve az önkormányzati vezetők különböző formákban maguk is hiteleznek. Az alpolgármester például havonta disznót vág, és irreális áron porciózza ki a húst, amit nem tanácsos nem megvenni. Tőle függ ugyanis az önkormányzati hitelezés, és ő dönt arról, hogy ki kap közcélú munkát és kit hová osztanak be. A jelenlegi vezetés malmára hajtja a vizet, hogy a feketemunkán ért közfoglalkoztatottat ki kell zárni a közfoglalkoztatásból és segélyezésből, riválisa ugyanis egy ideje több-kevesebb rendszerességgel munkásokat szervez az erdészethez, akiket az önkormányzat először 2009 tavaszán hívott be közmunkára. Mindez azt mutatja, hogy ebben a faluban a hitel- és árupiac, és a közfoglalkoztatottak feletti rendelkezés mindenek felett áll, a vezetés minden eszközzel akadályozza, hogy a helyiek külső munkához jussanak, a közcélú munkások a falu határát sem léphetik át. Mindent meghatároz és áthat a személyes függés rendszere.

Ezekben a falvakban minden külső törvény, szabály, szokás, vagy kívülről érkező projekt működésképtelen. A családok egyetlen mindennapi, élő kapcsolata a külvilággal a polgármester személye. Ennek érzékletes példája, hogy az egyik településen az orvos csak úgy hajlandó kijönni a faluba rendelni, ha a polgármester is jelen van, mert „ő tud rendet tartani közöttük”, sőt, arra is volt példa, hogy amikor a faluból hívták a rendőrséget, ők is csak a polgármesterrel együtt merészkedtek be ide.

A szóban forgó gettófalut mintegy hatszázan lakják. A nyári hónapokban RÁT-ot 19-en kaptak, és 114 ember dolgozott közmunkásként. Az arány paradox módon arra utal, hogy a közmunkát senki nem vette komolyan a faluban. Az önkormányzat úgy kalkulált, hogy ha mindenkinek RÁT-ot fizetnek, az mintegy 800 ezer forinttal terhelne meg a költségvetés kiadási oldalát, míg a közmunka „csak” 500 ezer forintjába kerül. Ebben a faluban nem egyszerűen komolytalan vagy alibi jellegű a közfoglalkoztatás, hanem kéthónapos időtartamot követően egész egyszerűen szétesett. Áprilistól október végéig tart(ana) a faluban a közfoglalkoztatás. Májusban négy csoportra osztották a közmunkásokat, és felosztották a teendőket. Június végére a program egyáltalán nem működött: arra sem volt képes senki, hogy regisztrálja, kik vették fel a munkát, kik hiányoznak. Júliusra tudomásul vette a polgármester, hogy reménytelen a közmunka látszatának fenntartása is. Normális munkavégzést csak az intézményekben és a hivatalban dolgozó közfoglalkoztatottaktól lehetett elvárni. Az óvodában öt közfoglalkoztatott dolgozik, ketten közülük dajkák. Az iskolában hárman dolgoznak, egyikük pedellus.

Korábban ebben a faluban a közmunkák szűkössége a rászoruló munkanélküliek jutalmazásának, fegyelmezésének eszköze volt, ami azzal is járt, hogy kialakultak az adott feladatok viszonylag hatékony elvégzésére alkalmas kis „brigádok”. Az „Út a munkához” program bevezetése ebben a gettófaluban a munkamorál teljes szétesését, kétségbeesítő káoszt és anomikus viszonyokat eredményezett. Korábban a közmunkások úgy-ahogy rendben tartották a közintézményeket, közttereket, 2009 nyarán viszont lapátjukra támaszkodó cigány nőket és férfiakat lehetett látni a faluban.

A települések többségében, akit lehetett, hivatalsegédet, takarítót, óvodai dajkát eddig is közmunkában foglalkoztattak, és a folyamatos közfoglalkoztatás igen jelentős értéket, presztizst jelentett a településen, bár minden egyes intézményi foglalkoztatásnál érvényesült a szelekció: „megnéztük, hogy kit lehet betenni konyhára takarítani, mert oda azért nem lehet mindenkit”. De vannak olyan falvak is, ahol a közintézményekbe, „bizalmi” állásba nem engedik be a közcélú munkásokat, az iskolában dolgozó takarítónő sem lehet közcélú munkás, mert a polgármester úgy véli, nem lenne jó, ha a felújított, értékes számítógépekkel felszerelt iskolában akárki közel férkőzhetne a vagyontárgyakhoz. A közcélú munkások e faluban csak felügyelet mellett festhetnek az intézményekben, de az udvaron egyedül is felvágthatják a fát.

Az esetleges intézményi foglalkoztatáson túl a többség mindenhol az árkokat tisztítja, kaszálja a füvet a temetőben, az utcán dolgozik. A településszépítő és karbantartó, utcán, közterületeken végzett munka – „rendben tartjuk a falut” – a közmunkások alapvető feladata. „Két hölgy van, aki próbál virágot ültetni, de nem mindig sikerül.” A közmunkásokat általában 4,5 hónapig tartó turnusban foglalkoztatják. De ősszel és télen nem lesz már annyi feladat, hogy mindenkit bevonjanak a közfoglalkoztatásba, akkor elég lesz egy-két ember. Most viszont van dolog, „most nő a fű”. Alkalmi többletfeladatot jelent a községi tulajdonban lévő épületek felújítása, a középületek kifestése, valamint az útfelújítás. Noha fegyelmi problémák, ahogy korábban, úgy most is előfordulnak – vannak, akik elmennek munka közben, italoznak –, ezeket igyekeznek „házon belül” orvosolni. Az írásbeli figyelmeztetés az alkalmazott eszköz, még senkit nem zártak ki a közfoglalkoztatásból és a szociális ellátásból. Annak olyan kemény következményei vannak, amelynek ódiáját az önkormányzatok nem vállalják magukra.

5. Összefoglalás

Az „Út a munkához” program keretében szervezendő közfoglalkoztatásnak az Encsi kistérségben szerzett tapasztalataink alapján négy alapvető beépített „gyártási hibája” van.

(1) A korábbinál jóval több munkanélkülit megmozgató közmunka megszervezését, lebonyolítását továbbra is a települési önkormányzatokra bízták; ezáltal még inkább helyhez kötötték a munkaerőt, ahelyett, hogy mobilizálnák. Mobilizációs stratégiát követve a közmunkát kistérségi szinten, vagy akár nagyobb földrajzi körben, több kistérség együttműködésében is meg lehetne szervezni. Ugyancsak ésszerű lenne, ha a közmunkások nagyobb állami, vagy állami megrendelésű projekteken, infrastrukturális beruházásoknál is dolgozhatnának, de akár kölcsönözhetnék is az önkormányzatok a munkaerőt magáncégeknek, a bevételt pedig közcélokra fordíthatnák. Az önkormányzatok egyfelől hiányolják az „értékteremtő” munka feltételeit, másfelől hallani sem akarnak arról, hogy együttműködjenek más önkormányzatokkal, vagy kistérségekkel.

(2) A településeken egyszerűen nincs elegendő közmunkával ellátható feladat, vagy az elvégzendő munkák – például intézmények felújítása, bővítése, karbantartása, infrastruktúra fejlesztése – szakember- és eszközigénye pedig messze meghaladja a közfoglalkoztatás lehetőségeit. Ugyanakkor a felülről nyitott kassza és a program ideológiája arra ösztönzi az önkormányzatokat, hogy az ésszerűségi megfontolásokon túl, akár üresjáratban, vagy nagyon alacsony hatékonysággal is működtessék a rendszert.

AZ „ÚT A MUNKÁHOZ” PROGRAM ELSŐ ÉVÉNEK EREDMÉNYEI

(3) A kötelező közmunka ütközhet az időszakos alkalmi napszámos munka lehetőségével. Az alkalmi és a feketemunka jelentőségét nem lehet eléggé hangsúlyozni. A magyarországi foglalkoztatási ráta másfél évtizede rendkívül alacsony, illetve alacsony szinten stabilizálódott. Ennek alapvető oka, hogy az alacsony képzettségűek aktivitása rendkívüli mértékben alacsony – mindössze 28 százalékos, szemben az EU 47 százalékos átlagával. Az elsődleges munkapiacról kihullott rétegek számára a szociális jövedelmek mellett az időszakos, alkalmi és az informális munkavégzés jelenti a fő megélhetési forrást.

(4) Az önkormányzatok még a nagyobb településeken is alkalmatlanok arra, hogy megszervezzék és lebonyolítsák több tucat vagy több száz ember üzemszerű foglalkoztatását, s ez tág teret nyit a szelektivitásnak. A helyhez kötött és rengeteg üresjáratú működő közcélú foglalkoztatás igazodik a helyi társadalmi és hatalmi viszonyokhoz. A program a legrosszabb helyzetű gettófalvakban nem csökkentette, hanem inkább erősítette a munkanélküliek kiszolgáltatottságát, tartós személyes függőségét az erőforrások felett rendelkező helyi hatalom képviselőitől, illetve káoszt teremtett ott, ahol korábban úgy-ahogy működtethető volt a közfoglalkoztatás helyi rendszere.

Abstracts

Judit Csoba: The Old and New Systems of Public Employment (On the way in the “Ways to Work” Program)

The aim of the article is to investigate under what circumstances and how efficiently the public employment programs function. These programs are widely used to socially integrate the active-aged unemployed people partaking regular social allowances. In the focus of the study the “Ways to Work” program was set, out of other simultaneously operating types of public employment programs. We studied the validity of the hypothesis that the “Ways to Work” program launched on the 1st of January in 2009 has not brought about fundamental changes: neither in terms of the number of those persons who were offered the possibility of return to labour market, nor regarding the type of employment and the various outcomes it does not significantly differ from the indices of the previously organised public employment programs.

Kerstin Udvari and István Varga: The planned lack of planning – An analysis of public employment plans

This study examines the extent to which the public employment plans of the “Ways to Work” program reflect the goals formulated by the codifiers, namely facilitating access or return to the labour market. It has become compulsory for all settlements to make a public employment plan since 2009. Our study inspected the plans of 51 settlements coming from the 7 most disadvantaged conditions. The plans have been hastily made without any profound preparations. The goal of local authorities was only to meet the requirements of law, in fact, little effort was devoted to analyze either the local specialities, needs, or even the possibilities. Indeed, the way the aims can be fulfilled had not been thought over. The plans also reveal that for those unskilled who are permanently unemployed, this program can not offer to gain appropriate work experience that could be utilized in the primary labour market. However, it will cost more for local authorities to subsidize together with the new system of employment than it did before. The smaller a settlement is, the bigger the burden will be to back and complete employment.

László Bass: Effects of the “Ways to Work” Program – Experiences of a Questionnaire Survey

There is practically no opportunity for work in the most deprived small areas, especially at small settlements. The majority of the population of these areas makes its living out of transfer income and social aid. As it is also proven by our data collection, these forms of income only allow conditions of life below poverty threshold and public employment cannot worthily improve either the financial situation of families. The majority of those, being employed in public employment have been exclusively making their living by this form of employment for years now. Public employment is clearly making an obstacle to get back to labour market, considering that this system conservates the status at the labour market of everyone being involved in it.

Anna Hamar: Renewed Continuity. Public Employment in a Micro-Region in North-East Hungary

The changes in the supply services and the system of public employment favour small settlements in this micro-region, in larger settlements the controversial aspects of this program have sharply emerged. The public employment program organised by local councils cannot offer work for all unemployed residents. The drastic increase of the number of the unemployed has not coupled with the extension of the scope of

ABSTRACTS

jobs offered, and there are no resources to finance the purchase of devices required in work either. The new system has not had any or hardly any favourable outcomes compared to the previous public employment practice of the settlements, and it has reinforced the selection of the public workers. The program reproduces the most disadvantaged group of the unemployed whose livelihood is exclusively based on aids and social benefits. For them this program is unable to provide any chance for reintegration in labour market.

Monika Mária Váradi: The Ways, Turnings and Twistings of Public Employment in a Micro-Region of Small Settlements

The „Ways to Work“ program has not mitigated the inequalities among the settlements in terms of the public employment opportunities. The result of the lack of financial resources is that the neediest persons are unable (or able only to a very limited extent) to get access to work experience offered by public employment and the surplus income opportunities exactly in those disadvantaged villages where the number of the unemployed residents is the highest. Public employment does not fulfil the function of reintegration in the labour market, not only because of the limited capacities of the primary labour market, but also because the majority of the subsidized workers gains such work experiences that are valueless outside the subsidized labour market. The importance of informal and illegal jobs has only slightly reduced owing to the implementation of the program, since the families cannot spare these types of income. The attitude of the majority of local councils towards informal/illegal jobs is permissive or even supportive, but access to informal/illegal income is restricted by the new system of public employment.

Anikó Vida and Tünde Virág: Public Employment and Day Labour. Employment and Social Welfare in South-Békés County

Employment and livelihood is characterised by a cyclical time management here, derived from large-scale agricultural (vegetable and fruit) production, the everyday tasks and necessities of day labour and its deep social integration. Since neither the agricultural entrepreneurs, nor the leaders of the local councils are interested in legalising day labour, therefore the majority of the settlements try to balance between public employment and seasonal jobs. Those local councils could make use of the opportunities of the extended public employment, which were in a better starting position, whereas in those settlements where qualified experts and institutions are missing, public employment is restricted almost exclusively to disposal of refuse and tidying public premises. Generally, the latter ones use the possible means of disciplining to a lesser extent, whereas in advantageous settlements, applying the principle of zero tolerance, the slightest consumption of alcohols may lead to the exclusion of the given person from the system of public employment.

Tünde Virág and János Zolnay: Local Councils and Poor People Trapped – Public Employment in Cserehát

In these villages there are simply not enough tasks and jobs to be fulfilled in the framework of public employment, or the tasks to be fulfilled require such means and expertise which are far beyond the possibilities of public employment. At the same time, the support of the state budget and the ideology of the program motivate local councils to ignore rational considerations and to operate the system even with very low efficiency. The compulsory public employment may clash with the opportunities offered by occasional day labour. The program in the ghetto villages that are in the worst position has not reduced but, rather, increased the helplessness of the unemployed, their permanent personal dependency from the representatives of the local authorities having dispose of resources, and has created chaos even in those settlements where formerly the local system of public employment more or less could be operated.

esély

2010/1

Social Policy Journal

CONTENTS

SPECIAL ISSUE

- 4 **Judit Csoba:** The Old and New Systems of Public Employment
(On the way in the "Ways to Work" Program)
- 25 **Kerstin Udvari and István Varga:** The planned lack of planning –
An analysis of public employment plans
- 46 **László Bass:** Effects of the „Ways to Work” Program – Experiences
of a Questionnaire Survey
- 65 **Anna Hamar:** Renewed Continuity. Public Employment
in a Micro-Region in North-East Hungary
- 79 **Monika Mária Váradi:** The Ways, Turnings and Twistings
of Public Employment in a Micro-Region of Small Settlements
- 100 **Anikó Vida and Tünde Virág:** Public Employment and Day
Labour. Employment and Social Welfare in South-Békés County
- 119 **Tünde Virág and János Zolnay:** Local Councils and Poor People
Trapped – Public Employment in Cserehát
- 131 Abstracts