

UDVARI KERSTIN–VARGA ISTVÁN

Tervezett tervezetlenség – közfoglalkoztatási tervek tartalomelemzése

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 élősködő 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).

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 megmérettetett, „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 szerven 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 rendezhetők:

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 Bátorfyerényei 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 teljesíthetők 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 beemeltetik 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 kistépüléseken, 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, amelyekre 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 Bátonyterenyei, 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 koncentrálódásának mintázatával függ össze. Éppen ezért érthető, ha a két aprófalvas kistérségben (Encsi, Sásdi) a tartós munkanélküliekkel, segélyezettakkal elsősorban a kistelepüléseken, aprófalvakban találkozunk, míg másutt az alacsony népességszám és a szegénység koncentrálódása 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 Bátonyterenyei 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.

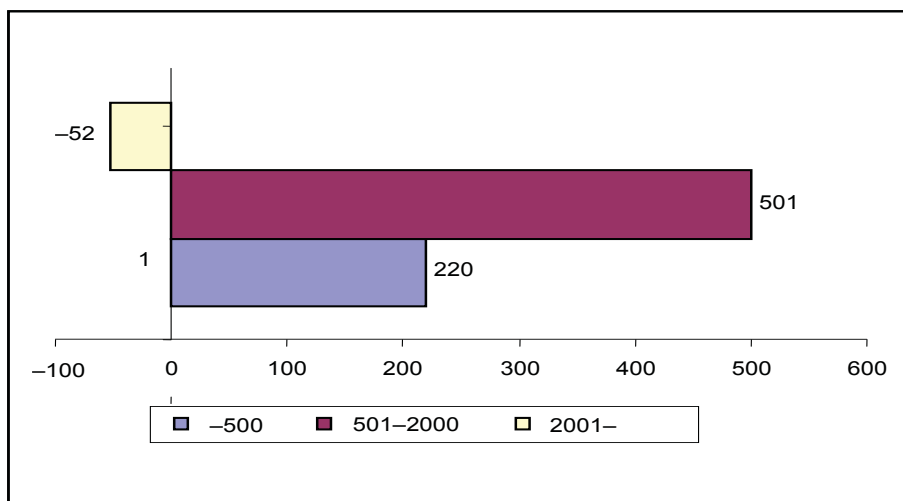
1. táblázat A 2008-ban Rendszeres Szociális Segélyt igénybe vevők és 2009-ben RÁT-ot és Rendszeres Szociális Segélyt igénybe vevők számának alakulása kistérségenként

RSZS/RÁT + RSZS	Csengeri	Encsi	Mező- kovács- házai	Sásdi	Bátony- terenyei	Hevesi	Bakta- lórántházai
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 csak 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
Bátonyterenyi	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

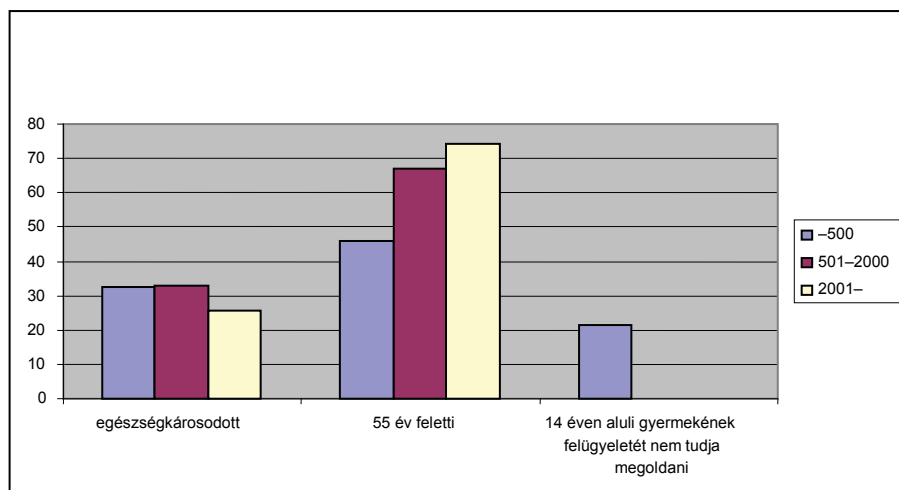
Településnagyság szerinti bontásban látható, hogy míg a kis és közepes lélekszámú településeken 8,5 százalékos a rendszeres szociális segélyre jogosultak aránya az aktív korú nem foglalkoztatottakon belül, addig a 2000 fő lakosnál nagyobb településeken eléri a 10 százalékot.

Ha megvizsgáljuk, hogy a rendszeres szociális segélyre való jogosultság okai hogyan oszlanak meg, láthatjuk, hogy míg a Bátonyterenyi 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 előrejedésének folyamatától.)

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

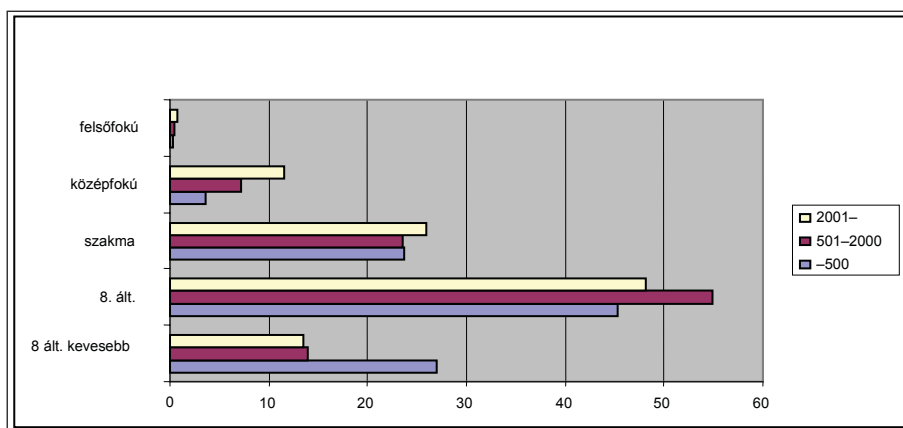
Ha az okokat településnagyság szerint vizsgáljuk, látható, hogy minél nagyobb egy település, annál meghatározóbb az életkor szerepe.

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-

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 lélekszámaival – 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 jószerivel 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 negatívumnak, 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 Munkaügyi 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 álláskeresői 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 semmiféle 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 fogalmaznak 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
Összesen	51	18	17	16

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 találunk 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 mindenként 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, nádvagás, veszélyes fák kivágása, új facsemeték 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 segítség); 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); vagyongvédelmi 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 szakmákig (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.

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.

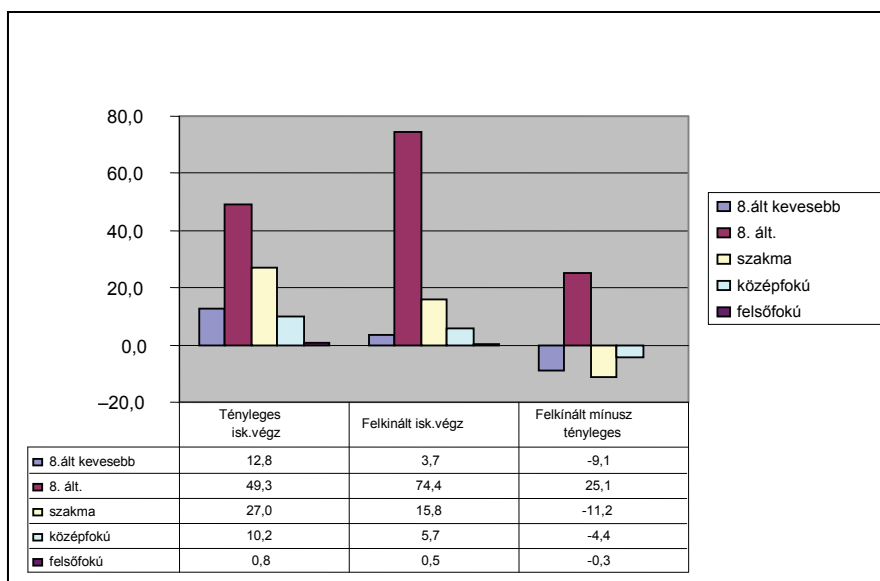
Itt jegyezzük meg, hogy bár volt olyan adatsor a közfoglalkoztatási terv statisztikai adatlapjában, amelyben szerepelt a 35 évnél fiatalabbak illetve a nyolc általánosnál alacsonyabb iskolai végzettséggel rendelkezők aránya, továbbá külön is fel kellett tüntetni a nyolc általános és az annál alacsonyabb 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 általánost 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 „munkaerő-hiány” 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.

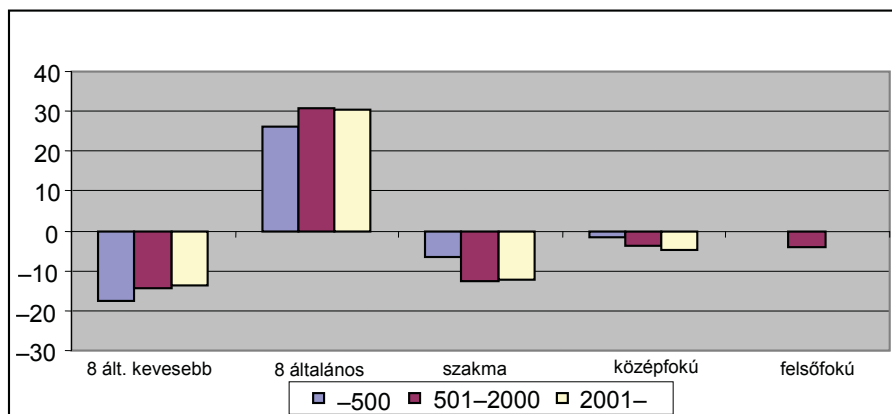
4. ábra A RÁT-osok tényleges iskolai végzettsége és a felkínált munkák iskolai végzettség igénye



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 tervekben 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	Bátöny- tere- nyei	Sásdi	Hevesi	Mező- kovács- házai	Encsi	Csengeri	Bakta- lóránt- 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 összehasonlítható 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 összehasonlítható 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 többbe 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-

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 indokoltatlan, 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-kisérő 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 lakosságszám (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 föltehetően 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.