

KOLTAI LUCA – KULINYI MÁRTON¹

A közfoglalkoztatást szervezők értékei²

A közfoglalkoztatás rendszere 2011 óta jelentős átalakuláson megy át. Mára az állam és az önkormányzatok már 200 milliárd forint feletti közforrást fordítanak ennek az évente 200–300 ezer családot érintő munkaerő-piaci eszköznek a működtetésére, így nem csoda, hogy a jelentősége jóval túlmutat a szakpolitikán, és a témája a mindennapi közbeszéd részévé vált. A tanulmányban bemutatott szervezeti kutatás célja, hogy országos képet adjon a közfoglalkoztatást végző szervezetek munkatársainak vélekedéseiről a közfoglalkoztatással kapcsolatban, valamint arról, hogy mit tartanak megvalósíthatónak benne, mit gondolnak annak hatásairól, s a céljaik eléréséhez mérnek-e, vizsgálnak-e valamiféle hatást, eredményességet. További kérdés még, hogy mit tudnak, mit gondolnak a dolgozók kilépés utáni helyzetéről, milyen feladatokba vonják be a dolgozókat, munkakészségük javulása, szinten tartása érdekében, valamint hogy milyen a szervezetek szakmai felkészültsége és milyen hiányokat lehet megfogalmazni ezzel kapcsolatban.

Bevezető

A közfoglalkoztatás rendszere 2011-től jelentős átalakuláson ment át. Ez alapvetően érintette a közfoglalkoztatás célrendszerét, eszközeit, az igazgatási, valamint a finanszírozási rendszerét. A korábbi („Út a munkához”) rendszert számos kritika érte, és a 2011-től meghirdetett „Nemzeti Közfoglalkoztatási Program”, majd a „Magyar Munka Terv”, s végül az egyre növekvő súlyú kistérségi és egyéb „Start-munka mintaprogramok” is rendszeres támadások célpontjai voltak. Tekintettel arra, hogy mára az állam és az önkormányzatok már 200 milliárd forint feletti közforrást fordítanak e munkaerő-piaci eszköz működtetésére, amely már évente

¹ Ezúton szeretnénk megköszönni a kutatás teljes folyamatában közreműködő szakértők segítségét: dr. Laczkó Zsuzsa, dr. Ádler Judit, Aladi Gusztáv, Borsós Gabriella, dr. Csoba Judit, dr. Kuti Éva, Lakatos Ildikó, Mód Péter, Nagy Judit, Nagyné Varga Ilona, Orsós Éva, Scharle Ágota, Szeder-Kummer Mária, Szulimán Zsolt, Tamási Ildikó, Lektor: dr. Laczkó Zsuzsa.

² A teljes kutatási jelentés elérhető: www.eselylabor.hu

200–300 ezer családot érint, nem csoda, hogy szerepe messze túlmutat a szakpolitikán és a mindennapi közbeszéd részévé vált.

Törvényszerű, hogy egyre erősebb a politikai és *társadalmi igény a közfoglalkoztatási rendszer „jóságának” megismerésére és valamilyen szintű egzakt mérésére.* Vagyis arra, hogy mérhetővé, kimutathatóvá tegyék annak *hatásosságát* (mennyire hatásos egyes társadalmi problémák kezelésére), továbbá *hatékonyságát* (a kitűzött célok elérésére fordított források és az elért eredmények közötti összefüggések).

*A közfoglalkoztatás 2011-től működő rendszeréről alig érhetőek el hivatalos adatok, statisztikák. Hatásvizsgálatok nem készültek.*³ Korábbi elemzések szerint „a növekvő népszerűségű közfoglalkoztatási programok (...) nem a piaci állásba kerülést segítik, hanem a segélyek és az alkalmi munkák közti körforgást – a munkanélkülivé váló képzetlenek többsége előbb-utóbb ebben a zsákutcában találja magát”⁴.

A Budapest Esély Nonprofit Kft. és az Esély Labor Egyesület⁵ *szervezeti kutatásának* célja az volt, hogy országos képet adjon a közfoglalkoztatást végző szervezetek munkatársainak vélekedéseiről a közfoglalkoztatással kapcsolatban, valamint arról, hogy mit tartanak megvalósíthatónak benne (*célok*), mit gondolnak annak hatásairól, s a céljaik eléréséhez mérnek-e, vizsgálnak-e valamiféle hatást, *eredményességet*. Emellett: milyen feladatokba vonják be a dolgozókat, munkakészségük javulása, szinten tartása érdekében. Mit tudnak, mit gondolnak a dolgozók *kilépés utáni helyzetéről*. Milyen a szervezetek szakmai *felkészültsége*, milyen hiányokat fogalmaznak meg (szakember, tudás, módszertan). Külön vizsgáltuk (elsősorban a mélyinterjúk során) az *„értékteremtő munka”* tartalmáról, mérhetőségéről, fenntarthatóságáról alkotott elképzeléseket, azt, hogy mit gondolnak ennek megvalósítói mindezeknek a helyi gazdasághoz való viszonyáról, a helyi szinergialehetőségekről stb.

Az eredmények és hatások vizsgálata természetesen elsősorban az eszköz céljainak ismeretében értelmezhető. A közfoglalkoztatás esetében már a célok meghatározása sem egyértelmű feladat, hiszen a közfoglalkoztatás szolgálhat szegénységnyhító- (jövedelemnövelő), munkateszt-, aktiválási vagy munkaerő-piaci reintegrációs célokat is. A közfoglalkoztatás hazai rendszerei sosem foglaltak állást egy-egy cél mellett, inkább

³ Köllő János szerint egy egyéni adatfelvétel 50–70 millió Ft-ba kerülne, ami az elmúlt 10 évben közfoglalkoztatásra költött összegnek mintegy 0,003 százaléka lenne. Ehhez képest 2000 óta hét-nyolc alkalommal változtattak a rendszeren úgy, hogy aggregált adatok sem álltak a döntéshozók rendelkezésére. (Köllő János előadása alapján – Alapjogok és a közfoglalkoztatás – ÁJB műhelybeszélgetés, 2012. október 3.)

⁴ Fazekas, Scharle (2012)

⁵ A Budapest Esély Nonprofit Kft. és az Esély Labor Egyesület konzorciumban megvalósuló „Út a piaci munka világába” című projektjének (TÁMOP-1.4.3-10/1-2F-2011-0003) elsődleges célja, hogy hozzájáruljon a közfoglalkoztatás hatásosságának és hatékonyságának fejlesztéséhez. Az ennek érdekében 2012 áprilisában megalakított Közfoglalkoztatási Módszertani Központ elsősorban az egyre sokszínűbb közfoglalkoztatás „értékeinek” (céljainak, eredményeinek és hatásainak) mérésére kíván módszereket kidolgozni. Az időszzerű társadalmi és szakpolitikai célokkal való összehangolást az Esély Labor Egyesület által vezetett szakértői csoport segíti, melyben kiváló gyakorlati szakemberek, kutatók mellett államigazgatási szereplők is részt vesznek.

különböző hangsúlyokkal keverték ezeket. Így az eredmények és hatások vizsgálatát is szélesebb spektrumban értelmeztük.

A közfoglalkoztatók tipologizálása méret szerint

A szervezetek mérete, befogadó kapacitása erősen befolyásolja a közfoglalkoztatáshoz rendelkezésre álló erőforrásokat. A mozgósítható erőforrások eltérő mennyisége és adekvátsága következtében az eredményességi potenciál szintén nagyon eltérő lehet. Egészen más beilleszkedési lehetőséget, más kiszolgáló infrastruktúrát, szervezeti rendszert, szak tudást igényel az a munkahely, ahol csak néhány közfoglalkoztatottnak biztosítanak munkát egy nagyobb intézményben. Megint mást, ahol egyszerre 100–200 közfoglalkoztatott dolgozónak kell a munkafeltételeit megszervezni, amelybe beletartozik a beléptetés, a munkaeszközök, munkásszállítással ellátás, a brigádok szervezése, személyi problémák kezelése és a továbblépési lehetőségek megteremtése is.

A közfoglalkoztató szervezetek fogadó-kapacitása alapján öt kategóriát alakítottunk ki. A létszám kategóriák az egyes szervezetekben a közfoglalkoztatottak számát jelentik, és nem a teljes foglalkoztatott létszámot. Sokéves saját gyakorlati tapasztalataink, az interjúk, fókuszcsoportok információi alapján a különböző kategóriákhoz egyedi jellemzőket is megfogalmaztunk, ilyen módon szegmenseket képeztünk a közfoglalkoztató szervezeteken belül.

1. *Egyedi foglalkoztató* – 1–5 közfoglalkoztatott státust biztosító szervezet: E típusra jellemző, hogy a saját szervezeti rendszerébe integrálja a közfoglalkoztatottat. Jellemzően karitatív szervezet, civil szervezet, közintézmény, kisebb polgármesteri hivatal. Az ilyen *integrált közfoglalkoztatás* potenciálisan képes egy-egy személyt az egyediségének figyelembevételével felzárkóztatni, beilleszteni. A közmunkás közvetlen vezetője a dolgozó képességeihez illeszkedő feladatokat adhat ki és kérhet számon, miközben van esély arra, hogy a közmunkás a többi nem közfoglalkoztatott dolgozóval munkatársi viszonyt kialakítva a közösség értékes tagjává váljon. Ez az integrált foglalkoztatás ad valódi lehetőséget a közfoglalkoztatott munkakészségének megtartására⁶. Sőt, tervszerű munkaerő-fejlesztési program (például mentor program) mellett, a legjobb esélyt képes biztosítani az elsődleges munkaerőpiacra vezetéshez. E forma kevés számú foglalkoztatottat tud fogadni, szükséges hozzá a szervezetek megfelelő érdekeltségi rendszerének kialakítása és felkészültsége, valamint egy befogadó szervezeti kultúra. E szervezetek a közmunkásokban hosszú távú lehetőséget látnak, bár az elsődleges motiváció jellemzően a munkaerőhiány enyhítése, a betanított, jól bevált munkaerőt szívesen tartják meg, foglalkoztatják tovább, ha tudják. Ebbe a kategóriába tartozott a válaszadók 23 százaléka.

2. *Kis csoportos foglalkoztatók* – 6–20 közfoglalkoztatott státus kezelését biztosítják zökkenőmentesen. E foglalkoztatóknál már kialakulnak közmunkás „brigádok”. A munkákat meg kell szervezni, továbbá külön feladat az emberek napközbeni irányítása, eszközzel ellátása. Itt már

⁶ Orsovai-Palotai-Pálinkó (2000)

rátermett és felelős brigádvezetők is kellenek. A munkaügyi adminisztráció (jelenléti ívek, igazolások, bérfizetés stb.) már szakembert igényel. Egyedi képességfejlesztő (mentori) foglalkoztatás a jelenlegi gyakorlatban itt már inkább a brigád(ok) összehangolására, mint egy-egy személy fejlesztésére tud koncentrálni. Ebbe a kategóriába tartozott a válaszadók 28 százaléka.

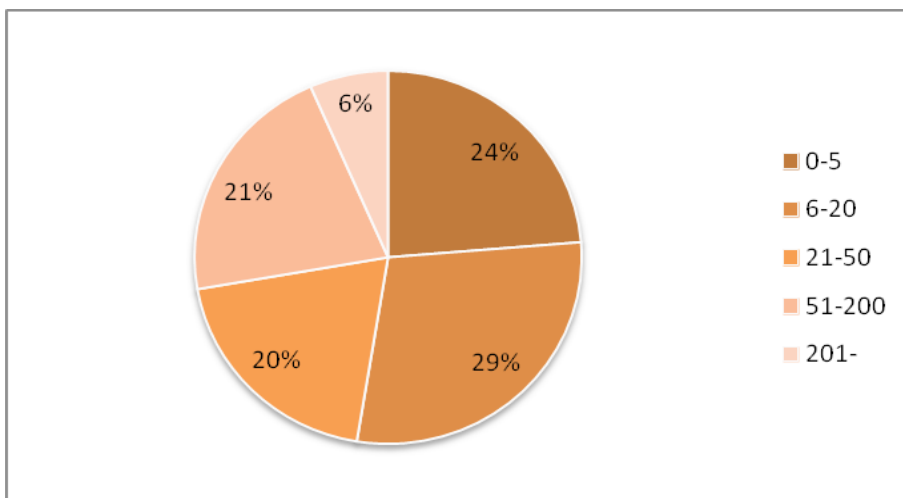
3. *Közép csoportos foglalkoztatók* – 21–50 közfoglalkoztatott státus. Az ő esetükben a szervezéséhez már jelentősebb infrastruktúrára is szükség van. Szükséges (és munkaegészségügyi előírás is) a megfelelő szociális helyiségek biztosítása: 1–3 férfi- és női WC-t, külön mosdási (fürdési) lehetőséget, öltöző, eligazító, melegedő funkciókat kell előírás szerűen teljesíteni. A kézi (és esetleg kisgépes) szerszámok karbantartását, kiadásának, visszavételének rendjét, raktározását is ki kell alakítani. Meg kell oldani a munkásszállítást, a munka- és védőruha kezelést. A dolgozók területi elosztásától függően több rátermett brigádvezető, illetve a termelési technológiát jól ismerő műszaki vezető szükséges. Szerencsés, ha a vezetőknek többéves sikeres gyakorlata van a célcsoport irányításában. A munkaügyi ügyvitel itt már szakképzett, gyakorlott munkatársat igényel, különben állandó és nehezen kezelhető feszültségek keletkeznek a bérfizetés körül. Egyedi képességfejlesztő mentori munka (ha volna is), már csaknem egészében a belső feszültségek kezelésére képes koncentrálni, mint a fejlesztésre, integrációra. A kis- és középfoglalkoztatók legnagyobb része önkormányzat, a közfoglalkoztatás számukra a közfeladatok olcsó ellátását és a településen lakók aktivizálását célozza. Elenyésző körökben a törekvés arra, hogy piaci munkahelyet keressenek a dolgozóknak. Ebbe a kategóriába tartozott a válaszadók 19 százaléka.

4. *Nagy foglalkoztatók* – 51–200 közfoglalkoztatott státus. Ilyen méretű foglalkoztatásnál már komoly kiszolgáló, munkaszervező infrastruktúra szükséges. Már a folyamatos, hasznos munka irányítása, a megfelelő munkafeltételek biztosítása is jelentős felkészültséget igényel. A közép csoportos foglalkoztatásnál leírt szociális és munkaszervezési feltételek mellett gyakorlatilag folyamatos ügyfélforgalomra lehet számítani. Ezen méret törvényszerű jellemzője a nagy fluktuáció, melyet folyamatosan pótolni kell, és általános kísérője a (sokszor 20% feletti) igazolt távollét, betegállomány is. Ezek, és a havi bérelszámolások, visszaigénylések, adatszolgáltatások már olyan mértékű adminisztrációt igényelnek, amelyek messze túlterhelnek egy más feladatrendszerre kialakított szervezetet. Ilyen. üzemi szintű munkaszervezés mellett már alig van remény az egyes dolgozó mentorálására, fejlesztésére. A reintegráció már csak a véletlen szüleménye. E típusban magasabb volt az ügyfélszolgálattal rendelkezők aránya, mint a kisebb szervezeteknél. Ugyancsak megfigyelhető volt a közfoglalkoztatás-szervezők speciális kompetenciái, képzettsége iránti igény. A közfoglalkoztatással kapcsolatos képzésen részt vevők aránya majd a duplája a kisebb foglalkoztatókénak, 60 százalékuk további képzésen venne részt (szemben a többi szervezetenél tapasztalható 44 százalékkal). Ebbe a kategóriába tartozott a válaszadók 21 százaléka.

5. *Tömeges foglalkoztató* – 200 fő közfoglalkoztatott felett már minden korábbi infrastruktúrát „túltölt”, azaz jogszerű munkakörülményeket és pár hónapnál hosszabb idejű, értelmes munkát csak jelentős beruházás

mellett lehet elvárni. Már többszintű munkairányítás szükséges (10–30 brigádvezető, 3–5 műszakvezető, szakmai irányító stb.). A munkaeszközök, az erőforrások kezelése is komoly szervezést igényel. A munka tárgya (anyag és áru mozgatása) és a munkaerő diszponálása jelentős logisztikai felkészültséget igényel. Ez már egy komoly vállalat, amelyben a megfelelő menedzsment kiépítése, felelősségi körök kialakítása, igazgatás jogszerű és szakszerű működtetése hosszabb folyamat során képes üzemképessé alakulni. E foglalkoztatók több mint 50 százalékánál volt ügyfélszolgálat. E méretnél még inkább jelentkezett a közfoglalkoztatás-szervezők speciális képzettsége iránti igény. A közfoglalkoztatással kapcsolatos képzésen részt vettek aránya ugyancsak majd a duplája a kisebb foglalkoztatókénak, 74 százalékuk további képzésen venne részt. Ha az ilyen méretre növesztett állami-önkormányzati felelős vezetők nem számíthatnak középtávú (3–5 éves), folyamatos finanszírozásra, akkor nem mernek jelentősebb saját forrást kockáztatni a nagyüzemi termelőerő kiépítésére, amelyek így Patyomkin-falvak maradnak. A nagy és tömeges foglalkoztatók sok esetben a közfoglalkoztatási feladatot és létszámot mintegy a tulajdonos (jellemzően az állam) által elvárt kötelező feladatként fogják fel. A legfőbb céljuk a létszám feltöltése, a fluktuáció csökkentése, és az, hogy minél kevesebb „balhé” legyen a dolgozókkal. A munkaerő-piaci integráció lényegtelen szempont és gyakran nem is áll érdekükben figyelembe venni, hiszen számukra a jó munkaerő megtartása a kifizetődőbb. Kicsit árnyalja a képet a foglalkoztatási célú társaságok (önkormányzati nagy közfoglalkoztatók) jelenléte. E szervezetek magasabban képzett stábbal rendelkeznek, és céljaik közt a nagy közfoglalkoztatotti létszám ellenére is nagyobb szerepet kap a nyílt munkaerő-piaci integráció. Ennek érdekében munkaerő-piaci szolgáltatásokat nyújtanak, projekteket indítanak. Ebbe a kategóriába tartozott a válaszadók 6 százaléka.

1. ábra A válaszadók megoszlása közfoglalkoztatott létszám alapján (fő)



A közfoglalkoztatás jellemzői

Kutatásunk során a kérdőíves adatfelvétel eredményei mellett kitekin-tünk a közfoglalkoztatás általánosabb statisztikai adataira is. Bemutatjuk, hogy a 2011–2012-es években milyen szervezési, finanszírozási rendszerben, milyen nagyságrendben jelent meg a közfoglalkoztatás, és milyen munkalehetőségeket, munkaköröket jelentett ez a közfoglalkoztatóknak. E fejezetben az országos szintű statisztikai adatok, valamint a kérdőíves adatfelvétel alapján mutatjuk be a közfoglalkoztatás jellemzőit.

Foglalkoztatottak és közfoglalkoztatási típusok

A közfoglalkoztatás különböző formáiban foglalkoztatottak megoszlása a több évre visszamenőleg rendelkezésre álló adatok alapján képet ad a rendszerben az elmúlt években lezajlott változásokról.

Az adott évben a közfoglalkoztatás valamilyen formájában érintettek száma a következőképpen alakult: 2005–2008 közt a közmunkások többsége (35–50 százalék) közhasznú⁷ foglalkoztatási rendszerben vett részt. A közcélú munka a foglalkoztatottak 30–40 százalékát érintette. Az „Út a munkához” program 2009–2010-ben jelentősen megnövelte a közcélú foglalkoztatottak arányát (74 százalékra). Ekkor a jellemző munkaidő a

⁷ *Közhasznú munkavégzés:* (A foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló, 1991. évi IV. tv. 16/A. §-a és a 6/1996. (VII. 16.) MÜM rendelet 12. §) A közhasznú foglalkoztatás célja a munkaerő-piaci feszültségek csökkentése, az átmeneti vagy tartós elhelyezkedési gondokkal küzdő munkanélküliek munkába helyezésének elősegítése oly módon, hogy a lakosságot vagy települést érintő feladat ellátása, vagy közhasznú tevékenység folytatása érdekében a munkaadó a foglalkoztatottak létszámát növelje. A vissza nem térítendő támogatás mértéke a foglalkoztatásból eredő közvetlen költségek 70–90 százalékáig terjedhet. A támogatás alanyai lehetnek: a települési önkormányzatok, kisebbségi önkormányzatok, többcélú kistérségi társulások, közfeladatot ellátó intézmények és szervezetek (így különösen óvodák, iskolák, könyvtárak, múzeumok, kórházak, egészségügyi intézmények), civil szervezetek (alapítványok, egyesületek), non-profit gazdasági társaságok, ha a munkaügyi központ által kiközvetített munkanélküli foglalkoztatására nem üzletszerű gazdasági tevékenység keretében kerül sor. A foglalkoztatás hosszabb időtartamú 8–12 hónap, és magasabb a napi munkavégzési idő (6–8 óra).

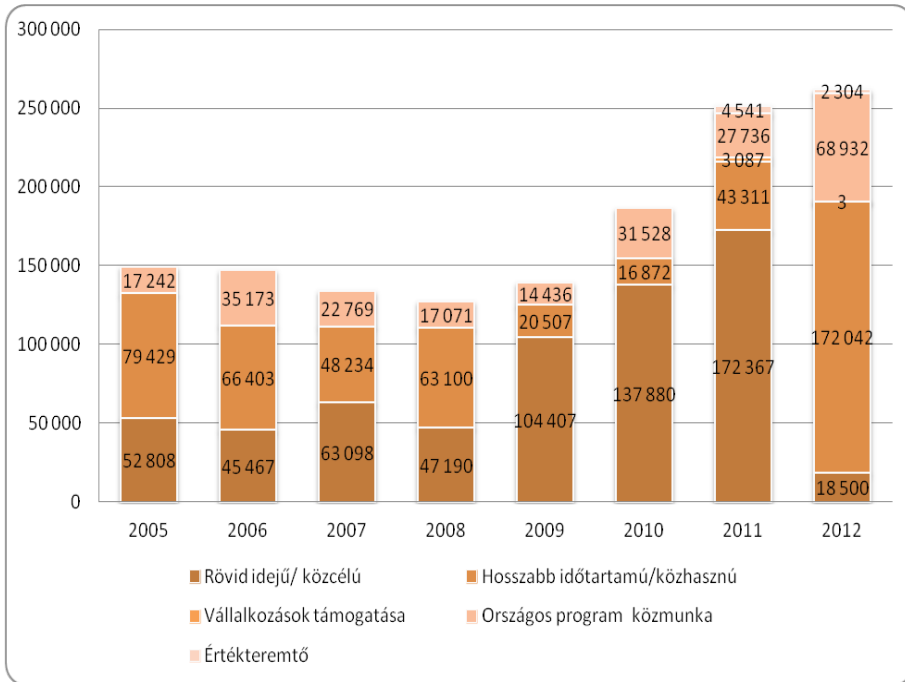
Közcélú foglalkoztatás: (1993. évi III. törvény 37/A. § (6) és (7) 75/2009. (IV. 8.) Korm. Rendelet) A közcélú munkát a települési önkormányzat az aktív korú, nem foglalkoztatott személyek munkaerő-piaci helyzetének javítása érdekében foglalkoztatást szervez, melynek keretében különösen a rendszeres szociális segélyt kérelmező igény jogosult személyek foglalkoztatását kell biztosítani. A bekezdés szerint közcélú munka alatt az olyan munkának vagy közhasznú munkának nem minősülő állami vagy helyi önkormányzati feladat ellátását kell érteni, amelynek teljesítéséről jogszabály alapján a települési önkormányzat gondoskodik. Jellemzően 30–180 nap időtartamú, a napi munkavégzés alacsony (4–6 óra).

Közmunka: (49/1999. (III. 26.) Korm. rendelet) A regisztrált álláskeresők számára határozott idejű, átmeneti foglalkoztatást jelentenek a közmunkaprogramok, melyet a munkanélküliség csökkentésére alkalmas fejlesztési, felújítási, különösen infrastrukturális és környezetvédelmi, továbbá az elmaradott térségek felzárkóztatását célzó közfeladatok ellátására szerveznek. A programok támogatása pályázatok útján történik. A munkanélkülieket a területileg illetékes munkaügyi központok közvetítik a programokba. (Tajti 2010)

Mind a három formát felváltotta a közfoglalkoztatás új rendszere 2011-ben.

napi nyolc óra volt, és csak elvétve jelent meg a hatórás foglalkoztatás, amelynél alacsonyabb szint nem volt. A 2011. év legnagyobb hatású változása a napi négyórás, kettő-négy hónapos (rövid időtartalmú) foglalkoztatás bevezetése volt, amelyben a résztvevők háromnegyede (68%) volt érintve. Végül 2012-ben váltak újra dominánssá a hosszabb idejű, nagyobb napi munkavégzési időt jelentő közfoglalkoztatási formák.

2. ábra A különböző közfoglalkoztatási formákban részt vevők létszámának alakulása (2005–2012)



Forrás: Koltai 2012, FOKA

A 2011-ben bevezetett új közfoglalkoztatási rendszeren belül igen sok kritika érte a rövid időtartalmú közfoglalkoztatást, a rövid támogatási időszak és az alacsony heti munkaóra miatt csak alacsony elérhető jövedelem miatt.⁸ Ezt a kormányzat 2012-ben ki is futtatta. Ugyanakkor az

⁸ „A rövid időtartamú közfoglalkoztatás olyan közfoglalkoztatási forma, amelynek keretében kizárólag foglalkoztatást helyettesítő támogatásra jogosult személyek 1–4 hónapos időtartamban, napi 4 órás munkaidőben kerülnek bevonásra határozott idejű közfoglalkoztatási jogviszony keretében.

A hosszabb időtartamú közfoglalkoztatás olyan közfoglalkoztatási forma, amelynek keretében értékteremtő, szakképzettséget is igénylő munkák végzésére vonhatók be elsősorban a foglalkoztatást helyettesítő támogatásra jogosult személyek, illetve álláskereső. A foglalkoztatás 2–12 hónapos időtartamban, napi 6–8 órás munkaidőben történik közfoglalkoztatási jogviszony keretében.

Az országos közfoglalkoztatási program olyan közfoglalkoztatási forma, amely a mindenkeri

országos közmunkaprogramokat, majd „Start-munka kistérségi minta-programokat” indított a Belügyminisztérium hátrányos helyzetű kistérségekben, majd egyre több helyen.

Bár 2011-ben összesen 251 ezer fő vett részt közfoglalkoztatásban, az átlagos zárónapi létszám így is csak 75 ezer fő körül volt. 2012-ben az előzetes adatok alapján 261 782 fő vett részt közfoglalkoztatásban. Az átlagos zárónapi létszám 63 ezer fő volt.⁹

Az országos közfoglalkoztatási program súlya növekedett: míg 2011-ben a foglalkoztatottak 11 százaléka (27 ezer fő) vett részt ebben a formában, addig 2012-ben 26 százaléka (majd’ 69 ezer fő). Az ún. értékteremtő közfoglalkoztatási programban részt vevők száma ugyancsak csökkent, csaknem a felére (4,5 ezer főről 2,3 ezer főre). Vállalkozások részére nyújtott BPJ/FHT-ben részesülő személyek foglalkoztatásának támogatása 2012-re szinte teljes mértékben eltűnt a rendszerből.

Valószínűleg ezeknek a változásoknak volt köszönhető, hogy a közfoglalkoztatás átlagos ideje is növekedett: a 2011-es 2,86 hónapról 2012-ben 3,81 hónapra. Az értékteremtő közfoglalkoztatási formában 2012-ben már 8 hónap felett volt az átlagos foglalkoztatási idő (ezek jórészt 2011-ben indult programok), és az országos közfoglalkoztatási programban is 5 hónap felett volt az átlagos foglalkoztatási idő.¹⁰

A közfoglalkoztatóknak kifizetett támogatási összeg 2011-ben 45,1 milliárd Ft volt, ami a 251 ezer közfoglalkoztatottra vonatkoztatva 179 ezer forint/érintett fős fajlagos támogatást jelent, 2012-ben már 147,6 milliárd Ft összegű támogatást fizettek ki, így a fajlagos költség 564 ezer forint/érintett főre emelkedett. Ennek okaként a hosszabb idejű és nagyobb munkavégzési óraszámú formák tekinthetők.¹¹

A saját adatfelvételünk során a kérdőívre válaszadók teljes közfoglalkoztatási létszáma több mint 52 000 fő volt. Az országos közfoglalkoztatotti létszámnak közel 20 százalékát foglalkoztatták azok a szervezetek, amelyekről információink vannak.

2011-ben a szervezetek 83 százalékában szerveztek hosszabb időtartamú közfoglalkoztatást, szervezetenként átlagosan 18 főt foglalkoztattak. Ugyancsak igen nagy arányban fordult elő a rövid idejű közfoglal-

munkaerő-piaci helyzet, az esetleges „vis maior” helyzetek kezelésére, több ágazatot átfogóan (pl. ár- és belvízvédelem, a közutak, vasutak, az erdőterületek, megújuló energiaforrások területén) indítható. A közfoglalkoztatónak a munkavégzéshez kapcsolódóan képzés lehetőségét biztosítania kell. A közfoglalkoztatók a költségvetési szervek (pl. vízügyi igazgatóságok, ORFK, Országos Katasztrófavédelmi Főfelügyelőség), az állami tulajdon kezelésével és fenntartásával megbízott, vagy erre a célra az állam által létrehozott gazdálkodó szervezetek (pl. Állami Autópálya Kezelő Zrt., Magyar Közút Nonprofit Zrt., nemzeti parkok), vízi-társulatok, erdőgazdálkodók.

A vállalkozás részére foglalkoztatást helyettesítő támogatásban részesülő személy foglalkoztatásához nyújtható támogatás keretében a vállalkozások a foglalkoztatást helyettesítő támogatásra jogosultak teljes munkaidejű foglalkoztatásához részesülhetnek támogatásban. A támogatás legfeljebb 8 hónapra nyújtható, és további 4 hónap továbbfoglalkoztatási kötelezettséget kell vállalnia a vállalkozónak.” (Tajti 2012)

⁹ FOKA

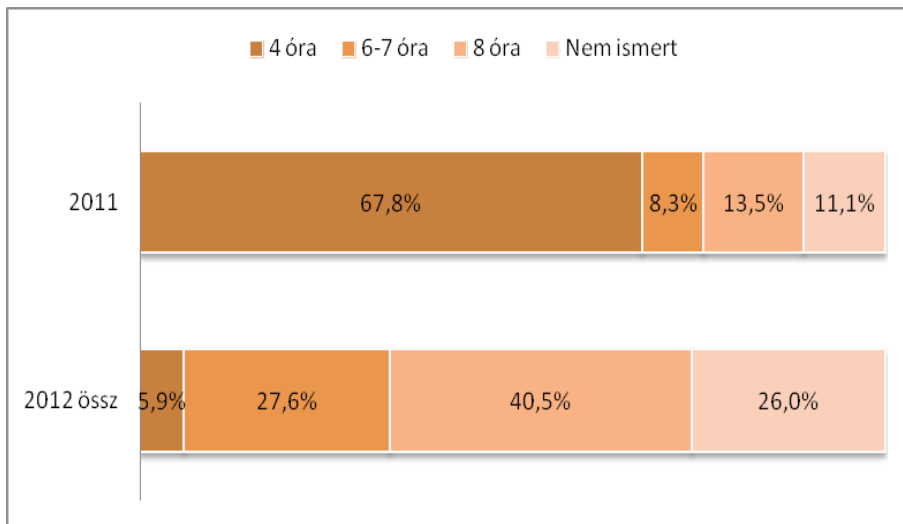
¹⁰ FOKA

¹¹ FOKA

koztatás is 2011-ben (80%), ennek átlagos létszáma jóval magasabb: 45 fő volt. A rövid idejű forma 2,5-szeres létszámát a munkaügyi központok támogatási keretei determinálták. A válaszadó szervezetek 26 százaléka vett részt Start munkaprogramban 2011-ben, itt az átlagos foglalkoztatási létszám 13 fő volt. További 4% vállalkozások közmunkaprogramjában vett részt. Látható, hogy a legtöbb válaszadó kihasználta a több közfoglalkoztatási forma adta lehetőségeket 2011 során.

Míg 2011-ben a közfoglalkoztatottak több mint 67 százaléka 4 órában dolgozott, addig 2012-ben már csak alig 6 százalékuk. A 6–7 órában foglalkoztatottak aránya 8,35-ről 27,6 százalékra nőtt, a 8 órában foglalkoztatottaké pedig 13,5 százalékról 40,5 százalékra. Ez részben annak köszönhető, hogy a hosszabb idejű formában foglalkoztatottak több mint fele (60%) volt 8 órás, az értékteremtő foglalkoztatásban résztvevőknek pedig 89 százaléka dolgozott 8 órában.

3. ábra A közfoglalkoztatottak létszámának megoszlása munkaórák szerint (%)



Forrás: FOKA

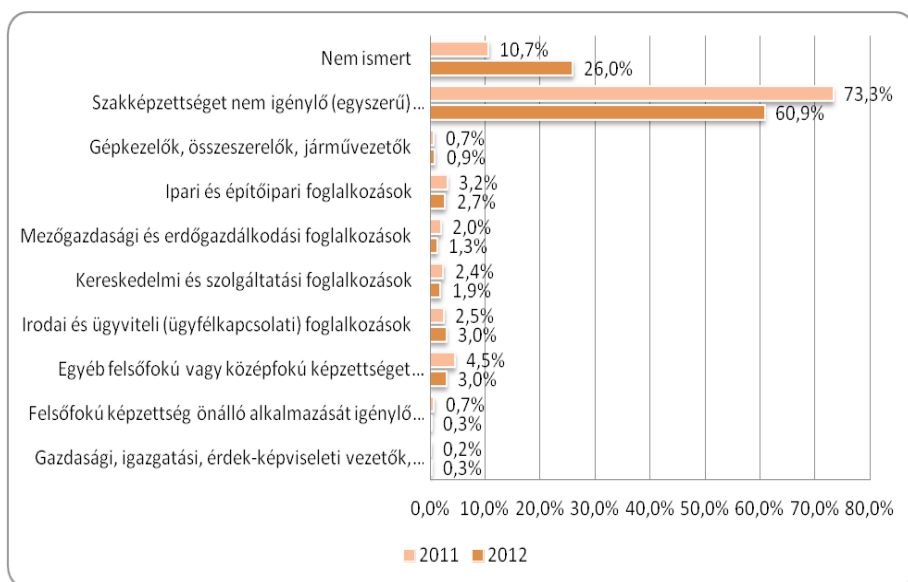
A közfoglalkoztatottak által ellátott feladatok

A közfoglalkoztatással szemben támasztott egyik társadalmi elvárás, hogy a felajánlott, illetve választható munka járuljon hozzá a későbbi elhelyezkedéshez, segítse a munkaképesség fejlesztését, de legalább annak kondíciójában tartását. Emellett gyakran az is elvárásként jelenik meg, hogy az elvégzett munka „értelmes” és értékteremtő legyen. Ezért kutatásunk több kérdésben is a munkavégzés területére, a munkakörre fókuszált. A válaszadók nagy része természetesen többféle szakfeladatot, majd munkakört is megjelölt, amit a közfoglalkoztatottak látnak el. Az NFSZ által rendelkezésünkre bocsátott országos adatok lehetővé tették,

hogy a közfoglalkoztatottak által betöltött munkaköröket részletesen is elemezzük.

A közfoglalkoztatottak az országos adatok és a saját adatgyűjtésünk alapján is legnagyobb részben szakképzettséget nem igénylő munkát töltötték be (2011-ben 73 százaléuk, 2012-ben 60 százaléuk). Viszonylag magas a nem ismert munkakörök aránya (10% ill. 26%), de emellett 3–4 százalékban egyéb felsőfokú vagy középfokú képzettséget igénylő, illetve irodai és ügyviteli (ügyfélkapcsolati) foglalkozásokban foglalkoztatták a közmunkásokat. A 2012-es közfoglalkoztatás részletes adataiból kiderül, hogy a közfoglalkoztatottak csaknem 47 százaléka egyszerű szolgáltatási és szállítási feladatokat végzett (pl. konyhai kisegítő, hivatalsegéd, közterületi takarító, köztisztasági munkás, portás), 9 százaléuk takarító volt, 4,8 százaléuk egyszerű ipari foglalkozásokat, 3,4 százaléuk irodai, ügyviteli munkaköröket töltött be.¹²

4. ábra A közfoglalkoztatottak munkakörének megoszlása (2011–2012)



Forrás: FOKA

Figyelemre méltó, hogy a saját adatfelvételünk során a válaszadó szervezetek kétharmadánál a közfoglalkoztatottak (akár többek közt) kommunális és környezetvédelmi területen dolgoztak, a férfiak kicsit magasabb arányban, mint a nők. Emellett 34 százalékuknál egyéb állami feladatok ellátása, 31 százalékuknál polgármesteri hivatalhoz kapcsolódó feladatok, 23 százalékuknál egészségügyi és szociális feladatok, 15 százalékuknál művelődési és oktatási, 4 százalékuknál kisebbségi önkormányzattal kapcsolatos feladatok fordultak elő.

¹² FOKA

A statisztikai adatok és a kérdőív eredményeiből is egyértelműen látszik, hogy a munkakörök kevés változatosságot mutatnak. Jellemzően betanított jellegű, egyszerű fizikai munkákat ajánlanak, ahol a munkaerő-piaci reintegráció vagy a munkavállalási készségek fejlődése kevésbé várható. Egy interjúalany kiemelte, hogy „Nőknek, gyenge fizikumúaknak alig van munka.” Tapasztalataink alapján hasonló nehézséget jelent a magasabb képzettségűek számára megfelelő feladatot találni.

Az ellátott munkakörök képzettségi igénye jóval alatta marad a résztvevők képzettségének. Míg a résztvevőknek 52 százaléka rendelkezett alapfokú végzettséggel, 73 százalékukat ilyen munkakörben foglalkoztatták. A felsőfokú végzettségűeknek csak 30 százaléka számára jutott képzettségüknek megfelelő munkakör, a középfokú végzettségűeknél is hasonló volt ez az arány (28%). E számokból is látszik, hogy kevesen kerülnek képzettségüknek megfelelő munkakörbe, így pedig képességeik megfelelő kihasználása, fenntartása vagy akár fejlesztése egyre kevésbé valószínűsíthető.

1. táblázat A közfoglalkoztatási munkakörök képzettségigénye, illetve a közfoglalkoztatottak végzettségének eloszlása, 2012

közfoglalkoztatási munkakörök		közfoglalkoztatottak végzettsége	
Felsőfokú végzettséget igénylő	0,9%	2,6%	Felsőfokú végzettségű közfoglalkoztatott
Középfokú végzettséget igénylő	15,3%	45,7%	Középfokú végzettségű közfoglalkoztatott
Alapfokú, szakképzettséget nem igényel	73,3%	51,7%	Alapfokú vagy annál alacsonyabb végzettségű közfoglalkoztatott
Nem ismert	10,7%	0,0%	Nem ismert

Forrás: FOKA

Közfoglalkoztatás szubjektív értékei és mérések

A közfoglalkoztatás minden eddigi formáját éri, érte számos kritika. Egyszer annak a munkaerőpiacra visszavezető hatását, máskor a szervezés, illetve a dolgozók gyenge munka teljesítményét, aztán a minimálbér alatti fizetést kifogásolják. Mások a közfoglalkoztatás magas állami költségeit, a vállalando önrész mértékét vagy az igazgatás folytonos változását támadják. Az elmúlt húsz évben a különböző nevű és keretű hazai közfoglalkoztatási programok különböző kihirdetett és ki nem mondott célokat kívántak elérni. Eközben pedig a közfoglalkoztatás nyilvánvalóan nem tudott megfelelni számos célnak és elvárásnak. Így természetes, hogy egyszerre van jelen az állandó – és mindig jól megalapozható – *elégedetlenség és a közfoglalkoztatás nélkülözhetetlenségének* megfogalmazása.

Mivel e kutatásnak az a célja, hogy municiót adjon a közfoglalkoztatási rendszer javításához, így elkerülhetetlen, hogy rögzítsünk olyan bizonyos társadalmi célokat, amelyeket szolgálhat egy ilyen program. Ezek elérése, de legalább megközelítésének mértéke mutatja meg a köz-

foglalkoztatás hatásosságát. Az adott programok esetén szintén fontos meghatározni az elvárt, konkrét célokat, amelyek teljesítésének mértéke a rendszer hatékonyságára mutat.

A közfoglalkoztatási formák igen nagy változatosságot mutatnak a nemzetközi térben is. Mind elnevezésükben, céljaikban és szabályozásukban is nagyon eltérő modelleket találunk. Előfordulnak például a közösségi kötődést hangsúlyozó elnevezések, munkavégzésre utaló formák és a „workfare” szemléletet tükröző nevek is.¹³

„A közfoglalkoztatás céljai a következők lehetnek:

- *Szegénységnyhítés:* A szegénységnyhítés során az elsődleges cél a résztvevők számára jövedelemszerzési lehetőség biztosítása, jövedelmi szegénységük időleges enyhítése. Ez a cél magába foglalhatja a mélyszegénységben élők számára jövedelmi lehetőség biztosítását, de a tartós munkanélküliségben élők szegénységi küszöb felett tartása is cél lehet. Az e célt szolgáló programok jellemzően nem számolnak nyílt munkaerő-piaci kimenetekkel, alacsony, de széles körben elérhető jövedelmet biztosítanak a legszegényebbeknek, akik számára a nyílt munkaerő-piaci elhelyezkedés nem várható.

- *Munkaszocializáció, munkateszt:* A munkaerő-piacról legtávolabb lévők munkaszocializációjának fenntartása/fejlesztése, a munkára kész állapot megteremtése ugyancsak célja lehet a közfoglalkoztatási programoknak. Ez esetben a programok szabályozottak, sokszor a résztvevőknek valamilyen formában együttműködési kötelezettsége van a munkaerő-piaci intézményrendszerrel. Ebben az esetben a közfoglalkoztatás munkateszt eleme potenciális munkaadóknak, új befektetőknek is lehetőséget nyújt a megfelelő munkakészséggel rendelkezők kiválogatására, kockázatmentes alkalmazására.

- *Munkaerő-piaci integráció:* Sok közfoglalkoztatási program célul tűzi ki, hogy segítse a résztvevők integrációját a nyílt munkaerő-piacra. E programok jellemzően személyi fejlesztési, képzési elemeket tartalmaznak, és változatos munkalehetőségeket kínálnak.¹⁴

„A hazai közfoglalkoztatási programok kimondva vagy kimondatlanul sokféle – szociális, foglalkoztatási és politikai – célt szolgáltak. Szociális céljuk volt, hogy a segélynél nagyobb jövedelmet biztosítsanak a tartós munkanélküliek számára, foglalkoztatási céljuk, hogy fejlesszék, vagy legalább megőrizzék a munkavégző képességet, támogassák és ösztönözzék a visszatérést a rendes munkapiacra, és kiszűrik a segéllyel visszaélőket, például azokat, akik a segély mellett feketén dolgoztak. Politikai céljuk volt, hogy pótoljanak valamennyit a korábban elvont önkormányzati forrásokból és enyhítsék a helyi társadalmi feszültségeket. Abban az értelemben jól működött a közfoglalkoztatás, hogy valószínűleg egyetlen más eszközzel sem lehetett volna ezeket a célokat egyszerre zászlóra tűzni, abban az értelemben viszont nem, hogy mindegyik cél megoldására létezik alkalmasabb, hatékonyabb eszköz.”¹⁵

¹³ Gordon Betcherman, Karina Olivas and Amit Dar (2004)

¹⁴ Koltai (2013)

¹⁵ Scharle (2011) „A közfoglalkoztatás nemzetközileg sem hatékony” www.portfolio.hu interjú 2011. 06. 09

A nemzetközi tapasztalatok azt mutatják, hogy a közfoglalkoztatás általában nem igazán hatékony, olyan értelemben, hogy a ráfordítások és a hozamok arányban álljanak.¹⁶

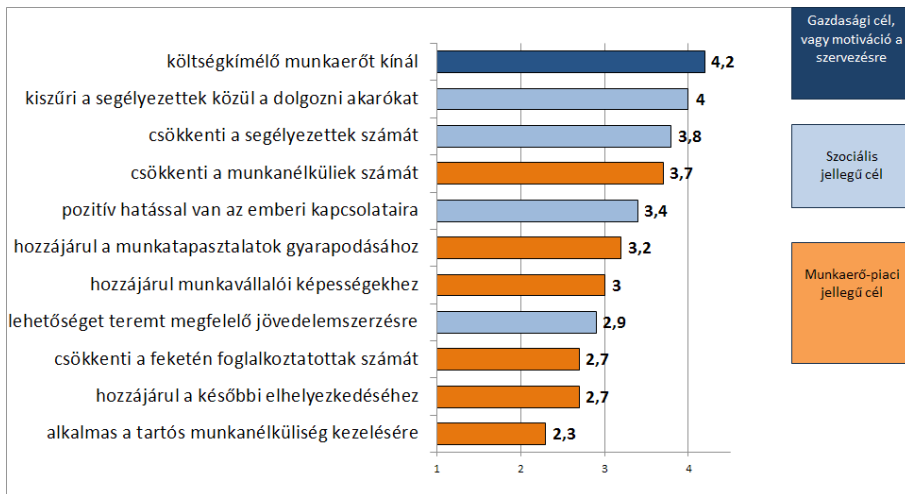
Jelen kutatásunk egyik legfontosabb kérdése, hogy a közfoglalkoztatásban részt vevők hogyan értékelik annak céljait és eredményeit. Menynyire erős a szervezők attitűdjében azon kormányzati, illetve társadalmi elvárás, hogy a közfoglalkoztatás segítse a résztvevőket a későbbi elhelyezkedésben, de legalább járuljon hozzá a résztvevők munkavállalói képességeinek felélesztéséhez, fejlesztéséhez.

A közfoglalkoztatás céljai a vizsgált szervezetek szerint

A 870 válaszadó közfoglalkoztató 2012. év végén a következőképpen viszonyult a közfoglalkoztatás lehetséges hasznához.

A legmagasabb egyetértés a szervezők közvetlen gazdasági hasznához kapcsolódó célok esetében jelentkezett. (A szervezetek által szervezett közfoglalkoztatás a településen költségkímélő munkaerőt kínál az önkormányzati intézményi feladatok ellátására, 4,2-es átlagosztályzat.) A célok következő csoportjába a *szociális jellegű célok* tartoztak. E célok közül a legmagasabb egyetértés (4-es átlagosztályzat) a közfoglalkoztatás munkateszt funkciójával volt kapcsolatos (kiszűri, hogy ki az, aki a segélyezették közül dolgozni akar).¹⁷

5. ábra A közfoglalkoztatási célok megjelenése (Az Ön szervezete által szervezett közfoglalkoztatás az Önök településén)



¹⁶ Scharle (2011) ua.

¹⁷ Az állításokra a válaszadók 1–5-ig adhattak osztályzatot, ahol az 1-es az „egyáltalán nem értek egyet”, míg az 5-ös osztályzat a „teljesen mértékben egyet értek” választ jelenti. E válaszokból képeztük az összevont mutatókat.

Közösségi, szociális célok

A közfoglalkoztatás *munkateszt funkcióját*, azaz az együttműködési kötelezettség lerovásának kényszerét több mint kétharmados támogatottság övezi (68%). A válaszadóknak mindössze 3 százaléka nem hisz abban, hogy az általa szervezett közfoglalkoztatás „kiszűri, hogy ki az, aki a segélyezettek közül dolgozni akar”.

Elmondhatjuk, hogy a közfoglalkoztatás-szervezők szerint e foglalkoztatás célja elsősorban az önkormányzatok számára olcsó munkaerő biztosítása, valamint a segélyezettek szűrése, aktiválása. Ugyancsak magas volt az egyetértés abban, hogy a közfoglalkoztatás csökkenti a munkanélküliek, illetve a segélyezettek számát. A válaszadók 56 százaléka inkább egyetértett azzal, hogy a közfoglalkoztatás „csökkenti a munkanélküliek számát” (3,7-es pontátlag). Bár a tartós munkanélküliség kezelését nem várják el a közfoglalkoztatótól, de egyértelmű, hogy amíg közmunkán van a személy, addig megtakarítható a számára kifizetendő segély. Bizonyára ez a motivációja annak a szintén szignifikánsan pozitív értékelésnek is, amely szerint a közfoglalkoztatás „csökkenti a segélyezettek számát”. Ezen állítással a válaszadók még nagyobb része (62 százaléka) értett egyet (3,8-as pontátlag).

A válaszadók teljesen megoszlanak abban a kérdésben, hogy a közfoglalkoztatottak a *részvételt lehetőségként vagy kényszerként* élik-e meg. 36 százalékuk szerint lehetőségként, 37 százalékuk szerint kényszerként. Az elutasító válaszok viszont már erősen eltérnek, 12 százalékuk szerint egyáltalán nem lehet kényszerről beszélni, míg csak 5,7% utasítja el, hogy a közfoglalkoztatást a résztvevők lehetőségként élnék meg. Egy 2010-ben készült kutatás, amelyben a közfoglalkoztatásban részt vevőket vizsgálták, megállapította, hogy a résztvevőknek csak alig több mint fele lépett be saját akaratából a munkába.¹⁸

Egy válaszadó szerint a közfoglalkoztatás: „Kényszerhelyzetet teremt, mivel más munkalehetőség nincs (a szezonális 3 hónapos munkalehetőséget kivéve). Méltánytalanul alacsony béreket kapnak ezek az emberek, holott ugyanazt a munkát végzik, mint a rendes alkalmazottak. Mivel a megélhetésük nincs biztosítva, a legtöbbször a teljes kiszolgáltatottság miatt elzúllnak, és nemhogy a rezsijüket nem tudják fizetni, de a megélhetésre is alig marad.”

A közfoglalkoztatás *szegénységnyhító hatásával* kapcsolatosan sem túl magas az egyetértés, annak ellenére sem, hogy az a segélynél magasabb szintű jövedelmet biztosít. Csak a válaszadók 28 százaléka értett egyet azzal, hogy a közfoglalkoztatás lehetőséget teremt a helyieknek megfelelő jövedelemszerzésre.

Az interjúkból és kérdőívek nyitott kérdéseire adott válaszokból szubjektív képet is kaphatunk. Néhány megkérdezett szerint a közfoglalkoztatási jövedelem „több mint a segély”, de máshol: „pár ezer forinttal többért egész nap fizikai munkát végezni, oda-vissza utazni, nem csoda, hogy nincs munkafegyelem”. Egy másik válaszadó szerint: „Nekik nem az a kis pénz számít. A tűzifa, a gomba, a közösségi kert terményei, az

¹⁸ Csoba et al. (2010)

valamit jelent". Másról a következőt hallottuk: „Kár, hogy egy családban csak egy ember, az is csak pár hónapig lehet” közfoglalkoztatott.

A közfoglalkoztatottak szociális helyzetére gyakorolt hatás mérése ugyancsak kérdéseket vet fel. Kutatásunk során a válaszolók hozzávetőlegesen 27 százaléka mondta, hogy végez méréseket azzal kapcsolatban, hogy a bevontak közül hányan kerülnek újra segélyezett/járadékra jogosult státusba, illetve jelentkeztek később újra ugyanilyen programba.

Munkaerő-piaci célok

A válaszadók 62 százaléka *nem értett egyet azzal az állítással, hogy a közfoglalkoztatás „alkalmas a tartós munkanélküliség kezelésére”* (35 százalékuk egyáltalán nem értett egyet, csupán 15% találta alkalmas eszköznek, az átlagosztályzat 2,3 volt). Ez volt a leginkább elutasított cél. Egy korábbi felmérés, amely az „Út a munkához program” idején készült, megállapította, hogy a felmérés résztvevőinek 6 százaléka találta a közfoglalkoztatást a tartós munkanélküliség kezelésére alkalmas eszköznek, 67 százalékuk szerint viszont átmeneti megoldást nyújthat.¹⁹

A válaszadók szerint a közfoglalkoztatottak 90 százaléka újra segélyezett/járadékra jogosult státusba kerül, 80 százalékuk újra ugyanilyen közfoglalkoztatási programba kerül. A képet kissé árnyalja egy regionális munkaügyi központ széles körű tapasztalattal rendelkező szakemberének véleménye, aki külön prognosztizálná a kilépés után azonnal és a három hónappal későbbi időpontban megállapított munkaerő-piaci/segélyezeti státust. Az igen magas (80–100 százalékos) és szezonális-függő visszakerülési valószínűség határozottan a közfoglalkoztatás „körben forgó” jellegét mutatja (segély–közmunka–segély). E jelenség már 15 éve megfigyelhető.²⁰ Különösen nehéz helyzetben vannak, akik többedik alkalommal vesznek részt közfoglalkoztatásban, a harmadik alkalom után kialakul a beragadási hatás (locking-in effect), amely során a közfoglalkoztatottra mintegy rázárul az említett kör, és elhelyezkedési esélyei alacsonyabbak, mint a közfoglalkoztatásba belépés előtt voltak.²¹ A KSH MEF adatai szerint a támogatott foglalkoztatásban (közcélu, közhasznú, közmunka is) rövid határidejű szerződéssel dolgozók közül az egyes negyedévek között nagyon kevesen (1–5%) helyezkednek el nem támogatott állásban. Az adott negyedévben támogatott foglalkoztatásban dolgozók 20-40 százaléka a következő negyedévben (ismét) regisztrált munkanélküli lesz.²²

Interjúink során két új elem is felmerült. Egyrészt hogy a kilépés után 3 hónappal magasabb lenne az integráció (különösen, ha erre rásegítő munkaerő-piaci szolgáltatások is jelen lennének). Másrészt hogy figyelembe veendő a szezonális, azaz a közmunka ütemezését össze kellene hangolni a piaci munkaerőigény szezonálisával.

Nem szabad megfeledkeznünk azonban arról a tényről sem, hogy a

¹⁹ Petz (2011)

²⁰ Csoba et al. (2010)

²¹ Csoba et al. (2010)), Hudomi et Kézdi (2008)

²² Scharle (2011)

közfoglalkoztatóknak sokszor érdekük a jó munkásokat megtartani, újra és újra behívni. Hiszen a jól bevált munkaerőt nem szívesen cserélik. Így a közmunkás és a közfoglalkoztató is megszokja a közfoglalkoztatás körbe forgó jellegét, sőt motivált ennek fenntartására is.

A válaszadóknak majd a fele szerint a közfoglalkoztatás nem csökken a feketén foglalkoztatottak számát (49%), s csak 22 százalék gondolja azt, hogy inkább igen.

A közfoglalkoztatásnak egyik fontos célja lehet a *részvevők munkavállalói készségeinek fenntartása, fejlesztése*, annak érdekében, hogy jobb esélyekkel induljanak a valódi munkaerőpiacon. Így eredményként tekinthető, ha a közfoglalkoztatás „hozzájárul munkavállalói képességekhez”, vagy a „munkatapasztalatok gyarapodásához”. A 870 válaszadó közfoglalkoztató szervezet átlagban közepes osztályzatot adott e kérdésre, csak mintegy harmaduk értett egyet azokkal a célokkal-hatásokkal, amelyek a résztvevők egyéni fejlesztéséhez, munkavállalási készségeik fejlődéséhez kapcsolódnak.

A válaszadóknak 43 százaléka szerint a közfoglalkoztatás pozitív hatással van az abban részt vevők emberi kapcsolataira, s csak 19% utasította ezt el. Egy 2010-ben készült felmérés ugyanebben a kérdésben jóval magasabb, 74 százalékos egyetértést mért.²³ Az interjúalanyok is hangsúlyozták ezt az aspektust: közösségek alakulnak ki (egy településen megtartották a „közmunka ünnepét” is), „együtt jönnek-mennek”, „jobban odafigyelnek egymásra”.

A válaszadók harmada (33%) szerint a közfoglalkoztatás „hozzájárul a közfoglalkoztatott személyek munkavállalói képességeinek felélesztéséhez, fejlesztéséhez”. De hozzávetőlegesen ugyanilyen arányú volt e nézet elutasítása is (34%). A munkatapasztalatok gyarapodása már több válaszoló szerint értékelhető pozitívan. 39 százaléku szerint a közfoglalkoztatás hozzájárul a közfoglalkoztatásba kerülők munkatapasztalatainak gyarapodásához.

Az interjúk információi ezt a képet még tovább részletezték. Többek szerint van egy csoport, akinek már az is hasznára van, ha naponta be kell járnia valahová, közösségbe. Sokan most kerülnek először munkaviszonyba, „munkanormát ad, megélik, hogy vannak elvárások”. Van, akinek olyan a szakmája, hogy abban lehet munkát szervezni neki, de sajnos ez leginkább csak a szakiparosoknál fordul elő. Nőknek, gyenge fizikumúaknak kevés a megfelelő munkalehetőség. Oktatásra csak szorványosan és csak egyes munkakörre betanító munkára volt lehetőség, de erre a rövid programszakaszok sem adtak korábban teret. Egyik polgármester erről a következőket mondta: „Az értelmes munka kevés, a kvázi munkahelyek, az itt szerzett tapasztalatok a munka világában nem jelentenek semmit”, „ez csak inkább a csapatszellemet segíti”.

Igen gyakori munkaerő-piaci elvárás, hogy a közfoglalkoztatás adjon *kivezető utat*, azaz járuljon hozzá a résztvevő későbbi elhelyezkedéséhez. Egy 2010-es kutatás, amely a közfoglalkoztatókat kérdezte, megállapította, hogy a válaszadóknak 2,7 százaléka szerint több esetben segítette

²³ Petz (2011)

az elhelyezkedést a közmunka, míg 37 százalékuk szerint semmilyen mértékben nem segítette az elhelyezkedést.²⁴

Egy 2010-ben készült kontroll-csoportos vizsgálat azt találta, hogy a közfoglalkoztatásban részt vevők átlagosan 4,6 százaléka helyezkedett el, az elhelyezkedés esélye pedig attól függően nőtt, ahogy a munkáltató jogi formája távolodott az önkormányzati közegetől.²⁵

Kutatásunkban a válaszadók fele inkább nem értett egyet azzal, hogy a közfoglalkoztatás hozzájárul a későbbi elhelyezkedéshez (50,9%), miközben csak minden ötödik gondolta ezt a célt érvényesnek, és így a második legrosszabb (mindössze 2,7-es) osztályzatot kapta.

A személyes interjúk e területhez külön érdekes információkkal szolgálnak. A foglalkoztatók abban érdekeltek, hogy a közmunkában tartsák a megfelelő képességű dolgozókat, lefölözzék a célcsoportot. Többen a jó munkaerőt, szakiparosokat stb. bevallottan lebeszélük az elsődleges munkaerőpiacra való kilépésről. „Megmondtam neki, hogy hát igaz, hogy itt kevesebbet kapsz, de nem kell utazni, háromkor már otthon vagy...” Mások csak annyit mondtak, hogy nem akadályoznák meg, ha elmenne a jó közmunkás. Egy munkaügyi kirendeltségvezető pedig arról panaszkodott, hogy „ha három nap alatt kell feltölteni egy 200 fős programot, akkor minden épkézláb embert berendelnek”, függetlenül attól, hogy ki tudná-e ajánlani esetleg nyílt piaci munkahelyre.

A közfoglalkoztatás szervezőit megkérdeztük arról is, hogy a programban való részvételnek köszönhetően szerintük *milyen arányban tudnak elhelyezkedni az elsődleges munkaerőpiacon.*

Nem tettünk különbséget a bejelentett és a „fekete” munka, illetve a tartós és az alkalmi munka között. A válaszok átlaga 11 százalékos elhelyezkedést gondol, de ez az adat erősen szór, s van 50 százalékos, sőt, 100 százalékos válasz is. A válaszolók 23 százaléka 0–2% közöttire becsülte az elhelyezkedést.

Az igen erős szórás miatt a válaszok értékelésekor az adatok móduszával számoltunk, mely összességében 10 százalékos értéket mutat. Megjegyzendő, hogy nem volt eltérés azok közt, akik saját bevallásuk szerint mérik e mutatókat, és azok között, akik nem, és csak saját becsléseikre hagyatkoztak a válaszadásakor.

Külön vizsgáltuk, hogy a leghátrányosabb helyzetű településeknél (LHH), illetve a Start-munka mintaprogramoknál más arány jelentkezik-e. Az eredmények módusza szembeötlően mutatja a térség munkaerő-piaci hátrányaiból eredő deficitet, az LHH településeknél *csak 5 százalékra becsülték az elhelyezkedési arányt.* Ezek a becslések még mindig felette vannak az korábban említett tanulmány mért adatainak, vélhetően az alkalmi és nem legális elhelyezkedés hozzáadott értékeiből következően.

Az interjúk e kérdésben is újabb finomítások igényét vetik fel. Befolyásoló tényező, hogy az elsődleges munkaerőpiac esetében kikötjük-e a bejelentési kötelezettséget, vagy a fekete munka is számít. Másik kérdés, hogy milyen hosszú, milyen stabilitású a „piaci munka”, pár napos, hetes alkalmi, vagy várhatóan tartós-e. Továbbá e kérdésnél különösen fontos a szezonális, azaz a mezőgazdasági szezonban, vagy télen vizsgáljuk-e

²⁴ Petz (2011)

²⁵ Csoba et al. (2010)

meg az elhelyezkedési eredményeket. Végül pedig fontos a kilépés után eltelt idő is.

Összességében tehát a 870 kérdőívre válaszoló közfoglalkoztatók és az interjúalanyok véleménye a közfoglalkoztatás utáni elhelyezkedés esélyeiről az, hogy jellemzően 10% várható.

A 2012 végén a közfoglalkoztatást vizsgáló ombudsmani jelentésben közölt adatok szerint, 2012 első felében 7647 fő utasította el a felajánlott közfoglalkoztatást, mert más munkahelyre helyezkedett el, és 4627 fő szüntette meg közfoglalkoztatási jogviszonyát, mert munkaviszonyt létesített. Az említett jelentés mellékletében található adatok a munkaerőpiacon elhelyezkedőkkel kapcsolatosan több egymástól eltérő információt is tartalmaznak. A Belügyminisztérium által számukra szolgáltatott adatok szerint 2011. I. félévében 3502 fő, míg 2012. I. félévében 7884 fő helyezkedett el.²⁶

A munkaügyi szervezet ma nem végez folyamatos adatgyűjtést az integráció mérésére. Ha a dolgozó korábban lép ki, mint a határozott munkaviszony letelte, akkor a munkáltatóknak regisztrálniuk kell a dolgozó kilépésekor a kilépés okát. A kilépő dolgozónak ekkor elég ezt bemondania, igazolnia nem kell. Erős az érdeke a dolgozónak, hogy okként a „van munkám” indokot mondja be, hiszen ha nem tud egészségügyi alkalmatlansági okot igazolni, akkor komoly szankciók elé nézhet (pl. FHT jogosultság elvesztése). Nem kell integrációs adatot rögzíteni és szolgáltatni a „rendes” kilépőkről, azaz a program lejártakor kilépőkről. Így a kilépők nagy többségéről a rendszer nem gyűjt információt.

Megkérdeztük a közfoglalkoztató szervezeteket, *végeznek-e méréseket* arra vonatkozólag, „hogyan a közfoglalkoztatási programba bevont személyek közül a programban való részvételnek köszönhetően mennyien tudtak elhelyezkedni az elsődleges munkaerőpiacon”. A válaszadók 17 százaléka válaszolt *igen*nel, ami a fentiek tükrében jó hírnek tekinthető. Elgondolkozott viszont, hogy e 17% éppen annyira becsülte az elhelyezkedők arányát, mint az a 83%, amely úgy nyilatkozott, hogy nem méri a kilépés utáni elhelyezkedést.

Megkérdeztük a közfoglalkoztatókat, hogy *hogyan mérnék* az elsődleges munkaerőpiacra való visszakerülést. Háromnegyedük a kilépés után 3 hónappal mérné, s közülük minden harmadik (35%) munkaszerződést is kérne. Érdekes, hogy a válaszadók 17 százaléka megelégedne azzal, hogy a kilépés után 3 hónappal nem jelent meg a munkaügyi kirendeltségen.

Értékteremtés

A kormányzat a közfoglalkoztatás átalakítása során legfontosabb célként az értékteremtő munkát nevezi meg. Ez alatt elsősorban mezőgazdasági termelést, közüzemi (köztisztasági, környezetgazdálkodási) szolgáltatások ellátását preferálja.

Értékteremtés szempontjából három közfoglalkoztatási területet találunk. Legnagyobb nyilvánosságot azon értékteremtő „start mintaprogra-

²⁶ Az alapvető jogok biztosának Jelentése az AJB-3025/2012. számú ügyben

mok” kaptak, melyek állattartást, növénytermesztést, illetve különböző termékek előállítását célozták. Másik terület, amelyben a közmunkások nem terméket állítanak elő, hanem valamilyen közszolgáltatást végeznek. Ezek jellemzően közút, mezőgazdasági útkarbantartás, gyom-, parlagfűirtás, közterület rendben tartása, köz- és magánerdő rendben tartása. A harmadik terület az integrált szervezésű közfoglalkoztatás. Ez esetben egy-egy munkahelyen csak néhány közmunkás besegít egyes közfeladatok ellátásába. Ilyenek például egy polgármesteri hivatalban kézbesítő, portaszolgálat, egészségügyi, oktatási, kulturális intézményben karbantartó, takarító, konyhás stb., egyházi vagy civil szervezetnél segítő munkatárs. E három különböző terület más és más munkakörülményeket eredményez. Az első kettőben a közmunkások elkülönült csapatokba, brigádokba szervezve vehetnek részt a munkában. Létszámuk gyakran független attól, hogy az adott feladat ellátására hány fő lenne gazdaságilag optimális létszám.

Mind a *termelésnél*, mind a *csoportos közszolgáltatásnál* (kellő szakértelem mellett) látható, kézzelfogható az eredmény, a létrehozott gazdasági érték. Azonban a foglalkoztatás hatása a munkaerő-piaci reintegráció szempontjából már erősen megkérdőjelezhető. Az ilyen körülmények között szerzett tapasztalatok „messzebb vannak a piaci elvárásoktól, mint a régi, gyárakban ögyelgő szakmunkástanulók, pedig azokat évekig képezték is” – fogalmazott az egyik interjúalany. Ennek legfőbb okait a TÖOSZ elnöke a következőképpen fogalmazta meg: „A Start-munka-program azonban jelentősen különbözik az egyéb közfoglalkoztatási programoktól, a mezőgazdasági programok alapja ugyanis a *megfelelő szaktudás*. Az ilyen programok nem hoznak eredményt, ha a tervezés és a termelés, vagy állattartás irányítása megfelelő szakmai ismeretekkel rendelkező személyek nélkül működik.”²⁷

A meglévő szervezetekhez *integrált közfoglalkoztatás* során egy működő szervezet biztosítja a munkafolyamatot. Sokkal nagyobb figyelmet kaphat a dolgozó beilleszkedése, munkaerő-piaci szempontból sokkal értékeesebb a közfoglalkoztatás. Egy a kérdőívet kitöltő foglalkoztató megjegyzése szerint: „Az állami-önkormányzati területen/feladatkörben vannak olyan ellátatlan vagy hiányosan ellátott területek (környezet, szociális szféra stb.), amelyek valós piaci igényt jelentenek – csak pénzt kell rá szánni! A haszna és hatékonysága elsősorban nem pénzben mérhető, de egyértelmű!”

„A kistérségi Start-munka mintaprogram mezőgazdasági projektjében részt vevők esetében az önellátás lehetőségének biztosítását, majd a védett környezetben (szociális szövetkezet), szakmai segítséggel történő munkavégzést követően elérhető cél a nyílt munkaerőpiacra történő kilépés” – tájékoztatta a Népszabadságot a minisztérium.²⁸

Az Alapvető Jogok Biztosának azonos tárgyú vizsgálata²⁹ is alátámasztotta kutatásunk azon megállapítását, miszerint a közfoglalkoztatók (jellemzően önkormányzatok) egyáltalán nem rendelkeznek sem szellemi (szakértelem, képzettség), sem pedig termelési infrastruktúrával. A

²⁷ Zongor (2013)

²⁸ Népszabadság 2012. február 14.

²⁹ AJB-5361/2012

közfoglalkoztatók egyöntetűen panaszkodtak az időbeni ütemezés kiszámíthatatlanságára, a támogatási keretek esetlegességére. Emiatt a programokat áthatja az ideiglenesség, s ezért felelős vezető nem kezd bele sem szellemi, sem fizikai befektetésbe. A legtöbb önkormányzat számára a termelés újdonságot jelent, és ez – több megkérdezett interjúalanyunk szerint – az adott települések vezetőire is rendkívül nagy terhet ró. A szükséges termelőerő kiépítése, a szükséges piaci beágyazódás kialakítása hosszabb távú, tervszerű és konzekvens települési (sőt, térségfejlesztési) folyamat részeként lehet csak hatékony. Sok esetben *nem rendezett az értékesítés állomása sem*, sokszor nem tisztázott a közfoglalkoztatók termelői viszonya a (helyi) piaccal. Amennyiben a terméket „belső felhasználásban” értékesítik (közszolgáltatások pl. közétkeztetés során használják fel), akkor is számos kérdés merül fel. Például hogy milyen értéket képvisel, vagy hogy milyen hatással van a helyi termelők piacára, hiszen onnan fog hiányozni a fizetőképes kereslet.

A megtermelt érték felhasználása szintén nem szabályozott és nem átlátható. Egyes erdőgazdálkodók közfunkciókkal kapcsolatos karbantartási feladatai elláthatóak, de a magánutak rendbetételét, a magánszőlők leszüretelését, esetleg a pártok politikai tevékenységeit közmunkásokkal nem lehet elvégeztetni. Mégis számos ilyen tárgyú bejelentést regisztráltak a jogvédő szervezetek.

A munka világtól tartósan távol lévő százezrek aktivizálása, legalább bizonyos százalékuk visszavezetése a saját lábán való megállás terepére évtizedek óta az egyik legnagyobb kihívása hazánkknak. Sok-sok ország sok-sok modellel kísérletezett. Ezen tapasztalatokra támaszkodva az Európai Unió konferenciái, szakbizottsága rendszeresen szakmai, módszertani ajánlásokat, jó gyakorlatokat dolgoz ki és tesz közzé. Az új munkahelyeket teremtő, vagy tranzit funkciójú *szociális gazdaság szervezetei (más néven társadalmi vállalkozások)* sokféle jogi formában működhetnek.³⁰ Jellemzőek a mikro- és kisvállalkozások, a nonprofit kft-k, de lehetnek civil szervezetek, vagy akár szövetkezetek is. Az adott vállalkozáshoz és a helyi viszonyokhoz illő optimális jogi forma kiválasztása fontos a szervezet fejlődési képességének megteremtéséhez, fenntarthatóságának biztosításához. A közfoglalkoztatással kapcsolatosan egyre több olyan kormányzati kezdeményezés is indult, amely a közfoglalkoztatottak szociális szövetkezetbe való bevonását célozza, és ennek kapcsán módosult a szövetkezetekről szóló jogi szabályozás is.

Az elmúlt években több kormányzat preferálta a *szociális szövetkezeti* formát. Fontos hangsúlyozni, hogy a szövetkezetek az „egy tag – egy szavazat” elvét alkalmazzák a döntéshozatali folyamataikban, függetlenül a tagok által befektetett tőkétről, illetve megfizetett díjtól. Már a korábbi (OFA által koordinált) szociális szövetkezetek működtetésének is egyik

³⁰ A NESsT meghatározása szerint a társadalmi vállalkozás olyan tudatosan tervezett vállalkozói tevékenység, mely társadalmi problémák innovatív megoldására jött létre. A társadalmi vállalkozások lehetnek nonprofit szervezetek, melyek üzleti modelleket alkalmaznak alapvető küldetésük eléréséhez, és lehetnek üzleti vállalkozások, melyek üzleti céljuk mellett jelentős társadalmi hatás elérésére törekszenek. Alapelvük az a kettős optimalizálás, mely gazdasági és társadalmi célok összehangolását, egyensúlyban tartását jelenti. (Tóth–Varga–Varga (2011))

jelentős akadály a volt, hogy keveredett a munkavállalói és a tulajdonosi jogosítvány³¹. Ha száz közmunkás egyben teljes szavazati jogú tulajdonosa is a szociális szervezetnek, akkor rettentő nehéz lesz a fenntarthatóság irányába mutató döntéseket hozni, demokratikus alapon. Erről egy interjúalany így vélekedett: „a munkanélkülieknek munka kell, nem pedig tulajdon. Nehogy már TSZ-tagként leszavazzák az önkormányzat fejlesztési törekvéseit!”

A Szövetkezetekről szóló törvény 2012-es módosítása lehetővé tette, hogy a szociális szervezet tagja legyen a helyi vagy nemzetiségi önkormányzat. E szervezetek vagyonukkal (eszközökkel, termőfölddel, haszonállattal) járulhatnak hozzá a szövetkezet fenntarthatóságához. Bevezették a foglalkoztatási szövetkezet jogi formáját is, amelyet 500 természetes személy és legalább egy országos nemzetiségi önkormányzat hozhat létre. A változásoknak nem titkolt célja volt, hogy a szövetkezetek nagyobb szerepet vállaljanak a közfoglalkoztatásban, valamint hogy a foglalkoztatási szövetkezet munkaerőközvetítés és kölcsönzés útján munkát biztosítson tagjainak.³² E módosítással megteremtődött annak lehetősége is, hogy a közfoglalkoztatottak is alakíthassanak szociális szövetkezeteket.

Amennyiben a közfoglalkoztatottak legalább két évig közfoglalkoztatási jogviszonyban dolgoztak és vállalják, hogy további két évig szociális szövetkezetbe tömörülve együtt dolgoznak, haszonkölcsönbe, illetőleg meghatározott esetekben tulajdonba kapják azokat a termelőeszközöket (föld, gépek), illetve állatokat, amelyeket a közfoglalkoztató a tagok részére a közfoglalkoztatásukhoz biztosított. A kétéves közfoglalkoztatási jogviszony irreális követelmény. A jogalkotó szándéka szerint elsősorban helyi mezőgazdasági termelési tevékenységet tudnának ellátni ezek a szervezetek. A magyar mezőgazdaság „helyzetbe hozása”, foglalkoztatási kapacitásának bővítése beruházásigényes, szellemi tőkét és korszerű gépeket igényel. A jelenleg sikeres, piacképes termékeket létrehozó, fenntarthatóan működő szervezetek igen távol esnek a közfoglalkoztatással a mezőgazdaságba „visszavezetett” tömegek által végzett tevékenységektől. A szociális szövetkezetek szabályozására vonatkozó aktuális javaslatok a magyar szociális szövetkezeti formát még távolabb viszik attól, ami Európa-szerte szociális vállalkozásokban működik és működőképes.

További lehetőség a közfoglalkoztatottak számára az *őstermelővé válás*. Ezt az irányt támogatja néhány, a Start-munkaprogram keretében indult képzéssel kombinált program is. A helyi szakemberek, önkormányzati vezetők e kérdésben egyaránt szkeptikusak. Egy család szerény fenntartásához legalább 30–50 holdnyi termőföld megművelése szükséges, továbbá komoly géppark, tőke, „de leginkább érteni és szeretni a földet” – hangzott el az Autónia Alapítvány által szervezett „Romák foglalkoztatási helyzete” című szakmai műhelyen³³. Viszont több megkérdezett is látott lehetőséget a lakosok számára növénytermesztési, állattartási ismeretek tanítására, s megfelelő „falugazda” tanácsadó segítségével a

³¹ Dr. Simkó, Tarjányi (2011)

³² T/6320 törvényjavaslat indoklása 2012. március

³³ Autónia Alapítvány „Romák foglalkoztatási helyzete” szakmai műhely, 2013. március 14.

helyi mezőgazdasági munka betanulására. S ha ezt állami közmunkabérral fizetik, akkor még jobb.

Hatékonyság és fenntarthatóság

Ezen fejezet előző pontjaiban már többször is érintettük a Start-munkaprogramok hatékonyságával és fenntarthatóságával kapcsolatos észrevételeket. A legfontosabb észrevételek, kockázati tényezők a következők voltak:

- Az önkormányzatok és intézményeik jó része számára teljesen új terület a termelés és a gazdasági vállalkozás.

- Egy ilyen innovációhoz nem áll rendelkezésre a minimálisan szükséges tervezési, termelési, logisztikai, értékesítési szaktudás, fenntartható infrastruktúra, munkahelyteremtő beruházási forrás. Különösen nagy a kockázat, ha nagy létszámot bevonni hivatott termelő gazdaság megteremtése a cél.

- A kiszámíthatatlan ütemezésű és támogatottságú, rövid és töredezett futamidejű (áprilistól októberig, decemberig tartó) programok nem adnak teret fenntartható életciklusú vállalkozás tervezésére.

- A költségvetési szervek (így az önkormányzat és polgármesteri hivatala és intézményei) nem folytathatnak veszteséges vállalkozási tevékenységet.³⁴ Az államháztartási törvény – a köztulajdon védelmében – igen szigorú korlátokat határoz meg ezzel kapcsolatban. A 46 § (3) szerint: „Ha adott vállalkozási tevékenységnek a 64. § szerint megállapított maradványa három éven túl negatív, és arra az adott tevékenységgel összefüggésben keletkezett vállalkozási tartalék nem nyújt fedezetet, a költségvetési szerv érintett vállalkozási tevékenységét meg kell szüntetni.”

- A vállalkozási tevékenységek komoly jogi és számviteli feltételeket követelnek, ezért általában jellemző, hogy a közfoglalkoztatást és a termelést az önkormányzat nonprofit vagy forprofit gazdasági társasága végzi, korábbi, leamortizálódott infrastruktúrájával.

- A felvételt nyerő dolgozók kiválasztása során ellentmondásos szempontok érvényesülnek. A termelési hatékonyság, a fenntarthatóság érdekei szerint a várhatóan jól teljesítő, a nyílt munkaerőpiacon is elhelyezkedni tudó személyt választhatják, aki képes lehet megfelelni az adott munkakör elvárásainak. A munkaerő-piaci reintegrációs szempont viszont ezzel éppen ellentétes, hiszen aki támogatás nélkül vagy kis segítséggel el tudna helyezkedni nem támogatott munkahelyre, azt a személyt a nyílt munkaerőpiacra kell segíteni. Az intenzíven támogatott munkahelyet pedig a munka világától távolabb lévő személyek felzárkóztatására kellene hasznosítani.

- A közfoglalkoztatási jogviszony eltér a munka törvénykönyve alapján megvalósuló foglalkoztatástól, ezért a munkavállalókat védő jogszabályi keretek egy része nem vonatkozik a közfoglalkoztatottakra, bérük is elmarad a minimálbértől.³⁵

³⁴ 2011. évi CXCV. törvény 46 §

³⁵ Lásd erről részletesen: http://www.afsz.hu/resource.aspx?ResourceID=nfsz_kozfoglalkoztatás_tudnikell (Főbb eltérések a munkaviszonyhoz képest, p. 3.)

- A helyi hatalomnak, esetenként „hatalmasságoknak” kiszolgáltatott munkaviszony ellenőrzése nem megoldott. Ez a helyzet „szinte feudális függőségbe helyezi a munkavállalót, gazdasági érdekét, személyiségét, magánéletét is alárendelve a munkáltató érdekek, akaratainak”.³⁶

Nem várható el magas szintű munkamotiváció a jelenlegi törvényi keretek mellett foglalkoztatott közmunkásoktól, a rendszeresen megszakított, nem kellő személyi és technikai infrastruktúrájú, erősen nyomott bérű és perspektíva nélküli munkaviszonyban. „Ennyi pénzért én csak ennyit gondolkodom” – mondta egy közfoglalkoztatott interjúalanyunk.

Itt kell megismételnünk a kérdőíves megkérdezés legnagyobb egyetértését mutató eredményét. A válaszadó 870 közfoglalkoztató közül 385-en teljes mértékben egyetértettek azzal, hogy a közfoglalkoztatás „*költségkímélő munkaezét kínál az önkormányzati intézményi feladatok ellátására*”. Azaz közfoglalkoztatásuk legfőbb értéke ez. Elgondolkodtató, hogy ha az önkormányzat e forrást szabad felhasználású pénzügyi támogatásként kapná, akkor is ezeknek a feladatoknak az ellátását és ilyen hatékonysággal finanszírozná-e a település érdekében.

A közfoglalkoztatás 100 milliárd forintos nagyságrendű bekapcsolása a termékek előállításába, értékesíthető szolgáltatások nyújtásába jelentősen befolyásolja a gazdaságot, versenyhelyzetet. Az igen intenzív (80–100 százalékos) állami szubvencióhoz hozzájutó termelő/szolgáltató (függetlenül attól, hogy az állami, önkormányzati vagy magán fenntartású) óriási előnyben van a helyi vállalkozásokkal szemben. Kérdésként merül fel, hogy hogyan maradhat életben az a kertészeti vagy takarítói vállalkozó, akinek a 100 százalékos állami támogatású önkormányzati közfoglalkoztató közüzemmel kellene versenyeznie a városában. Ezek a saját erőből működő, sőt, adózó vállalkozások, munkahelyek így elsorvadnak. A korábban ön- és családfenntartásra képes kisvállalkozók, kistermelők elveszíthetik megélhetésüket és megjelenhetnek a közmunkások körében. Felmerül annak kérdése, hogy ez a fajta piaci beavatkozás nem ellentétes-e az európai uniós és a hazai támogatási jogszabályoknak a versenyhelyzetet sértő állami szubvenciókat tiltó rendelkezéseivel is.

Arra a kérdésre, hogy véleményük szerint hogyan reagálnak a környező vállalkozók a közmunka bázisú konkurenciára, a megkérdezettek a következő válaszokat adták: „A magánérdős feketén adhatja el a fát, mi meg adóztan, ezért nekünk drágább.” Egy másik vélemény szerint „Nem zavarja őket, mennek máshova, hiszen itt nem pályázhatnak a munkákra”, vagy „a nevelt állatokat a magán kecsketenyésztőn keresztül értékesítjük”, mások szerint „a vállalkozónak nem éri meg befektetni a lepusztult termelőeszköz felújításába”. Összességében azonban az az interjúk tapasztalata a számunkra, hogy ez a kérdés eddig lényegében nem merült fel a közfoglalkoztató szervezetek vezetőiben, polgármesterekben. Az pedig végképp nem jelenik meg szempontként, hogy a hatalmas méretű közmunka az induló vállalkozásoknak sem kedvez, s a Magyarországon egyébként is, de vidéken különösen alacsony egyéni vállalkozói hajlandóságot lényegében megöli.

³⁶ Dr. Zemplényi (2013)

Ugyanakkor tudni kell, hogy az államháztartásról szóló törvény³⁷ és az államháztartási számviteli kormányrendelet³⁸ szabályozza az önkormányzatok (államháztartási törvény alá tartozó gazdálkodók) vállalkozási tevékenységének számvitelét. Ez mind a „vállalkozási maradvány”, azaz *nyereség vagy veszteség számításának módját*, mind az azt terhelő adók (befizetési kötelezettség) számításának módját tartalmazza. Mint korábban jeleztük, a költségvetési szervek nem folytathatnak veszteséges vállalkozási tevékenységet. A 46 § (2) szerint „A költségvetési szerv adott vállalkozási tevékenysége bevételeinek fedeznie kell legalább az adott tevékenységgel összefüggő valamennyi közvetlen kiadást, valamint az ahhoz hozzárendelhető közvetett kiadásokat, továbbá az amortizációt.”

A megtermelt érték regisztrálása 2013-tól elvárás a Start-munka minitaprogramokat finanszírozó BM részéről. Fontos, hogy a munkaszervezők és a közmunkások egyaránt tudják: nemcsak a munkaidővel, de az eredménnyel is el kell számolni. A természetett mezőgazdasági *terméket, tenyésztett állatot, feldolgozott élelmiszert, előállított terméket* darabban, kilogrammban, mázsában meg lehet adni. Ha annak minőségét is lehet regisztrálni az új rendszerben, akkor árnyaltabb képet kaphatunk majd arról, hogy a közfoglalkoztatás során megtermelt javak hogyan járulnak hozzá a gazdasági teljesítményhez, illetve milyen a piaci szerepük, nagyságrendjük.

Szintén nem bonyolult az egyes közfoglalkoztatottak által elvégzett *szolgáltatások* mennyiségi regisztrálása. A megtisztított út, park, közterület, erdő, lenyírt fű, gyommentesített terület m²-ben, az összesedett szemét m³-ben, az összegyűjtött fa, nyesedék m³-ben kimutatható. A közfeladatokat *kisegítő szolgáltatások* értékének regisztrálását is megoldják az egyes foglalkoztatók oly módon, hogy *munkaóra egyenértékkel* számolnak. Kézbesítő, takarító, művelődésszervező, ügyviteli dolgozó, konyhai kisegítő, kertészeti betanított, karbantartó, festő stb. munkakörökben dolgozók munkabérért váltják ki a közmunkások. Van, ahol pedig értéként „csak” a *közmunkások összes bérköltségét* tekintik egyenértékűnek a megtermelt értékkel (a nemzeti jövedelem számításánál is így veszik figyelembe).

Több közfoglalkoztatás-szervező megfogalmazta a maga hatékonyságnövelési és a hosszabb távú fenntarthatósági elvárását. „Nem lenne szabad a *közpénzt feneketlen hordóba* önteni, meg kellene követelni a hosszabb távú önfenntartás tervezését.” Ehhez azonban a közfoglalkoztatással kapcsolatos összes költség tervezésére és elkülönített regisztrációjára lenne szükség. Ez azt jelenti, hogy nemcsak a közvetlen (bérjellegű és dologi) költségeket kell számításba venni, hanem a sokféle közvetett költséget (termelésben, szervezésben, adminisztrációban részt vevő szakemberek, agyag- és áruszállítás, gép-eszköz amortizáció, szociális helyiségek, raktárak fenntartása, rezsije stb.) és általános költségeket (kapcsolódó háttér infrastruktúra arányosan vetített éves költségeit) is regisztrálni kell. A (bármilyen mértékű) fenntarthatóság tervezéséhez pedig kalkulálni kell tudni ezekkel.

³⁷ 2011. évi CXCV. törvény 46 §

³⁸ Ávr. 64 § és 65 §

Humánerőforrás a közfoglalkoztatás szervezésében

A közfoglalkoztatás minősége és eredményessége is nagymértékben függ a közfoglalkoztatást szervezők képzettségétől, kompetenciáitól.

Magyarországon több ezer önkormányzat, közintézmény és közüzemi vállalat maga működtet foglalkoztatási csoportokat, a szellemi és infrastrukturális erőforrások szembeötlő hiánya mellett, szakirányú (szociális és munkaerő-piaci) szakértelem nélkül. Általánosan elterjedt gyakorlat, hogy hivatali ügyintézőre vagy a közüzemi vállalat művezetőjére bízzák a „foglalkoztatás-fejlesztés”, a munkaszervezés, továbbá a kapcsolódó szigorú adminisztráció igen összetett és specifikus feladathalmazát. Egyre gyakoribb az is, hogy takarékoságból a rövid idejű szerződéssel dolgozó közmunkásokra terhelik ezen szakfeladatokat és azok felelősségét is. Ráadásul esetenként rejtve, mert az adott támogatási forrás ilyen munkakörre nem ad lehetőséget. Ahogy egyik interjúalanyunk fogalmazott: „Képzelmük el az ezen a területen dolgozó közmunkás felelősségérzetét, elkötelezettségét, ha még csak be sem vallhatja, mit csinál, miközben papíron árkot tisztít”. Olyan helyzettel is találkoztunk, ahol a mellékfoglalkozású polgármester munkába menet előtt „elrendezi a közmunkásokat”, ahogy az egyik megkérdezett fogalmazott. A feladatok palettájának itt csak három elemét ecsetelnénk, a teljesség igénye nélkül:³⁹

- **Ügyfélfogadás:** nagyon sok ügyfél alacsony végzettségű, alacsony tűrőképességű, esetleg szenvedélybeteg, ezért szükségesek speciális kompetenciák.
- **A beilleszkedés segítése:** ez nemcsak a normakövetés erősítését jelenti, bár e feladat hatásos teljesítése is rátermettséget és nagy tapasztalatot igényel.
- **A nyílt munkaerőpiacra segítség:** e feladathoz megint más tudások, kompetenciák, eszközök szükségesek, amelyek meglétét egyébként jogszabály is előírja⁴⁰.

A fenti feladatok szakszerű, de minimum jogszerű ellátásához bizony tapasztalt szociális és munkaerő-piaci szakemberek, mentorok szükségesek. A megfelelő munkahelyi moderálás számos konfliktust képes kezelni.

A kutatás során elért közfoglalkoztatók majd' 20 százalékánál van ügyfélszolgálat. A 200 fő feletti foglalkoztatók esetében ez az arány 50% feletti és a 80 fő feletti foglalkoztatóknál is 23%. Ügyfélszolgálati irodákkal és funkcióval tehát elsősorban a nagyobb foglalkoztatók rendelkeznek.

A közfoglalkoztatást szervező szakemberek végzettsége meglehetősen változatos. A 30/2000. (IX. 15.) GM rendelet a munkaerő-piaci szolgáltatásokról, valamint az azokhoz kapcsolódóan nyújtható támogatásokról mellékletében felsorolt, a munkaerő-piaci szolgáltatások nyújtásához szükséges végzettséggel még az egyötödük sem rendelkezik (18%), de egyéb diplomával a szervezők közül sokan rendelkeznek (gazdasági vég-

³⁹ Kulinyi (2013)

⁴⁰ 30/2000 GM rendelet melléklete: A munkaerő-piaci szolgáltatás nyújtásának személyi feltételeiről

zettség 6,7%, agrár-, kertészmérnök 1,6% egyéb felsőfokú 20%). A szervezők 32 százalékának érettségije; szakmunkás, illetve annál alacsonyabb végzettsége a válaszadóknál a közfoglalkoztatás-szervezők 4 százalékának van. Vagyis elmondhatjuk, hogy a közfoglalkoztatás-szervezők 48 százaléka valamilyen felsőfokú végzettséggel, sőt, hozzávetőlegesen 20 százalékuk munkaerő-piaci szolgáltatás nyújtásához megfelelő végzettséggel rendelkezik. De ez azt is jelenti, hogy a közfoglalkoztatást szervező, tehát a kulcsmunkatársak több mint felének nincsen megfelelő képezése a feladat ellátásához.

Megvizsgáltuk, hogy mennyire elterjedt az a „takarékos megoldás”, amelyben a *kulcsszemélyzet tagjai is csak közfoglalkoztatottak*, tehát ők is csak egy átmeneti és nyomott bérű státuson lehetnek. A válaszadók 60 százaléka alkalmaz közfoglalkoztatás-szervezőt vagy ügyintézőt, az ilyen munkakörrel rendelkezők többsége (42 százalékuk) nem közfoglalkoztatottként, 6 százalékuknál pedig közfoglalkoztatott a szervező is. Elsősorban intézményeknél, vállalkozásoknál nincs külön foglalkoztatás-szervező.

Ugyancsak a válaszadók hozzávetőlegesen felénél foglalkoztatnak brigádvezetőt/csoportvezetőt (53%), e munkakörben viszont csak 20 százalékban mindenki munkavállaló, a szervezetek 13 százalékában vannak közfoglalkoztatottak is ebben a munkakörben, míg további 20 százalékukban mindenki közfoglalkoztatott.

Munkaügyi, pénzügyi szakembert ugyancsak foglalkoztat a válaszadók többsége (56%), s e feladatot csak elvéve bízzák közfoglalkoztatottal. Ügyfelszolgálati munkatársat viszont csak a válaszadók 12 százaléka foglalkoztat, többségében nem közfoglalkoztatottként. Mentort, szociális munkást 11 százalékuk, ugyancsak többségében nem közfoglalkoztatottként.

Kíváncsiak voltunk, hogy a közfoglalkoztatást szervezők mennyire érzik a *specifikus szaktudás szükségességét*, illetve annak hiányát. Ez az igényesség álláspontunk szerint összefüggésben van a szervezők összetettebb céljaival és azok teljesíthetőségével. Azaz hogy a „dolgozzanak valamit” célon túl, energiát kívánnak-e fordítani a foglalkoztatottak munkakészségének, munka-szocializációjának felélesztésére, fejlesztésére, a nyílt munkapiac felé segítésre.

Az értékelhető választ adók többsége szerint (46%) a közfoglalkoztatás-szervezőknek nincs szüksége speciális képzettségre és kompetenciákra. A nagyobb létszámú foglalkoztatóknál viszont már erőteljesebb igény van a magasabb szintű tudásra, de az 51–200 fő közti foglalkoztatóknak is csak 50 százaléka, s a 200 fő felettieknek is mindössze 52 százaléka válaszolt a kérdésre igennel.

A válaszadók 90 százalékánál a munkatársak nem vettek rész semmilyen képzésen a közfoglalkoztatással kapcsolatban. E kérdésnél is megfigyelhető, hogy a nagyobb foglalkoztatóknál nagyobb arányú a részvétel a továbbképzésen is. 81–200 fő közti foglalkoztatási létszámnál a szervezők 17 százaléka, míg 200 fő felett a 18,5 százaléka vett részt továbbképzésben.

A válaszadók 56,6 százaléka válaszolta, hogy nem igényli a továbbképzést. A képzés iránti igény ugyancsak egyre magasabb arányú a közfoglalkoztatott létszám növekedésével. A 81–200 fő közti létszám foglal-

koztatóinak 60 százaléka igényelne továbbképzést, míg a 200 fő feletti 74 százaléka.

A legnépszerűbb képzési formák a frontális oktatás formái elérhető földrajzi közelségben (előadások-tanfolyam a településen 22%, előadások-tanfolyam a közelben 21%). A különböző tréningek, e-learning igénye 10% körüli.

Nyilvánvaló, hogy a közfoglalkoztatás integrációs hatásának növelése elképzelhetetlen az elsősorban helyben, az érintettekkel együtt dolgozó, őket legjobban ismerő közfoglalkoztatás-szervezők tudásának és kompetenciáiknak fejlesztése nélkül. Várhatóan az ilyen irányú tudás és képesség bővülésének szinergia-hatása a kisebb településeken egyéb pozitív változásokat is eredményezhet.

A kutatás módszertana

A kutatás során kvalitatív és kvantitatív módszerekre is alapoztuk munkánkat. A közfoglalkoztatást végzők számára kidolgozott szervezeti kérdőívet online felületen, e-mailes visszaküldéssel és papíralapon is ki lehetett tölteni. Az alapsokaságot a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat által számunkra szolgáltatott adatbázis képezte, amely a 2011–12 során közfoglalkoztatási támogatásban részesült 8537 szervezet adatait tartalmazta. Az alapsokaság szervezeteit jellemzően e-mailben kerestük meg. Véleményünk szerint az eredményeinket torzította volna az alacsony internethasználat a leghátrányosabb helyzetű kistérségek, illetve kistérségi foglalkoztatók körében, így ezek közül a foglalkoztatók közül véletlenszerűen kiválasztott 200 szervezet számára papíralapon is megküldtük a kérdőívet. Így elértük, hogy a kitöltők 26 százaléka e térségekben működik.

A Kormányhivatalok Munkaügyi Kirendeltségei hatalmas segítséget nyújtottak azzal, hogy e-mailben továbbították kérdőívünket azoknak a közfoglalkoztatóknak, akikkel kapcsolatban állnak.

Összesen 870 kérdőív adatait tudtuk feldolgozni a vizsgálat során, amelyek legnagyobb részét online érkeztek hozzánk. A válaszadó szervezetek 2011-ben összesen 52 000 fő, 2012-ben 40 000 fő közfoglalkoztatását végezték. Ez a 2011-es országos közfoglalkoztatotti létszámnak (256 607 fő)⁴¹ közel a 20 százalékát jelenti.

Emellett a kutatás során húsz mélyinterjú is készítettünk kiválasztott helyszíneken és szervezetekben (országos, különböző településméreteken közfoglalkoztatnak, LHH ill. nem LHH kistérségekben) a közfoglalkoztatásban érintett szervezetek képviselőivel, önkormányzatokkal, munkaügyi szervezet vezetőivel, valamint szakértőkkel. A kutatások során három fókuszcsoportos beszélgetés is zajlott, amelyeket egy-egy településen, illetve térségben a közfoglalkoztatásban érintett szervezetek részvételével készítettünk.

Fontos kiemelni, hogy e kutatás elsődleges célcsoportja nem a közfoglalkoztatásban részt vevők voltak, hanem a közfoglalkoztatást szervező

⁴¹ Tajti (2012)

szervezetek. Kérdéseink elsősorban tehát a szervezeti kereteket és az eredmény mérési módszereket vizsgálták.

A kapott kép árnyalására a legfontosabb területeken bemutatjuk a Nemzeti Munkaügyi Hivatal által működtetett Foglalkoztatási és Köz-foglalkoztatási Adatbázisból (a továbbiakban: FOKA) kapott adatokat is.

A válaszadó közfoglalkoztatók jellemzői

A válaszadó szervezetek területi eloszlása változatos képet mutat. Az egész ország területéről érkeztek válaszok, *a legmagasabb arányban 11–11 százalékban Bács-Kiskun, illetve Borsod-Abaúj-Zemplén megyéből válaszoltak. 2012-ben a közfoglalkoztatottak majd 20 százaléka e két megyében dolgozott. A többi megyében a közfoglalkoztatottak megoszlásához hasonló válaszadási arányt tapasztaltunk, valamivel magasabb volt a válaszadási hajlandóság Veszprém és Győr-Moson-Sopron megyékben, alacsonyabb Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében.*

A válaszadó szervezetek legnagyobb része (kicsit több mint a fele) kistelepüléseken működik, nagyközségekben csak 4,2 százalékuk, városban 27,3 százalék, megyeszékhelyen/megyei jogú városban 10,3 százalék, míg Budapesten csak 1,3 százalék. A válaszadók 20 százaléka a leghátrányosabb helyzetű kistérségekben működik. E kistérségekben foglalkoztatták 2012-ben a közfoglalkoztatottak 29,5 százalékát.⁴² A válaszadó szervezetek 80 százaléka csak egy településen működik, 20 százalékuk viszont egy közös szervező infrastruktúrával, több település közfoglalkoztatását is ellátja.

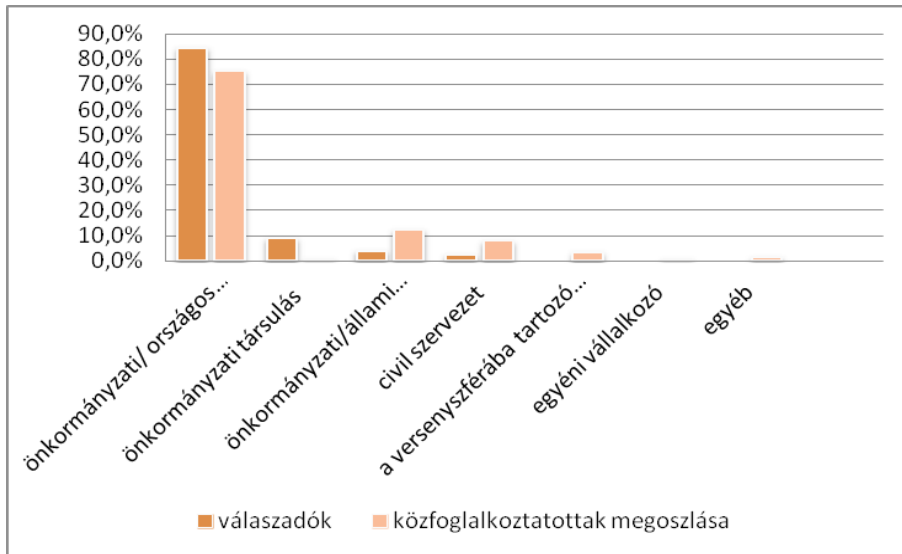
A válaszadók közt (akárcsak a közfoglalkoztatás-szervezők teljes sokasága körében) a települési önkormányzatok túlnyomó többségben vannak, 67,5 százalék közülük került ki. További 13% önkormányzati intézmény és 4% önkormányzati társulás. Azaz a válaszadók 84 százaléka közintézményként szervezi a közfoglalkoztatást. 2012-ben a közfoglalkoztatottak 75 százaléka ezekben az intézményekben dolgozott⁴³, így nem csoda hogy a válaszadók közt is ilyen magas e szervezetek aránya.

Ezzel szemben a civil szervezetek mindössze a válaszadók 3 százalékát tették ki (a közfoglalkoztatottak 7,8 százalékát), az önkormányzati-állami tulajdonú gazdasági társaságok aránya a válaszadók körében 3,3 százalék, és 5 százalékuk egyéni vállalkozó (többségében erdőgazdálkodók). Gazdasági társaságok és egyéni vállalkozók nagyrészt 2011-ben vettek részt közfoglalkoztatásban, arányuk 2012-re elenyészővé vált.

⁴² BM adatszolgáltatás

⁴³ FOKA

7. ábra A kutatás során a válaszadók szervezeti megoszlása, illetve a közfoglalkoztatottak létszámának megoszlása



Forrás: saját adatfelvétel, ill. FOKA

Az idősoros összehasonlításból kiderül, hogy nagyon kis mértékben lett változatosabb a közfoglalkoztatók köre az elmúlt években. A civil szervezetek részvétele 5% körül van, a 2011., 2012. évben jelentősebb ingadozással. A vállalkozások pedig csak 2011 óta vannak jelen, de az ő számuk is csak 2011-ben volt számottevő.

A válaszadó szervezetek közül a legnagyobb átlagos foglalkoztatotti létszám a köztulajdonban lévő (állami vagy önkormányzati) vállalkozások terén volt megfigyelhető mind 2011-ben mind 2012-ben (mindkét évben 130 feletti éves átlagléttszámmal dolgoztak). A civil szervezetek foglalkoztatták átlagosan a legkevesebb embert (5 fő közelében). Az önkormányzatok és költségvetési szervek esetében az átlagléttszám 2011-ben 61, 2012-ben 37 fő volt. A vállalkozások 29, illetve 26 fős átlagléttszámmal dolgoztak.

A közfoglalkoztatás innovatív kísérleti eleme 2011-től a Start-munka mintaprogram, amely eleinte csak a hátrányos helyzetű térségekben volt pályázható, később jelentős felfutásnak indult. A bevezetés első évében a válaszadók 23 százaléka tudott Start-munkaprogramot indítani, majd 2012-re e részvételi arány megduplázódott. Többségük emellett rövid és hosszú idejű közfoglalkoztatást is szervezett. A válaszadók fele viszont egyik évben sem vett részt Start-munkaprogramban.

A válaszoló szervezetek többségében több közfoglalkoztatási formában is részt vettek. A válaszadók legnagyobb része – 83 százaléka – 2011-ben indított hosszabb időtartamú közfoglalkoztatást, 2012-ben is ez a leggyakoribb forma (88%). 2011-ben 79 százaléknál volt rövid idejű közfoglalkoztatás is, amely 2012-ben már csak 24 százaléknál fordult elő.

2011-ben 26,6 százalék vett részt Start-programban, 2012-ben pedig már a válaszadók 46 százalékánál volt ilyen program.

Irodalom

- Az Alapvető Jogok Biztosának Jelentése az AJB-3025/2012. számú ügyben
Csoba Judit (2011): A közfoglalkoztatás régi-új rendszere. Útközben az „Út a munkához” programban, Esély, 2011/1
- Csoba Judit, Nagy Zita Éva, Szabó Fanni (2010): Aktív eszközök, munkaerő-piaci programok kontrollcsoportos, többváltozós értékelése Consulting '95
- Fazekas K., Scharle Á. (2012): Munkaerő-piaci láttelet. In. Fazekas K., Scharle Á. (szerk.) (2012) Nyugdíj, segély, közmunka. A magyar foglalkoztatáspolitikai két évtizede, 1990–2010
- Gordon Betcherman, Karina Olivas and Amit Dar (2004): Impacts of Active Labor Market Programs: New Evidence from Evaluations with Particular Attention to Developing and Transition Countries, The World Bank
- Hudomiet – Kézdi (2008): Az aktív munkaerő-piaci programok nemzetközi tapasztalatai. Kormányzás, közpénzügyek, szabályozás 2008/1. sz.
- Koltai, Luca (2012): Work instead of social benefit? Public works in Hungary, GHK Consulting Ltd 2012
- Koltai Luca (2013): A közfoglalkoztatás szerepe válság idején az európai országokban, Munkaügyi Szemle, 2013. I.
- Kulinyi Márton (2013) A munka méltósága projekt, in: AJB projektfüzetek 2013/4 Alapvető Jogok Biztosának Hivatala
- Orsovai Szilvia – Palotai Ilona – Pálkó Eva (2000): A közhasznú munka haszna. Munkaügyi Szemle, 12. szám
- Pályázati útmutató a Társadalmi Megújulás Operatív Program Szociális gazdaság fejlesztése a Közép-magyarországi Régióban c. pályázati felhívásaihoz Kódszám: TAMOP-2.4.3.D-2-13/2
- Petz Raymund (2011): Aktív munkaerő-piaci politikák komplex értékelése kutatáshoz önkormányzati felmérés készítése és értékelése, MP 2002 Gazdaság- és Társadalomkutatási Kkt.
- Scharle Ágota (2011): A közcélú foglalkoztatás kibővülésének célzottsága, igénybevétele és hatása a tartós munkanélküliségre, Budapest Intézet
- Simkó János, Tarjányi Orsolya (2011): „Szociális szövetkezetek és támogatásukat célzó programok vizsgálata” OFA
- Tajti József (2010): Az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök működése 2009-ben, Foglalkoztatási és Szociális Hivatal
- Tajti József (2012): Az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök fontosabb létszámadatai 2011-ben, Nemzeti Munkaügyi Hivatal
- Tóth Laura – Varga Éva – Varga Péter (2011): A társadalmi vállalkozások helyzete Magyarországon, NESST
- Zemplényi Adrienne (2013) (szerk.): AJB projektfüzetek 2013/4 A munka méltósága projekt, Alapvető Jogok Biztosának Hivatala
- Zongor Gábor (2013): TÖOSZ főtítkári in: AJB projektfüzetek 2013/4 A munka méltósága projekt, Alapvető Jogok Biztosának Hivatala