

## VÁRADI MONIKA MÁRIA

# ÉRTÉKTEREMTŐ KÖZFOGLALKOZTATÁS PERIFERIKUS VIDÉKI TEREKBE\*

*„Jelen pillanatban nincs jobb megoldás, és nincs is más forrás, mint a közfoglalkoztatás. Ebből biztosítható, hogy legyen mit enni, hogy legyen az embereknek kicsit jobb megélhetése és szépüljön a falu. Ésszerűen és emberségesen a közmunkát fel lehet használni példászerűen. Most ez a legjobb. A falu célja ezer ember életminőségén javítani.”<sup>1</sup>*

A közfoglalkoztatás 2011-ben elindított új rendszerében az értékteremtő startmunka-mintaprogramok a hátrányos helyzetű falvak, kisvárosok legfontosabb állami forrásává váltak. A program az álláskereső hosszabb távú foglalkoztatását mindenekelőtt az önkormányzatok által koordinált mezőgazdasági termelés révén biztosítja, s emellett lehetőséget nyújt helyi fejlesztések megvalósítására is. Noha a kormányzati elképzelésekben a helyi programok gazdasági önállósodása, központi forrásoktól való függetlenedése a cél, az önkormányzatok számára a startmunka keretében végzett tevékenységek elsősorban költségmegtakarítást jelentenek, a programok piaci kötődései esetlegesek és gyengék, a támogatott munkaerővel előállított termékek piaci megjelenése ugyanakkor torzító hatással jár. A mezőgazdasági startmunkaprogramokban különösen szembeűnő a közfoglalkoztatási rendszer lefőlöző hatása, az önkormányzatok a leginkább motivált, munkatapasztalattal rendelkező, megbízható munkanélküliek számára e program keretében lényegében folyamatos foglalkoztatást biztosítanak. A programban való részvétel így vágyott biztonságot és egyre inkább a nyílt munkaerőpiacon való elhelyezkedés alternatíváját jelenti, a program a munkaerő-piaci reintegráció helyett a támogatott foglalkoztatás rendszeréhez köti az álláskeresőket. Noha a közfoglalkoztatási bér magasabb a foglalkoztatást helyettesítő támogatás összegénél, valamelyest mérsékli a szegénységet, de arra messze nem elég, hogy lehetővé tegye a szegénységből való kitörést. A tapasztalatok arra utalnak, hogy közfoglalkoztatás a periférikus térségekben felnövekvő új generációk számára is az egyetlen elérhető, jelenleg biztosnak látszó lehetőség marad.

\* A tanulmány alapjául szolgáló empirikus munkát a „Földből élők: agrárszereplők, vidéki fejlődési pályák és vidékpolitikák Magyarországon (OTKA 100675, témavezető Kovács Katalin) kutatás keretében végeztük kollégáimmal, Hamar Annával, Keller Judittal, Kovai Ceciliával, Rácz Katalinnal.

<sup>1</sup> Idézet Kovács Zsolt, a Baranya megyei Mozsóg község polgármesterének előadásából. Elhangzott Budapesten 2015. 05. 15-én a „Kistérségek válasza a szegénységre és kiszolgáltatottságra” c., az Első Magyar Feltétel Nélküli Alapjövdelemért Egyesületnek a Szegénységellenes Hálózat támogatásával megvalósuló konferenciáján.

## Bevezetés

A közfoglalkoztatás, mióta a piacgazdaságra való átmenettel járó munkanélküliség kezelésének eszközeként megjelent, folyamatos szakmai kritikák tárgya Magyarországon (lásd áttekintően Csoba 2010a, 2010b).<sup>2</sup> Kutatások sora bizonyította, hogy a közfoglalkoztatás nem javítja a résztvevők foglalkoztatási esélyeit, nem tölti be munkaerő-piaci (re)integrációs célját (a teljesség igénye nélkül: lásd az *Esély* 2010/1 tematikus számának tanulmányait, valamint Köllő–Scharle 2011, Fazekas–Scharle 2012). Az is igazolható, hogy léteznek olyan aktiváló foglalkoztatáspolitikai eszközök, amelyek a közfoglalkoztatásnál eredményesebben segítik az elsődleges munkaerőpiacra való belépést (lásd Csoba–Nagy 2011, *A munkaerőpiac peremén...* 2014). Az utóbbi években a kritikai hangok a kutatói érdeklődéssel együtt erősödtek; a megkülönböztetett figyelem és kritika egyik oka, hogy a közfoglalkoztatási rendszer átalakítása egy 2007/2008-tól datálható, a kormányváltás után kiteljesedő „kirekesztő társadalompolitikai fordulatba” (Zolnay 2013: 18) ágyazódik. E folyamat a szociális jogok alkotmányos csorbításával, a szociális ellátásokat munkateszthez kötő workfare felé eltolódott ellátási rendszerrel, az ellátások feltételeinek szigorításával, s erős szankciókkal jellemezhető (Ferge 2012, Zolnay 2013, Vida 2013: 25–26, Szikra 2014, Ferge–Darvas 2014). A közfoglalkoztatás rendszerének minden megalapozott kritikája mellett különböző elemzések és saját kutatási tapasztalataink is rámutatnak arra, hogy települési szinten a közfoglalkoztatás, azon belül is a startmunka-mintaprogram „konszolidálódott”, a települések mindennapjait meghatározó intézménnyé vált. Alapvető támogatást élvez a segélyért/segély helyett munka elve és gyakorlata: „nem jár ingyen ebéd”. Az állami támogatású közfoglalkoztatás mára a hátrányos helyzetű térségek települési önkormányzatainak legfontosabb, költségkímélő munkaerőt biztosító, működési és fejlesztési forrása lett, a munkanélküliek széles köre számára pedig az egyetlen lehetséges kapcsolódást kínálja a legális munkaerőpiachoz (Cseres-Gergely–Molnár 2014, Koltai 2015, Vida–Vidra 2015, Váradi 2015a). Az általunk megkérdezett helyi szereplők, önkormányzati vezetők, munkaszervezők túlnyomó többsége, ha meg is fogalmaz kritikát a rendszer működését illetően (lásd erről Váradi 2015a), az elmúlt évek egyik, ha nem a legjobb kormányzati intézkedésének tartja a közfoglalkoztatás új rendszerét, azon belül is a startmunka-mintaprogramot. E jószerivel egyöntetű vélemény háttérben egyrészt az áll, hogy e periferikus térségekben hiányoznak, illetve rendkívül korlátozottak az elsődleges munkaerőpiac foglalkoztatási kapacitásai. Másrészt az a meggyőződésük, hogy a hosszú évek óta munka nélkül lévő, megkopott munkavégző képességű emberek számára nincs is más foglalkoztatási és munkára szoktató alternatíva, vagyis hogy a munkanélküliek túlnyomó többsége nem állná meg a helyét a piaci munka világában. A közfoglalkoztatásban való

<sup>2</sup> A közfoglalkoztatási programok nemzetközi tapasztalatait, az e programok mellett és ellen szóló érveket szakirodalmi áttekintés alapján legújabbban Kálmán Judit mutatta be (Kálmán 2015).

részvétel ugyanakkor a munkanélküliek szemében is vágyott, biztosnak tekintett megélhetési lehetőséggé vált, különösen a leszakadó, periférikus, gettósodó térségekben élő, képzetlen, gyakran roma munkanélküliek számára jelenti az egyetlen legális munkalehetőséget.<sup>3</sup> Minden jel arra mutat, hogy a hátrányos helyzetű kisvárosok, mindenekelőtt azonban a falvak vezetői azzal számolnak, hogy tartósan berendezkedhetnek a közfoglalkoztatásra (Váradi 2015a). A széles körűnek tűnő helyi elégedettség hátterében többek között az áll, hogy a közfoglalkoztatás új rendszere választ adott az Út a munkához programmal (UMA)<sup>4</sup> szemben megfogalmazott kritikákra.

## Az UMÁ-tól az értékteremtő közfoglalkoztatásig

Az UMA céljai között a foglalkoztatás növelése, a segély helyett munkára való ösztönzés javítása, a munkahelyteremtő támogatások növelése, a feketemunka visszaszorítása szerepelt. Az önkormányzatokkal szemben megfogalmazott elvárás az volt, hogy a rendelkezésre állási támogatásra (rát)<sup>5</sup> jogosultakat legalább 90 napig (4,5 hónapig) alkalmazják közcélú foglalkoztatás keretében. A törvény ugyanakkor nem tette kötelezővé minden rátos foglalkoztatását, a kormányzat az önkormányzatokat pénzügyi eszközökkel<sup>6</sup> igyekezett a közcélú foglalkoztatás megszervezése felé terelni: a foglalkoztatás esetén 5 százalék önrészt kellett az állami támogatás mellé kifizetniük, míg ez az arány 10 százalék volt a rendszeres szociális segély, 20 százalék a rát (összege ekkor 28 500 Ft) esetében. A program indítása előtt a települési önkormányzatoknak ún. közfoglalkoztatási tervet kellett készíteniük. Ezek elemzése arra mutatott rá, hogy a települések 70–80 százaléka a korábban is megszokott településüzemeltetési és kommunális területen biztosított munkát, értékteremtő tevékenység az ún. helyi sajátosságok között sem szerepelt, ahogy a Foglalkoztatási és Szociális Hivatal által tervezési segédletként kiadott tevékenységlistán („étlapon”) sem. Jellemző tendencia maradt a nagyobb településeken, hogy az önkormányzati intézmények munkaerőigényét a takarí-

<sup>3</sup> Lásd ehhez: Közmunka: esély vagy csapda? Setét Jenő civil jogvédővel és Molnár György közgazdász-szal Rádai Eszter készített interjút. *Élet és Irodalom*, (LIX), 34 (2015. augusztus 19.), 7–8. <http://dev.neki.hu/kozmunka-esely-vagy-csapda-es-interju-kolleganokkal-setet-jenovel/> (utolsó letöltés: 2016. 01. 20.)

<sup>4</sup> Az UMA filozófiáját, értékeit, céljait tekintve a jelenlegi közfoglalkoztatási rendszer közvetlen előzményének tekinthető, ugyanakkor alig két évig működött, nem tudhatjuk, hogy milyen irányban alakult volna tovább. Tanulmányunkban eltekintünk az UMA részletes bemutatásától, csak néhány, a jelenlegi közfoglalkoztatási rendszer szempontjából fontos mozzanatra hívjuk fel a figyelmet. (Az UMA értékeléséhez lásd az Esély 2010/1-es számát, valamint Mózer 2009, Váradi 2009, 2010).

<sup>5</sup> Az UMA első lépéseként a jegyzők felülvizsgálták a rendszeres szociális segélyben részesülők listáját, melynek eredményeként számuk radikálisan csökkent (2008-ben még 222 074, míg 2009-ben már csak 33 005 ember volt jogosult e szociális támogatásra), a többiek rendelkezésre állási támogatásra (rát) lettek jogosultak, őket kívánták bevonni minél szélesebb körben a közcélú foglalkoztatásba (Csoba 2010b).

<sup>6</sup> A kormányzat az UMA-forrásokat nem bővítéssel, hanem a passzív eszközök felől az aktív eszközök felé való átcsoportosítással teremtette elő a központi költségvetésben (Csoba 2010b).

tóktól a könyvtárosig közcélú foglalkoztatás keretében biztosították (Udvari–Varga 2010). A tapasztalatok szerint a közfoglalkoztatás átalakítása a több saját forrással és kevesebb tartós munkanélkülivel rendelkező, intézményeket fenntartó önkormányzatok számára volt előnyös, ahol a közalkalmazotti státuszokat ki tudták váltani közcélú munkásokkal (Hamar 2010). Ezzel szemben a forrás- és intézményhiányos, magas munkanélküliséggel sújtott településeken a program többletkiadással járt, s e hátrányos helyzetű falvak gyakran nem tudták biztosítani, hogy a tartós munkanélküliek minél nagyobb számban jussanak évente legalább négy és fél hónapig munkához és hatórás minimálbérhez – sokan nem is kerültek be a programba. Annak ellenére tehát, hogy elsősorban a leghátrányosabb helyzetű kistépelüléseken élő, alacsony iskolai végzettségű munkanélkülieket kívánták az UMÁ-ba bevonni, a program sem mérsékelte a települések között a közfoglalkoztatási források és lehetőségek elosztásában meglévő különbségeket (Váradai 2009).

Ezzel szemben az egységes közfoglalkoztatási rendszeren (részletes áttekintését lásd pl. Cseres-Gergely–Molnár 2014, Bördös 2015, Asztalos Morell 2014) belül a járási startmunka-mintaprogram mérsékelte a közfoglalkoztatási források elosztásában mutatkozó egyenlőtlenségeket, amennyiben a hátrányos helyzetű, periferikus térségek települései számára jelentős forrásbővülést, illetve forrásviszszapótlást eredményezett.<sup>7</sup> Kezdetben, 2011 végén, a közfoglalkoztatás szempontjából kiemelt, kedvezményezett térségekben csak néhány településen indult el startmunka-mintaprogram, 2013-ban már minden érintett önkormányzatnak vállalnia kellett legalább egy programelemet.<sup>8</sup> A rendelkezésre álló adatok alapján a startmunkán belül a legjelentősebb, egyre növekvő számú közfoglalkoztatott-

<sup>7</sup> A kormányzat a társadalmi-gazdasági és infrastrukturális szempontból elmaradott, illetve az országos átlagot jelentősen meghaladó munkanélküliséggel sújtott települések jegyzékéről szóló 240/2006. (XI. 30.) Korm. rendelet és a kedvezményezett térségek besorolásáról szóló 311/2007. (XI. 17.) Korm. rendelet hatálya alá tartozó településeket a közfoglalkoztatás szempontjából kiemelt településeknek tekinti. (Forrás: A Kormány 1044/2013. (II. 5.) határozata a közfoglalkoztatással összefüggő, egyes döntés igénylő kérdésekről.) A kiemelt településeken indított startmunkaprogramokat a kormány mintaprogramoknak tekinti, s azok beruházási és dologi költségeit 70–100%-os összegben támogatja (erről a Kormány 85/2013. (III. 21.) Korm. rendelete a közfoglalkoztatással összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról rendelkezik). Megfelelően alátámasztott program esetén olyan önkormányzatok is pályázhatnak startmunka-mintaprogramra, amelyek nem tartoznak a kedvezményezett térségek, települések körébe.

<sup>8</sup> A kistérségi majd járási mintaprogramban a következő programok végezhetőek: mezőgazdaság, belvízelvezetés, mezőgazdasági földutak karbantartása, bio- és megújuló energiafelhasználás, belterületi közutak karbantartása, illegális hulladéklerakók felszámolása, téli és egyéb értékkeremő közfoglalkoztatás, helyi sajátosságokra épülő közfoglalkoztatás. (Forrás: <http://kozfoglalkoztatatas.kormany.hu>, utolsó letöltés: 2016. 01. 20.)

nak munkát a mezőgazdasági program nyújt.<sup>9</sup> A startmunka-mintaprogrammal s hangsúlyosan a mezőgazdasági programmal, a korábbi gyakorlattal szemben, megjelent az értékteremtő tevékenység a közfoglalkoztatásban. A közhasznú, közcélú foglalkoztatást 2011 előtt csak a helyi önkormányzati szervezésű gazdaságfejlesztést és a munkanélküliek foglalkoztatását célul tűző, innovatív vezetésű településeken (pl. Belecska vagy Túrístvándi, Rozsály) illesztették a jellemzően szociális földprogramon alapuló mezőgazdasági tevékenységhez (Jávor–Rác 2013, Németh 2011, Keller–Rác–Váradi 2015).

Az értékteremtő közfoglalkoztatás, kiemelten a mezőgazdasági startmunka-program<sup>10</sup> lehetővé tette az önkormányzatok számára a termeléshez szükséges eszközök, gépek beszerzését, nem egy esetben ingatlanok vásárlását és felújítását, építését. Míg az UMA idején nem jutottak források eszközök beszerzésére, s rendre panaszkodtak a polgármesterek, hogy jó, ha elég kapa, kasza, fűnyíró jut a közmunkásoknak, ma már nem egy településen önálló épületben kell elhelyezniük a gépeket, szerszámokat. *„Soha nem volt még ennyi vagyon a faluban”* – jellemezte a helyzetet egy polgármester. A másik jelentős változás, hogy míg az UMA minél több jogosult rövid ideig tartó, jellemzően hatórás foglalkoztatását ösztönözte, a közfoglalkoztatás egységes, új rendszerét 2013 óta egyre szélesedő mértékben a nyolcórás, hosszú időtartamú foglalkoztatás jellemzi, a mezőgazdasági, értékteremtő programok gyakorlatilag 2012 óta tartó folyamatos foglalkoztatást biztosítanak több ezer munkanélküli számára.<sup>11</sup>

A következőkben kutatási tapasztalataink alapján járjuk körbe a mezőgazdasági, értékteremtő közfoglalkoztatással kapcsolatos problémákat, egyben reflektálunk a közfoglalkoztatást érintő kritikai elemzésekre is. Tapasztalataink alapvetően interjúkon alapulnak, amelyeket hátrányos helyzetű kistérségekben elhelyezkedő falvakban, kisvárosokban polgármesterekkel, közfoglalkoztatás-szervezőkkel,

<sup>9</sup> A járási startmunka-mintaprogramokban 2013-ban 66 909, 2014-ben 59 286, 2015 szeptemberéig pedig 88 234 közfoglalkoztatott vett részt. Ezen belül a megfelelő időszakban a mezőgazdasági programban foglalkoztatottak száma 18 488, 31 041, illetve 35 857 volt. Fontos hozzátennünk, hogy míg a közfoglalkoztatásban részt vevő álláskeresők száma folyamatosan emelkedik, a közfoglalkoztatásba be nem vont, és sem álláskeresői, sem foglalkoztatást helyettesítő támogatásban nem részesülő álláskeresők száma ugyan csökkenést mutat, de még mindig kétszázazernél több embert érint. (Forrás: A közfoglalkoztatásban részt vevők havi átlagos létszáma, <http://kozfoglalkoztatatas.bm.hu>. utolsó letöltés: 2016. 01. 20.)

<sup>10</sup> A közfoglalkoztatás új rendszerében a startmunka-mintaprogramok mellett a kormány a hosszabb távú közfoglalkoztatást (értékteremtő, szakképzettséget is igénylő feladatok ellátására) és az országos közfoglalkoztatási programokat támogatja (ár- és belvízvédelem, erdészet, vasutak, közutak stb.).

<sup>11</sup> Míg 2011-ben – amely átmeneti évnél tekinthető – a rövid, egy-négy hónapos időtartamú, négyórás foglalkoztatás volt a meghatározó, 2012-től mindinkább a hosszabb, legfeljebb 12 hónap időtartamú, legalább hatórás foglalkoztatás felé mozdult el a rendszer, amelyben 2013-ra már nem volt jelen a rövid idejű közfoglalkoztatás. A 296/2014. (IX. 28.), 2014. december elsején életbe lépett Korm. rendelet *„megszüntette a rövid időtartamú és a hosszabb időtartamú közfoglalkoztatási programok naptári évhez kötését. Megszűnt a közfoglalkoztatási jogviszony 11 hónapra történő korlátozása a hosszabb időtartamú közfoglalkoztatási és az országos közfoglalkoztatási programok támogatásában. A folyamatos közfoglalkoztatás a legfeljebb 12 hónapos közfoglalkoztatási programoknál lehetséges. (...) lehetőség nyílt a támogatási időszak egy alkalommal, további legfeljebb 6 hónappal való meghosszabbítására is”* (Bagó 2015: 32).

közfoglalkoztatottakkal készítettünk. Terveztük a vizsgált térségekben működő munkaügyi kirendeltségek megkeresését is, ami azonban a munkaügyi szervezet kormányhivatali struktúrába való integrálása miatt nehézségekbe ütközött.<sup>12</sup>

## A közfoglalkoztatás tervezése: szabályok és gyakorlatok

A startmunka-mintaprogramok tervezése kezdetben tervtárgyalásos módon történt, amelyben az érintett települési önkormányzatok, a munkaügyi kirendeltségek (2015 márciusa óta a járási hivatalok foglalkoztatási osztályai), valamint a belügyi tárca hivatásos állományában álló területi koordinátorok (interjúpartnereink szavaival „tábornokok”) vettek részt.<sup>13</sup> A tervtárgyalások alapvetően a helyi igények, elképzelések, kapacitások felmérését szolgálták – ami arra mutat rá, hogy a kormányzat a korábbinál tágabb teret kívánt adni a helyi kezdeményezéseknek. A Belügyminisztérium Közfoglalkoztatási Stratégiai és Koordinációs Főosztályának élén történt vezetőváltással megváltozott az eljárás is, a polgármesterek ma már kész sablonokat töltenek ki, *„karakterkorlátos módon tervezik és indokolják meg a költségvetésüket”*. A tervtárgyalások helyére a kitöltendő tervezői felület került. A helyi terveket a járási kormányhivatalok foglalkoztatási osztályán ellenőrzik, ha kell, egyeztetnek a polgármesterekkel, javításokat kérnek, majd támogatási javaslatot készítenek, amely a megyei kormányhivatalok foglalkoztatási főosztályára, onnan a belügyi tárcahoz kerül. Az illetékes főosztály is készít egy támogatási listát, amely a helyettes államtitkárok kezén át jut a belügyminiszterhez, aki még maga is kérhet javításokat és változtatásokat, a végső döntést ő hozza meg. A támogatási lista innen kerül át a nemzetgazdasági miniszterhez, aki a pénzügyi ellenjegyzésre jogosult. A támogatás a járási foglalkoztatási osztályokon keresztül jut el a települési önkormányzatokhoz, s az osztályok a tervezés kezdetétől önálló hatáskörrel, hatósági jogkörrel rendelkeznek az ellenőrzésre.

Az önkormányzatok számára a tervezés során irányadó (és korlátozó) az előírt költségvetési norma, aminek összege 2012 óta 110 ezer Ft/közfoglalkoztatott/hónap. A kormányzat a közfoglalkoztatottak bérköltségét és járulékait 100 százalékban támogatja, s 2015-ig e kettő összegének 20 százaléka erejéig lehetett eszközök beszerzésére támogatást kérni. Miközben a közfoglalkoztatási és (a szakképzettséggel rendelkezők számára) garantált közfoglalkoztatási bér a mi-

<sup>12</sup> Interjút készítettünk a Belügyminisztérium Közfoglalkoztatási Stratégiai és Koordinációs Főosztályának munkatársaival, illetve egyeztetést folytatottunk a Főosztály, valamint a Statisztikai Elemzési és Monitoring Főosztály vezetőjével is. A belügyminisztériumi vezetők közbenjártak annak érdekében, hogy a megkeresett járási kormányhivatalok engedélyezzék a személyes interjúkat a foglalkoztatási osztályokon. A messzemenő támogatás ellenére a legtöbb járási hivatalban valamilyen módon elhárították megkeresésünket.

<sup>13</sup> Egy polgármester a következő módon jellemezte az egyeztető tárgyalást: *„Mint a piacon, úgy alkudoztunk. Úgy volt, hogy, most csak számokat mondok, száztizenhat millió a program és mit tudom én, nyolcvan embert alkalmazunk. Megbeszéltük, kérdezett kettőt, azt mondja, hogy legyen száztiz millió és marad a nyolcvan ember. Mondom, jól van.”*

nimálbérrel párhuzamosan minden évben emelkedett,<sup>14</sup> a normatív keretösszeg nem változott. A startmunkaprogramok önállósodásának kormányzati ösztönzését szolgálja a sávós finanszírozásra való áttérés,<sup>15</sup> valamint az is, hogy ugyancsak 2015-től a szociális szövetkezet létrehozását tervező önkormányzatok magasabb támogatásintenzitásban részesülnek; az önkormányzat a startmunkaprogram keretében beszerzett eszközeit, gépeket, épületeket használatra átadja a szociális szövetkezetnek. Léteznek egyedi startmunka-mintaprogramok is (Bördös 2015: 71), amelyek ugyancsak a normától eltérő támogatásintenzitást élveznek. Jellemzően nagyobb önkormányzati beruházásokról van szó, vágópontok, feldolgozó-, tartósítóüzemek, boltok létesítéséről, amelyek egyedi mérlegelést, a tárcával való egyeztetéseket igényelnek.

A tervezés gyakorlati megvalósítását illetően hallottunk nehézségekről, problémákról. Nem pusztán polgármesterek, egy-egy járási foglalkoztatási osztály vezetője, munkatársa is említést tett arról, hogy a miniszteriumtól

„...az utolsó pillanatban érkezik meg a keretleosztás, hogy köthetjük a hatósági szerződéseket, holnaputántól ezeröttszáz ember dolgozzon. De a szerződéseket meg kell kötni, az ezeröttszáz embert ki kell közvetíteni. Mindig nagyon szűkek voltak a határidők, a tervezés mindig hektikus, éjszakába nyúlóan ellenőrizzük az önkormányzati terveket, nehogy rossz kérelem menjen föl a BM-be, mert abból baj lehet.”

A közfoglalkoztatásba bevont személyekről az önkormányzatok nem dönthetnek önmagukban, elvileg a munkaügyi kirendeltség/foglalkoztatási osztály választja ki a jogosultak közül, az eljárás a „korrupciós kockázat” (Bördös 2015: 75) mérséklését szolgálja. A gyakorlatban legalábbis erről hallhattunk, „*az önkormányzatok adják le a listát, hogy kiket szeretnének foglalkoztatni, azoknak megy az értesítés is*”; a nem éppen szabályszerű gyakorlatot az idézett kormánytisztviselő gyors és hatékony megoldásnak tartja, hiszen „*az önkormányzatok ismerik az embereket*”.

A foglalkoztatási osztályok szerint a tervezés során a legjellemzőbb probléma, hogy az önkormányzatok indokol(hat)atlan költségekkel számolnak. Találkoztunk olyan polgármesterrel, aki elégedetten jelentette ki, ő mindig pontosan tervezett, számolt, soha nem is kértek tőle módosítást, mások viszont nem értették, hogy egy-egy tételt miért „húznak le” a beadott tervekbe. Nem egy polgármester arra panaszkodott, hogy a közfoglalkoztatás nem tervezhető előre a válto-

<sup>14</sup> 2015-ben a minimálbér összege bruttó 105 000 Ft, a közfoglalkoztatási bér 79 155 Ft, a garantált közfoglalkoztatási bér 101 480 Ft, a munkavezetőt megillető közfoglalkoztatási bér 87 090 Ft, a munkavezetőt megillető garantált közfoglalkoztatási bér 111 600 Ft. (Forrás: <http://www.kormanyhivatal.hu/hu/tolna/hirek/mi-mennyi-2015-ben>, utolsó letöltés: 2016. 01. 20.)

<sup>15</sup> A béreket továbbra is 100 százalékban, a közvetlen költségeket, amelyekből az eszközök beszerzése is finanszírozható, a közfoglalkoztatottak számától függően sávósan támogatja a kormányzat (lásd részletesen Bördös 2015: 72).

zó, néha ellentmondásos központi információk és elvárások miatt. Települési, közfoglalkoztatói szemszögből nem feltétlenül érthetőek – hiszen indoklás nem kapcsolódik hozzá – a támogatások szerkezetében bekövetkező változások; míg 2013-ban egy hektárra vetítve tíz közfoglalkoztatottal számolhattak, a következő évben már csak hattal, 2014-ben nem járt támogatás például az üzemenyagra, a javításokra, az alkatrészek cseréjére, a vízdíjat sem lehet elszámolni, pedig az eper, a zöldség locsolása több helyütt jelentős összegbe kerül. E kiadások így már az önkormányzatokat terheltek. E lépéseket néhány polgármester úgy kommentálta, hogy „*szorul a hurok*” az önkormányzatok nyaka körül, a kormányzat azt akarja, hogy a programok saját lábra álljanak.

A közalkalmazotti státuszok kiváltása közfoglalkoztatottakkal legfeljebb kiterjedt az elmúlt években, de korántsem új önkormányzati gyakorlat. A közfoglalkoztatás egyik latens célja kezdettől, hogy a forráshiánnyal küzdő önkormányzati szektort közfeladatai ellátásában segítse támogatott munkaerő biztosításával (Csoba 2010a: 206). Magunk is azt tapasztaltuk, hogy kisvárosokban, intézményfenntartó községekben önkormányzati ügyintézők, családgondozók, teleházvezetők stb. sora dolgozik közfoglalkoztatottként az intézményekben, miközben nem egy esetben papíron a startmunkaprogramban vesznek részt.<sup>16</sup> A forráshiány, illetve a hagyományos közfoglalkoztatási lehetőségek visszaszorulása arra készítet/kényszerít nem egy önkormányzatot, hogy „csaljjon”; aki a papíron kapál, az ténylegesen az iskolában, óvodában takarít, a települési konyhán vagy a városi kultúrházban, könyvtárban dolgozik. Van, ahol a hivatalos brigádvezető adminisztratív munkát végez, miközben a tényleges brigádvezető nemcsak a közmunkásokat igazítja el, hanem takarítja a hivatal helyiségeit, kihordja a postát, s ha kell, a falugondnokot is helyettesíti. A „trükközést” a program következetlensége is szükségessé teheti; míg a biomassza kazánok felszerelését támogatják, addig a fűtők foglalkoztatására már nincs központi forrás, így papíron ők is a mezőgazdasági programban vesznek részt. A helyi kényszerek felpuhítják a központi szabályokat.

<sup>16</sup> Egy, a közfoglalkoztatottak körében végzett, nem reprezentatív kérdőíves kutatás eredményei szerint a válaszadók ötöde ugyanazt a munkát végezte a közfoglalkoztatás keretében, mint korábban „normál” foglalkoztatottként (*A közfoglalkoztatási csapda* 2014).

## Közfoglalkoztatás és gazdálkodás: a „fenntarthatóság” dilemmái

### *Önellátás és költségcsökkentés*

A startmunka-mintaprogram indításakor a kormányzat a közfoglalkoztatás egyik céljaként a „közétkeztetés minőségének javítását, helyben megtermelt termények felhasználásával, e tekintetben önellátó, önfenntartó települések kialakítását” nevezte meg.<sup>17</sup> Tapasztalataink szerint ez a célkitűzés kisebb-nagyobb mértékben teljesül azokon a településeken, ahol az önkormányzatok saját konyhát tartanak fenn. Van, ahol csak a közétkeztetésben felhasznált zöldségeket, gyümölcsöt termelik meg, másutt állatokat is hizlalnak és vágnak, s nem egy példa van az élelmiszerek feldolgozására.<sup>18</sup> A startmunkaprogram értékei mellett szóló érvek között gyakran hallottunk arról, milyen fontos, hogy a helyi fogyasztók „biztos forrásból származó”, egészséges termékeket ehetnek. A településvezetők számára azonban a pénzügyi megfontolások fontosabbak. A közétkeztetés veszteséges önkormányzati feladat, a panaszok szerint a normatíva nem elegendő a működtetéséhez, a közfoglalkoztatás keretében előállított termékek közétkeztetésben való felhasználása tehát optimális esetben megszünteti a veszteséget, de legalább költségkímélő megoldást jelent. A startmunka-mintaprogramban előállított termékeket az önkormányzatok a bérköltségeket nem tartalmazó önköltségi, tehát a piacinál olcsóbb áron adják át az önkormányzati intézményeknek, s belső elszámolással rendezik a könyvelést. Ugyanígy jelentős megtakarítást eredményezhet az alternatív energia előállítás (pl. mezőgazdasági melléktermékek feldolgozásával) és felhasználása az intézmények fűtésében, vagy, ami igen elterjedt tevékenység, járdalapok, térkövek gyártása, amiket ugyancsak helyben használnak fel.

A mezőgazdasági startmunkában természetesen kiválasztását elsősorban a helyi közétkeztetés igényei határozzák meg, a termelés volumenét, a termés mennyiségét az önkormányzat rendelkezésére álló földterület szabja meg. Szerencsésnek mondhatók azok a települések, ahol a szövetkezeti átalakulás és a földprivatizáció idején az önkormányzatok szereztek saját, nagyobb területű tulajdont, illetve ahol az államtól sikerült megfelelő nagyságú bérelt területhez jutniuk. Hallottunk harminc- és ötvenhektáros területekről is, ami nagyszámú közfoglalkoztatott bevonását teszi lehetővé. Másutt négy-öt hektáros területtel, kisebb parcellákkal, kertekkel kell beérniük az önkormányzatoknak. Elterjedt gyakorlat, hogy egyháztól, magánszemélyektől vesznek át használatra földdarabokat, kerteket. Néhány helyen a mezőgazdasági termelés bővítését az gátolja, hogy nincs már „szabad” terület, amelyet az önkormányzat művelés alá vonhatna.

<sup>17</sup> 1044/2013. (II. 5.) Korm. határozat a közfoglalkoztatással összefüggő, egyes döntést igénylő kérésekről

<sup>18</sup> A <http://kozfoglalkoztatatas.kormany.hu> oldalon szereplő jó gyakorlatok többsége is az önellátás különböző fokain álló településeket mutat be (utolsó letöltés: 2016. 01. 20.).

A természetdó fajták, illetve a startprogramban végzett tevékenységek kiválasztását piaci szempontok is alakíthatják. Egy dunántúli aprófalú polgármestere például azért döntött az eper mellett, mert ismerőse révén a termés a nagybani piacra került volna; erre végül nem került sor, a falu és a környék lakosai mindent fölvásárolnak. Másutt igyekeznek olyan növényeket a termelési profilba illeszteni, amelyeknek biztosan van felvásárló piacuk (ilyen az uborka a szatmári falvak sorában, a fűszer- vagy chilipaprika alföldi tájakon). Egy alföldi kistelepvülésen ugyanakkor azért választottak többféle tevékenységet a zöldségtermesztéstől a szőnyegszövésig, kecskesajt vagy szappan előállításáig, mert a nyolchektáros terület nem lett volna elég ahhoz, hogy mindenkit be tudjanak vonni a faluban. A szóban forgó faluban *„mindenki dolgozik lényegében a harmadik éve, a közmunka révén megvalósult a teljes foglalkoztatás”*.

Másutt a cél valóban a teljes önellátás. Egy dunántúli kisfaluban, amely kiérdemelte a megye legjobb közfoglalkoztatója címet, azon túl, hogy a harminc hektáron megtermelt mezőgazdasági terményeket feldolgozzák, méhészetet indítottak el, bérvágást is végeznek a program keretében megépített vágóponton, a rendelkezésre álló szakmunkásokból egy építőbrigádöt is létrehoztak, a kőművesek, asztalosok, lakatosok minden karbantartást, javítást, fejlesztést maguk végeznek. *„Mindent helyben oldunk meg, nem veszünk igénybe külső vállalkozásokat.”* Az ezerlelkes faluban több mint kétszáz közfoglalkoztatott dolgozik, helyben nincs is elég munkanélküli, a járás tizenkét településéről ingáznak a startmunkaprogramba. A falu polgármestere vállalkozói háttérrel és szemlélettel vezeti a programot, azon fáradozik, hogy a helyben előállított termékeknek a járás területén piacot szerezzen.

Az önellátó település létrehozása felé vezető fontos lépés a helyben megtermelt termékek feldolgozása, egyedi programok esetében pedig feldolgozókapacitások (vágópont, tésztaüzem, léüzem, gyümölcsfeldolgozó stb.) építéséhez is igényelhető minisztériumi támogatás. Ám nem ritka, hogy ilyen kapacitások híján is van valamilyen szintű és nem feltétlenül engedélyezett feldolgozás, tartósítás, a megmaradt zöldséget ugyanis hasznosítani kell. *„Ha tudnák, hogy savanyítunk, főbe lőnének minket”*, vélte egy polgármester. Egy dunántúli kisfaluban uniós támogatásból létrehoztak egy zöldségfeldolgozó kisüzemet. Az ezt megelőző helyzetről a következő idézet ad pontos képet:

*„Ugye, a zöldség feldolgozása eddig úgy történt, hogy a kertekben megtermeltük, a közmunkások a konyhába odavitték, és akkor, mivel a konyhánk nem alkalmas a zöldség feldolgozására, ezért jó falusi módszerrel, cigány asszonyok hátul meghámozták a tököket, meg lereszelték, betették a fagyasztoókamrába, na most, ha az ÁNTSZ jött volna, úgy bezárja az egészet, hogy csak úgy zörgünk.”*

A kistelepvülesek számára a startmunka-mintaprogram vált az utóbbi évek legfontosabb, jószerivel kizárólagos bevételi forrásává. Nem véletlen, hogy a helyi

fejlesztési feladatokat is igyekeznek e keretek között megvalósítani, kiváltva a külső vállalkozások szolgáltatásait. Több településen elterjedt ez a gyakorlat: a téli és egyéb értékteremtő, illetve a helyi sajátosságokra épülő program keretében felújíthatók a középületek, kifesthető az orvosi rendelő, kialakítható a tanodának szánt helyiség, az iskola melletti focipálya stb. A szabályozás szigorú, a startprogramban keletkező bevételeket külön gyűjtőszámlára kell helyezni, s mindent vissza kell forgatni a közfoglalkoztatás rendszerébe, „szoros az elszámolás az állam felé”. Úgy tűnik azonban, hogy az egyéb források hiánya miatt kialakulóban van egy olyan gyakorlat is, amely igyekszik „lecsípni” a bevételekből annak érdekében, hogy az önkormányzat a települést működtetni és fejleszteni tudja.

„Ha ez [a közfoglalkoztatás] nem lenne, nem döglödnénk, de a napi helyzetünk, a jövőnk meg főképp bizonytalan lenne. Nekem ez a bevétel kell. Ugye, az a kívánság egyrészt, hogy önfenntartó legyen, és a mezőgazdasági bevételemet forgassam vissza vagy közfoglalkoztatásra, vagy konyhára, vagy szociális támogatásként. Én egy részét visszaforgatom a konyhára, meg amit támogatásként kiosztunk, a másik részét nekem »el kell dugnom« a belügyminisztérium előtt, ha jönnek ellenőrizni, mert nekem kell az a bevétel, hogy üzemeltessem a teljes települést.”

### *Startmunka és piac*

A startmunka-mintaprogram keretében megtermelt árukat tehát elsősorban a közétkeztetést végző önkormányzati konyhák használják fel, illetve más helyi vagy környékbeli intézmények, például idősotthonok veszik meg. Az értékesítés következő útja, hogy a helyi vagy környékbeli lakosság vásárolja meg kedvezményes áron a termékeket. További elterjedt gyakorlat, hogy az önkormányzat természetbeni szociális segélyként osztja szét a termést a rászorulóknak. Az önálló piaci értékesítés útjai igen esetlegesek, jellemzően a polgármesterek, a közfoglalkoztatást irányítók személyes ismeretségei, kapcsolatai mentén szerveződnek.<sup>19</sup>

A piacra lépést az is nehezíti, hogy az önkormányzatok nem egyeztetik a programjaikat, a polgármesterek alapvetően települési önellátásban és keretekben gondolkodnak, a kooperációra a rendszer sem ösztönöz.<sup>20</sup> A piacra lépést azonban alapvetően más tényezők korlátozzák. Egy dunántúli kisalubán, ahol a korábbi években jelentős gyümölcsstelepítés zajlott, arról számoltak be, hogy

<sup>19</sup> A szatmári térség a piacra lépés tekintetében kivételesnek tekinthető, mert itt a működő feldolgozó kapacitásokhoz kapcsolódó termelői szervezetek (TÉSZ-ek) egyre nagyobb mértékben vásárolnak árut az önkormányzatoktól, amelyek piachoz való kötődését így kevésbé jellemzi a másutt tipikus esetlegesség.

<sup>20</sup> Egy dunántúli kisvárosban hallottuk, hogy a startmunka keretében előállított térkövet a helyi lakosok is szívesen vásárolnák – mert ára a bérekkal nem kalkuláló önköltség mellett alacsonyabb, mint ha piaci értékesítőknél vásárolnák –, de a szabályozás szerint lakoságnak nem, csak más önkormányzatnak adhatnak el azt, amit a betonüzemben gyártanak. A környező települések viszont ugyancsak létrehozták a maguk betonüzemeit.

a termés volumene és minősége miatt még a kisebb zöldségüzletekbe sem tudnának folyamatosan beszállítani. Ugyanebben a faluban majdnem teljesen készen van a gyümölcsfeldolgozó üzem, mégsem mernek lépni, mert nem látják biztosítottnak a felvevőpiacot, s így kockázatosnak tartják a még szükséges beruházásokat. Kisebb kockázattal jár, ha a nyersgyümölcsöt értékesítik. Minden önkormányzat lázasan keresi a piacokat, nem egy olyan véleményt hallhattunk, hogy az állam, ha már támogatja a mezőgazdasági startprogramot, mondja meg, hogy az önkormányzatok mit milyen piacra termeljenek, illetve segítsen a piacok megtalálásában.

A mezőgazdasági startprogramban megtermelt és a piacon értékesített termékek árait illetően ellentmondásos tapasztalatokról számolhatunk be. Egy, a járás egészére rálátó dél-dunántúli foglalkoztatási osztály vezetője úgy látja, hogy mivel a települések többségében nincs kapacitás a megtermelt zöldség tárolására, fagyasztására vagy vákuumcsomagolására, azok az önkormányzatok, amelyeknek nincs saját konyhájuk, potom pénzért kénytelenek eladni a termékeiket. Helyben viszont azt hallottuk, hogy piaci értékesítés esetén a nagybani piac napi áraihoz igazodnak, legalább annak szintjén, de inkább „*valamivel alatta*” árulják a terményeket.

A startmunka-mintaprogram és a piac viszonya (lásd még Koltai 2015: 106) kapcsán elkerülhetetlen, hogy a program piactorzító hatásáról is szót ejtsünk. A tapasztalatok szerint a mintaprogram keretében előállított termékek költségei jóval magasabbak, mint a piacon megtermelt terményeké: „*azt a sárgarépat, krumplit stb., amit helyi termelőktől megvehetnénk a piacon, négy-öttszörös áron állítjuk elő magunknak*”. Hallottunk termelőkről, akik nem bírták ezt a „versenyt”, felhagytak a termeléssel, megcsappant forgalmú boltokról, arról, hogy az önkormányzatok hovatovább egymás versenytársaiként lépnek fel. A kormányzat is érzékeli a problémát, erre utalt egy polgármester, felidézve, hogy a 2015. évi startmunka elindítása előtt tartott tájékoztatón mire figyelmeztették a résztvevőket.

„Most a legutolsó instrukció szerint az tiltott dolog, hogy is mondták? Szó szerint próbálom mondani: hogy a piaci helyzetet befolyásoljuk a közmunkával. Hát most, ha értelmes dolgot akarunk csinálni, akkor a piaci helyzetet befolyásolom. Ha hülyeséget akarok csinálni, vagy improduktív dolgot, akkor nem befolyásolom. Tehát hogy átsöpörjük a levelet erre az oldalra, aztán a másikra, azzal a piacot nem fogom zavarni, de nem is lesz értelme a dolognak. De ha értéket teremtek, akkor valakinek a piacára termelek, mert legyünk őszinték, ma bármit meg lehet vásárolni, bármit meg lehet rendelni, mert van. Ha nem öt kilométeren belül, akkor húsz kilométeren belül, ha húsz kilométeren belül nem, akkor száz kilométeren belül. Ha én bármit elkezdek gyártani, amivel értéket állítok elő, azzal valamilyen szinten valakinek a piacát befolyásolom.”

A megkérdezettek többségének véleménye, hogy a mezőgazdasági startmunkaprogram jelenlegi rendszere gazdasági szempontból nem hatékony; nagyobb területtel és kevesebb dolgozóval, illetve intenzívebb technikákkal lenne versenyképes a piacon. Hasonlóan vélekedett egy állami erdészeti munkatársa a közfoglalkoztatásról:

„Az erdőgazdálkodás szempontjából, amíg ingyen munkaerőként szerepel, nagyon olcsó munkaerőként, addig biztos, hogy előnyös megoldás. De nem túl hatékony. Ha összevetjük, hogy egy vállalkozó brigád és ugyanannyi létszámmal a közfoglalkoztatott brigád milyen hatékonysággal dolgozik, nem összehasonlítható. Normál képességű munkavállalókkal és normális bérrel a közfoglalkoztatottak létszámának kb. harmadával lehetne elvégezni az általuk most ellátott feladatokat, ha lenne rá forrása az erdészeti-nek. A fele alá lehet menni biztos. De ha átállnánk erre a rendszerre, akkor a [közfoglalkoztatottak] fele kiszorulna, s akkor ugyanott állnánk, mint öt éve. Vissza a semmibe, a semmire. Munkahely kéne, rendes bérrel, az emberek többsége dolgozni akar, és nem közmunkásként.”

A közfoglalkoztatás új rendszere a szóban forgó erdészeti esetben azzal járt, hogy az erdészettel szerződéses viszonyban álló vállalkozók negyven százaléka eltűnt, az általuk korábban vállalt munkákat közfoglalkoztatás keretében végzik.

A közfoglalkoztatásért felelős tárca szakemberei számára kulcsfontosságú kérdés a rendszer gazdasági fenntarthatósága, s ennek legfontosabb útját a szociális szövetkezetek megalakításában látják.<sup>21</sup> A közfoglalkoztatásból kinövő szociális szövetkezetek létrehozása ellen azonban a megkérdezett polgármesterek több érvet is megfogalmaztak. Véleményük szerint a közfoglalkoztatottak nem alkalmasak arra, hogy felelős tagjai legyenek e szövetkezeteknek, s jellemzően helyben sem látnak vállalkozói szemléletű, felkészült embereket, akik egy szövetkezetet működtetni tudnának. Emellett ódzkodnak az egy tag = egy szavazat elvétől is, s abban sem bíznak, hogy a szociális szövetkezetek képesek lesznek helytállni a piacon. Ki kellene találni azt a feldolgozott árut, terméket, amellyel a piacra léphetnek, piacépítés, marketingtevékenység lenne szükséges, amihez hiányzik a kapacitás, mindenekelőtt azonban a tőke, amivel e szervezetek elindulhatnak.

A polgármesterek képzettsége, szakmai háttere, saját szerepéről alkotott véleménye alapvetően meghatározza a helyi startmunkaprogramok irányát, jellegét,

<sup>21</sup> A 2015-os kormányhatározat jelentősen bővítette a célok körét, illetve új elemként megjelent a közfoglalkoztatottak elsődleges munkaerőpiacra történő fokozatos (re)integrációjához szükséges és megfelelő, egyénre szabott munkaerő-piaci szolgáltatásokhoz és képzésekhez való minél szélesebb körű hozzáférése, és az arra alkalmas közfoglalkoztatási programokban szociális szövetkezetek alakításának elősegítése. Mindez arra utal, hogy a foglalkoztathatóság (e fogalom ugyancsak új elem a rendeletben), vagyis az elsődleges munkaerőpiacra való visszatérés elősegítése és a közfoglalkoztatási mintaprogramok fenntarthatóságának kérdése megjelent a kormányzati szándékok között. Lásd 1082/2015. (III. 3.) Korm. határozat a közfoglalkoztatás 2015. évi céljairól és a közfoglalkoztatással összefüggő, egyes döntést igénylő kérdésekről szóló 1044/2013. (II. 5.) Korm. határozat módosításáról.

s lehetséges kimenetelét. A mezőgazdasági termelőszervezetekben tapasztalatot szerző, illetve vállalkozóként dolgozó polgármesterek gyakran „szövetkezeti” mintára működtetik a programot, mások „gazdaasszonyként” irányítják a közfoglalkoztatást. Vannak azonban nem kevesen olyan polgármesterek is, akiktől idegen a botcsinálta „tészelnők” szerep. Kényszerként élik meg, hogy munkavédelmi eligazítást tartanak, megtervezik és megszervezik a termelést, piacot keresnek a termékek számára, ha kell, traktorra ülnek, beállnak kapálni. Van, aki meg is fogalmazta: egy polgármesternek, képviselő-testületnek nem dolga, hogy kukoricát vagy zöldséget termessen, nem dolga, hogy munkára nevelje az embereket. Nem is mindenki ambicionálja a szociális szövetkezet létrehozását. Egy járási foglalkoztatási osztály vezetője úgy látja:

„...nincs is meg a szándék mindenhol erre, amíg jön a támogatás, addig csinálják, de amint azt mondják, hogy a közfoglalkoztatást nem támogatják, nem lesz semmi. De nehéz is ezt gazdasági alapokra helyezni.”

A startmunka-mintaprogram piactorzító hatását illetően léteznek a fentiekől eltérő vélemények is. Az egyik tipikus álláspont a piacot csak helyi, térségi szinten értelmezi, s eszerint nem beszélhetünk torzításról ott, ahol nincsenek agrárvállalkozók, őstermelők. Egy másik markáns vélemény szerint a startmunka lényegében leválasztandó a piacról, nem a piaci versenyben való megmérettetés vagy a pénzügyi, gazdasági fenntarthatóság a lényege.

„Az előállított termékeknek olyan helyi értékeket és helyi emberek munkáját kell tükröznie, amely adott közösség számára semmivel össze nem hasonlítható. A közösség ereje a program által nő, amely a vidéki lét alapvető feltétele, véleményem szerint nincs ennél fontosabb érték.”

Az ehhez hasonló vélemények a startmunka, az értékteremtő közfoglalkoztatás társadalmi hasznosságának, fenntarthatóságának, a programmal járó közöségi és egyéni előnyök és hátrányok problémakörét vetik fel.

## A közfoglalkoztatás arcai

### *A lokalitás ereje*

A közfoglalkoztatás a hátrányos helyzetű vidéki településeken sokarcú jelenség, s az, hogy milyen arcát mutatja, attól függ, hogy a helyi elit, kitüntetetten a polgármester miként gondolkodik a szegénységről, kiket tart érdemes és érdemtelen szegénynek. A szegénységről, szegényekről, a társadalmi tagságról folytatott lokális diskurzusok elválaszthatatlanul és kölcsönösen összefüggnek azokkal a gyakorlatokkal, amelyek szabályozzák a szociális ellátásokhoz, a közfoglalkoz-

tatáshoz való hozzáférés lehetőségeit és módjait, más szóval, amelyek alakítják helyi jóléti politika sajátosságait (Asztalos Morell 2014, Kovai 2015, Nagy et al. 2015a, Schwarcz 2014, Schwarcz–Szőke 2014, Szőke 2015, Vida–Vidra 2015). Kutatási tapasztalatok azt mutatják, hogy az állam által kialakított és támogatott központi közfoglalkoztatási program önkormányzati megvalósítása a helyi viszonyokba ágyazódik, a már meglévő informális hatalmi és függőségi viszonyokra épül, azokat intézményesíti.

Van, ahol nyersen megmutatkozik a munkanélküliek, közfoglalkoztatottak kiszolgáltatottsága. Hallhattunk olyan településekről, ahol a közfoglalkoztatás az „érdemtelen”, főként roma szegények fegyelmezésének, kordában tartásának eszköze, ahol szívesen élnek a törvény<sup>22</sup> által az önkormányzatokra ruházott szankcionálási lehetőségekkel. Arra is van példa, hogy a polgármester megszarolja az elsődleges munkaerőpiacon elhelyezkedni kívánó közfoglalkoztatottat, mondván, „*elmebetsz, de akkor már ide nem kell visszajönnöd*”. Akad olyan település, ahol a polgármesterhez való politikai lojalitástól függ a közfoglalkoztatásban való részvétel lehetősége, aki „rosszul szavazott”, nem számíthat arra, hogy behívják. Másutt a hét közben jól dolgozó, szorgalmas roma közmunkások jutalma, hogy hétvégén elmehetnek napszámba az alpolgármester gazdaságába. Ezzel szemben „*ahol jó a program, jó a polgármester, ott az emberek versenyeznek azért, hogy bekerülhessenek*”, s valóban, nem egy faluban presztízst jelent bekerülni a startmunkaprogramba.

Mindenekelőtt a kistelepüléseken, aprófalvakban találkozhatunk a „workfare emberi arcával” (Asztalos Morell 2014); ez az a lépték, ahol ismerik egymást az emberek, ahol rokoni, baráti szálak, kliens-patrónus viszonyok, kölcsönös el- és lekötelezettségek szövik át a lokalitást, s ahol ezek a viszonyok a polgármester, az elit szerepét is meghatározzák. Újabb, hátrányos helyzetű falvakban végzett antropológiai terepkutatások a helyi társadalmi, hatalmi viszonyrendszerek és a közfoglalkoztatás működésének szoros összefüggésére világítanak rá. A dél-dunántúli Kabajon a közfoglalkoztatás mindenekelőtt a polgármester asszony személyén keresztül intézményesíti a generációkon átívelő informális hatalmi viszonyokat. Ahogy évtizedekkel korábban a szegény romák a polgármester asszony erdész édesapjához fordultak alkalmi munkáért, mindennapi segítségért, úgy a mai viszonyok között a polgármester asszony az, akihez „mindenért”, így a közfoglalkoztatásban, képzéseken való részvétel lehetőségéért is fordulhatnak, és a polgármester e lehetőségeket segítőkészséggel, méltányosan, ám egyúttal a személyre szabott figyelem, ellenőrzés és fegyelmezés eszközeit alkalmazva teszi hozzáférhetővé (Kovai 2015). A szatmári Uszkán a hosszú évek óta működő helyi kiségyháznak köszönhetően olyan stabil érték- és normarendszer alakult ki

<sup>22</sup> 2011. évi CVI. törvény a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról. E törvény szerint a közfoglalkoztatásból való kizárás egyik oka, ha az érintett személy nem teljesíti önkormányzati rendeletben előírt, a lakókörnyezet (kert, udvar, jogszabályban meghatározott, az ingatlanhoz kapcsolódó közterület) rendezettségének biztosítására vonatkozó kötelezettségét.

a település többségét alkotó roma közösségben, amelyre a polgármester a közfoglalkoztatás és helyi szegénypolitika elveit is alapozhatta. Ezt a rendszert az egymás iránti kölcsönös tisztelet, a rászorulóknak igényeinek figyelembevétele, ugyanakkor a közösség értékeitől eltérő viselkedés szankcionálása jellemzi. Uszkán a polgármester és a közfoglalkoztatottak közösen döntenek arról, hogy a programban megtermelt terményeket milyen elvek szerint osszák el a lakosok között (Asztalos Morell 2014). A tapasztalatok szerint a befogadó jóléti politika jegyében megvalósított helyi közfoglalkoztatási programok jellemző vonása, hogy a polgármester a résztvevők munkáját az egész közösség érdekében végzett tevékenységnek tekinti és jeleníti meg a többség előtt, a megbecsülés és az „értékesség” érzését biztosítva a közfoglalkoztatottak számára (Schwarcz–Szőke 2014, Szőke 2015).

Az „emberarcú” közfoglalkoztatási programokat megvalósító falvakban a polgármesterek, közreműködő szakemberek a közfoglalkoztatást szocializációs és közösségteremtő eszköznek és lehetőségnek tekintik. Van, ahol a startmunkaprogramnak köszönhető tartós foglalkoztatás önmagában is közösségképző erővel bír; egy alföldi kisfalu polgármester asszonya arról számolt be, hogy *„jobb a közösségi élet is, mióta dolgoznak az emberek, nem roskadnak magukba”*. Nem egy helyen megtartják a közmunkások vagy a betakarítás ünnepét, legutóbb éppen az alapvető jogok biztosának jelentésében olvashattunk a tiszai közmunkások által létrehozott önkéntes színjátzó köréről.<sup>23</sup> Arra azonban alig van példa, hogy a közfoglalkoztatás mellé szociális és közösségfejlesztő munka is kerüljön. Kabajon a körülmények sajátos együttállása vezetett ahhoz, hogy egy faluból elszármazott kutató és fejlesztő szakember valamint a Máltai Szeretetszolgálat aktív szerepvállalásának köszönhetően szociális munkások folyamatos jelenléte segíti a helyi gazdaságfejlesztési törekvések megvalósítását, a helyi roma családok önálló gazdálkodásra való felkészítését (Kovai 2015). A kabaji gazdaságfejlesztési program egyik szakmai vezetője szerint:

„...a közfoglalkoztatás egy szocializációs eszköz. A társadalmi integrációhoz az egyik eszköze az a fajta közfoglalkoztatás, amit jól csinálnak, ha rosszul csinálják, akkor inkább ne csinálják. Én azt mondom, hogy egy közösségi gazdálkodás, ha azt jól csinálják, az tulajdonképpen szociális munka; tehát nem a termék a lényeg, meg a munkavégzés, hanem az a folyamat, ahogy beletanul, és ezt ki kell fizetni. Ezekből a falvakból rengeteg pénzt és erőforrást vontak ki évtizedeken keresztül, és azt vissza kell rakni, anélkül nem fog működni a dolog. És ezt most a társadalmi integrációhoz kell visszarakni a cigány embereinknek, részben ilyen formában. (...) ha tudunk mellérakni szociális munkát, meg olyan munkavezetőket, akik értik a szociális dolgokat, akkor ez egy jó eszköz rá.”

<sup>23</sup> Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-1895/2015. számú ügyben. 2015. november.

A szociális munka integrálása a közfoglalkoztatásba azonban helyi feltételekhez kötődő, személyfüggő, jellemzően külső erőforrások bevonását igénylő kivételt jelent, nem következik magából a közfoglalkoztatási rendszerből, amely figyelmen kívül hagyja az egyéni élethelyzetek sokféleségét és nélkülözi a rehabilitációs és szociális elemeket (Vida–Vidra 2015).

### *Közfoglalkoztatás és napszám*

Mivel a vizsgált térségekben a közfoglalkoztatásba bevont munkanélküliek a piaci alapon szerveződő munka világához elsősorban vagy kizárólag a mezőgazdasági idénymunka, a napszám révén kötődnek, a közfoglalkoztatás „emberarcúságának” egyik próbája az önkormányzatok támogató vagy korlátozó hozzáállása a közfoglalkoztatottak kiegészítő jövedelemszerzéséhez. Már az UMA idején problémát jelentett a közmunka és a napszám összeegyeztetése, de akkor a rövidebb ideig tartó foglalkoztatás és hatórás munkaidő mellett, a polgármesterek hallgatóságos támogatásával megoldható volt a családok számára (Vida–Virág 2010). A közfoglalkoztatás új rendszerében, a döntően nyolcórás és a mezőgazdasági startmunkaprogramban sokak számára lényegében három éve tartó foglalkoztatás mellett nem, vagy csak igen nehezen oldható meg az idénymunkában való részvétel (Váradai 2015b, Vignári 2015). Saját kutatási tapasztalataink alapján azt mondhatjuk, hogy a településvezetők, közmunkaszervezők többsége igyekszik figyelembe venni a szezonális munkavégzés ritmusát. Figyelnek e szempontokra a szabadságok kiadásakor, jellemzőbb azonban, hogy csúsztatással elengedik a közfoglalkoztatottat, aki majd ledolgozza a kimaradt órákat. Egy kisvárosi közfoglalkoztatás-szervező e gyakorlatot a következőképp jellemezte:

„Ha van plusz munkalehetőség, napszám, délután vagy hétvégén, akkor csúszót kérnek, vagy mondják, főnök, délután kettőtől hívtak a szőlőbe, ennyi pénzt kapok, elengedjük, természetesen. Aztán ledolgozzák, ezektől az emberektől aztán lehet követelni, és vissza is adják. Ha bármi van, elég egy telefon, és az a válasz, hogy fél óra múlva bent vagyok a telephelyen. Visszaadják, nem élnek vissza velem.”

Jellemzőbb azonban, hogy aki tud, hétvégén, szabad idejében jár el napszámba. Az ország bizonyos tájain, tapasztalataink szerint elsősorban az észak-alföldi gyümölcsstermesztő térségekben a gazdák számára növekvő gond, hogy a közfoglalkoztatás felszívta az idénymunkásokat, nem kevesen vannak ugyanis a munkanélküliek között, akik inkább a biztosnak ígérkező közfoglalkoztatást választják az idénymunka helyett (Váradai 2015a). E probléma orvoslása érdekében már 2014-ben lehetőség nyílt arra, hogy amennyiben papírral igazolják foglalkoztatásukat, a közfoglalkoztatottak idénben három hónapra munkaviszonyuk felfüggesztését kérhették az önkormányzattól. Kutatási terepeinken elenyésző számban volt arra példa, hogy közfoglalkoztatottak, illetve gazdák éltek e lehetőséggel: „*megoldják*

*máshogy*”. A probléma mégsem látszott megoldódni, a gazdák továbbra is panaszkodtak, 2015 nyarán beiktatták azt a törvényt,<sup>24</sup> amelyet többen cselédtörvénynek neveztek, s amelynek működőképességét illetően is kételyeket fogalmaztak meg. A törvénymódosítás nyomán a közfoglalkoztatásból ma már az is kizárható három hónapra, aki nem fogadja el a számára egyszerűsített foglalkoztatás keretében felajánlott álláslehetőséget, ezáltal is erősödött a közfoglalkoztatás rendszerének fegyelmező-büntető jellege. Emellett a „munkaközvetítés” folyamatát bonyolult, a potenciális foglalkoztató, a polgármester, a járási és megyei munkaügyi szervezet együttműködését feltételező ügyintézés jellemzi. A kormányzat újabb lépése értékelhető a támogatott és a piaci foglalkoztatás közelítésének, a fekete-foglalkoztatás kifehéritésének bürokratikus kísérleteként, ugyanakkor azonban az állam erőteljes beavatkozását jelenti a piaci viszonyokba, és nem biztosít választási lehetőséget az érintett munkanélküliek számára, csak erősíti kiszolgáltatottságukat. Nincsenek ismereteink arról, hogy az elégedetlenkedő gyümölcstermesztő gazdák vidékén hogyan ültették át a törvényt a gyakorlatba. Egy alföldi faluban szerzett tapasztalataink ugyanakkor arra utalnak, hogy az életszerűnek nehezen nevezhető adminisztratív eljárás helyett az informális alkuk szabályozzák a közfoglalkoztatásban dolgozók napszámmunkához való hozzáféréseinek lehetőségeit. A szóban forgó településen a polgármester már az év elején kezdeményezte a falu néhány gazdájával az egyeztetést, hogy a szüret idejére hangolják össze a munkakerőigényeiket, ami a szezonra, az alábbi módon, sikerült is. Ebben a történetben a közfoglalkoztatottak is jól jártak, abban azonban nem vagyunk biztosak, hogy az alkufolyamatban mindenütt figyelembe veszik a közfoglalkoztatottak érdekeit.

„Jött a jogszabályváltozás, hogy elméletileg, ha a gazda kéri, akkor az én javaslatomra a munkaügy kiközvetíti hozzá napszámba. A munkaügy fogta a fejét, mikor kérdeztem, hogy csináljuk. Már év elején mondtam, gondoljátok át, nálam lesz ilyen baj, a gazdáknak meg kell szervezni a szedést, mindenkinek le kell szedni. Akkor elkezdte vakarni a fejét a munkaügy, a munkaügy gyakorlatilag azt mondta, hogy ne bonyolódjunk bele adminisztratív úton. »Nehogy egy kérelem is beérkezzen egy gazdától, hogy közfoglalkoztatottakat ki kell közvetíteni, mert belepusztulunk a papírba, meg csak vita lesz meg veszekedés.« Egyébként igazuk van a munkaügyeseknek. Oldjam meg helyben. Na, ebből az lett, hogy a gazdákat meghívtam egy beszélgetésre, ahol elmondtam, nekünk is jobb, ha házon belül intézzük el a dolgokat. Én megígérem, hogy hiába a program nem engedi, de ha ti azt mondjátok, hogy kell tizenöt ember ezen a napon, föl is írtuk naptárba, hogy körülbelül ki mikor szedi, akkor becsukjuk a szemünket, és a tizenöt ember elmegy hozzátok. Ennyit nem tudunk lecsúsztatni. Becsuktuk a szemünket, papíron itt van, és nem vettük észre. A közfoglalkoz-

<sup>24</sup> 2015. évi CXX. törvény a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény módosításáról

tatottaknak meg azt mondtuk, hogy mindenki mehet, aki akar, szóljon, és megkapja a fizetését, és megkapja a napszámot is. Aki akar, mindenki mehet. Ha kijön egy ellenőr, nekem ezért elvágják a torkom. Beosztották az embereket ütemesen. Mindenki meg volt elégedve. De egyszerűen képzelenség máshogy megoldani. Meg, ha esik az eső, akkor hiába közvetíti ki a munkaügy az állampolgárt.”

### *Közfoglalkoztatottak: biztonságos függőség és szegénység*

A közfoglalkoztatás az értékteremtő startmunkaprogram révén ugyan figyelembe veszi és a maga eszközeivel mérsékelni kívánja a területi egyenlőtlenségeket, de a rendszer nincs tekintettel a közfoglalkoztatásba bevont munkanélküliek különböző csoportjainak eltérő helyzetére és igényeire, munkaerő-piaci reintegrációs esélyeire. Ahogy egy közfoglalkoztatás-szervező fogalmazott: „*én nagyon haragszom erre az egészre, mert egy masszát hoztak létre. Ebben benne van mindenki, az őt általánostól a diplomásig, benne van az, aki akar dolgozni, és benne van az, aki a közelébe se akar menni*”. Noha a közfoglalkoztatási programokban résztvevők zöme alacsonyan iskolázott, tartós munkanélküli, a közelmúltban végzett, kérdőíves és interjú technikákat alkalmazó, nem reprezentatív kutatások alapján is tudjuk, hogy nem beszélhetünk „masszáról”, a közfoglalkoztatottak életkoruk, nemük, iskolai és szakmai végzettségük, munkatapasztalataik, közfoglalkoztatásban eltöltött éveik, motivációik, mobilitási hajlandóságuk, munkakeresési aktivitásuk és szegénységük mértékének tekintetében is különböző csoportokból állnak (Koltai 2013, *A közfoglalkoztatási csapda* 2014). A közfoglalkoztatás keretében elvégezhető tevékenységek is hierarchiát teremtenek a közfoglalkoztatottak között (Váradi 2015a). Tapasztalataink szerint az irodában végezhető, képzettebb munkanélküliek számára fenntartott munkák mellett az értékteremtő startmunka, különösen a mezőgazdasági program a közfoglalkoztatás legértékesebbnek tartott, legmagasabb presztízsű területe. A polgármesterek, közfoglalkoztatás-szervezők eleve azokat hívták be a programba, akiket megbízhatóknak, szorgalmasnak tartanak, és őket igyekeznek is folyamatosan a rendszerben tartani. A lefőlöző hatás, vagyis az, hogy az önkormányzatoknak érdeke a legrátermettebbek lehetőleg folyamatos foglalkoztatása<sup>25</sup> a rendszerben (Koltai–Kulinyi 2013, Koltai 2015), a mezőgazdasági programban különösen szembetűnő. Sajátos tapasztalat, hogy ugyan beszélgetőtársaink a közfoglalkoztatás legfontosabb értékének, hasznának, eredményének a munkára való visszazoktatást tartják, a mezőgazdasági startmunkaprogramok magját olyan emberek alkotják, akiknek az elsődleges munkaerőpiacon hosszabb a munkatörténetük, munkanélküliségük óta is törekedtek

<sup>25</sup> „*A neveken látni, hogy van egy réteg, amelyik folyamatosan bent van a közfoglalkoztatásban*” – mondta egy járási hivatali munkatárs. Egy másik foglalkoztatási osztályon úgy fogalmaztak, hogy „*tényszerű, hogy minden önkormányzat számára vannak azok a munkavállalók, akik a település működése, programok megvalósítása számára nélkülözhetetlenek. De ilyen munkavállaló minden piaci szereplőnél is megtalálható. Inkább tartom ezt érdemnek, mint elitélenőnek.*”

az elhelyezkedésre és/vagy a mezőgazdasági termelésben is vannak tapasztalataik, otthon kis gazdaságot visznek és/vagy napszámos munkát végeznek. Több mezőgazdasági programban dolgozó asszony említette, hogy semmi újat nem jelent számára a startprogramban végzett munka, hiszen, „*otthon is ezt csináljuk*”.

A mezőgazdasági közfoglalkoztatás pozitív hozadékait mérlegelve több helyen említették, hogy a közfoglalkoztatottak a program hatására maguk is elkezdték újra művelni a ház körüli kiskertjeiket (lásd még Asztalos Morell 2014), a remények szerint a legalább részlegesen önálló mezőgazdasági termelés a szegénység mérséklésének eszköze lehet. Jártunk olyan aprófaluban, ahol a szociális földprogram keretében elindult gazdálkodás éppen a mezőgazdasági startprogram miatt halt el, hiszen a családok természetbeni segélyként vagy olcsó áron jutottak hozzá a program keretében megtermelt terményekhez. Az ellenőztönző hatás mellett, kutatási terepeink többségében a közfoglalkoztatásban is részt vevő szegény falusi családok között nem egy visz kis ház körüli gazdaságot, amihez azonban általában támogatásra van szükségük, számukra jellemzően a szociális földprogram keretében a települési vagy a roma önkormányzat oszt vetőmagot, csibét, malacot.<sup>26</sup> A támogatásról való leszakadást, az önálló gazdálkodás útjára lépést a családok szegénysége akadályozza; ha van is tapasztalat és kedv, a ház körüli gazdálkodás léte és mérete az aktuális jövedelmek, bevételek és a családban rendelkezésre álló munkaerő függvényében alakul (Kovai 2015). Az otthoni kis léptékű gazdálkodás jelentősége azon túl, hogy értelmesen szervezi az időt és hasznos tevékenység, abban áll, hogy mérsékli a rendkívül alacsony jövedelemből megélni kénytelen szegény családok élelmiszerekre fordított kiadásait.

A közfoglalkoztatottak számára a minimálbérnél alacsonyabban megállapított közfoglalkoztatási bér, s az ezzel járó korlátozások – például a „rendes” munkaviszonyban állóknak járónál kevesebb szabadság – nemcsak a 2011 előtti évekhez képest kevesebb munkabér miatt hátrányosak és sérelmesek, hanem mert azt is kifejezik, hogy a közfoglalkoztatás „másodrendű”, stigmatizált munkaviszonyt jelent. A mezőgazdasági startmunkában résztvevők azért is méltánytalanok találják a minimálbérnél kevesebb bért, mert, mint hangsúlyozzák, „*nem a lapátra támaszkodunk*”, hanem értéket teremtenek; a munkájuk eredménye a helyi közösség számára is kézzelfogható, az általuk megtermelt termékek helybeli lakosok, idősek, gyerekek elé kerülnek. Közfoglalkoztatottól, polgármestertől, közfoglalkoztatás-szervezőtől egyaránt hallhattuk, hogy jó lenne különbséget tenni az értékteremtő és a „hagyományos” közmunkát végzők bére között. Az ombudsman legutóbbi, már idézett jelentése is kritikával illette azt a gyakorlatot,

<sup>26</sup> A közfoglalkoztatás új rendszerével párhuzamosan átalakult a szociális földprogramok támogatásának rendszere is. A startmunkában részt vevő önkormányzatok 2012 óta az EMET (Emberi Erőforrás Alapkezelő) Szociális Földprogram Kertkultúra és kisállattartás alprogramra pályázhatnak. A szociális földprogram keretében további két alprogram pályázható. A „közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó szociális földprogramra” olyan önkormányzatok, szervezetek pályázhatnak, amelyek nem vesznek részt a startmunka-mintaprogramban, az „eszközbeszerzési és fejlesztési alprogram” a pályázó szervezetek számára a piacra lépést elősegítő támogatást nyújt. (Forrás [www.emet.gov.hu](http://www.emet.gov.hu), utolsó letöltés: 2016. 01. 20.)

hogy a közfoglalkoztatás rendszerén belül nincs mód a kiemelt teljesítmény jutalmazására,<sup>27</sup> s ezzel a jobb munkavégzésre való ösztönzésre, ahogy előmenetelre sincs lehetőség.

A közfoglalkoztatottak mi mást tehetnének,<sup>28</sup> elfogadják az alacsonyabb bért, „mit csináljuk, ez van”, beleilleszkednek a számukra kedvezőtlen következményekkel is járó viszonyokba.<sup>29</sup> Mert az alacsony bér is magasabb, mint az fht. (foglalkoztatást helyettesítő támogatás) összege, és mindennél fontosabb, hogy dolgozhatnak, zokszó nélkül, sőt, ahogy mondják, szívesen elvégeznek mindent, amit kell. Ha a startmunka előnyeiről kérdezzük őket, gyakran mondják nevetve, hogy „jó a levegő és jó a közösség”. A társaság és a hangulat a startmunkához kapcsolódó képzéseken is jó volt, más előnyéről aligha számolhattak be, hiszen a segédkertész, segédkonyhalány, segédgátőr stb. tanúsítványt adó képzéseken olyan tudást, jártasságot szereztek meg a résztvevők, amelyeket a közfoglalkoztatáson kívül nemigen tudnak hasznosítani, elhelyezkedésben a papír biztosan nem segít.

A mezőgazdasági startmunkaprogramban résztvevőkkel folytatott beszélgetések is megerősítik azt a tapasztalatot, hogy a közfoglalkoztatás csak keveseket vezet vissza az elsődleges munkaerőpiacra, inkább bezárja őket a rendszerbe. Minél több időt töltenek el közfoglalkoztatásban, annál kevésbé keresnek munkát, annál kevésbé motiváltak helyzetük változtatásában (Cseres-Gergely–Molnár 2014, Koltai 2013, 2015),<sup>30</sup> és a közfoglalkoztatás egyre inkább a nyílt munkaerőpiacon való boldogulás alternatívájává válik. A közfoglalkoztatás vonzerejét növeli, hogy helyben van. Vannak olyan emberek, akik kiléptek a közfoglalkoztatásból, mert sikerült elhelyezkedniük, ám nemsokára újra megjelentek, mert nem érte meg az ingázással járó többletköltségeket vállalniuk. A „közfoglalkoztatási csapda” egyben a közfoglalkoztatottak függőségének erősödését jelenti, ami szélsőséges esetekben a teljes kiszolgáltatottsághoz vezet, többnyire azonban nem is nyilvánvaló, hiszen a jóindulatú, segítőkész (s egyben a közfoglalkoztatottaktól mint választótól függő) polgármesterrel kialakított személyes jellegű, kliens-patrons viszonyként működik, amely noha aszimmetrikus kapcsolat, mégis mindkét fél számára előnyökkel jár. Miközben a közfoglalkoztatás rendszerét érintő visszatérő jogos kritika tárgya a közfoglalkoztatottak kiszolgáltatottsága (*A munkaerőpiac pere-*

<sup>27</sup> Mindössze egy esetben hallottunk arról, hogy a „kiemelt” helyen, pl. a feldolgozóüzemben dolgozó közfoglalkoztatottak bérét a településvezetés a minimálbér összegéig kiegészíti.

<sup>28</sup> Az általunk ismert vidéki falvakban, kisvárosokban nem találtuk nyomát a közfoglalkoztatottak olyan érdekképviseleti szervezeteinek, mint a Közmunkások Szakszervezete vagy a Közmunkás Mozgalom a Jövőért. Nem egy beszélgetőtársunk hangsúlyozta azonban, hogy sértik őket a médiában a közfoglalkoztatást értéktelennek, haszontalannak, a közfoglalkoztatottak által végzett munkát látzatmunkának bemutató hírek, képsorok.

<sup>29</sup> A foglalkoztatást helyettesítő támogatás (fht.) csökkentésének hatásait vidéki településeken vizsgáló kutatás szerint az érintettek egy része a támogatás megnyirbálásának híret közömbösen fogadta, a többség a szegényeket sújtó újabb csapásként élte meg (Kotics 2014: 63).

<sup>30</sup> A közfoglalkoztatás ideje alatt az érintettek kikerülnek az álláskeresők közül, ami egyfelől javítja a foglalkoztatási statisztikákat, másfelől rontja az elhelyezkedési esélyeket is, mert a közfoglalkoztatásban eltöltött idő nem számít be az álláskereső napokba.

mén 2014, Váradai 2015a, Nagy et al. 2015b), kutatások arra is rávilágítanak, hogy helyi társadalmi, kulturális viszonyokba beágyazott függőség az érintettek számára előnyösebb és nagyobb biztonságot jelent, mint a piacon való, individuális erőfeszítéseket követelő boldogulás (Ferguson 2014, Kovai 2015, Szőke 2015). Tegyük hozzá: amennyiben a nyílt munkaerőpiacon való részvétel elérhető lehetőséget, valódi alternatívát jelent.

Ha azt kérdezzük, hogy mire elég a közfoglalkoztatott lét, a közfoglalkoztatott bér, a kutatások egyértelmű válasza, hogy ez a bér minden olyan küszöb alatt található, amely a méltó megélhetés alapját jelenthetné, szegénységben tartja az érintett családokat (*A közfoglalkoztatási csapda* 2014 Koltai–Kulinyi 2013, Messing 2012, Váradai 2015a). Azok a közfoglalkoztatottak, akik a startmunkaprogramban dolgoznak, az elmúlt három évben folyamatosan számolhattak havi bérrel, amely azonban a családi adókedvezmény mellett sem jelent akkora összeget, ami lehetővé tenné számukra a szegénységből való kiemelkedést. A családok egy részében ez a bér arra elég, hogy szinten tartson, megóvjon a további lecsúszástól, legalább „*ki tudjuk fizetni a számlákat*”, ami legalább megelőzi az eladósodást. A mélyszegénységben élő családok viszont jellemzően görgetik maguk előtt az adósságokat, amelyeket évek során, nem ritkán akkor halmoztak fel, amikor a 22 800 forintos fht.-t kapták. A családok többsége, ott, ahol erre lehetőség nyílik, rákényszerül a közfoglalkoztatás melletti alkalmi és idénymunkára, csak a bevételek kombinációjával képesek elkerülni az elnyomorodást. A napszám, szemben a havonta egyszer érkező közfoglalkoztatott bérrel, azonnali készpénzbevételt jelent, amiből kifizethető a számla, feltölthető a hűtőláda, beszerezhető a téli tüzelő egy része, elindítható a gyerek iskolakezdéskor. Egy kisvárosi közfoglalkoztatás-szervező így érzékeltette a közfoglalkoztatottak reménytelen szegénységét: „*A hónap elején mindenki mosolyog, vidám, megvan a fizetés, két hét múlva már lombozódznak le, és az utolsó héten ingerültek. Ebből [a fizetésből] nem lehet megélni.*”

A munkanélküliség-segélyezés-közfoglalkoztatás csapdájából való kilépésre keveseknek, jellemzően azoknak van esélye, akik folyamatosan keresnek állást, átmenetinek tekintik a közfoglalkoztatásban való részvételüket. A kilépés nemcsak azért nem sikerül több embernek, mert sok esetben valóban nincsenek helyben, a közelben elérhető munkahelyek, hanem mert a közfoglalkoztatás univerzális és differenciálatlan szegénységenyhítő (Koltai 2015: 109) eszköz, amely mellől kikoptak az álláskeresést ösztönző, illetve a munkaerő-piaci reintegrációt szolgáló eszközök. A közfoglalkoztatottak többségét jellemző perspektívtalanság a következő generációk mobilitási esélyeit is érinti. A tapasztalatok szerint jelentős és emelkedik a rendszerben a képzetlen vagy alacsonyán képzett fiatalok száma, akik csak a közfoglalkoztatáson és esetleg alkalmi munka révén kötődnek a munkaerőpiachoz (*A munkaerőpiac peremén* 2014, Koltai 2013, 2015). A közfoglalkoztatásban való részvétel lehetősége nem is ösztönöz a továbblépésre, a tanulásra, fiatalok sora bízik abban, hogy nagy baj nem lehet, végső esetben „*a polgármester majd ad munkát*”. A gazdasági, társadalmi és területi egyenlőtlenségek mélyülése, az elmúlt évek strukturális, mindenekelőtt az oktatási rendszert érintő átalakí-

tásai egy olyan jövő felé mutatnak, amelyben periférikus térségekben élő fiatal generációk számára is a közfoglalkoztatás marad az egyetlen lehetséges munkaerő-piaci és boldogulási perspektíva.

## Összegzés

A közfoglalkoztatás, azon belül a startmunka-mintaprogram „konszolidációja” a periférikus vidéki térségekben a workfare elvének széles körű támogatottsága mellett annak köszönhető, hogy a települési önkormányzatok számára olcsó munkaerőt és jelentős, helyi fejlesztéseket generáló forrásokat biztosít, az e terekben élő munkanélküliek számára pedig vágyott megélhetési lehetőség, amely a legfontosabb, jószerivel egyetlen kötődést jelent a formális munka világához. A közfoglalkoztatási startmunka-mintaprogram a hátrányos helyzetű településeken értékteremtő tevékenységeket támogat, középpontjában az egyre növekvő számú embert foglalkoztató mezőgazdasági program áll. A kormányzat elvárása a programok önállósodása, elindulása a piaci fenntarthatóság irányába, a tapasztalatok azonban arra utalnak, hogy a támogatott foglalkoztatás keretében előállított termékek elsősorban önkormányzati költségmegtakarítást eredményeznek, a helyi programok piaci kapcsolódásai esetlegesek, a piacra lépés pedig a támogatott foglalkoztatás miatt torzító hatással jár. A közfoglalkoztatásból kinövő szociális szövetkezetek fenntarthatósága nem látszik biztosítottnak, az állami támogatás megszűnése végérvényesen kihúzná a talajt a helyi értékteremtő közfoglalkoztatási programok túlnyomó többsége alól, piaci megkapaszkodásukra kevés az esély.

Az önkormányzatok közfoglalkoztatási programjait a helyi társadalmi viszonyokba ágyazottan szervezik, bonyolítják, a programok az informális hatalmi viszonyrendszereket teszik láthatóvá és intézményesítik. A közfoglalkoztatás „emberi arcát” elsősorban aprófalvakban, kistelepüléseken mutatja, ahol a helyi vezetés az értékteremtő közfoglalkoztatásban szociális és közösségteremtő lehetőséget és eszközt is lát. A közfoglalkoztatás szakszerű szociális és közösségfejlesztő munkával való megerősítése ugyanakkor szabályt erősítő kivételt jelent a közfoglalkoztatottak egyéni helyzetére, igényeire érzéketlen, a munkaerő-piaci reintegrációt segítő eszközökről lemondó rendszerben.

Noha a startmunkaprogramban és kiemelten a mezőgazdasági programban résztvevők a közfoglalkoztatottak hierarchiájának csúcsán helyezkednek el, és többségük lényegében folyamatos munkaviszonyban dolgozik, a segélynél magasabb, de a minimálbérnél alacsonyabb közfoglalkoztatási bér ugyan elviselhetőbbé teszi az életet, enyhíti a szegénységet, megóvhat a végleges elnyomorodástól, de nem teszi lehetővé a szegénységből való kitörést. A közfoglalkoztatás, ha értékteremtő, a közösség által elismert munkavégzés is, csapdába zárja a munkanélküliek többségét, s nem ösztönöz a rendszerből való kilépésre. Nagy a veszélye annak, hogy az ország periférikus területein felnövekvő generációk számára is az egyetlen belátható perspektíva marad.

## Irodalom<sup>31</sup>

- A munkaerőpiac peremén lévők és a költségvetés* (2014): Készítette: Bakó Tamás – Cseres-Gergely Zsombor – Kálmán Judit – Molnár György (kutatásvezető) és Szabó Tibor. Budapest: MTA KRTK KTI. <http://www.parlament.hu/documents/126660/204330/1+-+KRTK+KTI+Moln%C3%A1r+Gy%C3%B6rgy.pdf/34dcb3c9-246b-4565-ab2a-a28121fea607>
- A közfoglalkoztatási csapda*. A Magyar Szegénységellenes Hálózat jelentése a közfoglalkoztatottak háttéréről, helyzetéről és lehetőségeiről (2014). A jelentést összeállította Farkas Zsombor – Molnár György – Molnár Zsuzsanna. Budapest: Magyar Szegénységellenes Hálózat [http://www.eselylabor.hu/images/tudastar\\_anyagok/fogl\\_anyagok/Kozfoglalkoztatasi\\_csapda.pdf](http://www.eselylabor.hu/images/tudastar_anyagok/fogl_anyagok/Kozfoglalkoztatasi_csapda.pdf)
- Asztalos Morell, Ildikó (2014): Workfare with a human face? Innovative utilizations of public work in rural municipalities in Hungary. *Metszetek*, (3), 4, 3–24. [http://metszetek.unideb.hu/files/201404\\_01\\_asztalos\\_morell\\_ildiko.pdf](http://metszetek.unideb.hu/files/201404_01_asztalos_morell_ildiko.pdf)
- Bagó József (2015): A közfoglalkoztatás intézményi alakulása 2014-ben. *Munkaügyi Szemle*, 3, 30–38.
- Bördös Katalin (2015): A közfoglalkoztatás intézményi környezete – történeti áttekintés. In Fazekas Károly – Varga Júlia (szerk.): *Munkaerőpiaci tükrök 2014*. Budapest: MTA KRTK KTI, 66–75. [http://econ.core.hu/file/download/mt\\_2014\\_hun/egyben.pdf](http://econ.core.hu/file/download/mt_2014_hun/egyben.pdf)
- Cseres-Gergely Zsombor – Molnár György (2014): *Közmunka, segélyezés, elsődleges és másodlagos munkaerőpiac*. Budapest: TÁRKI, 204–225. <http://www.tarki.hu/adatbank-h/kutjel/pdf/b331.pdf>
- Csoba Judit (2010a): *A tisztességes munka*. A teljes foglalkoztatás: a 21. század esélye vagy utópia? Budapest: L'Harmattan.
- Csoba Judit (2010b): A közfoglalkoztatás régi-új rendszere. Útközben az „Út a munkához” program. *Esély*, (21), 1, 4–24. [http://www.esely.org/kiadvanyok/2010\\_1/01csoba.indd.pdf](http://www.esely.org/kiadvanyok/2010_1/01csoba.indd.pdf)
- Csoba Judit – Nagy Zita Éva (2011): A magyarországi képzési, bértámogatási és közfoglalkoztatási programok hatásvizsgálata. In Fazekas Károly – Kézdi Gábor (szerk.): *Munkaerőpiaci Tükrök 2011*. Budapest: MTA KTI – OFA. [http://econ.core.hu/file/download/mt\\_2011\\_hun/egyben.pdf](http://econ.core.hu/file/download/mt_2011_hun/egyben.pdf)
- Fazekas Károly – Scharle Ágota (2012): Munkaerőpiaci látlelet. In Fazekas Károly – Scharle Ágota (szerk.): *Nyugdíj, segély, közmunka*. A magyar foglalkoztatáspolitikai két évtizede, 1990–2010. Budapest, 2–7. <http://econ.core.hu/file/download/20evfoglpol/kotet.pdf>
- Ferge Zsuzsa (2012): A kormányzat lemondott a szegényekről. In uő: *Vágányok és vakvágányok a társadalompolitikában*. Válogatott tanulmányok. Budapest: L'Harmattan Kiadó – Könyvpont Kiadó, 224–235.

<sup>31</sup> A megadott internetes hivatkozások utolsó letöltésének időpontja a kézirat lezárásának dátuma: 2016. 01. 20.

- Ferge Zsuzsa – Darvas Ágnes (vál., szerk.) (2014): *Civil jelentés a gyerekesélyekről 2012–2013*. Budapest: Gyerekesély Közhasznú Egyesület. [http://www.gyere.net/downloads/Civil\\_jelentes\\_2012-2013.pdf](http://www.gyere.net/downloads/Civil_jelentes_2012-2013.pdf)
- Ferguson, James (2013): Declarations of Dependence: Labour, Personhood, and Welfare in Southern Africa. *Journal of Royal Anthropological Institute*, (19), 2, 223–242.
- Hamar Anna (2010): Megújuló folytonosság. Közfoglalkoztatás egyészak-alföldi kistérségben. *Esély*, (21), 1, 65–78. [http://www.esely.org/kiadvanyok/2010\\_1/04hamar\\_indd.pdf](http://www.esely.org/kiadvanyok/2010_1/04hamar_indd.pdf)
- Jávor Károly – Rácz Katalin (2013): Jó gyakorlatok a szociális földprogramban: a túristvándi és a belecskai példa. In Kovács Katalin – Váradi Monika Mária (szerk.): *Hátrányban, vidéken*. Budapest: Argumentum, 156–170. [http://www.regscience.hu:8080/jspui/bitstream/11155/292/2/varadim\\_hatranyban\\_videken\\_2013.pdf](http://www.regscience.hu:8080/jspui/bitstream/11155/292/2/varadim_hatranyban_videken_2013.pdf)
- Kálmán Judit (2015): A közfoglalkoztatási programok háttere és nemzetközi tapasztalatai. In Fazekas Károly – Varga Júlia (szerk.): *Munkaerőpiaci tükrök 2014*. Budapest: MTA KRTK KTI, 42–58. [http://econ.core.hu/file/download/mt\\_2014\\_hun/egyben.pdf](http://econ.core.hu/file/download/mt_2014_hun/egyben.pdf)
- Keller Judit – Rácz Katalin – Váradi Monika Mária (2015): *Mezőgazdasági tartalmú helyi gazdaságfejlesztési programok tanulságai*. Budapest: MTA KRTK RKI. Kézirat.
- Koltai Luca (2013): *A közfoglalkoztatottak jellemzői*. Budapest: Esély Labor Egyesület. [http://www.eselylabor.hu/images/kozfoglal\\_kutatas\\_1.pdf](http://www.eselylabor.hu/images/kozfoglal_kutatas_1.pdf)
- Koltai Luca (2015): A közfoglalkoztatást szervezők és a közfoglalkoztatottak értékei. In Fazekas Károly – Varga Júlia (szerk.): *Munkaerőpiaci tükrök 2014*. Budapest: MTA KRTK KTI, 100–110. [http://econ.core.hu/file/download/mt\\_2014\\_hun/egyben.pdf](http://econ.core.hu/file/download/mt_2014_hun/egyben.pdf)
- Koltai Luca – Kulinyi Márton (2013): A közfoglalkoztatást szervezők értékei. *Esély*, (24), 5, 38–67. [http://www.esely.org/kiadvanyok/2013\\_5/koltai.pdf](http://www.esely.org/kiadvanyok/2013_5/koltai.pdf)
- Köllő János – Scharle Ágota (2011): A közcélú foglalkoztatás kibővülésének hatása a tartós munkanélküliségre. In Fazekas Károly – Kézdi Gábor (szerk.): *Munkaerőpiaci Tükrök 2011*. Budapest: MTA KTI – OFA. [http://econ.core.hu/file/download/mt\\_2011\\_hun/egyben.pdf](http://econ.core.hu/file/download/mt_2011_hun/egyben.pdf)
- Kotics József (2013): „A mai napnak való vagyok...” Tartósan munkanélküliek megélhetési stratégiái. In Nagy Katalin (szerk.): *A szociális segély csökkentésének hatásai a vidéki Magyarországon, 2012 – interdiszciplináris dokumentáció*. Pillangó Kutatás, Budapest: Pro Cserehát Egyesület, 50–69. [http://www.pillangokutatas.bffd.hu/kutatas\\_pdf/antropologiai\\_tanulmany-kotics-jozsef.pdf](http://www.pillangokutatas.bffd.hu/kutatas_pdf/antropologiai_tanulmany-kotics-jozsef.pdf)
- Kovai Cecília (2015): *Önellátó függőség*. MTA KRTK RKI. Kézirat.
- Messing Vera (2012): Kettévágott munkapiac, szétforgácsolt társadalom – Avagy hogyan dezintegrálják a magyar munkaerőpiacot és a társadalmat az állami foglalkoztatáspolitikai beavatkozások, különös tekintettel a közfoglalkoztatási programokra. In Kovács Imre – Dupcsik Csaba – P. Tóth Tamás – Takács Ju-

- dit (szerk.): *Társadalmi integráció a jelenkori Magyarországon*. MTA TK Szociológiai Intézet – Argumentum, 204–220. <http://mek.oszk.hu/12700/12706/12706.pdf>
- Mózer Péter (2009): Dübörög a munka-gyár – Az „Út a munkához” programról. In Törzsök Erika – Paskó Ildikó – Zolnay János (szerk.): *Cigánynak lenni Magyarországon*. Jelentés 2008. Út a radikalizmusba. Budapest: Európai Összehasonlító Kisebbségkutatások Közalapítvány, 93–114.
- Nagy Erika – Timár Judit – Nagy Gábor – Velkey Gábor (2015a): The everyday practices of the reproduction of peripherality and marginality in Hungary. In Lang, Thilo – Henn, Sebastian – Erlich, Kornelia – Sgibnev, Wladimir (eds.): *New Geographies of Central and Eastern Europe*. Basindstoke: Palgrave-Macmillan, 135–155.
- Nagy Erika – Timár Judit – Nagy Gábor – Velkey Gábor (2015b): A társadalmi-térbeli marginalizáció folyamatai a leszakadó vidéki térségekben. *Tér és Társadalom*, (29), 1, 35–52. [http://epa.oszk.hu/02200/02251/00058/pdf/EPA02251\\_tet\\_2015\\_1\\_035-052.pdf](http://epa.oszk.hu/02200/02251/00058/pdf/EPA02251_tet_2015_1_035-052.pdf)
- Németh Nándor (2011) (szerk.): *A helyi kezdeményezésű gazdaságfejlesztési programok vizsgálata*. Esettanulmányok. Budapest: MTA KTI. [http://econ.core.hu/file/download/ktik14/ktik14\\_book.pdf](http://econ.core.hu/file/download/ktik14/ktik14_book.pdf)
- Schwarz Gyöngyi (2014): Közfoglalkoztatás, agrártermelés és a társadalmi inklúzió. In Schiller Katalin – Tóth-Kirzsa Fruzsina (szerk.): *Mwomboko*. Köszöntő kötet Sárkány Mihály 70. születésnapjára. Budapest: Makat – ELTE BTK Néprajzi Intézet, 80–98.
- Schwarz Gyöngyi – Szőke, Alexandra (2014): Creating the state locally through welfare provision. *Social Analysis*, (58), 3, 141–157.
- Szikra, Dorottya (2014): Democracy and welfare in hard times: The social policy of the Orbán Government in Hungary between 2010 and 2014. *Journal of European Social Policy*, <http://esp.sagepub.com/content/early/2014/09/10/0958928714545446>
- Szőke, Alexandra (2015): A 'Road to Work'? The reworking of deservedness, social citizenship and public work programmes in rural Hungary. *Citizenship Studies*, (19), 6–7, 734–750. <http://dx.doi.org/10.1080/13621025.2015.1053790>
- Udvari Kerstin – Varga István (2010): Tervezett tervezetlenség – közfoglalkoztatási tervek tartalomelemzése. *Esély*, (21), 1, 25–45. [http://www.esely.org/kiadvanyok/2010\\_1/02udvari.indd.pdf](http://www.esely.org/kiadvanyok/2010_1/02udvari.indd.pdf)
- Váradai Monika Mária (2004): Zárványosodó munkaerő-piaci struktúrák és megélhetési stratégiák. In *A tudomány a gyakorlat szolgálatában. A foglalkoztatási szint bővítésének korlátai és lehetőségei*. A Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium és a Magyar Tudományos Akadémia közötti együttműködési megállapodás alapján végzett kutatások első eredményei (2002–2004). Budapest, 36–54.
- Váradai Monika Mária (2009): Utak vagy tévutak? In Törzsök Erika – Paskó Ildikó – Zolnay János (szerk.): *Cigánynak lenni Magyarországon*. Jelentés 2008.

- Út a radikalizmusba. Budapest: Európai Összehasonlító Kisebbségkutatások Közalapítvány, 59–86.
- Váradai Monika Mária (2010): Az „Út a munkához” program hatásvizsgálatának eredményei. In Ferge Zsuzsa – Darvas Ágnes (szerk.): *Gyerekesélyek Magyarországon*. A „Legyen jobb a gyermekeknek!” Nemzeti Stratégia Értékelő Bizottságának 2009. évi jelentése. Budapest: MTA GYEP, 221–256.
- Váradai Monika Mária (2015a): Szegénység, projektek, közpolitikák. *Tér és Társadalom*, 1, 69–96. [http://epa.oszk.hu/02200/02251/00058/pdf/EPA02251\\_tet\\_2015\\_1\\_069-096.pdf](http://epa.oszk.hu/02200/02251/00058/pdf/EPA02251_tet_2015_1_069-096.pdf)
- Váradai Monika Mária (2015b): A túlélés és a társadalmi betagozódás között: szegénység, kirekesztettség és kapcsolatrendszerek. In Virág Tünde (szerk.): *Törésvonalak*. Szegénység és etnicitás vidéki terekben. Budapest: Argumentum, 45–68.
- Vida Anikó (2013): *Esély vagy kényszer?* Az aktív korú nem foglalkoztatottak jogosultságainak változásai a teljes jogú társadalmi tagság perspektívájából. PhD disszertáció. ELTE Társadalomtudományi Kar Szociológiai Doktori Iskola Szociálpolitikai Doktori Program.
- Vida Anikó – Virág Tünde (2010): Közmunka és napszám. Foglalkoztatás és szociális helyzet Dél-Békésben. *Esély*, (21), 1, 101–118. [http://www.esely.org/kiadvanyok/2010\\_1/06vida.indd.pdf](http://www.esely.org/kiadvanyok/2010_1/06vida.indd.pdf)
- Vida Anikó–Vidra Zsuzsanna (2015): „Ez is segély, csak máshogy hívják”. Helyi szegénypolitikák: segélyezési gyakorlatok és közmunka. In Virág Tünde (szerk.): *Törésvonalak*. Szegénység és etnicitás vidéki terekben. Budapest: Argumentum, 69–90.
- Vigvári András (2015): Vissza a tanyákra – egy cigány család újrakezdési esélyei a szabolcsi pusztai világban. In Virág Tünde (szerk.): *Törésvonalak*. Szegénység és etnicitás vidéki terekben. Budapest: Argumentum, 211–228.
- Zolnay János (2013): Tartós munkapiaci kirekesztés, szegénység és társadalompolitikai válaszok – a kutatás kontextusa. In Nagy Katalin (szerk.): *A szociális segély csökkentésének hatásai a vidéki Magyarországon, 2012 – interdiszciplináris dokumentáció*. Pillangó Kutatás. Budapest: Pro Cserhát Egyesület, 10–23. <http://www.pillangokutatas.bffd.hu/kutatasi-eredmenyek/tanulmanyok>