

PETRÓCZI ANDREA – VARGA LÍVIA

A SPECIÁLIS KÖZFOGLALKOZTATÁSI PILOTPROGRAM MEGVALÓSÍTÁSA ÉS HATÁSMECHANIZMUSA A MAGYAR SZOCIÁLPOLITIKA ESZKÖZRENDSZERÉBEN

A gazdasági, társadalmi fejlődés alapja, a szociális biztonság megteremtésének egyaránt feltétele a teljes foglalkoztatottságra való törekvés és a munkavállalás minőségi javítása. Ennek sikere a munkavállalási korú népesség aktiválásának mértékén múlik. A hazai aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök között domináló közfoglalkoztatás egyik speciális, kísérleti programja komplex nézőpontból közelít az egészségügyi és szociális hátrányaik miatt nehezen foglalkoztatható személyek fejlesztéséhez, de nem lép ki az összességében sikertelen eszközrendszer keretei közül. Kutatásunkban interjúkból és dokumentumelemzésből származó információkra támaszkodva arra jutottunk, hogy a két egymás utáni évben megvalósult közfoglalkoztatási pilotprogram szemléletében előremutató, de tervezése és kivitelezése beleilleszkedik a hazai aktiválási politika ellentmondásos eszköztárába, és egyben rávilágított a szociális ellátórendszer számos rendszerhibájára is.

Bevezetés

A hazai gazdasági fejlődés – olyan ellentétes folyamatok közepette, mint az egyre erőteljesebben és szinte minden szektorban jelentkező munkaerőhiány és a csökkenő tendenciát mutató, de így is jelentős munkanélküliség – kiemelkedően fontos tényezőjévé kezdett válni a foglalkoztatottság. Egy 2014-es miniszterelnöki nyilatkozat a magyar foglalkoztatáspolitikai céljának a teljes foglalkoztatottság elérését jelöli ki. „Elérjük, hogy 2018-ra senkinek se legyen szüksége jövedelempótló támogatásra, mert lesz munkája.”¹ 2010 óta e cél elérésének legfontosabb szakpolitikai eszközévé a dinamikusan növekvő közfoglalkoztatási programok váltak. Kutatásunk során arra voltunk kíváncsiak, hogy egy, az átlagtól eltérő, szociális és munkaerőpiaci szolgáltatásokkal kiegészülő speciális közfoglalkoztatási pilot-

¹ <http://www.kormany.hu/hu/a-miniszterelnok/beszedek-publikaciok-interjuk/orban-viktor-beszede-a-siemens-kepzesi-kozpont-megnyitasan>

program keretén belül miként lehet a sokféle és mélyen gyökerező munkaerőpiaci hátrányokat oldani, milyen újabb szempontokat vetnek föl a program tapasztalatai az aktiválás lehetőségére, valamint milyen rendszerszintű akadályok merültek föl. Cikkünk egy hosszabb tanulmány rövidített változata, amelyben igyekszünk elhelyezni a magyar közfoglalkoztatást a munkaparadigmával kapcsolatos nemzetközi trendek közt.²

Nemzetközi munkaerőpiaci trendek és a magyar munkaerőpiac helyzete

A fejlett világ társadalmában széles körben elfogadott alaptézis, hogy a társadalom tagjai a megélhetéshez szükséges javakat alapvetően munka révén szerzik meg. Ez a munkaparadigma a világon megtermelt javak elosztásának munka és teljesítmény szerinti elosztási elvén nyugszik. Azt a szemléletet, miszerint a munka a társadalmi tagság legfontosabb feltétele és az önkifejezés elsődleges eszköze, az ipari forradalom hozta magával. Az ipari társadalom óta töretlenül népszerű, sőt a gazdasági válságok hatására még inkább megerősödött a társadalmi konszenzus a társadalmi hasznosság és a munka fogalmának összefonódásáról. Történt ez annak ellenére, hogy a munka világában végbemenő XX. századi folyamatok nagyban megkérdőjelezték azt, hogy valós alternatíva-e mindenki számára az élethosszon át tartó munkavállalás és a munka révén szerzett jogokon alapuló ellátások rendszere. A '60-as évektől megjelenő súrlódásos munkanélküliség, majd a '70-es évektől a szolgáltatási szektor előtérbe kerülésével állandósuló strukturált munkanélküliség következtében a jelenség az élet szerves részévé kezdett válni. Számos, a munkaerőpiacot jelentősen befolyásoló változás, úgy mint a nők munkaerőpiaci részvétele a '70-es–'80-as évektől kezdődően, a társadalom elöregedése, a már említett gazdasági szektorváltás és a technológia fejlődése vezetett a munkaparadigma megkérdőjelezéséhez, amely a legfontosabb társadalomszervező elvet, a társadalmi tagság alapját, s ezáltal a társadalmi kohéziót fenyegeti. (Részletesebben lásd: Csoba 2010) Mindezek hatására váltak egyre népszerűbbekké az aktív munkaerőpiaci politikák és a szociális ellátások jogosultsági és indokoltasági feltételeinek szigorításai. Az aktiválási politikák világszerte elterjedt szemléletváltása politikailag értékterhelt átváltást foglal magába a szociális biztonság megfelelő színvonala és a foglalkoztatás növelése között, amely napjainkig élénk vita tárgyát képezi. A fejlett, nyugati jóléti rendszerek a '90-es évektől a „szociális és foglalkoztatási ellátások és szolgáltatások összehangolása felé léptek el”. (Simonyi 2012: 91)

² Jelen tanulmány egy egyetemi dolgozat rövidített változata. Az eredeti tanulmány másik része – a speciális közfoglalkoztatás statisztikai leírása – várhatóan a Munkaügyi Szemle 2018/5. számában jelenik meg.

Mindeközben a kelet-közép-európai országokban ekkor épült ki – egymással párhuzamosan, de elkülönülten – a szociálpolitikai és a munkaerőpiaci intézményrendszer. Ennek köszönhetően Magyarországon sem gyökerezik meg sem ez a szemlélet, sem pedig az igény az ellátórendszerek szoros összehangolására, illetve a különböző ellátások és támogatások egymással kölcsönhatásba lépő társadalmi hatásainak tudatos formálására. Kevés kivétellel napjainkig megfigyelhető, hogy mind a szociális, mind a munkaerőpiaci támogatási rendszerek gyakori és sok esetben ad hoc módon történő változásai teszik nehezen kiszámíthatóvá a legrosszabb anyagi helyzetben lévők életét. A következőkben röviden áttekintjük a magyar munkaerőpiac alakulását, az elérhető ellátások, szolgáltatások rendszerét, a lehetséges célcsoportok körét, és a közfoglalkoztatás mai formáját.

Az 1989-1990. évi rendszerváltás a politikai berendezkedés átalakulása mellett együtt járt a gazdasági rendszer gyökeres megváltozásával is: a tervezkedést felváltotta a piacgazdaság. A nagy átalakulás felszínre hozta a munkanélküliség problémáját, amit egyrészt a termelési rendszer megváltozása és a kelet-európai felvevő piac elvesztése hozott magával, másrészt láthatóvá vált a korábbi látens munkanélküliség.

A KSH közlése³ szerint a foglalkoztatottság 1996-ban érte el a mélypontját: ekkor 3,6 millió embernek volt munkája Magyarországon, amely 1,3 millió fővel kevesebb, mint a rendszerváltás előtt. Az elkövetkező tíz évben a 15–74 éves népesség foglalkoztatottsága javult, a foglalkoztatási ráta 50-51 százalékos szintre emelkedett. A 2007-ben kezdődő pénzügyi válság újabb kedvezőtlen időszakot hozott magával: a gazdasági termelés visszaesett, az állásvesztések és így a munkanélküliek száma emelkedett. A 15–74 éves népesség körében a munkanélküliségi ráta 2011-ben érte el csúcspontját, 11,2 százalék volt.⁴ Az azt követő években, egészen napjainkig a foglalkoztatási ráta emelkedését és a munkanélküliségi ráta csökkenését tapasztalhatjuk. Ebben szerepe van a gazdasági válságból történő kilábalásnak, a hazai munkaerőpiaci helyzet élénkülésének, de fontos megemlíteni a külföldön dolgozó személyek számának növekedését és a közfoglalkoztatottak számának ugrásszerű emelkedését is, amelyek részt vállaltak a – statisztikákban is látszó – foglalkoztatottság növekedésében.

Az 1989-1990-es rendszerváltás új gazdasági és politikai berendezkedés kiépülését hozta magával, amely a munkanélküli és a szociális ellátórendszert tekintve is változásokat eredményezett. A rendszerváltást követően a gazdasági szerkezet átalakulásával a korábban „rejtett” munkanélküliség láthatóvá vált, sőt fel is erősödött. Szükségessé vált a munkanélküliekről való gondoskodás, amely kezdetben rendkívül nagyvonalú volt a folyósítás időtartamát, feltételeit tekintve. A munkanélküli ellátások bevezetésére 1991-ben került sor. Az azóta eltelt évek során folyamatos szigorodás figyelhető meg.

³ Lásd KSH Magyarország 1989-2009 című kiadványa. https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/mo/mo1989_2009.pdf

⁴ Az említett adatokat illetően lásd: https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qlf001.html

A biztosítási alapú munkanélküli ellátások két mai formáját (az álláskeresési járadékot és a nyugdíj előtti álláskeresési segélyt) nem csak az köti össze, hogy szolgálati időhöz kötött, vagyis korábbi munkavégzéssel szerzett jog, hanem az is, hogy a minimálbérhez kötöttek, így az ellátás összegének növekedése követi a minimálbérét.

A munkanélküli ellátások másik csoportja rászorultság alapján kerül megítélésre. Jelenlegi meghatározó ellátási formák a megváltozott munkaképességű személyek rokkantsági és rehabilitációs ellátásai, a foglalkoztatást helyettesítő támogatás (fht) és az egészségügyi és gyermekfelügyeleti támogatás (egyt). A rászorultság alapú juttatások köre szintén folyamatos változásokon esett át az utóbbi évtizedekben. (Részletesen lásd: König 2012, Molnár et al. 2014, Bördös 2015, Molnár et al. 2016)

A megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény fontos változást hozott a rokkantsági ellátórendszerrel illetően. 2012. január 1-jétől nem lehet rokkantsági nyugdíjat megállapítani. A megváltozott munkaképességű személyek rokkantsági vagy rehabilitációs ellátásban részesülhetnek. Utóbbi csoport rehabilitációja javasolt. A legalább 50 százalékos egészségi állapotú személyek semmilyen ellátásban nem részesülnek. Az ellátások megállapítását követően is történnek felülvizsgálatok, a kérelem benyújtását követően meghozott döntés változhat.

2015 márciusától azok, akik korábban rendszeres szociális segélyre voltak jogosultak és vállalják az fht-hoz kapcsolódó együttműködési kötelezettséget a foglalkoztatási szervvel, akkor a nyugdíjkorhatárt 5 éven belül betöltők, továbbá azok, akik az önkormányzat rendeletében meghatározott feltételek alapján jogosultak rendszeres szociális segélyre fht-t kaphatnak. Fht-ra olyan személyek jogosultak, akik nem tudnak részt venni közfoglalkoztatásban. Közfoglalkoztatottak nem részesülnek fht-ban, de a programból történő kikerülést követően újra folyósítható számukra.

Ugyanekkortól egyt-re válik jogosulttá az, aki egészségügyi okoknál fogva nem alkalmas közfoglalkoztatásra és nem részesül rokkantsági ellátásban, illetve az, aki 14 éven aluli gyermeket nevel és ellátását nappali intézményben nem tudja megoldani.

A szociális ellátásokban bekövetkező változások egyre inkább előfeltételezik az aktív álláskeresést, továbbá a biztosítási alapú ellátások folyósítási idejének rövidülése is elvben a passzivitás helyett az aktív álláskeresésre sarkall. Összefoglalóan azonban érdemes kiemelni, hogy 2008-tól kezdődően alapvető változás történt a munkanélküliség kezelésének módjában. Az intézkedések arra irányulnak, hogy a munkanélküliség fő okát a munkakínálati oldalon azonosítják, ami a munkanélküliség kezelésében az állami szerepvállalást a támogatások csökkentésére és a feltételek szigorítására sarkallta. Sokan estek ki ennek köszönhetően az ellátotti körből, ami hozzáadódva a segély típusú ellátások alapját képező 2008 óta változatlan összegű nyugdíjminimum tényéhez, nagymértékű jövedelemcsökkenéshez vezetett a legszegényebb helyzetű háztartásokban. (Molnár et al. 2014) Ennek

a mértékét azzal a példával érzékeltetjük, hogy míg a szociális törvény szerint a megélhetés biztosított, ha a háztartás egy fogyasztási egységre jutó jövedelme eléri a 25 650 forintot (az öregségi nyugdíjminimum 90 százalékát), addig 2016-os számítás alapján a létminimum egy fogyasztási egységre számított átlagos értéke ennek több mint háromszorosa.⁵

A szociális kiadások hazai költségvetési vonzatáról megállapíthatjuk, hogy jelentősen elmarad az uniós átlagtól. 2015-ben Magyarország a GDP 20,2 százalékát költötte szociális célokra,⁶ szemben a 29 százalékos uniós átlaggal, ráadásul ez 2010 óta folyamatosan csökkenő tendenciát mutat. Ezen belül uniós szinten átlagosan ennek 4,8 százalékát költik az államok munkanélküli segélyre, míg ugyanez az arány Magyarországon 1,6 százalék volt, amely érték alacsonyabb, mint Szlovákiában (2,9%) vagy a Cseh Köztársaságban (2,7%).⁷

A célcsoportok

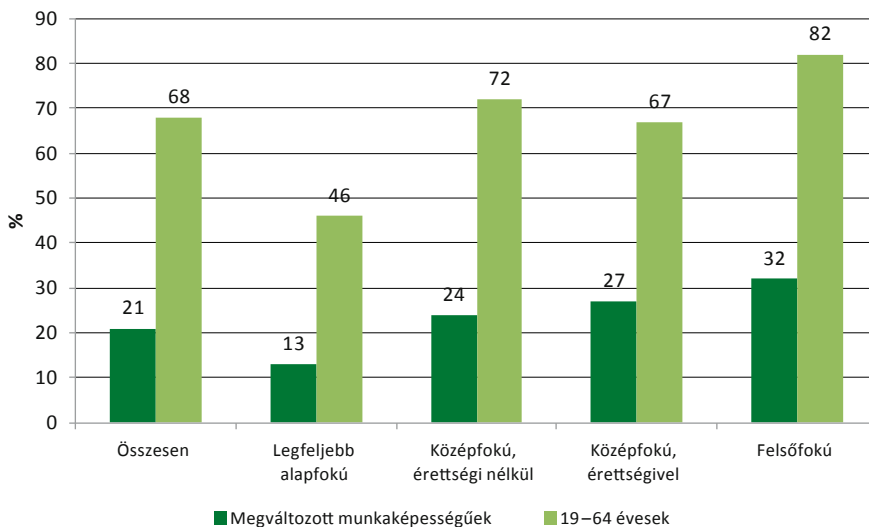
A munkaerőpiaci szempontból hátrányos helyzetű társadalmi csoportok körülhatárolása több módon is lehetséges. Egyik megközelítése a megváltozott munkaképességűek, vagyis az egészségügyi okok miatt nehezen foglalkoztathatók csoportja. Az egészségkárosodás függvényében kaphat a megváltozott munkaképességű személy rokkantsági, rehabilitációs ellátást, ha azonban az egészségkárosodás mértéke nem éri el az 50 százalékot, akkor neki nem jár semmilyen pénzbeli ellátás. A megváltozott munkaképességűek foglalkoztatásának növelése nagy kihívás, hiszen nem alkalmasak akármilyen munkavégzésre. De nem csak az általuk ellátott feladatok köre lehet szűkebb annál, mint ami az egészséges munkavállalók esetében lehetséges, hanem az őket foglalkoztatni képes munkahelyek száma is sokkal kevesebb. A KSH egyik kiadványa összehasonlította a 19–64 éves népesség és azon belül a megváltozott munkaképességűek foglalkoztatási rátáját a befejezett iskolai végzettség típusa szerint (*lásd 1. ábra*). Míg 2015-ben a 19–64 évesek 68 százaléka volt foglalkoztatott, addig a megváltozott munkaképességűek körében csak 21 százalékot tett ki ez az arány. Az adatok azt tükrözik, hogy minél magasabb iskolai végzettségű csoportról beszélünk, annál magasabb foglalkoztatási ráta jellemző rájuk. Bár úgy tűnik, hogy a 19–64 éves népességben belül ez az összefüggés kevésbé lineáris: az érettségivel nem rendelkező középfokú végzettségűek foglalkoztatási rátája 72 százalék volt 2015ben, míg az érettségizettek körében 67 százalék. A megváltozott munkaképességűeket tekintve az iskolai végzettségi szint emelkedésével egyre kedvezőbbek a kilátások: a legfeljebb általános iskolát végzetteknek csak 13 százaléka dolgozott az említett évben, míg a felsőfokú végzettséggel rendelkezőknek a 32 százaléka.

⁵ <https://24.hu/fn/penzugy/2017/05/15/a-magyarok-bo-harmada-elt-tavaly-letminimum-alatt/>

⁶ Ez az arány Szlovákiában 18 százalék, a Cseh Köztársaságban 19 százalék volt.

⁷ <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/8510280/3-08122017-AP-EN.pdf/d4c48fca-834b-4b08-bdec-47aaa226a343>

1. ábra: A 19–64 éves népesség és azon belül a megváltozott munkaképességűek foglalkoztatási rátája legmagasabb iskolai végzettségük szerint, 2015. év



Forrás: KSH Magyarország 2016 című kötete (<http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/mo/mo2016.pdf>)

Egy másik megközelítési lehetőség a munkaerőpiac peremén lévők csoportjának vizsgálata. Ezt a kifejezést egy 2014-ben készült részletes kutatás (Molnár et al.) használja, amely megállapítja, hogy az erősen szegmentálódó magyar munkaerőpiacon egy jelentős létszámú, újratermelő rétegről van szó és nemcsak számosságuk miatt fontos odafigyelni rájuk. Helyzetüket tekintve ugyanis sokan véglegesen leszakadni látszanak a munkaerőpiacról, aminek következtében munkavállalói képességeik egyre csak romlanak, s a velük szemben támasztott követelményeknek egyre nehezebben tudnak megfelelni. A tanulmány kb. egymillióra teszi a munkaerőpiac peremén lévők számát, vagyis az olyan nem nappali tagozaton tanuló, aktív korúakat, akik „alkalmazásban állnak ugyan, de munkájuk alacsonyán jövedelmező és bizonytalan, akik ideiglenes, rövid távú szerződések keretében foglalkoztatottak, akik bejelentett vagy nem bejelentett alkalmi munkákból élnek, közfoglalkoztatottak, regisztrált munkanélküliek, nem regisztrált, de munkaképes aktív korú munka nélkül lévők, gyermekgondozásból visszatérve munkába állni kívánók, pályakezdők”. (Molnár et al. 2014: 6) A magyar lakosság 10 százalékát teszi ki tehát azoknak a száma, akik komoly munkaerőpiaci hátrányokkal küzdenek. Az országnak gazdasági potenciálja és így lehetőségeinek kiaknázása érdekében is jól felfogott érdeke a foglalkoztatási ráta növelése mellett a foglalkoztatás minőségi javítása is. Erre közös európai uniós célkitűzés is vonatkozik a versenyképesség növelése érdekében. Az Európa 2020 Stratégia egyik hosszú távú célja ugyanis az „inkluzív növekedés”, amely egyaránt magában foglalja a magas foglalkoztatást és a szociális, illetve területi

kohézió alapuló növekedést. (Simonyi 2012) Hazánkban komoly gondot okoz az alacsony foglalkoztatottság, s bár az utóbbi években folyamatosan növekszik, jelentős a tartós munkanélküliség. (Ferge 2017) Ezen – részben – statisztikailag javít csupán a közfoglalkoztatás, hiszen egy évben egyszer kötelező valamilyen munkaerőpiaci aktivitás, amely a segélyalapú szociális ellátásra való jogosultság feltétele. A nyílt munkaerőpiac szempontjából azonban a közfoglalkoztatottak munkanélkülinek számítanak – ez a számítások szerint 3,7 százalékponttal növelné a hivatalos munkanélküliségi rátát, 10,5 százalékra módosítva azt a 2016-os 6,8 százalék helyett. (Molnár et al. 2016: 110)

A közfoglalkoztatás átalakulása

A közfoglalkoztatás történeti előzményei a rendszerváltás időszakig nyúlnak vissza és amellet, hogy a szabályozás folyamatos változtatáson esett át, a programokban részt vevők és a költségvetési ráfordítások folyamatos bővülése jellemezte. (Részletesebben lásd: Kőnig 2012, Molnár et al. 2014, Bördös 2015) A munkanélküli és szociális ellátások fokozatos átalakítása, illetve szigorodása mellett a közfoglalkoztatás szerepe nőtt az elmúlt évek során. Ez tetten érhető a közfoglalkoztatottak létszámának növekedésében, és a költségvetésből erre a célra fordított összeg nagyságának emelkedésében is. Kiszorító hatása érvényesül a tágan értelmezett aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök között, az összes többi aktív eszközre költött forrás közel négyszeresét teszi ki. (Molnár et al. 2016) A kormányzat célkitűzése szerint a közfoglalkoztatás nem pusztán foglalkoztatáspolitikai eszköz, hanem szociális és településfejlesztési funkciókat is betölt. A speciális közfoglalkoztatási programot 11 olyan településen valósították meg, amelyek közül hat⁸ a 290/2014. (XI. 26.) Korm. rendelet vagy a 105/2015. (IV. 23.) Korm. rendelet értelmében hátrányos helyzetűnek minősül.

2011. január 1-jével jött létre a közfoglalkoztatás új rendszere, amely a korábbi formák megszűnésével járt együtt. A közfoglalkoztatásban részt vevő személyek száma és a költségvetésből erre a célra fordítható forrás nagysága tovább emelkedett. Az új munkavégzési formát a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény (Kftv.) szabályozza. A közfoglalkoztatáshoz nyújtható támogatásokról szóló 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet tartalmazza a közfoglalkoztatási programtípusokat – többek között a speciális közfoglalkoztatási program leírását is.⁹ A közfoglalkoztatás 2011. júliustól a belügyminiszter feladat- és hatáskörébe tartozik, továbbá a munkaviszony egy speciális formáját jelenti. A közfoglalkoztatás finanszírozása felülről zárt lett, a kiadás nem lehet több az előirányzatnál. (Kőnig 2012) A közfoglalkoztatás új rendszerének kialakításával a kormányzat célja,

⁸ Ezek az alábbiak: Arló, Ózd, Piricse, Sárospatak, Tizsaszentmárton, Tornonyospálca. Komló a 290/2014. (XI. 26.) Korm. rendelet 4. melléklete szerint 2016. január 1-jéig átmenetileg kedvezményezett településnek minősült.

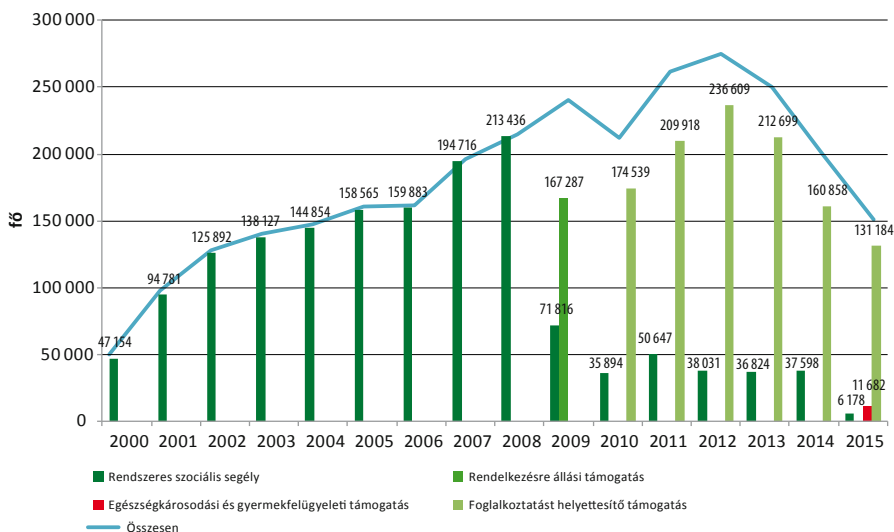
⁹ Beiktatta: 125/2016. (VI. 7.) Korm. rendelet 2. §.

hogyan tartós álláskeresőket, segélyezetteket visszaterelje a munka világába, segítse munkaerőpiaci integrációjukat, továbbá szem előtt tartja a hátrányos helyzetű települések fejlesztését is.¹⁰

A főként 2013-2014-ben kibővített közfoglalkoztatás – a regisztrált álláskeresőkre és a rehabilitációs ellátásban részesülőkre vonatkozó – aktív foglalkoztatáspolitikai eszköznek minősül, s fontos célja a munkából (és nem szociális támogatásokból) élő személyek számának növelése – azt remélve az intézkedéstől, hogy a passzivitásból kivezet a nyílt munkaerőpiacra.

A rendszeres szociális segélyből élők száma 2000 és 2008 között folyamatosan emelkedett (lásd 2. ábra), 47,2 ezer főről 213,4 ezer főre. 2009-ben számuk ugyan 71,8 ezer főre csökkent, azonban bevezették a rendelkezésre állási támogatást, így összességében 239,1 ezer fő részesült rendszeres szociális segélyben vagy rát-ban az említett évben. 2010-ben az előbbi ellátás igénybevételének éves átlagos száma ugyan csökkent, de a rát-ról foglalkoztatást helyettesítő támogatásra átnevezett juttatást nagyobb számban igényelték, mint egy évvel korábban. Az említett támogatásokban részesülők együttes átlagos száma a 2012. évi „csúcs”-ot (274 640 fő) követően 2013ban mutat először csökkenést (249 523 fő), illetve 2014-ben és 2015-ben ennél még alacsonyabb létszámot figyelhetünk meg.

2. ábra: Egyes jövedelempótló támogatásokban részesülők éves átlagos létszáma 2000 és 2015 között



Forrás: KSH Magyarország című kötetei, illetve az egykori Család-, Ifjúság- és Népesedéspolitikai Intézet munkatársai által írt Szociális ellátások és szolgáltatások című kiadvány.¹¹

¹⁰ Például startmunka mintaprogramot – néhány kivételtől eltekintve – csak hátrányos helyzetű településekre indíthatnak.

¹¹ Lásd: <http://www.ncsszi.hu/kutatasi-archivum/13/news>

Megjegyzések:

Az adatok 2000 és 2010 közötti időszakra vonatkozóan lekérdezhetők a www.koztar.hu oldalról is, ahol a *rát* 2010-ben nem *fht*, hanem ugyanúgy *rát* néven szerepel.

Az *rszs* 2015. március 1-jétől megszűnt. A KSH Magyarország 2016 című kötetében közölt adat a 2015. évi január–február hónapra vonatkozik. A grafikon az éves átlagos létszámot mutatja.

Az *egyt*-t 2015. március 1-jén vezették be, a KSH kiadványában a 2015. évi adatot március–december közötti időszakra vonatkozóan közli. Az ábra az éves átlagos létszámot tükrözi.

A 2015. március 1-jei jogszabályváltozások miatt az *fht* adatok korábbi évekkkel való összehasonlíthatósága korlátozott. A KSH a 2015. március–december közötti időszak adatát közölte, a grafikon az éves átlagos létszámot tükrözi.

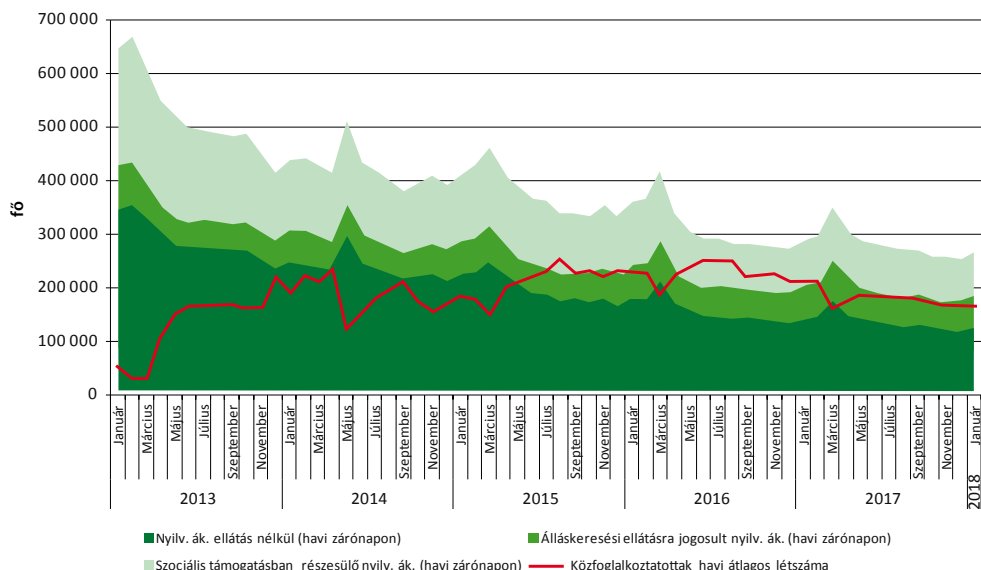
A közfoglalkoztatás rendszerének kibővülésével párhuzamosan a nyilvántartott álláskeresők zárónapi létszáma fokozatosan csökkent. A 3. ábra jól szemlélteti, hogy nem csak a regisztrált munkanélküliek száma lett egyre kevesebb 2013. január és 2018. január között, hanem azon belül a szociális támogatásban részesülők és az ellátás nélküliek száma is csökkent. 2013 első hónapjában az álláskeresők 34,1 százaléka kapott szociális támogatást, további 52,9 százalékuk nem részesült sem munkanélküli ellátásban, sem jövedelempótló juttatásban. Ez a két arány 2018. januárban 31,2 és 45,3 százalékot jelentett.

A közfoglalkoztatottak havi átlagos létszáma csak korlátozott mértékben hasonlítható össze a nyilvántartott álláskeresők zárónapi számával. Előbbi mérőszám, amelyet a Belügyminisztérium közöl, az előző hónap 21-étől tárgyható 20-ig közfoglalkoztatásban töltött napok számát osztja el az adott hónap napjainak számával – ennek megfelelően az a személy, aki nem dolgozik végig egy hónapot, a havi átlagos létszámból egynél kisebb értéket képvisel. Az álláskeresők zárónapi száma ezzel szemben egy adott időpontra jellemző érintett létszám: azt mutatja meg, hogy a vizsgált hónap 20. napján hány fő szerepelt a regiszterben álláskeresőként.¹²

Az új típusú közfoglalkoztatás megnövekedett szerepéről tanúskodik, hogy a közfoglalkoztatottak éves átlagos létszáma 2013-ban 126,7 ezer fő volt, egy évvel később már 178,9 ezer fő, 2015-ben 208,1 ezer fő, 2016-ban pedig 223,5 ezer fő. 2017-ben a közfoglalkoztatottak éves átlagos létszámának csökkenése figyelhető meg: átlagosan 179,5 ezer fő dolgozott ilyen jogviszonyban.

¹² Megjegyezzük, hogy a KSH által használt munkanélküli fogalom mást jelent, mint a nyilvántartott álláskeresők definíciója.

3. ábra: A nyilvántartott álláskeresők zárónapi létszámának és a közfoglalkoztatottak havi átlagos létszámának alakulása 2013. január és 2018. január között



Forrás: Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat és Belügyminisztérium

Eredményeit tekintve rengeteg szakmai kritika érte a 2010 óta működő közfoglalkoztatási rendszert, mivel „a program utáni elhelyezkedés esélyeit tekintve ez a legkevésbé hatékony eszköz. A közfoglalkoztatás befejezése után fél évvel az abban résztvevők alig több mint 10 százaléka dolgozik az elsődleges munkaerőpiacon és 2011 óta ez az arány folyamatosan csökken. Minél többször és minél hosszabb ideig közfoglalkoztatott valaki, annál kisebb az esélye, hogy elhelyezkedjen. Márpedig 2013-ban már a közfoglalkoztatottak több mint a fele olyan személy, aki 2011 óta már volt korábban is közfoglalkoztatott. A közfoglalkoztatás tehát – a nemzetközi szakirodalom eredményei által is prediktált módon – kifejezetten rontja a nyílt munkaerőpiacon történő munkavállalás esélyeit.” (Molnár et al. 2014: 2) Hatékonyságbeli problémái mögött azt a kettős szerepét szeretnénk még kiemelni, hogy egyszerre célja a foglalkoztatás bővítése és a szociális ellátás biztosítása is. Ez azonban létrehoz egy sajátos csapdahelyzetet: mivel a közfoglalkoztatotti bér magasabb a segély összegénél, anyagilag ösztönző a közfoglalkoztatás, ugyanakkor a közfoglalkoztatotként eltöltött idővel arányosan csökken az elsődleges munkaerőpiacon való elhelyezkedés esélye.

Esettanulmány a speciális közfoglalkoztatási programról

A megváltozott munkaképességű személyek családi, szociális, mentális, munkaerőpiaci helyzete, foglalkoztathatósága nagyon eltérő lehet. Éppen ezért amennyiben egy foglalkoztatáspolitikai program nem egészül ki más eszközökkel (szociális elemekkel), a megváltozott munkaképességű személyek esetében a munkaerőpiaci integráció kevésbé lehet eredményes. Európai szinten ezt támogató szolgáltatásoknak is nevezik, amelyek a '90-es évek óta gyakran egészítik ki a különböző foglalkoztatáspolitikai programokat. Szakpolitikai szemszögből fontos ez a komplex látásmód, mert bizonyított, hogy minél közelebb állnak a foglalkoztatási programok szolgáltatásai az egyének munkaerőpiacról való kiszorulásának okaihoz, annál nagyobb a valószínűség a pozitív kimenetelre. (Molnár et al. 2014) Véleményünk szerint az eszközök kombinálására épülő speciális közfoglalkoztatási program – amelyet Magyarországon kísérleti jelleggel 2016-ban és 2017ben is elindítottak – fontossága is ebben áll. Nem előzménytelen, hiszen 2011 előtt is indult olyan foglalkoztatáspolitikai program, amely a megváltozott munkaképességűek foglalkoztathatóságának javítását célozta, az azonban nem épült be a gyakorlatba. Ilyen volt a 2008-ban indított TÁMOP 1.1.1. program¹³, amelyre különböző eszközök (pl. bértámogatás, bérköltségtámogatás, utazási támogatás, mentorálás, álláskeresési és pszichológiai tanácsadás, képzésekben való részvétel támogatása) kombinálása volt jellemző.

A kutatás módszertana

A program bemutatásához és elemzéséhez az általunk készített kvalitatív interjúk mellett számos, interneten elérhető dokumentumra támaszkodtunk. Először általánosságban bemutatjuk az országos kiterjedtségű, de kis létszámú kísérleti programot, támaszkodva egy, a Belügyminisztériumban készített interjúra, valamint hivatalos dokumentumokra. Ezek közül a legfontosabbak az alábbiak: a 1253/2016. (VI. 6.) Korm. határozat, kormányzati honlapok tájékoztatása a programokról, egy civil szervezet megkeresésére írt hivatalos belügyminisztériumi válaszlevél¹⁴, az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-283/2017. számú ügyben¹⁵, munkaszerződés. Ezután a komlói speciális közfoglalkoztatási program tapasztalatait elemezzük, amelyhez a helyszínen készített interjúk mellett mentori értékelő beszámolókat is fel tudtunk használni. Az általunk készített interjúk 2017 őszén készültek a Belügyminisztérium közfoglalkoztatásért felelős államtitkárának főtanácsadójával, a Komlói Városgondnokság vezetőjével és a komlói program egyik mentorával.

¹³ Lásd részletesebben: http://internet.munka.hu/engine.aspx?page=full_tamop_tamop111

¹⁴ <http://www.eselylabor.hu/images/egyebek/4811-2.pdf>

¹⁵ https://www.ajbh.hu/documents/10180/2602747/Jelentes+egy+foglalkozast+helyettesito+tamogatast+erin-to+panasz+ugyeben+283_2017/81922b0d-fdb3-0f20-d2dc-d5c22a0e3fa7?version=1.0

A speciális közfoglalkoztatási program általános bemutatása

Alapvető célkitűzések

A speciális közfoglalkoztatási program a közfoglalkoztatásba be nem vonható álláskereső személyek munkavállalói készségeinek, munkaszocializációjának és így foglalkoztathatóságának fejlesztése érdekében megvalósított program. Öthónapos mintaprogramként indult el 2016-ban és 2017-ben is kb. 300 fővel, négy megyében.¹⁶ Mentális, szociális és egészségügyi problémákkal küzdő emberek számára biztosított az állapotuknak megfelelő, egyszerű, rövid időn belül elsajátítható, betanított munkát, s emellett munkaidőn belül egyénre szabott (munkaerőpiaci, szociális és egészségügyi) szolgáltatásokat is igénybe vehettek a résztvevők.

A tevékenységeket a kiválasztott települések a helyi igényeknek és adottságoknak megfelelően határozhatták meg, ehhez néhány feltételt szabott csak meg a minisztérium. A napi 6 órában végezhető, egyszerű betanított munka magában kellett, hogy foglalja az alapvető kulcsképeségeik fejlődését. Olyan tevékenységek valósultak meg, mint pl. faanyagok megmunkálása, vesszőseprű és rongyszőnyeg készítése, irattartó tasakok, papírdossziék és dobozok hajtogatása, papír brikett összeállítása, madárodú készítése. Az egyénre szabott szolgáltatásokat mentorok biztosították, s emellett egyszeri meleg ebédet, zuhanyzási lehetőséget és az elérhető szociális ellátásnál valamivel magasabb, de a közfoglalkoztatásnál alacsonyabb összegű bért biztosított a program a résztvevők számára.

A komplex programot – a Belügyminisztérium által – a közfoglalkoztatás keretein belül szervezték meg, de több minisztérium is részt vett a kidolgozásban és a szolgáltatások megszervezésében. A közfoglalkoztatási jogviszony időtartama alatt az Emberi Erőforrások Minisztériuma volt felelős a személyre szabott szociális és egészségügyi szolgáltatások biztosításáért és a Nemzetgazdasági Minisztérium a munkaerőpiaci szolgáltatásokért. A program finanszírozása főként elkülönített állami pénzalapból történt, és a költségek fedezetét csak kisebb részben biztosították más költségvetési fejezetből, nevezetesen az EMMI fejezetéből. A munkabéren kívül 2016-ban jelentős költséget jelentett a foglalkoztatás helyszínének kialakítása, az ún. közfoglalkoztatási pontok létrehozása, amelyek a program után a közfoglalkoztatók, jórészt az önkormányzatok tulajdonában maradt. A program célkitűzéseit a Belügyminisztérium úgy foglalta össze, hogy a „régóta nem dolgozó emberek” számára munkát biztosít, ezáltal pénzkeresési lehetőséghez jutnak egy olyan komplex szolgáltatás keretében, amely alkalmas az egyének akut állapotából való kimosztására, figyelembe véve a halmozódó szociális hátrányait, amelyek addig ezt meggátolták. Célja tehát a programnak,

¹⁶ A 2016-os programokban részt vevő települések az alábbiak voltak: Baranya megyében: Komló; Borsod-Abaúj-Zemplén megyében: Arló, Felsőzsolca, Harsány, Ózd, Sárospatak; Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében: Nyíregyháza, Piricse, Tiszaszentmárton, Tornonyospálca; Zala megyében: Nagykanizsa. Harsány kivételével a többi településen 2017-ben is megvalósult a speciális közfoglalkoztatás.

hogy csökkentse vagy megszüntesse az egyének munkavállalási képességeiben jelentkező deficiteket.

A program célzása

A speciális közfoglalkoztatási program célcsoportja azok a tartós munkanélküliek, akik 12 hónapnál régebben regisztráltak a munkaügyi regiszterben, de nem volt közvetítési eseményük, vagy rendszeresen sikertelen volt – pl. foglalkoztatásuk az egészségügyi alkalmassági vizsgálatokon meghiúsult, illetve a járási hivatal által is ismert szociális, mentális és egészségügyi problémával küzdöttek. A program 2016-os elindítását egy felmérés előzte meg, amely megvizsgálta a foglalkoztatásba mentális, szociális vagy egészségügyi okokból be nem vonható álláskeresők személyi körét, valamint a számukra nyújtható, személyre szabott szociális, egészségügyi és munkaerőpiaci szolgáltatások, illetve a felzárkózást elősegítő képzések nyújtásának lehetőségét. A települések kiválasztásakor a közfoglalkoztatási statisztikák elemzésével kiválasztottak több, munkaerőpiaci szempontból rossz helyzetben lévő települést. Ezt követően a helyi járási hivatalokkal és a közfoglalkoztatókkal folytatott szakmai egyeztetések során kerültek kiválasztásra a programba bekerülő közfoglalkoztatók – a helyi végrehajtók beleegyezésével. Irányadó szempont volt, hogy a program megvalósításakor a hátrányosabb helyzetű településekre kell koncentrálni.

A Belügyminisztériumban készített interjú során megtudtuk, hogy a felmérés a munkaügyi regiszterben lévők iskolai végzettségének, képzettségének és a munkavállalás szempontjából minden fontos képességének a részletekbe menő megismerésére irányult. Beletartozott a vizsgálatba például, hogy a maximum 8 általános végzettségűek esetében milyen az összetétel az elvégzett osztályok szerint, illetve milyen, a munkavállalást esetlegesen akadályozó szociális hátrányok állnak fenn az egyén életében és egész háztartásában. A felmérés a társadalmi szükséglettel kapcsolatban azt a megállapítást tette, hogy 132 ezer olyan személy van az álláskeresők nyilvántartásában, akik számára iskolai végzettségük és munkaképességük alapján a hagyományos közfoglalkoztatás nem alternatíva. Emiatt egy speciális közfoglalkoztatási program elindítása mellett döntöttek, hogy a halmozódó problémákat egymás mellett, egyidejűleg kezeljék.

A komplex, szociális elemekkel kiegészülő munkaügyi programoknak nincs kitüntetett szerepe a magyar foglalkoztatáspolitikai intézményrendszerben. Ennek egyik gyökere minden bizonnyal ott keresendő, hogy komplex problémák kezelési módjának megtervezéséhez széleskörű statisztikai ismeretekre van szükség a célcsoport szociokulturális hátteréről, képességeiről. Uniós csatlakozásunk óta folytak kísérletek és próbálkozások ennek bevezetésére, de hol nem volt elegendő politikai akarat, hol pedig a technológiai feltétel nem tudott teljesülni. Végül a 2014–2020-as programozási periódusban kétéves előkészítés után, 2016. január 1-jével indult el a Nemzetgazdasági Minisztérium hatáskörében az az ügyfél szegmentációs modell, más néven profiling rendszer, amelynek egyik elsődleges célja

az, hogy hamarabb észrevehetővé váljon a tartós munkanélküliség kockázata az ügyfelek esetében, és ezáltal segítsen a prevenciós programok jobb célzásában.¹⁷ A profiling rendszer elindulását követő tavasszal készült a kísérleti programot előkészítő felmérés, tehát joggal feltételezhetjük, hogy ennek a profiling rendszernek köszönhetően vált azonosíthatóvá a közfoglalkoztatás által egyáltalán nem mobilizálható réteg az álláskeresési regiszterben.

Ezt a szükségletfelismerést a speciális közfoglalkoztatási program megvalósításához szükséges jogszabáymódosítások (375/2010. (XII. 31.), 170/2011. (VIII. 24.)) és egy kormányhatározat (1253/2016. (VI. 6.)) megszületése követte.

Jogszabályi háttér

A jogi szabályozás tekintetében sok szempontból ugyanaz vonatkozik a pilot-programra, mint a közfoglalkoztatásra. Ugyanúgy érvényes rá, hogy ez a jogviszony kiszolgáltatottabb helyzetbe kényszeríti a programban résztvevőket, mint az elsődleges munkaerőpiac munkavállalóit, akikre a munka törvénykönyve által szavatolt garanciák vonatkoznak. A munkáltató bármikor indoklás nélkül felmondhat a közfoglalkoztatottnak és távolléti díjat sem köteles fizetni, nincs pótszabadság az életkor és a gyermekek száma szerint, vagy a legalább 50 százalékot elérő egészségkárosodás után, nincs díjazás munka hiányában, ha az a munkáltató felelősségét terheli, valamint nincs lehetőség atipikus munkavégzési formára.

A speciális közfoglalkoztatotti jogviszony pedig nem csak a közfoglalkoztatottak esetében is fennálló szűkített jogokkal (minimálbérnél alacsonyabb bér, indoklás nélküli elbocsátás), hanem kötelezettségeik bővülésével is jár, aminek azonban nincs szerződéses nyoma. Jogilag kifogásolhatónak tűnik, hogy a munkaszerződés ugyanaz, mint a hagyományos közfoglalkoztatási szerződés. Ebben nem a kizárólagosság igényével kerül meghatározásra, hogy mi von maga után írásbeli figyelmeztetést, a munkahelyi felettes a végzettségnek megfelelően milyen feladatok elvégzésére utasíthat. Egyáltalán nincs írásba foglalva a szociális, egészségügyi és munkaerőpiaci szolgáltatások nyújtóival való együttműködés sem, amelyről a mentor elmondása alapján szóban lettek tájékoztatva a résztvevők. Ez részben abból adódik, hogy minden potenciális résztvevővel személyesen egyeztettek arról, hogy akarja-e vállalni a programmal járó kötelezettségeket. Mindez egy személyesebb, közvetlenebb viszonyt alapozott meg, amely azonban nem indokolja, hogy az együttműködés részletei ne legyenek rögzítve.

A munkabért illetően a jogalkotói szándék szerint alacsonyabb a speciális közfoglalkoztatási bér, mint a hagyományos közfoglalkoztatotti bér (nettó 28 465 Ft 2017. január 1-jétől), de magasabb, mint az elérhető pénzbeli ellátás összege. Az indok ugyanaz, mint amikor 2011-ben a minimálbér alatt határozták meg a hagyományos közfoglalkoztatotti bért, és mint 2016-ban, amikor nem emelték az infláció mértékével sem, vagyis az elsődleges munkaerőpiaci elhelyezkedésre

¹⁷ http://2010-2014.kormany.hu/download/8/4c/01000/Fogl_Strat_14-20.pdf

való ösztönzés – annak ellenére, hogy e két esetben sem volt ennek kimutatható hatása. (Molnár et al. 2014) A programba bekerülők nagy része bizonyosan a foglalkoztatást helyettesítő támogatás helyett kapta a program ideje alatt a nettó 28 465 forintot, ezért érdemes lehet annak összegével összehasonlítani. Az fht összege az öregségi nyugdíjminimumhoz van kötve, 22 800 forint, ennek mértéke azonban 2008 óta változatlan, így minden bizonnyal alkalmatlanná vált a megélhetési minimum biztosítására.

A 1253/2016. Korm. határozat hívja fel a három minisztérium vezetőjét a program részletes előkészítésére és van benne egy olyan felhívás is a Nemzetgazdasági Minisztérium felé, hogy készítsen elő jogszabálymódosítást „az egészségügyi okok miatt nem foglalkoztatható álláskeresők álláskeresői nyilvántartásból való törléséhez”. Erről a látszólag előzménytelen, és a pilotprogram célját tekintve ellentmondásos mondat következményeiről néhány újságcikk¹⁸ és egy részletes ombudsmani jelentés olvasható, amelyet a forrásoknál jeleztünk. Ebből az derül ki, hogy e kormányhatározatot követően egy panasz érkezett az ombudsmani hivatalhoz, amely azt sérelmezi, hogy miután 2016 tavaszán a munkaügyi kirendeltség által egy meg nem határozott munkakör betöltésére indított foglalkoztathatósági vizsgálat munkavégzésre alkalmatlannak minősítette a panaszost, május 29-én törölték az álláskeresők nyilvántartásából azzal az indokkal, hogy nem tekinthető álláskeresőnek, mivel 30 napon belül nem tud munkába állni. Emiatt azonban foglalkoztatást helyettesítő támogatásától is elesett, mivel ennek folyósítása a regisztrációhoz és a hivatalos szervekkel való együttműködéshez kötött. A panaszost kérelmére Budapest Főváros Kormányhivatala (BFKH) arról is tájékoztatta, hogy legkorábban 60 nap múlva kérvényezheti a nyilvántartásba történő felvételét és egy év együttműködés után igényelheti újra a foglalkoztatást helyettesítő támogatást. Az ombudsmani vizsgálat arra világított rá, hogy mivel nem a panaszosnak felróható okból került sor a nyilvántartásból való törlésre, az ellátásra való jogosultság nem azonnal szűnik meg, de a 1993. évi III. törvény 25. § és 36. § értelmében, mivel a törlés miatt nem tud a továbbiakban együttműködni a foglalkoztatási szervekkel és az évi 30 napos aktivitási kötelezettségnek sem tud eleget tenni, nem sok esélye marad az egyénnek az ellátás folytatására (kivéve ha önfoglalkoztató lesz vagy önkéntes munkát vállal). Az alapjogok biztosa a jelentésben megállapítja, hogy a kiszolgáltatott helyzetben lévő személyeknek a szociális ellátórendszerből való tartós vagy átmeneti kikerülése nem összeegyeztethető az Alaptörvény jogállami és a szociális biztonságra vonatkozó követelményével, mivel ezzel a megélhetésükhöz szükséges minimális ellátástól fosztja meg őket. De ezen túlmenően a konkrét panaszos ügyében jogsértő gyakorlatra hívja fel a figyelmet, mivel nem a regisztrált álláskeresőnek felróható okból került sor a törlésére az álláskeresők nyilvántartásából, amelynek következtében kizárták a közmunkából, képzésekből, egészségügyi szolgáltatásokból, ezen a jogn járó szociális ellátásokból is (fht, egyt, nyugdíj előtti álláskeresési segély). A foglal-

¹⁸ <https://abcug.hu/mintha-tajgetoszra-loknek-beteg-munkanelkulieket/>

koztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény kizárólag a kereső tevékenységet folytatókat, vagy valamilyen ellátásban részesülőket zárja ki a nyilvántartásba való regisztrációból. Ezzel szemben azonban a BFKH honlapján 2017. január 25-i dátummal szerepel egy tájékoztató, amely azt írja, a nyilvántartásba vétel feltétele, hogy a személy „aktív munkahelykereső legyen, tehát 30 napon belül képes és kész legyen munkába állni a járási hivatal által felajánlott megfelelő munkahelyen, vagy az önmaga által teremtett munkahelyen, ahol a heti munkaidő eléri a 16 órát”.¹⁹

Bár az alapjogok biztosa felkéri a dokumentum végén az érintett minisztériumokat és hivatalokat a jogsértő gyakorlat befejezésére és a jogszabályok olyan irányú módosítására, hogy az egészségügyi okokból nem foglalkoztatható álláskeresők a regisztrációból való törlés következtében ne veszíthessék el szociális ellátásra való jogosultságukat, ugyanakkor a nyilvántartásban a kilépések típusai közt a mai napig szerepel a „nem aktív álláskereső” cím, amelyre hivatkozva az ombudsmani jelentésben szereplő panaszost törölték. Az ombudsmani jelentés 2017 májusában készült el, azt megelőzően újságcikkekre hivatkozva²⁰ 2017 februárjában a szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkár körlevélben²¹ felkérte az érintett kormányhivatalokat, hogy csak a nyilvántartásban szereplő személynek felróható okból töröljék őket. Ám az Esély Labor Egyesület honlapján arról ír, hogy hozzájuk ezt követően is érkeztek panaszok.²²

Eredmények a program után

Egy foglalkoztatáspolitikai program eredményeinek értékelésekor fontos indikátor a programból kilépő személyek elhelyezkedésének a vizsgálata. A 2016. évi program esetében a Belügyminisztérium által készített éves beszámoló szerint a kilépő személyek hagyományos közfoglalkoztatási programba való átkerülése eredménynek tekinthető, ugyanis olyan résztvevőkről van szó, akik korábban nehezen vagy egyáltalán nem voltak bevonhatók és foglalkoztatásuk speciális feltételeket igényelt. A 2016. évi résztvevők közel fele (48,1 százalék) került be más közfoglalkoztatási programba. Az alacsony iskolai végzettségűek, továbbá a középkorú és idősebb személyek csoportján belül az említett mértéknél magasabb volt az átkerülés aránya.²³ A speciális közfoglalkoztatást követő munkaerőpiaci életút alakulását – az életkor és iskolai végzettség mellett – minden bizonnyal befolyásolhatta a megváltozott munkaképesség mértéke, illetve a lokális mun-

¹⁹ <http://www.eselylabor.hu/images/egyebek/4811-2.pdf>

²⁰ <https://abcug.hu/mintha-tajgetoszra-loknek-beteg-munkanelkulieket/>

²¹ http://www.eselylabor.hu/images/gyors_hirek/llsfoglals%20llskeresk%20nyilvntartsbl%20trlt%20szemlyekrl.pdf

²² <http://www.eselylabor.hu/projektek/ut-a-piaci-munka-vilagaba>

²³ Erről részletesen lásd: Belügyminisztérium: Beszámoló a 2016. évi közfoglalkoztatásról, 102-103. old. http://kozfoglalkoztatatas.kormany.hu/download/4/8e/e1000/Besz%C3%A1mlo%C3%B3_2016_170713.pdf

kaerőpiac állapota is. A legfrissebb adatok szerint²⁴ a speciális közfoglalkoztatásból 2016-ban kilépő 345 személy közül 25 fő tudott elhelyezkedni az elsődleges munkaerőpiacon – a programból történő kilépést követő 180. napon ennyi fő volt a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (NAV) adatbázisa szerint foglalkoztatott.

A komlói program kvalitatív kutatáson alapuló elemzése

A Városgondnokság Komlói városának legnagyobb közfoglalkoztatója, az önkormányzat városüzemeltetésért, közterületekért felelős egysége. Ennek vezetőjével készített interjúnk alkalmával azt tudtuk meg, hogy véleményünk szerint a program látványos, nagyon pozitív hatással volt a résztvevők alkalmazkodó, együttműködő készségeinek és munkaszocializációjának fejlődésére. A program sikereként írta le azt is, hogy a közfoglalkoztatási pont kialakításával létrejövő infrastrukturális beruházás az önkormányzat vagyontát gyarapítja, valamint, hogy a 2017-es program után a járási hivatal vezetőjének sikerült közfoglalkoztatási programként tovább biztosítani az itt elkezdett tevékenységet a hagyományos közfoglalkoztatás szigorúbb keretei közt. Erre azért volt helyben szükség, mert a hagyományos közfoglalkoztatási munkák a településen szinte kizárólag olyan fizikai munkák, amelyeket a speciális program résztvevői nem tudnak végezni. Emellett azt találtuk érdekesnek, hogy a hagyományos közfoglalkoztatás eredményességére annak kiemelkedően magas létszámát hozta példának. Az is előkerült, hogy piaci cégek megkeresésére előfordul, hogy a jobb képességekkel rendelkező közfoglalkoztatottakat nem ajánlják be. Ezek véleményünk szerint azt a közfoglalkoztatással kapcsolatban sokszor felmerülő kritikát támasztják alá, hogy az önkormányzat, mint állami erőforrás tekint a munkaerőre és ez akadályozza az elsődleges munkaerőpiacra való kilépési esélyeiket, vagyis a program eredeti célja ellen hat.

Komlón azt a tapasztalatot osztotta meg velünk a mentor, hogy súlyos hiányosságai voltak a program résztvevőinek az alapkészségek terén. Annak ellenére, hogy a résztvevők igényeként merült fel képzésben való részvétel, a 25 résztvevőből csak 2-3 embernek lett volna esélye bejutni képzésbe, nekik viszont pszichés állapotuk nem tette ezt lehetővé. A 3 mentorból és 2 tanácsadóból álló csapat a vizsgált településen csoportos és egyéni fejlesztési munkát végzett. Olyan kulcsképessegek fejlesztésére helyezték a hangsúlyt, mint pl. kommunikáció, együttműködés, konfliktuskezelés, érdekérvényesítés, utasítás elfogadása és betartása, önismeret és pozitív énkép kialakítása, önbizalom fejlesztése. A napi 6 órás munkavégzésnek és a közösségépítésnek köszönhetően többen említették, hogy a munkarutinhoz való alkalmazkodásban és a csapatmunkában nagyon látványos volt a fejlődés. Ezzel kapcsolatban az a kétely merült fel bennünk, hogy

²⁴ A Belügyminisztérium éves jelentésének készítésekor a 2016. októberig kilépő személyek elsődleges munkaerőpiaci elhelyezkedésének adatai álltak rendelkezésre. Azóta az összes kilépőre vonatkozóan ismert az arány. A hagyományos közfoglalkoztatásban elhelyezkedők aránya viszont a 2016-ban speciális programba bevont személyek teljes körére vonatkozik a minisztériumi beszámolóban.

a Belügyminisztérium által kért egyszerű, gyorsan betanítható munka végzése (pl. rongyszőnyeghez textil darabolása, szerszámok nyelének előkészítése, papírkosár készítése), a személyiségfejlesztés (heti szintű egyéni foglalkozások a mentorokkal minden résztvevőnek) és a munkarutin elsajátítása milyen hatással lehet a nyílt piaci elhelyezkedésre – alapvető írás- és olvasáskészség fejlesztése nélkül. Minden interjúalany megemlítette, hogy öt hónap kevés egy ilyen program megvalósításához, ugyanakkor a perspektíva a közfoglalkoztatási programban végzett munka, amelyre azelőtt egészségügyi okokból nem volt alkalmas az illető. A vizsgált településen a résztvevők jelentős része egészségügyi okokból nem tud a majdnem kizárólag a Városgondnokság által szervezett közmunkák fizikai elvárásainak megfelelni. Ugyanakkor a program alapvetően olyan személyeket céltzott, akik a programot megelőző felmérés szerint is egészségügyi problémákkal küzdenek, túlnyomórészt nagyon alacsony iskolázottságúak, így feltehetően alapvető írás-, olvasási és számolási készségek hiánya is nagyban gátolja munkaerőpiaci elhelyezkedésüket. Bár a Belügyminisztérium szándékai szerint az alapkészségek fejlesztése célja volt a programnak, ez már nem fért bele a komlói program megvalósításába.

A mentori beszámoló szerint a résztvevők egyik nagy problémája a programmal a bérezés volt. Az összeg megegyezik a 6 órás közfoglalkoztatási bér 70 százalékaival, amiért heti 30 órát kellett dolgozni. Ugyanakkor érdemes figyelembe venni a napi egyszeri meleg étkezést, a zuhanyozási lehetőséget, a szociális (pl. mentorral együtt elmentek hivatalos ügyet elintézni) és egészségügyi szolgáltatásokat (pl. orvoshoz mehettek munkaidőben), valamint az állandó mentori segítséget (pl. egyéni konzultáció, munkaérdeklődési irányok felderítése), amelyek mind munkaidőn belüli kötelezettségek voltak. Ezek némi kompenzációként szolgálhattak.

Az egészségügyi szolgáltatások megvalósulása a Belügyminisztérium és a komlói mentor szerint is mindkét évben súlyos hiányosság volt. Nehézséget okozott a program rövidege, mivel sok esetben az egészségügyi szükséglet kései felismerése miatt hiúsult meg az ellátás. Máskor az ellátórendszer kapacitásainak elégtelensége miatt akadozott az ellátás vagy azért, mert a gyógyszer az adott résztvevő nem tudta kifizetni. A mentor elmondása szerint a mentális betegségek különösen jelentős problémát jelentenek a célcsoport esetében. Ehhez kapcsolódnak a munkavezetőkkel kapcsolatos észrevételeink. A 25 résztvevőre 2 munkavezető került kijelölésre, akik felügyelik a munkafolyamatokat. A belügyminisztériumi szándékok szerint ők magasabban iskolázott álláskeresőik közül kerültek volna ki, ez üdvözlendő szándék. Komlón azonban az önkormányzat munkatársai váltak munkavezetővé. Ezzel kapcsolatban kiemelte a mentor, hogy a szociális érzékenység, empátia és szaktudás (pl. mentális betegséggel küzdők problémáinak ismerete) elengedhetetlen, emiatt voltak is nehézségek az egyéni fejlesztési munka során. A munkavezetők kiválasztása az álláskeresőik közül, amennyiben megvalósul, nagy körültekintést kíván. A mentori beszámolóból a szociális ellátásokra vonatkozóan az derült ki, hogy sok esetben felvilágosításban és hivatali ügyinté-

zésben kellett segíteni. Esetenként személyesen kellett eljárni, máskor elég volt egy kísérőlevél megírása ahhoz, hogy az ügyintéző hozzásegítse az érintettet pl. a méltányosság díjhátralék elengedéséhez, amelyre korábban is jogosult lett volna.

Összegzés

A program eredményeinek összefoglalásakor, figyelembe véve a program kísérleti jellegét, a kvalitatív kutatáson alapuló észrevételeinket szeretnénk kiemelni. A minisztériumi interjú során elhangzott, hogy finomabb mérőszámokra, indikátorokra van szükség, mint az uniós projektek esetén, ugyanis a legfontosabb eredmény a készségek fejlődése lehet.

A speciális közfoglalkoztatási programot alapvetően az a szükséglet hívta életre, hogy a magyar munkaerőpiacon van egy jelentős számú csoport, amelyik mentális, egészségügyi és szociális nehézségeiből kifolyólag az állami foglalkoztatáspolitikát közvetlen munkahelyteremtési programjaiban sem tud részt venni. Annak a szemléletváltásnak köszönhetően, hogy a munkanélküli személyek a munkaügyi regiszterbe kerülve álláskeresőként vannak megnevezve, egyre kevésbé férnek be az ügyfélkörbe azok a csoportok, akik orvosi szakvéleménnyel rendelkeznek arról, hogy nem foglalkoztathatók, ugyanakkor közülük sokan – támogató szolgáltatás mellett – tudnának valamilyen védett foglalkoztatásban dolgozni és a tapasztalatok alapján motiváltak is. Két dolog is jelzi a nehezen foglalkoztathatók kiszorulását az álláskeresői nyilvántartásból. Egyrészt az a szemléletbeli váltás, amit fent említettünk, másrészt az egészségügyi okokból nem foglalkoztathatók törlésének legalábbis az elkezdése a munkaügyi regiszterből. Előbbi mögött az húzódik meg, hogy az aktív korúak ellátásai az álláskeresőként való nyilvántartáshoz vannak kötve, amely címke azonban érthető ellentmondásba kerül akkor, amikor az egyén egészségügyi okokból nem foglalkoztatható (de egészségkárosodásának mértéke nem jogosítja rehabilitációs vagy rokkantsági ellátásra). A Belügyminisztériumban ugyanakkor az is elhangzott, hogy a „munkanélküli és az álláskereső szinonim fogalmak”, amely szociológiai és statisztikai szempontból erősen vitatható. Jelentős, munkajövedelemmel nem rendelkező társadalmi csoportok esnek ki a jogalkotó látószögéből, amennyiben nincs olyan elérhető munka, amit az illető el tud végezni. Ugyanakkor a jogalkotó „jóhiszemű hozzáállását” tükrözi, miszerint az ellátás igénybe vevőjéről azt feltételezi, hogy „törekszik saját sorsa javítására”. Az aktiválás szempontjából a nemzetközi trendeknek is teljesen megfelel, hogy a munka nélkül lévőket kötelezettségek teljesítésén keresztül ösztönzi az álláskeresőre és a munkába állásra. Az állami kötelezettség szempontjából megvizsgálva azonban azt mondhatjuk, hogy a rendszerből hiányzik az az elem, amit támogató szolgáltatásnak szoktak nevezni. Ez biztosítaná a szolgáltatások jobb hatékonyságát a jobb munkaerőpiaci integrációval és a programba bekerülő munkavállalói képességeinek, készségeinek javításával, túlmutatva a közfoglalkoztatás munkateszt funkcióján. (Csoba

2010) Úgy gondoljuk, hogy ez a speciális kísérleti program erre a hiányosságra érzett rá és figyelemre méltó kísérlet volt a munkarutin megszerzésére, a közösségbe tartozásra, az együttműködéshez szükséges ún. „soft skilllek” elsajátítására.

A Belügyminisztériumban elhangzott és a vizsgált településen is elmondták, hogy többen is sikerrel átkerültek a közfoglalkoztatásba. Komlón a második évben sikerült a program járási szintű végrehajtóinak ugyanazt a munkát, amit a speciális program keretében csináltak, közfoglalkoztatási keretek közt megszervezni. Egyelőre azonban nem lehet tudni, hogy lesz-e valamilyen folytatása. Ebből is látszik, hogy a kiszámíthatatlanság ugyanúgy része maradt a speciális közfoglalkoztatási programnak, mint ami a hagyományos közfoglalkoztatás esetén is tapasztalható. (Molnár et al. 2014) A program ugyanis egy olyan fejlesztési, támogatási munkába kezdett bele 2016-ban, aminek az öt hónap lejártát követően bizonytalan volt a folytatása, esetleges országos kiterjesztése. 2017 tavaszán végül kiderült, hogy egy újabb kísérleti program lesz a folytatása nagyjából ugyanazokkal a feltételekkel. A komplex, szemléletében innovatív és előremutató program jelenleg szünetel. A program áttételes folytatása lehet egy, a szemléletében hasonló európai uniós projekt,²⁵ amely azonban a már megkezdett fejlesztési, aktiválási folyamatban nem jelent folytatást, az uniós projekt helyszíneinek kiválasztásában ugyanis ez nem volt szempont. A program folytatásával, esetlegesen országos kiterjesztésével kapcsolatban úgy gondoljuk, hogy akár közfoglalkoztatási programként való folytatása esetén, akár másképp, nagyobb hangsúly kellene, hogy kerüljön az adott település és terület gazdasági potenciáljára és a későbbi elhelyezkedés szempontjából szükséges készségek elsajátítására egyaránt.

Rendszerszintű eredménye lett a programnak, hogy rávilágított a szociális és egészségügyi ellátórendszer hibáira. Azt gondoljuk, hogy ez a speciális program egy kísérlet, próbálkozás a széles értelemben vett aktiválási politika olyan elemének a beemelésére a foglalkoztatási programokba, amelyre korábban – szemléletében – nem volt példa. A végletes szegmentálódás felé sodródó munkaerőpiaci folyamatokkal ellentétes irányú folyamat egyik sarokköve lehet, amelynek viszont elengedhetetlen feltétele, hogy kibogozzuk a szociális biztonság garantálására biztosított szociális ellátások nyújtásának és a foglalkoztatás bővítésének szempontjait, amelyek egyelőre egymás hatásának kioltásával erősen diszfunkcionáló gyakorlatot eredményeznek a mai magyar munkaerőpiaci körülmények közt. (Molnár et al. 2014) Ilyen feloldatlan ellentmondás a speciális közfoglalkoztatási programmal kapcsolatban, hogy ha nagy arányban egészségügyi problémákkal küzdő munkanélküli személyek számára az álláskeresői regiszterben való regisztrációhoz kötött közfoglalkoztatási program indul, akkor érthetetlen ugyanezen személyek álláskeresői regiszterből való törlése, ami a rászorultsági alapú ellátásokból és magából a programból való kizárásukkal jár. Emellett ugyanúgy, ahogy a hagyományos közfoglalkoztatásról is, erről is elmondható, hogy a minimálbér,

²⁵ EFOP-1.5.1-17 Végtelen lehetőség – Kísérleti program a leginkább elmaradott járási területei felzárkózása érdekében.

vagyis a munka elvégzéséért a munkavállalót minimálisan megillető méltó jövedelemtől való elszakítottasága a munkaerőpiac pluralizálódását erősítő hatású. A program szociális segítségnyújtó elemére hatalmas szükség mutatkozott. Rendszerhibákat, mint az elégtelen egészségügyi kapacitás vagy a szociális ellátórendszerbeli akadályok, a mentori szolgáltatáson keresztül megvalósuló személyre szabott segítségnyújtás hozta felszínre. Ezek azonban az állam alapvető felelősségi körébe tartozó, a szociális biztonság megteremtésében jelentkező alapvető hiányosságok. Az aktív korúak szociális alapú ellátásainak nagymértékű és rövid idő alatt végbemenő csökkentését követően egy szociális elemeket is magába foglaló közfoglalkoztatási pilotprogram elindítása legalábbis elméletben fölveti a kérdést, hogy mindez a szociális biztonság munka révén megszerezhető jog irányába elmozduló tendenciájaként értelmezhető-e.

Irodalom²⁶

- Bakó Tamás – Cseres-Gergely Zsombor – Kálmán Judit – Molnár György (kutatásvezető) – Szabó Tibor: *A munkaerőpiac peremén lévők és a költségvetés*. MTA KRTK KTI, Budapest, 2014. <http://www.parlament.hu/documents/126660/133966/MTA+KRTK+KTI+A+munkaer%C5%91piac+perem%C3%A9n+l%C3%A9v%C5%91k+%C3%A9s+a+k%C3%B6lts%C3%A9gvet%C3%A9s+jav%C3%ADtott.pdf/ba01c982-873e-416c-8b7f-c6684fe55db8>
- Bakó Tamás – Hermann Zoltán – Molnár György – Varga Júlia: *A 2015–2016. évi munkaerőpiaci helyzet és a folyamatok várható alakulása, hatása a növekedésre és az állambháztartásra*. MTA KRTK KTI, Budapest, 2016. <http://www.parlament.hu/documents/126660/739772/KVT++MTA+KRTK+KTI+tanulmány+2016.05.31..pdf/784d7371-dbec-4ab1-bf78-8b25bea685b0>
- Belügyminisztérium: *Beszámoló a 2016. évi közfoglalkoztatásról*. BM, 2017. http://kozfoglalkoztatás.kormany.hu/download/4/8e/e1000/Besz%C3%A1mól%C3%B3_2016_170713.pdf
- Bördös Katalin: A közfoglalkoztatás intézményi környezete – történeti áttekintés. In: Fazekas Károly – Varga Júlia (szerk.): *Munkaerőpiaci tükrök 2014*. MTA KRTK KTI, Budapest, 2015. http://econ.core.hu/file/download/mt_2014_hun/kozelkep_21.pdf
- Csoba Judit: *A tisztességes munka. A teljes foglalkoztatás: a 21. század esélye vagy utópiája?* L'Harmattan, Budapest, 2010.
- Ferge Zsuzsa: *Magyar társadalom- és szociálpolitika*. Osiris, Budapest, 2017.
- König Éva: *Aktív korú tartós munkanélküliek segélyezésének alakulása Magyarországon*. Pro Cserehát Egyesület, 2012. http://www.pillangokutatas.bffd.hu/kutatas_pdf/aktiv-koruak-tamogatasai-magyarorszagon.pdf

²⁶ A megadott internetes hivatkozások utolsó letöltésének időpontja a kézirat lezárásának dátuma: 2018. 04. 20.

Nagy Kata – Mód Péter: *Szociális ellátások és szolgáltatások – a köztár.hu adatainak felhasználásával*. NCSSZI, Budapest, 2011. <http://www.ncsszi.hu/kutatasi-archivum/13/news>

Simonyi Ágnes: Aktiválás – foglalkoztatás és szociálpolitikák eszközeinek és intézményeinek összehangolása a fejlett országokban. *Esély*, 2012/2. szám.

Adatforrások

BM adatok: <http://kozfoglalkoztatás.kormany.hu/havi-tajekoztatas-a-kozfoglalkoztatásrol>

KSH adatok: https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_éves/i_qlf001.html

NFSZ (NGM) adatok:

https://nfsz.munka.hu/Lapok/full_afsz_kozos_statiztika/full_afsz_az_afsz_nyilvantartasok_fontosabb_adatai.aspx

https://nfsz.munka.hu/Lapok/full_afsz_kozos_statiztika/full_afsz_munkaeropiaci_helyzetkep.aspx

KSH kiadványok:

Központi Statisztikai Hivatal: *Magyarország 1989–2009. A változások tükrében*. KSH, Budapest, 2010. https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/mo/mo1989_2009.pdf

Központi Statisztikai Hivatal: *Magyarország című kiadványai 2008 és 2016 között* <https://www.ksh.hu/>