

GERŐ MÁRTON – VIGVÁRI ANDRÁS

KÖZFOGLALKOZTATÁS, REDISZTRIBÚCIÓ ÉS HELYI HATALOM*

A jóléti állam válsága nem az állami újraelosztás csökkenéséhez, hanem annak átalakulásához vezet. A redisztribúció működtetésében felerősödnek a politikai-hatalmi szempontok. A tanulmányban a szerzők két Pest megyei település példáján mutatják be a redisztribúció különböző típusait, a workfare alapú foglalkoztatási programok elterjedését és a jelenlegi magyarországi közmunkarendszer kialakulását. A szerzők a két településen egymástól markánsan eltérő modelleket találtak: az egyik település a szociális célokat hangsúlyozza, és ennek megfelelően egy, az állandó feladatok ellátására épülő rendszert építettek ki, míg a másik helyszínen településfejlesztési forrásként tekintenek a közfoglalkoztatásra, és projektalapú modellt dolgoztak ki. A szerzők a Központi Statisztikai Hivatal és a Belügyminisztérium munkanélküliségi, közfoglalkoztatási adatai, valamint a településeken készített félig strukturált interjúk alapján veszik számba azokat a tényezőket, amelyek befolyásolhatják, hogy milyen modell alakult ki az egyes településeken.

Bevezetés

A redisztribúció szakirodalma elsősorban az újraelosztás jóléti funkcióival és az ezekhez kapcsolódó újraelosztási formákkal foglalkozik. Újabban azonban egyre többen hívják fel a figyelmet arra, hogy az újraelosztást nem lehet szűken a szociális és jóléti kiadások szférájában értelmezni. Az állami (vagy európai) újraelosztás gyakorlatilag a település- és infrastruktúrafejlesztéshez, a K+F tevékenységekhez kapcsolódó kiadásokban is jelentős szerepet vállal, de akár a mezőgazdasági, pénzügyi és ipari ágazatok működését is jelentősen befolyásolhatja (Voszka 2006).

A jóléti állam válsága nem az állami újraelosztás csökkenéséhez, hanem annak átalakulásához vezet. A jóléti redisztribúció mellett megjelent a projekt alapú redisztribúció és jelentősen megerősödött a politikai célok mentén vezérelt rediszt-

* A tanulmány az Integrációs és dezintegrációs folyamatok a magyar társadalomban című (NKFIH - 108836) projekt keretében készült.

ribúció. (Gerő–Kovách 2015). Ez azt is jelenti, hogy az újraelosztás egyszerre válik centralizáltabbá a központi, nemzeti szintű programok megfogalmazásával és központi ellenőrzésével, illetve decentralizáltabbá, hiszen a projektesséssel a konkrét lebonyolítást is a helyi szereplőknek szervezi ki az állam. Így a redistribúció különböző szinteken és különböző szereplők által megfogalmazott céljai keverednek egymással.

Tanulmányunkban azt vizsgáljuk meg, hogy a különböző redistribúciós célok – vagy azok keveredése – milyen újraelosztási modelleket eredményezhetnek. Mivel az országos szintű adatok nehezen hozzáférhetőek és a célok diverzitása inkább az alacsonyabb szinteken érhető tetten, ezért két település vizsgálatán keresztül mutatjuk be, hogy a redistribúció hogyan tölthet be egyszerre szociális és településfejlesztési célokat, ebből milyen helyi modell következik és mindez milyen viszonyban lehet a lokális hatalmi struktúrákkal. Ennek bemutatásához egy országos szinten is bevezetett redistribúciós program kiválasztására volt szükség, amelynek a konkrét megvalósítása helyi szinten történik és viszonylag nagy az önkormányzat mozgásterében, hogy miképpen használja fel a rendelkezésre álló forrásokat. Éppen ezért mindkét településen a közfoglalkoztatási programokat vizsgáljuk meg. Természetesen ez nem fedi le az újraelosztási formák teljes körét, csupán egy típusa azoknak.

A vizsgálat 2016 második felében zajlott. A rendelkezésre álló statisztikai adatok számbavétele mellett interjúkat készítettünk a közmunkaprogramokat befolyásoló helyi vezetőkkel és önkormányzati munkatársakkal.

A két kiválasztott településen egymástól markánsan eltérő modelleket találunk: az egyik település a szociális célokat hangsúlyozza és ennek megfelelően egy, az állandó feladatok ellátására épülő rendszert építettek ki, míg a másik település településfejlesztési forrásként tekint a közfoglalkoztatásra és projektalapú modellt dolgozott ki.

A tanulmányban röviden ismertetjük a redistribúció átalakulását, a workfare alapú foglalkoztatási programok elterjedését és a jelenlegi magyarországi közmunkarendszer kialakulását. Ezután bemutatjuk a kiválasztott településeket és azok közfoglalkoztatási modelljeit. Végül számba vesszük azokat a tényezőket, amelyek befolyásolhatják, hogy milyen modell alakult ki az egyes településeken.

1. Az újraelosztás átalakulása

A rendszerváltáshoz vezető folyamatok részeként az a várakozás fogalmazódott meg, hogy az állami újraelosztás mértéke csökkenni fog, legalábbis a gazdasági kiadások területén. Már a 90-es évek elején kiderült, hogy ez a várakozás nem igazolódott be. Voszka Éva (1994) szerint a redistribúció ugyan visszaszorult a 80-as években, de már a 90-es évek elején új erőre kapott, 2006-os elemzésében pedig azt mutatja be, hogy az állami újraelosztás jelentős szerepet tölt be a gazdaság működésében is. (Voszka 2006)

A redistribúció mértéke tehát nem csökkent, hanem átalakultak annak formái és eszközei. Míg a klasszikus jóléti újraelosztás elsősorban jövedelemtranszferekkel (támogatások, segélyek, adókedvezmények) valamint az intézményi környezet kialakításával (iskola, kórház stb.) operál, addig a gazdaságban más eszközökkel is találkozunk. Voszka (2006) szerint ezek alapvetően négy típusba sorolhatók: „fiskális, kvázi-fiskális és a hitelezéshez kapcsolódó eszközök (a következőkben röviden: támogatás), valamint az állami piacteremtés.” (Voszka 2006: 2)

A jövedelemtranszferék, adókedvezmények, hitelek és a jogszabályi környezet alakítása mellett az Európai Unió integráció nyomán egyre jelentősebb szerepet töltenek be a projekt alapú, pályázható támogatások. (Kovách 2007) Ezek alapvetően inkább a Voszka által meghatározott gazdasági eszközökkel operálnak, azonban fontos, hogy meghatározott célhoz kötöttek és meghatározott időtartamra szólnak. A projektesítésnek az Unió programok adtak ugyan jelentős lökést, de ma már nem csak a konkrét fejlesztési projektekben érhető tetten, hanem az egyéb célú újraelosztásban is. (Darvas – Ferge, 2013; Sjöblom, 2006)

A projektesítésnek több következménye is van: egyrészt felértékelődik a projekteket menedzselő, pályázatokat író szakemberek szerepe és ezzel létrejön az ún. projektosztály (Kovách 2007), másrészt decentralizálódik az újraelosztás megszervezése, harmadrészt nagyobb lehetőség nyílik a politikai szempontú elosztás érvényesítésére. (Sjöblom – Löfgren – Godenhjelm 2013)

A politikai szempontok felerősödése és a decentralizációs folyamatok következményei továbbmutatnak a projektosztály létrejöttén: ahogy az esettanulmányokon keresztül bemutatjuk majd, nem csak egyszerűen megerősödik azok szerepe, akik a projektek lebonyolításához szükséges ismeretekkel és készségekkel rendelkeznek, (ld. Kovách – Kucerova 2006, 2009) hanem a lokális hatalmi elit ezen keresztül kap lehetőséget arra, hogy saját hatalmát is megerősítse.

A forráselosztást tekintve központosított, ugyanakkor a megvalósítást tekintve decentralizált, többféle célrendszert is kiszolgáló újraelosztási projektek kiváló példája a magyarországi közmunkaprogram. Egyrészt a célrendszer kijelölése egyszerre történik nemzeti és helyi szinten, a forráselosztásról szóló döntés minisztériumi szinten születik meg, míg a források felhasználásának módját nagyrészt a helyi döntéshozók határozzák meg.

2. Workfare és közmunka

Habár a workfare alapú foglalkoztatáspolitikai programok a világ számos pontján elterjedtek, megvalósulási formáik – éppen a decentralizációra és a helyi sajátosságokra épülő logikájuk miatt – meglehetősen heterogénnek tekinthetők. Abban azonban a programok megegyeznek, hogy mindenhol nagy hangsúlyt fektetnek a munkavégzésre és a hozzá kapcsolódó közösségi kötődésre (Koltai 2015). A workfare programok alapfilozófiája, hogy a szociális ellátások igénybevételét munkavégzést célzó programokhoz köti. A programok munkaalapúságá-

nak célja, hogy az ellátást igénybe vevők egyfajta munkaszocializációt kapjanak, amely – a program kitalálói szerint – segítheti őket a munkaerőpiacra történő visszailleszkedésben (Koltai 2015). Az első workfare modellek az 1970-es években születtek, széles körben való elterjedését pedig a nyolcvanas-kilencvenes évekre tehetjük¹ (Kálmán 2015).

A workfare típusú szakpolitikák legfontosabb céljaként a jóléti ellátásokról való leválás ösztönzését és az elsődleges munkaerőpiacra való visszatérést szokták említeni (Kálmán 2015). A workfare beavatkozások mellett érvelők sokszor hozzák fel a képességek és a foglalkoztathatóság elősegítésének lehetőségét, melyeket általában a munka alapú programok szocializációs hatásaitól várnak (Kálmán 2015). A programok bevezetésének azonban alapvető politikai üzenete van, hisz látványos és jól kommunikálható a még bérmunkában dolgozó széles szavazótömegek számára, akik egyre inkább teszik szóvá a „dolgozni nem akarók” „méltánytalanul magas támogatását” (Kálmán 2015, Scharle 2015, Ferge 2017). A kelet-közép-európai térségben a workfare politikák iránti többségi igényt a lokális etnikai konfliktusok – ezen belül a többségi társadalom politikai igényei – ösztönzik. A régió számos országában a workfare politikák fókuszába a cigány-nem cigány etnikai konfliktusok által sújtott régiók kerülnek, céljuk pedig sok esetben a helyi konfliktusok politikai feloldása és a többségi társadalomnak való megfelelés (Scharle 2015).

A workfare politikák bírálói legfőképpen a programok magas költségét és a bennragadás veszélyét (locking-in effect: közmunkasegély-spirál) szokták kiemelni (Kálmán 2015). A bírálók gyakran hangoztatják, hogy a zömében egyszerű, képzettséget nem igénylő tevékenységek nem segítik elő a készségek fejlesztését, valamint a sikeres munkaerőpiaci integrációhoz szükséges készségek elsajátítását (Kálmán 2015). Több bíráló hívja fel a figyelmet arra, hogy a workfare politikák stigmatizálják az ellátást igénybe vevőket és azt sugallják, hogy maguk tehetnek róla, hogy oda kerültek (Csoba 2010a). Csoba Judit hangsúlyozza a workfare politikák történeti meghatározottságát és párhuzamot húz a korábbi dologházak és ínségmunkaprogramok között (Csoba 2010b:29).

A workfare politikák mintázatát természetesen nagyban befolyásolja megvalósulásuk térbeli, időbeli és társadalmi kontextusa. A workfare politikák a centrum országokban elsősorban a gazdasági ciklusokhoz kötődnek és a gazdasági recessziók idején erősödnek meg. Ennek megfelelően ciklikusan jelentkeznek, hol kisebb, hol nagyobb volumenben, céljuk pedig jövedelemtranszfer útján mérsékelni az átmenetinek tekintett munkanélküli állapotot. (Csoba 2010b, Koós 2016, Szabó 2014).

¹ A teljesség igénye nélkül a következő programokat sorolhatjuk az első komolyabb workfare alapú beavatkozásokhoz: 1981, Amerikai Egyesült Államok, a segélyeket munkához kötő intézkedések; 1990, Nagy-Britannia, „Welfare to work” program; 1990-es évek, Ausztrália, „Mutual Obligation” program; 1990-es évek, Kanada, „Canada Works” program; 1990-es évek, Hollandia, „Work first” program (Kálmán 2015:43–45)

A workfare politikáknak azonban létezik egy hosszabb időtartamú, állandóbb típusa, mely nem csupán ciklikusan, a válságidőszakok során áll fenn, hanem tartós szociális problémák esetén szolgál beavatkozásul. Ez a forma főleg inkább a félperiférikus, periférikus országokban jellemző, ahol a tartósan magas munkanélküliség és a szociális problémák elhúzódó jellege jellemző (Koós 2016). A magyar eset kapcsán mindkét formára látunk példát: a közfoglalkoztatás volumenének általános növekedése egyfelől a 2008-as elhúzódó gazdasági válság következménye, térbeli elterjedése azonban meglehetősen egyenetlen, felülreprezentált azokban a periférikus térségekben, ahol a foglalkoztatási mutatók történetileg is elmaradottabb képet festenek. Persze ez részben annak is köszönhető, hogy a közfoglalkoztatási programok ezeket a térségeket célozzák. (Czirfusz 2015, Csoba 2010b, Molnár et al. 2018).

2.1. Közfoglalkoztatás Magyarországon a rendszerváltás után

A jelenlegi közfoglalkoztatási rendszer a harmadik Orbán kormány szociálpolitikájának egyik leghangsúlyosabb eleme, a rá fordított költségek és a szimbolikus vetületek tekintetében egyaránt (Cseres-Gergely–Molnár 2014, Szikra 2014, Ferge 2017). Nagyságrendje egyedülálló egész Európában (Varga 2015): a közfoglalkoztatásban résztvevők száma 2014-ben közel 200 ezer fő volt, a programokra fordított költségvetési támogatás pedig elérte a 270 milliárd forintot, ami azt jelenti, hogy ez a 2010 utáni időszak legfontosabb foglalkoztatáspolitikai jellegű programja (Varga 2015:39).

Bár a közfoglalkoztatás a rendszerváltás utáni Magyarországon folyamatosan jelen volt, a közmunkaprogramokban bekövetkezett fordulatnak az Út a Munkához program létrejöttét tekinthetjük. Ennek beindítása a 2008-as gazdasági válság következtében létrejövő recesszióhoz köthető. Az Út a Munkához program egyfelől lényegesen nagyobb forrást allokált a közmunkaprogramba való becsatlakozásra, mint a korábbi programok, másfelől szigorította és munkavégzéshez kötötte a rendszeres segély igénybevételét az összes munkaképesnek minősített segélyezett esetében (Bördös 2015, Cseres-Gergely–Molnár 2014, Váradi 2016).

A közfoglalkoztatási programok második átalakítására 2011-ben került sor, amikor a korábbi közfoglalkoztatási formák integrációjával létrejött az Egységes Közfoglalkoztatási Rendszer (Bördös 2015, Váradi 2016). A változások keretében a közfoglalkoztatás a Nemzetgazdasági Minisztériumból a Belügyminisztérium hatása alá került (ezzel is hangsúlyozva büntető jellegét a munkaerőpiaci ösztönzőkkel szemben). A közfoglalkoztatottak a korábbi munkaviszony helyett *speciális közfoglalkoztatott* munkaviszonyba kerültek, melyhez a garantált bérminimum helyett rendeleti úton meghatározott közfoglalkoztatási bér társult (Cseres-Gergely–Molnár 2014, Bördös 2015).

A közfoglalkoztatás jellege és volumene 2012-ben jelentősen módosult, amikor a közfoglalkoztatottak száma és az arra fordított költségvetési források átcsoportosításának következtében (Cseres-Gergely–Molnár 2014) a programban

résztevő településekhez és munkavállalókhöz áramlott jövedelem mértéke jelentősen emelkedett (Váradai 2016). Összességében ugyan az Egységes Közfoglalkoztatási Rendszer a korábbiaknál jóval kedvezőtlenebb feltételeket teremtett a munkaerőpiacról ideiglenesen vagy tartósan kiszorulók számára, a közmunkát igénybe vevő célcsoport térbeli-társadalmi sajátosságai a korábbiakhoz hasonló mintázatot mutatnak. A közfoglalkoztatás így elsősorban a falusi, elsősorban kelet-magyarországi képzetlen munkaerőre támaszkodik. A döntéshozók a munkavállalók készségeit, képzettségeit, munkaerőpiaci, demográfia szerkezetét figyelembe véve nem tartják alkalmasnak ezeket a programokat a nyílt munkaerőpiacra való visszatérés ösztönzésére (Csoba 2010b: 45). A programok elsődleges célja nem a nyílt munkaerőpiacra való kilépés ösztönzése, sokkal inkább a munkaerőpiac számára „felesleges népesség” (Kovai 2016, Kuczi 2011) megkötése és munkaerejük felhasználása a forráshiányos önkormányzatok számára (Csoba 2010b: 45, Molnár et al. 2018). Ezek a munkaformák sokszor az úgynevezett START munkaprogramokban kapnak helyet, amelyek keretében az önkormányzatok termelői és helyi infrastruktúrát fenntartó beruházásokat indíthatnak. Ezekben a közfoglalkoztatásban résztvevők helyben hasznosuló javakat és szolgáltatásokat (a helyi intézmények élelmiszer ellátása, energiaellátás) vagy éppen gazdaságilag is értékesíthető termékeket hoznak létre (Koltai 2014, Molnár et al. 2018).

2.2. Decentralizáltság és projektalapúság: a lokális újraelosztás felértékelődő szerepe?

A workfare jellegű ellátások, így a magyarországi közfoglalkoztatás egyik fő jellemzője is az ellátás megszervezésének decentralizálása, a központi újraelosztás hatáskörének részleges felszámolása és a helyi állam jogosítványainak megerősítése a jóléti újraelosztás folyamatában. A hazai társadalompolitikában végbemennő decentralizációs folyamatok érvényesítése a központi újraelosztással szemben nem minden előzmény nélküli, s elsősorban a segélyezés kapcsán került előtérbe a rendszerváltást követő időszakban. A decentralizációs folyamatokat általában a jóléti állami intézmények lebontásaként szokás interpretálni, amelynek keretében az egész társadalmat jellemző strukturális egyenlőtlenségek kezelését az állam feladja és „helyi ügyként” átengedi a települési önkormányzatok jogkörébe (Ferge 2008, Szalai 2002). Ferge (2008) és Szalai (2002) a decentralizáció veszélyeit bemutatva hangsúlyozzák, hogy a szegénység kisközösségi üggyé válása egyrészt az egyenlőtlenségeket legitimálja, másfelől a társadalmi problémák megoldásának kisközösségi térbe való „exportálása” felerősíti a leghátrányosabb helyzetű csoportok kirekesztődését. Szalai Júlia hangsúlyozza, hogy a polgármesterek és a helyi döntéshozók politikai meghatározottságuknál fogva a helyi – egyébként kirekesztő – közvélemény foglyai, akiktől legjobb szándékuk ellenére sem várható a strukturális elnyomások feloldása (Szalai 2002:39).

A munkaerőpiaci kockázatot kezelő workfare politikák, így a hazai közfoglalkoztatás valóban kisközösségi szintre delegálja és szervezi meg a munkanél-

küliek ellátását, ezáltal a szegények helyzetének változása elsősorban a helyi interperszonális viszonyokon múlik (Szalai 2002), azonban ennek megvalósulása az utóbbi évek terepkutatásai alapján (Asztalos-Morell 2014, Kovai 2016, Szőke 2015, Váradi 2016) meglehetősen sokszínű képet fest. A közfoglalkoztatás, mint a helyi újraelosztási politikák legkitüntetettebb formája valóban a helyi informális viszonyokat intézményesíti (Kovai 2016), mely során a jóléti újraelosztás egy sokarcú jelenséggé (Váradi 2016) válik, mely lokális szinten rendkívül különböző dimenziók mentén megy végbe. Számos antropológiai kutatás mutat rá arra, hogy a decentralizált helyi szint nem felerősíti, sokkal inkább enyhíti a workfare politikák kedvezőtlen hatását, s próbálja inkluzívá tenni azt az összes rászoruló számára (Asztalos-Morell 2014, Kovai 2016, Szőke 2015, Váradi 2016). Kovai Cecília dél-dunántúli esettanulmányában hangsúlyozza, hogy a helyi állam részéről a workfare rendszerekre jellemző fegyelmező jelleg a patrónus-kliens kapcsolatokon keresztül egyfajta gondoskodással párosul, mely során a falu lakói a közfoglalkoztatás által létrejövő helyi informalitást egyfajta menedékként élik meg a makroszintű strukturális viszonyokkal szemben (Kovai 2016:153-154).

A hazai workfare programok egy része tehát sikeresen intézményesíti azt a lokális szinten szerveződő informális világot, melyekben a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó javak újraelosztása zajlik. A lokális redistribúció szerepe a központosított újraelosztás gyengülésével felértékelődik, mely következtében az elosztás politikai, társadalmi és gazdasági súlya is fokozódik (Koós 2016). A helyi szinten megvalósuló, projektalapú közfoglalkoztatás gyakran valósít meg mezőgazdasággal kapcsolatos fejlesztéseket, melyek keretében a helyi hatalom nem csupán a helyi munkaerővel gazdálkodhat, hanem gépekre, egyéb dologi költségekre pályázhat (Koós 2016, Váradi 2016). A projektalapú szemlélet természetesen kihat a közmunka megszervezésére is. Koltai Luca, aki kutatásaiban a közfoglalkoztatás szervezők értékvilágát vizsgálta (Koltai 2015:101-104), kimutatta, hogy a hazai workfare típusú ellátások szervezésénél sokkal inkább gazdasági, mint szociális célok dominálnak. A helyi önkormányzatok számára a legfontosabb szempont, hogy hatékony munkaerőt szervezzenek feladataik ellátására, amelyet forrás híján korábban nem volt kívül elvégeztetniük (vö. Molnár et al. 2018). Ahogy több kutatás is kimutatta (Koltai 2015, Molnár et al. 2018), a döntéshozók egyáltalán nem hisznek a workfare politikák nyílt munkaerőpiacra való visszavezetésében, sokkal inkább a gazdasági (termelési) lehetőségeket kívánják összekötni olyan közösségfejlesztői funkciókkal, melyek a közfoglalkoztatottak létbizonytalanságának csökkenését, ezen keresztül pedig saját politikai hatalmuk fenntartását jelentheti (Koltai 2015: 101–104). A közfoglalkoztatás a forrásszegény és alulfinanszírozott önkormányzatok számára a település fenntartásának és fejlesztésének legfontosabb forrásává vált, és az önkormányzatok közötti újraelosztás mechanizmusán keresztül élők munkára (köz munkások), munkaeszközökre, valamint megtermelt javakra (élelmiszer, tűzifa, térkő stb.) tehetnek szert (Csoba 2010, Koós 2016, Váradi 2016, Molnár et al. 2017).

A decentralizált közpolitikák, így a workfare típusú közfoglalkoztatás kapcsán is azt a kérdést fogalmazhatjuk meg, hogy mégis milyen újraelosztási mechanizmusok szerint alakítják az önkormányzatok az általuk szervezett munkát, hogyan osztják el az általuk irányított projektekhez köthető javakat és politikailag milyen stratégiákat folytatnak ezeknek a javaknak az újraelosztásánál. A következő fejezetben két települési esettanulmány bemutatásával a fenti kérdésekre keressük a választ.

3. A kutatási módszerek, a települések bemutatása

Kutatásunk 2016 őszen és telén két településen – továbbiakban „A” és „B” Település – megvalósuló közfoglalkoztatási modellt tár fel. Az esettanulmányhoz két olyan települést választottunk, amelyek a budapesti agglomeráción kívül helyezkednek el, és Pest megyei összehasonlításban nagyszámú közfoglalkoztatottat – így vélhetően jelentősebb közmunkaprogramokat – találunk.

A települési modellekről alapvetően két forrásból származnak empirikus adataink: A különböző állami szervezetek által közzétett adatgyűjtésekből (pl. a Központi Statisztikai Hivatal vagy a Belügyminisztérium munkanélküliségi, közfoglalkoztatási adatai), másrészt a településeken készített félig strukturált interjúkból. Az adatgyűjtés, 2016 őszen zajlott le, így a statisztikai adatokat is ehhez igazodva dolgoztuk fel.²

Mindkét településen azokat kerestük meg, akik elsősorban felelősek a közfoglalkoztatási rendszer működtetéséért. Így „A” Településen a polgármesterrel, az alpolgármesterrel és két az önkormányzat alkalmazásában álló, a településrendezési, karbantartási munkákat közvetlenül irányító csoportvezetővel készítettünk interjút, míg „B” Településen a polgármester mellett a helyi Nonprofit Kft. vezetőjével, az aljegyzővel, valamint a közfoglalkoztatottak munkaügyi adminisztrációját végző munkatárssal beszélünk.

Kutatásunk és eredményeink nem tekinthetők reprezentatívnak. Írásunk célja sokkal inkább az, hogy két település példáján keresztül bemutassuk, milyen mozgásterei lehetnek a helyi önkormányzatoknak és hogyan birkózhatnak meg a decentralizált működésből fakadó kényszerekkel és kihívásokkal. Tanulmányunkban így nem általános érvényű tipológiát kívánunk felállítani, hanem két eseten keresztül a decentralizált közpolitikai működést kívánjuk modellezni kvalitatív elemzésünk segítségével (Kovács et al. 2013).

Az általunk választott két település mindegyike Pest megye keleti felében, a Közép-Magyarországi Régió egyik leghátrányosabb helyzetű kistérségében fekszik. A járás társadalmi helyzete ellenére az utóbbi években nem részesült semmilyen területfejlesztési támogatásban, mivel adminisztratív értelemben

² Éppen ezért a 2016 óta eltelt időszak változásait nem dolgoztuk fel, hiszen időközben jelentősen megváltozott a közmunka környezete.

a prosperáló Közép-Magyarországi Régióhoz tartozott, mely nem részesülhet semmiféle Európai Unió forrásból. Ez a helyzet változott meg 2015-ben, amikor egy kormányrendelet értelmében a járást „kedvezményezett járássá” nyilvánították ezzel megnyíltak a pályázati csatornák többek között START közmunkaprogramok felé (Molnár et al. 2018).

A települések gazdasági-munkaerőpiaci helyzetét történetileg Budapest közelsége határozta meg, így a települések lakói mindig is az ingázásra voltak berendezkedve: az itt lakók nagy része a fővárosba vagy a környező jársági összeszelelő üzemekbe járnak dolgozni, azonban a településeken a képzetlenek aránya viszonylag magas, ők kiszorultak az aktív munkaerőpiacról.

A települések demográfiai mutatóit nézve megállapítható, hogy állandó népessége kismértékű, néhány ezrelékes csökkenést mutatott az utóbbi években (2014-ig) és a vándorlás mérlege összességében negatív.³ Az interjúkból ugyanakkor kiderül, hogy az agglomeráció közelségének-távolságának jelentős hatása van a települések életére.

A munkanélküliség elsősorban az alacsony végzettségűeket sújtja. „A” Településen egy korábbi kohászati gyár privatizálása után létrejött elektronikai műszereket gyártó üzem a legnagyobb munkáltató, mely elsősorban a szakmunkás végzettséggel rendelkezőket foglalkoztatja. „B” Településen hasonló a helyzet: a helyi munkaadók közül kiemelkedik egy, újonnan a településre települt gyár, amely azonban jóval kisebb, mint a másik település nagyfoglalkoztatója csupán 50-70 munkavállalót alkalmaznak. A településen így az önkormányzat a legnagyobb foglalkoztató, a munkaerőpiaci helyzetet azonban jelentősen javítja az agglomeráció közelsége, ezen a településen jelentős ingázásról számoltak be az interjúalanyok.

Mind „A”, mind pedig „B” Településen élnek cigányok, akik kutatásaink alapján felülreprezentáltak voltak a közmunkaprogramokban. A cigányok és nem cigányok közötti elkülönülés azonban eltérő képet mutat a két településen. Míg „A” Településen a cigányok több településrészen, elszórtabban élnek, addig „B” Település esetén a fizikai elkülönülés (szegregáció) jóval jelentősebb. Ennek következtében „B” Településen az etnikai határok sokkal merevebbek és az etnikai stigmatizáció sokkal inkább befolyásolja a közmunkaprogram helyi megvalósulásának módját.

A közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó projektek szervezése kapcsán fontos megemlíteni, hogy „A” Településen a mezőgazdaság szerepe elhanyagolható, jelentős mezőgazdasági művelés alá vonható területei az önkormányzatnak nincsenek, és az önálló gazdálkodók jelenléte sem jellemző, a foglalkozásszerkezet pedig elsősorban tradicionálisan is az iparhoz kötődik. „B” Település esetében viszont a mezőgazdasági hagyományok jelentősebbek.

³ A vándorlás volumene hasonló a két településen: az állandó és ideiglenes odavándorlás 2012 és 2015 között átlagosan 289 főt, míg az elvándorlás összesen körülbelül 300 főt

1. táblázat: A települések legfontosabb jellemzői

	„A” Település	„B” Település
Népesség	6000 fő	6000 fő
Térbeli-társadalmi pozíció	Dél-kelet Pest megye, kedvezményezett járás.	Dél-kelet Pest megye, kedvezményezett járás.
Budapest és szuburbanizáció	Szuburbanizációban kevésbé érintett.	Szuburbanizálódó település.
Munkaerőpiaci folyamatok	Zsugorodó munkaerőpiac – a szakképzetlenek kiszorulása.	Zsugorodó munkaerőpiac – a szakképzetlenek kiszorulása.
Etnicitás	Az etnikai törésvonalak jelen vannak, de kevésbé jelentősek a helyi társadalomra nézve.	Erős etnikai törésvonalak a helyi társadalomban.

Forrás: A két település bemutatásának összefoglalása, saját szerkesztés

3.1. Lokális politikai erőviszonyok

A két település politika szerkezetét alapvetően két szempont alapján térképeztük fel: milyen régen jelentek meg a most résztvevő szereplők a helyi politikai életben, és mennyire jellemző a különböző szereplők közötti tényleges rivalizálás. Azaz megfigyelhető-e valamilyen egyensúly vagy hatalmi túlsúly egyik vagy mási szereplő javára.

„A” Településen alapvetően két egyesület verseng a helyi hatalom megszerzéséért: a Települési Polgárok Egyesülete (TPE) és a Településért Egyesület (TE). A két egyesület tagjai pártokhoz nem tartoznak, azokra utalás nincs az egyesületi honlapokon. A választásokon parlamenti pártok jelöltjei is indultak, de nem jutottak be az önkormányzati képviselőtestületbe.

Az önkormányzati választásokon 2006-ban és 2010-ben is a Településért Egyesület jelöltje nyerte el a polgármesteri címet. 2014-ben a Polgárok Egyesületének jelöltje nyert, azonban 2015-ben időközi választásokat tartottak, ahol ismét a TE jelöltjét választották polgármesterré. Az időközi választásokon indult egy harmadik jelölt is, aki a 2014-es önkormányzati testület tagja is volt, 2015-ben azonban nem csupán a polgármesteri tisztséget nem nyerte el, hanem a testületből is kiesett. A polgármesteri székben tehát már egy évtizedes állandóságot tapasztalunk. A jelenlegi főállású alpolgármester már 2010-től is alpolgármesterként működött, igaz társadalmi, azaz nem fizetett státuszban. A testület jelenlegi hét tagja közül (a polgármesteren és alpolgármesteren kívül) hárman az előző ciklusban is képviselők voltak, egyikük pedig a 2006-2010-es ciklusban töltött be képviselői mandátumot. A képviselőtestület összetétele, illetve a két polgármesterjelölt közötti küzdelem a 2010-es választásokhoz képest kiélezettebbé vált: 2010-ben a testület teljes mértéken a TPE tagjaiból állt, 2014-ben azonban a hárman a rivális egyesületből is bejutottak a testületbe. A polgármester választáson 2010-ben a TPE jelöltje a szavazatok valamivel több, mint felét kapta, míg a Te-

lepülésért Egyesület jelöltje csupán a szavazatok harmadát kapta meg. 2014-ben néhány szavazat döntött az utóbbi javára és az időközi választásokon is néhány százalékos különbség döntött.

A településen egy helyi televízióadó és egy városi lap működik, utóbbi az önkormányzat és a polgármester ellenőrzése alatt, a polgármester írja a cikkek jelentős részét. A településen 2009-ig működött roma kisebbségi önkormányzat.

„B” Településen a politikai helyzet jóval kevésbé tűnik konfliktusosnak. A jelenlegi polgármester a Fidesz-KDNP színeiben politizál és a képviselőtestület nyolc tagja közül mindannyian a Fidesz-KDNP jelöltjeként került a képviselőtestületbe. A jelenlegi polgármester 2014-ben az egyedüli jelölt volt, A Fidesz jelöltjein kívül kizárólag független jelöltek indultak az önkormányzati választásokon. A jelenlegi polgármester 2010-től tölti be a tisztséget, előtte független jelölt volt a polgármester (habár 2006-ban még a jelenlegi Fideszes polgármester is függetlenként indult és korábban már alpolgármesterként működött). 2006-ig három ciklusban a korábbi tanácselnök töltötte be a polgármesteri tisztséget.

„A” Településen tehát erősödő választási verseny és éleződő konfliktus jellemezte az elmúlt éveket, míg „B” Településen a jelenlegi hatalom az elmúlt 2-3 választási ciklusban gyakorlatilag kihívó nélkül működik.

3.2. A közfoglalkoztatás volumene és szerkezete a kiválasztott településeken

A két település eltérő munkaerőpaci helyzetéből adódóan a munkanélküliség mértéke is eltérő. „A” Településen nagyjából kétszer annyi regisztrált álláskeresőt találunk, mint „B” Településen (Ld. 2. táblázat). Ez a különbség a folyamatosan (365 napnál tovább) nyilvántartott álláskeresők számát megvizsgálva még magasabb, 2014 kivételével mindenhol legalább kétszeres. 2015-2016-ban már 2,5-szer több folyamatosan nyilvántartott munkanélküli van „A” Településen, mint „B” Településen. Ehhez képest talán meglepő, hogy a közfoglalkoztatottak száma hasonlóan alakul, legalábbis 2015-ben és 2016-ban.

Az elmúlt néhány év közfoglalkoztatási adatait figyelve a közfoglalkoztatási programok létszáma az elmúlt 2-3 évben járatódott csúcsra, a megnövekedett létszámokhoz azonban a két településen eltérő dinamika vezetett el. A növekedés mindkét településen a szabályozás változásainak és a közmunkaprogram bővülésének köszönhető, ebben az időpontban azonban már visszaköszön a későbbiekben bemutatott települési közfoglalkoztatási „modell” logikája.

2. táblázat: Zárónapon nyilvántartott regisztrált álláskeresők és a közfoglalkoztatásban részt vevők száma, 2013–2016⁴

	„A” Település				„B” Település			
	2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016
Zárónapon nyilvántartott álláskeresők száma	444	395	382	362	259	213	223	223
Folyamatosan nyilvántartott álláskeresők átlagos száma*	111	52	64	70	51	32	23	28
Ebből közfoglalkoztatott	65	101	92	121	21	51	105	102

* A 365 napnál hosszabb ideig nyilvántartott álláskeresők száma, havi átlag a Nemzeti Foglalkoztatási szolgálat Adatai alapján. („Településsoros munkanélküliségi adatok”, é. n.)

Adatok forrása: („Közfoglalkoztatás”, é. n.; „Településsoros munkanélküliségi adatok”, é. n.)

2013-ban „A” Településen 65, „B” Településen azonban mindössze 21 közfoglalkoztatott volt. 2014-ben ehhez képest mindkét településen jelentős növekedés indult el. Ennek mértéke „A” Településen 55%, míg „B” Településen még jelentősebb, 140%-os. „B” Településen ez a növekedési ütem folytatódott a START programok bevezetésével, amelyre azután kerülhetett sor, miután a járást „kedvezményezett járássá” nyilvánították, így az oda tartozó települések, köztük „B” Település és „A” Település is jogosulttá vált START közmunkaprogramok indítására és szervezésére. A járás települései így abba a különleges helyzetbe kerültek, hogy a hátrányos helyzetű járások számára már korábban elérhető közfoglalkoztatási START pályázatokat ezúttal helyben is megvalósíthatták.

„A” Település esetében azonban a növekedés tulajdonképpen már 2014-ben lelassult, sőt, 2015-ben csökkenés tapasztalható, a 2016-os újabb, körülbelül 30%-os növekedés előtt. Azaz a célzott támogatást lehetővé tevő START közmunkaprogramok elsősorban „B” Településen jelentettek változást a közmunkában foglalkoztatottak létszámát tekintve.

Ez jól megmutatkozik az egyes közfoglalkoztatási programokban alkalmazottak létszámában is. „B” Településen 2015-ben ugrik meg a közfoglalkoztatottak létszáma igazán és egyből a START mintaprogram válik a domináns finanszírozási forrássá. 2015-től a közfoglalkoztatottak közel 2/3-át ezekben a programokban alkalmazzák.

A 2. táblázat számai az éves közfoglalkoztatási adatokat összesítik. Ennél az egy adott időpontban foglalkoztatott létszám mindkét településen kevesebb. „A” Településen összesen nagyjából 50, „B” Településen pedig 60 főt foglalkoztatnak a különböző programokban. A két település közötti legfontosabb különbség, hogy míg „A” Település a településüzemeltetési, karbantartási feladatokra kon-

⁴ Az 1. és 2. táblázatban közölt adatokat a Belügyminisztérium által közölt definíciók mentén értelmezzük. (ld. „Statistikai definíciók”: é. n.)

centrál, addig „B” Település a START mintaprogramban vállalkozásszerű projekteket indít be.

3. táblázat Közfoglalkoztatottak száma a két településen 2013–2016, fő

	„A” Település				„B” Település			
	2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016
Hosszabb időtartamú közfoglalkoztatás támogatása	27	60	39	39	11	36	16	16
Országos közfoglalkoztatási program támogatása	37	40	49	60	9	15	21	20
Járási START mintaprogram támogatása összesen	1	1	4	22	0	0	67	68
<i>Összesen</i>	<i>65</i>	<i>101</i>	<i>92</i>	<i>121</i>	<i>21</i>	<i>51</i>	<i>105</i>	<i>102</i>

Adatok forrása: („Közfoglalkoztatás”, é. n.)

A statisztikai adatokból is látható, hogy a két településen a közfoglalkoztatás eltérő felfogásával találkozunk. Az „A” Településen alkalmazott „modell” inkább a szociális aspektusokra helyezi a hangsúlyt és az önkormányzat által egyébként is ellátandó feladatokat próbálja a közfoglalkoztatási rendszeren keresztül működtetni, míg „B” Településen ennél ambiciózusabb célokat fogalmaznak meg és előtérbe helyezik a település számára előnyös aspektusokat.

4. Közfoglalkoztatási modellek: a „szociális” és a „fejlesztő modell”

Hogy melyik település milyen modellben gondolkodik, részben a települések adottságai, részben pedig a polgármester, illetve a közmunkaprogramot működtetők ambíciói és értékrendje határozzák meg (Molnár et al. 2018). Ennek feltárására bemutatjuk a két település közfoglalkoztatási rendszerét, annak céljait és a mögöttes stratégiai vagy értékrendbeli megfontolásokat.

4.1. A „szociális” modell: közfoglalkoztatás „A” Településen

„A” Településen a közfoglalkoztatás jelentős része a településkarbantartási munkákra koncentrál. Ez elsősorban szemétszedést, az utak, árkok tisztítását és kisebb útjavítási munkákat jelent. A településen kétféle közmunkaprogram fut: A sztenderd, úgynevezett hosszútávú közfoglalkoztatási program és két START mintaprogram. Előbbiben 20–25 főt foglalkoztatnak négy hónapos ciklusokban, utóbbiakban további 25 embert. A START programokban egyéves szerződéseket kötnek kifejezetten az útkarbantartásra és szemétszedésre. A két típusú program

között az alkalmazás időtartamában és a feladatok állandóságában van különbség. A hosszútávú programban jellemzően négyhónapos szerződéseket kötnek, a feladatok pedig napi szinten változhatnak. A közfoglalkoztatást az Önkormányzat Településüzemeltetési csoportja felügyeli az ezért felelős alpolgármester irányításával. Két munkatárs foglalkozik a munkaügyi adatok adminisztrációjával és két csoportvezető a munka elosztásával, irányításával és ellenőrzésével.

A helyi közfoglalkoztatás céljai nem egyértelműek, inkább a rendszerben résztvevők kiválasztási mechanizmusából és az elindított projektek jellegéből derül ki. Ebben alapvetően három célrendszer jelenik meg: a közfoglalkoztatást egyszerre tekintik 1) egy segély-helyettesítő, szociális ellátásnak, 2) a munkaerőpiaci reintegráció és 3) a településüzemeltetési feladatok egyik eszközének.

„A” Településen leghangsúlyosabban a szociális célrendszer jelenik meg, így arra törekednek, hogy lehetőleg minden tartós munkanélküli bekerüljön a rendszerbe. Ez azért is fontos, mert a rendelkezésre állási támogatás folyósításához szükséges, hogy az álláskereső évente legalább harminc nap munkaviszonyt igazolni tudjanak.

„Az elsődleges mérlegelés, tehát itt próbálja az önkormányzat úgy foglalkoztatni az embereket azért, hogy ne essen, lehetőség szerint ne essen ki senki abból a szociális ellátásból, ami ugye, ha nincs meg a ledolgozott munkaidő...” *(Csoportvezető, „A” Település)*

A közfoglalkoztatási rendszer deklarált célja a munkanélküliek munkaerőpiaci reintegrációja. Érdekes módon ugyan az interjúban sokszor elmondják, hogy a rendszer alkalmatlan erre a célra, mégis, a napi működés során megjelenik ez a célrendszer is. Elsősorban egyfajta szocializációs közegnek tekintik a közfoglalkoztatást:

„Meg közben azért azt mindig mondjuk nekik, hogy valamilyen szinten, ugye, ha, most ő találna, vagy ugyanúgy bármelyikünkről elmondani, hogyha én most találnék egy olyan munkahelyet, ahol nekem adnának háromszor ennyit, akkor elmennék. Hogy próbálni azt is sugallni nekik sokszor, hogy abban nincs baj, hogyha ő megszokja ezt, hogy valahova be kell menni, és akkor onnan valamikor eddig tart a munkája. Mert általában ennyi egy munkahely, hogy jól kell dolgozni, és ott ragad.” *(Csoportvezető, „A” Település)*

Ezzel összekapcsolódva jelenik meg a harmadik célkitűzés: a település működtetése. A szabályozás változásai arra kényszerítik az önkormányzatot, hogy a közfoglalkoztatási programon keresztül lássanak el alapvető feladatokat.

K2: „Miben különbözik, mondjuk, a közmunka előtti időszak? Tehát a közmunka hozott ebben egy változást, vagy a közmunka csak egy új, ilyen finanszírozási forma, és ez volt, vagy?

Ugyanúgy megvoltak, gondolom, régebben is, amikor nem közmunkának vagy akárminek neveztük. Ugyanúgy ki kellett takarítani a várost vagy a falut. Ugyanúgy meg kellett, csak ugye jöttek ezek a pályázatos dolgok. Jobban rendszerezve van mindenünk, minekünk is sokkal nehezebb feltételek... – minket is most múlt héten, vagy mikor ellenőriztek? Azért kapunk ellenőrzéseket...” *(Csoportvezető, „A” Település)*

A közfoglalkoztatottak kiválasztása alapvetően a járási munkaügyi központ által küldött, közfoglalkoztatásban résztvevők és regisztrált munkanélkülieket tartalmazó listából, szintén a központ által megadott keretszámok alapján történik. A keretszámokat az igények bekérése vagy némi egyeztetés után a munkaügyi központ határozza meg. A településen elsősorban helyieket foglalkoztatnak, a járási gyakorlatnak megfelelően, kiválasztásukról a csoportvezetők, alpolgármester és a polgármester közösen dönt. Természetesen a lista ugyan változik, de az azon szereplők zömét személyesen ismerik, jellemzően tartós munkanélküliekről van szó, akik visszatérőként jelennek meg a programokban. A munka tervezésére az önkormányzat éves terveket készít, és évente pályázik a START mintaprogramban ellátott feladatokra. A konkrét feladatbeosztás a településüzemeltetési osztályon történik, az alpolgármester és a csoportvezetők feladata.

A kiválasztás elsődleges szempontja az, hogy mindenki a rendszerben maradjon, ez befolyásolja a hosszú távú programban a szerződések hosszát is. Amíg a START mintaprogramokban csak egyéves szerződéseket lehet kötni, addig a hosszú távú programban négy hónap és egy év között változhat a szerződések hossza. Az alkalmazható emberek számának maximalizálása érdekében a lehető rövidebb időtartamú, négy hónapos szerződéseket kötnek.

„Lehetne a hosszú távúban is azt, hogy egy évig foglalkoztatunk egy embert, viszont akkor csak azt a huszonöt embert fogjuk foglalkoztatni egész éven át. Tehát azért van ez a négyhónapos megoszlás, mert így száz embert meg tudunk mozgatni ebben a programon belül. Tehát így akkor száz embert meg tudunk forgatni. Tehát ezért lett ez így felosztva. Mert egyébként lehetne úgy is – de az... a munkaügyi kirendeltséggel kötünk egy megállapodást, azon belül meg lehetne állapodni, úgy hogy egy évig foglalkoztassuk azokat az embereket – viszont akkor csak a negyedét tudjuk foglalkoztatni a rászorultak közül. Tehát így azért sokkal több embert át tudunk forgatni ezen a rendszeren belül.” *(Csoportvezető, „A” Település)*

A szabályozás, finanszírozás és az adminisztratív elvárások teremtette kényszer azonban mégis arra ösztönzi az önkormányzatot, hogy különböző szelekciós szempontokat vezessen be a közfoglalkoztatási programban, mivel alapvető

településüzemeltetési feladatokat látnak el, mégis biztosítaniuk kell a program működtethetőségét is. Így annak ellenére, hogy azt a segélyezés helyettesítőjének tekintik, megjelenik az „érdemesség” szempontja a kiválasztásban. Már a hosszú távú programban is igyekeznek olyanokat kiválasztani, akikkel jól tudnak együtt dolgozni, megbízhatóan járnak munkába és képesek együttműködni a többiekkel. „A” Településen ez, a rendszer működéséből fakadó érdekütközés egyfajta kognitív disszonanciát okoz a csoportvezetők és az alpolgármester számára.

Csoportvezető 1: „Ez egyfajta önzés, a mi részünkről önzés a válogatásnál... olyan embereket próbáltunk beletenni, akikre tudjuk, hogy számíthatunk. Mind úgy, hogy az egy évet le fogja tölteni, tehát nem az jön, hogy most behívtuk, és két hónap múlva azt mondja, hogy én felmondok, vagy akár más munka, vagy éppen meguntam a munkát. Olyan téren önzés, hogy így kevesebb gondunk van ilyen téren...”

Csoportvezető 2: „Igen, de a másik meg az, hogy közben meg ezekért a dolgokért eszméletlen feltételek vannak. Mert nekünk most, mondhatnám azt, hogy egy nap – amikor elmondtam azt, hogy mivel jár az, hogy van egy elkezdés, de a befejezés meg avval jár, hogy mennyi követ használtunk el, mennyi métert mentünk le, mennyi zsákkal szedtük össze a szemetet, mennyit, hogy annyira részletesen kell fölfelé menni ennek a dolognak. Tudjuk azt, hogy itt a lányoknak is mennyi papírmunkája van egyes emberekkel. Hogy most akkor ebben a helyzetben ez nem önzés, hanem ezt így kell csinálni. Csak közben az a baj, amikről beszélünk. Hogy nehéz úgy elvárni, ha közben...” *(Csoportvezetők, „A” Település)*

A munkafeltételek elégtelen volta mellett olyan rendszerszintű problémákról számoltak be, amelyek szerintük tulajdonképpen a megbízhatóság és együttműködés szempontjainak teljesítését teszik nehézkesé. A közfoglalkoztatási programok célcsoportjának jelentős része küzd krónikus egészségügyi problémákkal, ami megnehezíti a folyamatos jelenlétet és így elviekben kizárná őket a közfoglalkoztatásból. Másrészt a csoport számára elsősorban idénymunkák vagy az építőiparban vállalható feketemunka jelenthetne magasabb keresetet. Azonban ezek nehezen összeegyeztethetők a közfoglalkoztatás kötött rendszerével és persze a legtöbb esetben nem bejelentett munkahelyek. Így vagy szabadságot vesznek ki, vagy betegállományba íratják ki magukat az ilyen időszakokra, esetleg egyszerűen nem jelennek meg.

Fontos, hogy a probléma ismeretében sem kérdőjelezi meg a házi orvosok betegállományba írási döntését egyrészt ennek jogi és etikai akadályai miatt, másrészt mert úgy látják, valójában majdnem mindenki szenved valamilyen krónikus megbetegedésben.

„A” Településen a programokból való kizárás nem jellemző, csupán ritka és utolsó eszközként tekintenek rá, olyan esetekben, amikor úgy érzik, hogy már

nem tudnak mit tenni. A kizárás oka rendszerint alkoholproblémákra vagy a konfliktusos viselkedésre vezethető vissza.

A lehető legszélesebb merítés mellett nem sok eszközt látnak a motiváció növelésére, főleg úgy, hogy lényegében elégtelennek, kizsákmányolóknak tartják a munkáért járó fizetést. Az interjúk során maga az alkalmazás, a START programban való hosszabb távú alkalmazás vagy a munkacsoportvezetői kiemelés jelent meg motivációs eszközként. Ezekből azonban nincs továbblépési lehetőség, arra már nincs költségvetési kerete az önkormányzatnak, hogy az így bevált embereket saját alkalmazottként, jobb fizetéssel alkalmazza.

A közfoglalkoztatás hatását elsősorban szintén az interjúk alapján tudjuk rekonstruálni. „A” Településen alapvetően két hatástípus jelent meg: az érintettek munkaerőpiaci reintegrációjára, esetleg személyes életére való, illetve a településre gyakorolt hatásról. A munkaerőpiaci reintegráció tekintetében a programot zsákutcának és kudarcnak tartják, amely biztosít ugyan valamiféle biztonságot, néhány embernek gépkezelői képzést stb., ugyanakkor alapvetően nem változtatja meg a közfoglalkoztatásban résztvevők munkaerőpiaci helyzetét, nem ad nekik magasabb végzettséget, kevés közvetlenül alkalmazható készséget szereznek. A körülmények és a közfoglalkoztatottak fizikai és mentális állapota kölcsönösen fenntartja azt az helyzetet, amiben nem lehet valódi munkahelyhez hasonló teljesítményt elvárni tőlük.

Ugyanakkor az egyre inkább forráshiányos településnek a programok jelentős többletforrást jelentenek, különös tekintettel a dologi eszközbeszerzések területén (vö. Molnár et al. 2018). „A” Település is beszerzett több nagyobb, több százezer vagy 1-2 millió forint értékű eszközt, amivel a karbantartási munkájukat saját maguk, külső cég megbízása nélkül el tudják látni. Az alpolgármester szerint a mérleg nem egyértelmű, hiszen így ugyan támogatásból, de kevésbé hatékonyan tudnak dolgozni:

„A feladattal van a baj. Tehát azzal, hogy milyen feladatot adunk neki pluszban. Ha azt nézzük, mondjuk a település fenntartása, alapvető fenntartása – az, hogy most szemetet összeszedünk, megcsináljuk a kertészeti feladatokat, egyéb kisebb karbantartásokat – egy tíz-tizenöt fős állandó csapattal ezt meg lehetne oldani. Aki rendes, normális fizetést kap, végig dolgozza a nyolc óráját, ért hozzá, amit csinál. Tökéletesen rendben lenne minden. Tudom, mert hogyha hozzáfogunk, és mondjuk, megcsinálunk... akkora szakaszt meg tudunk csinálni, ott van, most csak bizonyítani akarjuk, hogy mit lehet megcsinálni, amit ők egész héten megcsinálnak, egy nap alatt. Mert meg lehet csinálni. Tehát, ezzel, ha most itt fokozzuk a létszámot, ezzel a településnek például, nem lesz jobb a helyzete. Az megint más, hogy persze, több ember kap fizetést...” (Csoportvezető, „A” Település)

A csoportvezetők szerint a közfoglalkoztatási programok segítenek a települési konfliktusok kezelésében azzal, hogy valamilyen biztos megélhetést biztosítanak a legszegényebb csoportoknak. Az alpolgármester azonban már másképpen látja a kérdést: szerinte a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó munkaszervezési feladatok hozzájárulnak a településen jelen lévő politikai konfliktusok fenntartásához, hisz a közfoglalkoztatás települési hatáskörbe való utalásával a közfoglalkoztatottak munkájáért az önkormányzatot teszi felelőssé a település lakossága. A közfoglalkoztatás megszervezése így jelentős politikai kockázattal jár (Molnár et al. 2018), amit a politikai vezetés csapdahelyzetként él meg: Gyakran eleve rosszak és előítéletesek a róluk kialakult vélemények. A közmunkások mellett jól láthatók és sokszor nem az elvárások szerint végzik a munkájukat. Ezt a polgármester és a csoportvezetők is látják és a fent említett mentális és fizikai állapottal, illetve az alacsony fizetéssel magyarázzák. Ugyanakkor ezt az alpolgármester támadási felületnek érzi:

„Mindig van... most a testületen belül egy háromtagú csoport, akik emiatt még frakciót is alapítottak, de tavaly időközi választás volt, amit ők ugye, elbuktak, és ez szálla. Van egy hölgy, aki alpolgármester szeretett volna lenni, de mivel tavaly, a tizennégyes választáson ők kisebbségben maradtak, és mi, egyszerűen, a többség nem választottuk meg, és most rettenetesen harag és düh és bosszúállás van benn. És amit, tehát a ferdítéstől a hazugságig, mindent el lehet képzelni. És a közmunka is szem előtt van.”
(Alpolgármester, „A” Település)

Amellett, hogy „A” Településen a településkarbantartásra koncentrálnak és a munkaerőpiaci reintegrációt sem tartják sikeresnek, a projektek koordinátorai nem igazán bizakodók a programok jövőjével kapcsolatban. A vállalkozásszerű projektek beindítását több szempontból is felelőtlennek tartják. Ahogy összegzik, az állam ugyan pénzt ad ezekhez a projektekhez, de a szakértelem hiányzik és arra pályázni sem lehet. A mezőgazdasági projekteknek nehéz lenne megoldani a folyamatos működtetését,

„Nem értünk hozzá... tehát, most mi sem értünk hozzá. Hol kapunk olyan embert, akit alkalmazhatunk úgy, hogy az hozzá is ért, ezért a pénzért meg... vagy milyen fizetést fogunk neki adni azért, hogy most eljöjjön úgy dolgozni, hogy egy állattenyésztés, vagy növénytermesztés nem napi nyolc óra feladatot... a hétvégén feladatok vannak, ott nagyon sok minden...”

A kisipari vagy feldolgozó termelés pedig azért nem működik, mert a pályázható programok nem kapcsolódnak a településen kiépített infrastruktúrához.

Másrészt a véleményük szerint ezek a projektek csak addig lesznek fenntarthatók, ameddig az állam támogatja azokat. Ezután a projektek szép lassan csödbe mennének rengeteg problémát, költséget és kárt okozva a településnek.

Összességében tehát az „A” Települési modell a közfoglalkoztatási program fő funkciójának a csökkentett segélyezés és szociális ellátás helyettesítését tekinti, éppen ezért főként a településrendezési feladatokat integrálja a közfoglalkoztatási programokba. Ezek azok a feladatok, amelyek különösebb konfliktus nélkül a legtöbb rászoruló képesek benntartani a rendszerben és elláthatók alacsonyabb hatékonyság mellett is. Ennek a modellnek nem célja – bár a napi működésben ez is megjelenik – a munkaerőpiaci reintegráció, hiszen a működtetők arra eleve alkalmatlannak tartják. Ezért a program jövőképe is legfeljebb a stabilitás megteremtésére irányul, hasznot vagy plusz hozzáadott érték termelését célzó tevékenységeket nem foglal magában.

4.2. A „fejlesztő modell”: a közfoglalkoztatás, mint a falufejlesztés eszköze

„B” Település esetén a közfoglalkoztatási programok 2015 óta élveznek prioritást a helyi döntéshozók számára. Ugyan a közfoglalkoztatás bizonyos formái már a 2015-ös időszak előtt is léteztek, annak helyi expanziójára a START programok elérhetősége utánra tehető.

„B” Településen többféle programot indított be az önkormányzat. Egészen 2015-ig – „A” Településhez hasonlóan – főleg településkarbantartási, közútjavítási munkát végeztek, alacsonyabb létszámmal. A „B” Településen működő Non-profit Kft. végzi az útkarbantartási és belvízelvezetési munkákat. Az Útör programban elsősorban a kátyúzás, kisebb települési karbantartási munkák történnek, illetve a belvízelvezetéssel kapcsolatos feladatokkal foglalkoznak. 2015-ben azonban két START mintaprogramot is indítottak a településen: egy bio-brikett gyártási programot és egy mezőgazdasági programot (fóliás zöldségtermesztés). A bio-brikett és a mezőgazdasági program szociális célú, előbbiben a rászorulóknak gyártanak tüzelőanyagot, utóbbiban paprikát, paradicsomot, hagymát termesztenek elsősorban a település közintézményeit ellátó konyhák számára.

2015-ben a négy programban 90 főt alkalmaztak, 30 fő a belvízelvezetéshez kapcsolódó, 15 fő a közútkarbantartási feladatokat végezte, míg 30 fő a brikettgyártásban és 15 a mezőgazdasági programban dolgozott. 2016-ban minden programnál levitték 15 főre a létszámot, elsősorban a rendelkezésre álló munkaerő létszáma miatt.

A START munkaprogramok bevezetése, és annak mértéke között meglehetősen nagy különbségek mutatkoztak a járás települései között. „B” Település esetében a START munkaprogramoknak kulcsszerepe van a helyi közfoglalkoztatási rendszer jellegének kialakulásában, hiszen termelői tevékenységük révén ezek azok a programok, amelyekben az önkormányzat gazdasági és politikai-hatalmi elképzelései a legvilágosabban kikristályosodnak. A START munkaprogramok termelési jellegükből adódóan jól szemléltetik azt, hogy az önkormányzat milyen elvárásokat fűz a közfoglalkoztatáshoz, milyen munkaszervezeti formákat tart fent és milyen szankciókat alkalmaz annak sikeres működtetése érdekében, vé-

gezetül pedig hogyan viszonyul a közfoglalkoztatottakhoz és a közfoglalkoztatás szociálpolitikai aspektusaihoz.

A községben a közfoglalkoztatás magas volumene ugyan előzmény nélküli, azonban a közfoglalkoztatás által megvalósítható célok már korábban is felmerültek a helyi hatalom részéről. „B” Település esetén a START programok által létrejövő közfoglalkoztatást korábbi településfejlesztési célokhoz rendelt eszközként kezelték és egyfajta pótlólagos erőforrásként tekintenek rá.

„Most ugye a brikett... Évekkel ezelőtt gondolkodtunk rajta, na de hát milliós tétel minden egyes gép, ami ehhez való, ráadásul, ha fizetett emberek gyűjtik a gallyat és darálják be és csinálják belől a brikettet, abból a világ legdrágább fűtőeszköze lesz. Így meg jött ez a lehetőség, és tudjuk jól, hogy rengeteg gally keletkezik csak abból, hogy az utak mellett tisztítgatjuk, meg a területeinket tesszük rendbe, elmondtuk a munkaügyi központban, hogy mit akarunk, és azt mondták, hogy jól van. Tehát nyilván értéket akarunk előállítani.” (*Polgármester, „B” Település*)

A közfoglalkoztatás volumenének növekedése azonban fokozódó szakértelmet és emberi erőforrást is kívánt, így megszervezéséhez képzett és tapasztalt szakembergárdára volt szükség (vö. Molnár et al. 2018). A közfoglalkoztatási rendszer helyi megszervezése három ember szakértelméhez és elképzeléséhez kötődött: a polgármesteréhez, az aljegyzőéhez és a Településfejlesztési KHT vezetőjéhez. Az aljegyző és a KHT vezetője a közfoglalkoztatás kiterjesztésével egy időben kerültek a településre, korábban Északkelet-Magyarországon éltek és az ottani közfoglalkoztatásban dolgoztak vezető beosztású szervezőként. Az aljegyző egy, a médiában viszonylag sokat és sikeresként emlegetett településről került „B” Településre, míg a KHT vezetője ez távolabbi, nagyobb város településfejlesztési KHT-ját vezette, ahol a közmunka megszervezésében szerzett tapasztalatot. Elmondásuk szerint kiválasztásukban nagy szerepet játszott a közfoglalkoztatásban szerzett tapasztalatuk.

„Hát én a közmunkaprogrammal 2013 decemberében kerültem közelebbi kapcsolatba. Ott voltam jegyző, és ott találkoztam először a mezőgazdasági START munkaprogrammal. Nem úgy magában, mint közmunkaprogram, hanem a mezőgazdasági START közmunkaprogrammal, és hát onnan, amikor eljöttem, mert megpályáztam itt inkább egy aljegyzői állást, mert mégis nagyobb település, és idekerültem 2014 december elején és januárban elkezdtük tervezni a START munkaprogramot. Itt nem volt START munkaprogram, az én ösztökélésemre vágott bele az önkormányzat. És akkor tervezés közben derült ki, hogy 100 százalékos tulajdonosú önkormányzati cég is tervezhet közmunkaprogramot, ezért oda is találunk ki programot. Ugye, 15-től március 1-jén volt az első ciklus, amikor

mi elkezdtek. Ebből adódott ... ott mi állattartással és mezőgazdasággal foglalkoztunk.” (Aljegyző, „B” Település)

Az észak-magyarországi hátrányos helyzetű, közfoglalkoztatás által kedvezményezett térségekben szerzett szakértelem gyümölcsözően találkozott a polgármesteri elképzelésekkel. Míg egy kisebb, észak-magyarországi községből „B” Településre szegődött aljegyző a mezőgazdasági programok kifejlesztését vitte végbe, addig a polgármester – faipari vállalkozói tapasztalatai segítségével – a brikettüzem kialakítását vállalta és szervezte, amelyet egy korábbi közfoglalkoztatás-szervező tapasztalatokkal rendelkező KHT vezető tart napi rendszerességgel kézben. A települési vezetőkkel beszélgetve a közmunkaprogramra elsősorban a település infrastruktúrájának fejlesztése kapcsán látnak lehetőséget és perspektívát. A település két év alatt brikettkészítő üzemet, üvegházát épített és kertészetet alakított ki, emellett távlati tervei között szerepel szőlőskertek és borgazdaság létrehozása is.

„Mi, önkormányzat örülünk, mint ahogy mondtam, begépesítünk, eszköz-állományunk meglesz, és ugye akár a non-profit tevékenységet ki tudjuk terjeszteni egy szőlőtermesztésre, és oda fel tudjuk azokból az emberekből, akik bizonyítottak, oda fel tudjuk majd venni őket. És akkor főállásban tudjuk őket majd alkalmazni.” (Aljegyző, „B” Település)

A közmunkára az önkormányzat a falufejlesztés eszközeként tekint, amely keretében termelőtevékenységet (élelmiszertermelés, tűzifa előállítás stb.) folytat, melynek keretében az amúgy segélyezendő falusiakat alacsony áron foglalkoztatja. A foglalkoztatás elsődleges szempontja nem szociális, sokkal inkább gazdasági alapú: olyan rászorulókat keresnek, akik jó munkaerőként, fegyelmetten dolgoznak. Az önkormányzat tervei között a kutatás idején komoly létszámcsökkenés is szerepelt. A kezdeti magasabb létszámot elsősorban a gépbeszerzések miatt tartották fent (ha több közmunkást foglalkoztat az önkormányzat, több pénzt kap gépparkja fejlesztéséhez, karbantartásához). A magasabb létszám fenntartását azonban szociális alapon egyáltalán nem tartják indokoltnak. Az esetleges leépítéseket elsősorban a munkaerő alkalmatlanságával magyarázzák.

„A rászorultság szempontjából, mindenki ugyanúgy rászorul. Volt például olyanunk is, hogy ki kellett vennünk például gyerekeseket, azokkal is sok baj volt. A gyerekes szülők egymásnak estek, hogy ez 8-ra viszi reggel a gyereket az oviba, miért fél 9-kor jön dolgozni, miért nem 7-kor jön? Úgyhogy volt olyan gyerekes szülő, hogy gyerekes szülő létére meg kellett, hogy váljak tőle. Mondtam nekik, hogy itt nem, itt nem szabad csinálni, verekedtek itt kinn, a hivatal előtt a nők egymásnak estek. Sajnos a Polgármester is szemtanúja volt ennek, és mondta, hogy ő ezt nem viseli el, akár gyereke van, akár nem. Sajnos el kellett őt küldenem, mert bomlassza

a többi közösséget. Nehéz velük bánni, azt tudni kell. És ezt tényleg figyelembe kell venni a közmunkánál, meg ezeknél a rétegeknél. Hogy a ,90-es rendszerváltás óta nem egy, hanem lassan két generáció van, akik nem azt a példát látják a szüleiktől, hogy reggelről elmege dolgozni. Hanem azt látja, hogy apám az ágyba fekszik, cigizik és kapcsolgatja a tévét.” (*Aljegyző, „B” Település*)⁵

Mivel az önkormányzat többféle termelő tevékenységet folytat párhuzamosan a közfoglalkoztatás keretében, sokkal inkább munkáltatóként semmint a szociális transzferek újraelosztójaként tekint magára. A helyi hatalom a közmunkásokat sokkal inkább munkára fogásuk szerint, semmint szociális helyzetük alapján ítéli meg és foglalkoztatja, azaz a közfoglalkoztatás keretében munkára fogható és munkára nem/vagy eredménytelenül fogható munkavállalók szerint csoportosítja őket. Az elbeszélésekben világosan hátráltató szempontként jelennek meg azok a kényszerű munkavállalók, akik a feketepiacon alkalmi munkavállalóként folytatott tevékenységük folytán nem tudnak a közfoglalkoztatásban részt venni, őket az önkormányzat igyekszik a közfoglalkoztatási (és ezzel együtt a segélyezési rendszerből) is kiszorítani. Emellett az önkormányzat számára hátráltató tényezőként jelennek meg azok a rossz egészségi állapotban lévő közmunkások, akik gyakran mennek betegállományba, illetve gyakran maradnak távol a munkavégzéstől.

„Az meg aztán a polgármesternek lehet a problémája, ha olyan nyakas, hogy kirugdostatja ezeket az embereket. Csak nem tudom, hogy lehet máshogy? Mert ha az állam fizeti, és hagyjuk azt, hogy betegállományba legyenek, meg ne kelljen érte semmit csinálni ugyanúgy, mint azelőtt, hogy a segílyt megkapták, tehát én erre nem vagyok hajlandó. Tehát nyilván én nem mondhatom meg az orvosnak, hogy ki az, akit felvegyen és ki az, akit nem, de arra azért kérhetem, hogy működjön már közre abban, hogy tényleg a rászoruló, rászoruló, a beteg, beteg, de aki nem, az vagy itt van, vagy kirúgjuk, ha nem akarja csinálni. Ezért aztán voltak nekem konfliktusaim, velük is, meg mással is, de azt gondolom, hogy ezt azért mindenkinek meg kellene próbálnia, aki beleül ebbe a székbe, mert különben nem csináltunk semmit.” (*Polgármester, „B” Település*)

A *fejlesztő modell* esetében a helyi hatalom a közfoglalkoztatási helyek elosztásánál sokkal inkább a munkára való készséget és hajlandóságot és kevésbé a szo-

⁵ Az interjúk kapcsán egyértelműen megjelent a közmunkában résztvevők és a „problémás elemek” cigány származásának kérdése. Azaz, a szegénységgel kapcsolatos problémák a fejlesztői szempont miatt elsősorban mint a munkavállalók alkalmasságának problémája merül fel. Az ebből következő, a problémásnak vélt személyek kizárását célzó stratégiát pedig a „kemény kéz”, érdemesség stb., diskurzusaival és eszköztárával próbálják racionalizálni, ez pedig jól összecseng a településvezetők cigányságról kialakított képével, amit sokszor a problémák forrásaként jelölnek meg.

ciális szempontokat veszi figyelembe. A közfoglalkoztatásért felelős aljegyző azt is gyakran hangsúlyozza, hogy a közfoglalkoztatási munkaviszony nem tér el egy normális munkaviszonytól. Azt ugyan elismeri, hogy a bérezés jóval alacsonyabb, azonban ő, mint az önkormányzati gazdaság vezetője elsősorban gazdaságként és nem jóléti intézményként tekint a közfoglalkoztatásra, így saját magára inkább munkáltatóként semmint a szociális transferek elosztójaként tekint.

„Mondtuk nekik, hogy felelős, jó gazda módjára kell bánni az állam pénzével, és nem tehetjük meg azt, hogy az állam nekünk leküldi a bért, kifizetjük, kifizettetjük a kincstáron keresztül úgy, hogy arra nem jogosult. Mert hozzá van szokva a segélyezéshez, hogy a segély, az jár nekik mindig. Erre is úgy néznek, mint egy segélyre, hogy ez akkor is jár nekik, ha bemegyek, ha nem megyek be.” (Aljegyző, „B” Település)

Az önkormányzat számára a közfoglalkoztatás jelenlegi volumene tehát egyszerre nagy lehetőség (mind a dologi, mind a humán erőforrás tekintetében) és egyszerre jelent kihívást és terhet a helyi önkormányzat számára (vö. Molnár et al. 2018). A nagyszámú program illetve a sok futó pályázat nagy terhet ró az önkormányzat dolgozóira is, akik koordinálják a programokat és a közfoglalkoztatottakat.

„Az adminisztratív teher az nagy. Most gondoljunk bele abba, hogy ha foglalkozni kéne, ha én nem foglalkoznék közmunkával, ugyanannyi lenne a fizetésem, se több, se kevesebb. Én aljegyzőként vagyok itt és más, inkább nekem a jogi vonal lenne a témám, meg a szerződéses viszonyok fenntartása, kapcsolattartások, nem pedig a közmunka. De nincs más, aki csinálja a közmunkát, ezért az én nyakamba maradt ez, szívesen csinálom is. Emellé oda lesz hívva a munkaügyi ügyintézőnk is, hogy ő most hatvan ember több kínja-bajával foglalkozik, betegállományba van, szabadságon van.” (Aljegyző, „B” Település)

A terhek ellenére az önkormányzat vezetői eltökéltek a folytatásban és céljuk a termelési tevékenységek kiterjesztése és a termelési folyamatok tökéletesítése. A mezőgazdasági START programokért felelős aljegyző a programok és tevékenységek kiszélesítésével és a munkaerő további szelekciójával számol. Elmondása alapján a település akkor is folytatná valamilyen keretek között a termelési tevékenységet, ha a közmunkaprogramok központi állami támogatását drasztikusan megvágják.

A „fejlesztő modellből” világosan látszik, hogy a magas ráfordított idő ellenére a település vezetése a közfoglalkoztatásra fontos gazdasági lehetőségként tekint. Ennek következtében a közfoglalkoztatás jóléti aspektusai háttérbe szorulnak és a településvezetés a közfoglalkoztatásra aktív településfejlesztő eszköznek tekinti, amely egyúttal hozzájárul a helyi társadalmi feszültségek mérsékléséhez és a helyi

társadalmi különbségek újatermeléséhez a közfoglalkoztatottak és a faluvezetés között fennálló viszony létrehozásán keresztül.

5. A modellek kialakítását befolyásoló tényezők

Tanulmányunkban arra kerestük a választ, hogy milyen tényezők befolyásolják a közfoglalkoztatási programok megvalósulásának és az ahhoz kapcsolódó javak újraelosztásának lokális sokszínűségét. Esettanulmányunkban két, közel azonos társadalmi-gazdasági pozícióval bíró települést vizsgáltunk, amelyek esetében a közfoglalkoztatási modellek és a hozzá kapcsolódó újraelosztási mechanizmusok rendkívül különbözők voltak.

Elemzésünkéből az rajzolódik ki, hogy a helyi szinten kialakult, decentralizált közpolitikai modellek sokszínűségét (1) a lokális társadalmi sajátosságok és az abból fakadó politikai mozgástér, (2) a helyi hatalmi viszonyok alakulása és (3) az ebből fakadó politikai-társadalmi cél- és eszközbeli különbségek jelentősen befolyásolják.

A két település vizsgálata kapcsán fontos figyelembe venni a helyi politikai életben mutatkozó különbségeket. Míg „B” Településen a polgármester egyedüli indulóként a kormányzó párt színeiben maximális felhatalmazással irányíthatja a települést, addig „A” Településen két helyi politikai elitcsoport versengése határozza meg a település közéletét. Míg „B” Településen a polgármester és a helyi állam képviselői egyfajta hegemon szerepben vannak, addig „A” Településen a helyi állam politikai felhatalmazása jóval gyengébb (jó példa erre a 2015-ös időközi önkormányzati választás is). *Míg a szociális modell elveinek kialakításában jelentős szerepet tölthet be az a megfontolás, hogy a versengő elitcsoport jelentette veszélyt azzal lehet megelőzni, ha a helyi társadalom valamennyi rászoruló – és így jóléti ígéretekkel elcsábíthatónak vélt – csoportját konszolidálják, illetve a regnáló elithez kötik, addig ez a szempont a hegemon helyzetű „B” Település polgármestere számára nem vetődik fel.*

A modell elvei mellett, a *politikai erőviszonyok a modellt működtető aktorok összetételét* is befolyásolhatják. A közmunkaprogramok működtetésére mind a két településen olyan új alkalmazások születtek, amelyek a közmunkaprojektek irányításához kötődtek. Míg „A” Településen ez a korábbi, társadalmi megbízatású alpolgármester főállású alpolgármesterré válását jelentette, addig „B” Településen egy új aljegyző irányítja a közfoglalkoztatási programot. „A” Településen nem csak az alpolgármester, de a projekteket irányító csoportvezetők is helyiek, és szemmel láthatóan jó viszonyt ápolnak egymással, a közmunka modelljére vonatkozóan egységes véleményeket fogalmaztak meg. „B” Településen ezzel szemben az aljegyző másik településen lakik, és tulajdonképpen a tapasztalata miatt került a településre. A kívülálló szerep azt is lehetővé teszi, hogy a polgármester helyett a szigort képviselje és vállalja a konfliktusokat a programok lebonyolításában. A jegyző mellett a Nonprofit Kft. vezetője is külső szereplő, ak-

kor költözött a településre, amikor elvállalta a Kft. vezetését. Így ők egyértelműen a „B” Település polgármesteréhez kötődnek.

Amennyiben csupán a konkrét alkalmazásokat tekintjük, azok klasszikus esetei a projektosztályba tartozó szereplők megjelenésének vagy megerősödésének, létszámuk növekedésének. (ld. Kovách – Kucerová 2006) A „projektosztály” megerősödését azonban nem kizárólag a projektek volumenének változásai, a programok szerkezetének komplexebbé válása és az ezzel járó adminisztratív terhek növekedése okozza, hanem az is, hogy a helyi hatalom stabilabb támogatásra számít az új szereplőktől.

Az elemzésből az is kiderül, hogy ***részben a helyi önkormányzat szerkezeti különbségei határozzák meg a közfoglalkoztatás helyi jellegét*** is. A gondos és perspektivikus tervezést igénylő, termelői tevékenységekkel is számoló START munkaprogramok inkább az erős és hegemon önkormányzattal bíró „B” Települést jellemzik, ahol egyfelől a polgármester politikai felhatalmazása, másfelől pedig a településen kívülről érkező „szakértői gárda” együttműködése alapozza meg a programok sikerességét. ***A fejlesztő modell esetében a közfoglalkoztatás prioritást élvez, és a helyi hatalomhoz köthető termelés és elosztási folyamatokon keresztül sokkal inkább a helyi hatalom megerősítésére, semmint a széles körű újraelosztásra törekszik.*** Ezzel szemben a megosztott és politikai legitimitációval kevésbé rendelkező „A” Település vezetése inkább a kisebb, de biztosabb programok működését vállalja és nagy hangsúlyt helyez a programok inkluzív jellegére, azaz hogy lehetőleg minden rászoruló bekerüljön a közfoglalkoztatási programba.

Tanulmányunk nem csupán arra világított rá, hogy azonos térbeli-társadalmi pozícióval bíró települések mennyire eltérő közfoglalkoztatási modelleket tarthatnak fent, hanem arra is rámutat, hogy melyek lehetnek azok a tényezők, amelyek a decentralizált működésből fakadó modellek sokszínűségét létrehozzák. A közfoglalkoztatás olyan közpolitikai intervenció a települések életében, mely nem csupán a segélyezést helyettesíti, hanem hozzájárul a települések gazdasági működéséhez, meghatározza a széles értelemben vett javak társadalmi elosztását.

Kutatásunk elsősorban a települések, illetve a közfoglalkoztatást működtető szervezetek vezetőinek nézőpontját vizsgálta meg. Ezzel egyrészt rejtve maradt, hogy a közfoglalkoztatásban résztvevők hogyan rekonstruálják a közfoglalkoztatás és a helyi társadalom, illetve az erőforrások elosztásának viszonyát, másrészt nem tudtuk mélységében feltárni a tényleges elosztási mechanizmusokat sem. A lokális elit hatalomgyakorlási technikáinak mélyebb megértéséhez így a további kutatásoknak elsősorban az újraelosztás informális mechanizmusaira és mozgatórugóira kell koncentrálniuk.

Irodalom

- 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
- Bördös Katalin (2015): A közfoglalkoztatás intézményi környezete – történeti áttekintés. In: Fazekas Károly – Varga Júlia (szerk.): *Munkaerőpiaci Tükör 2014*, MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Kutatóintézet, Budapest 66–75.
- Burai, P. – Hack, P. (eds, 2011): *Corruption Risks in Hungary 2011: National Integrity System Country Study* (pp. 274): Transparency International, Berlin, Germany
- Czirfusz Márton (2015): A közfoglalkoztatás térbeli egyenlőtlenségei. In: *Munkaerőpiaci Tükör 2014*, MTA KRTK Közgazdaságtudományi Kutatóintézet, Budapest 126–138.
- Cseres-Gergely Zsombor – Molnár György (2014): *Közmunka, segélyezés, elsődleges és másodlagos munkaerőpiac*. Budapest: TÁRKI, 204–225. <http://old.tarki.hu/adatbank-h/kutjel/pdf/b331.pdf>
- Csillag, T – Szelényi, I. (2015): Drifting from Liberal Democracy: Traditionalist/Neo- conservative Ideology of Managed Illiberal Democratic Capitalism in Post-communist Europe. *Intersections. East European Journal of Society and Politics.*, 1(1), 18–48. DOI: <https://doi.org/10.17356/ieejsp.v1i1.28>
- Csoba Judit (2010a): *A tisztas munkas. A teljes foglalkoztatás: a 21. század esélye vagy utópia?* L'Harmattan, Budapest.
- Csoba Judit (2010b): „Segély helyett munka.” A közfoglalkoztatás formái és sajátosságai. In: *Szociológiai Szemle* 2010/1. 26–50.
- Darvas, Á. – Ferge, Z. (2013): Gyerekesély programok kistérségi alkalmazása. A gyakorlat dilemmái és tanulságai. In: Czibere I.–Kovács I.(szerk.) *Fejlesztés-politika, vidékfejlesztés*. Debrecen: Debreceni Egyetemi Kiadó, 169–215.
- Ferge Zsuzsa (2008): Miért szokatlanul nagyok a magyarországi egyenlőtlenségek? In: *Esély* 2008/2. 3–14.
- Ferge Zsuzsa (2017): *Magyar társadalom- és szociálpolitika 1990-2015*. Budapest, Osiris.
- Géza, D. T. (2014): *Az agglomerációk, településeggyüttesek lehatárolásának eredményei*. Területi Statisztika, 54(3).
- Hidas Zsuzsanna (szerk. 2014): *Agglomerációk, településeggyüttesek*. Budapest, KSH
- Kálmán Judit (2015): A közfoglalkoztatási programok hátttere és nemzetközi tapasztalatai. In: Fazekas Károly – Varga Júlia (szerk. 2014): *Munkaerőpiaci Tükör*, MTA KRTK Közgazdaságtudományi Kutatóintézet, Budapest, 42–58.
- Koltai Luca (2015): A közfoglalkoztatást szervezők és a közfoglalkoztatottak értékrendjei. In: Fazekas Károly – Varga Júlia (szerk. 2014): *Munkaerőpiaci*

- Tükör*, MTA KRTK Közgazdaság- tudományi Kutatóintézet, Budapest 100–110.
- Koós Bálint (2016): Közfoglalkoztatás mezőgazdaságban. In: *Tér és Társadalom* 2016/3. 40–62.
- Kovács, Imre (2007): A fejlesztéspolitika projektjesítése és a projektosztály. *Szociológiai Szemle*, 2007, 3–4.
- Kovács I – Kucerová, E. (2006): The Project Class in Central Europe: The Czech and Hungarian Cases, „*Sociologia Ruralis*”, No. 1, Vol. 46, s. 181–189.
- Kovács I – Kucerová, E. (2009): The Social Context of Project Proliferation – The Rise of a Project Class, „*Journal of Environmental Policy & Planning*”, Vol. 11, No. 3, pp. 203–220.
- Kovács Éva – Vidra Zsuzsanna – Virág Tünde (2013): *Kint és bent: lokalitás és etnicitás a peremvidékeken*. L'Harmattan, Budapest.
- Kovai Cecília (2016): Önellátó függőség. In: Kovács Katalin (szerk.): *Földből élők. Polarizáció a magyar vidéken*. Argumentum, Budapest. 137–160.
- Közfoglalkoztatás. (é. n.): <http://kozfoglalkoztatatas.bm.hu/> (Elérés: 2019. március 2.)
- Kuczi Tibor (2011): *Munkásprés. A munka kikényszerítésének története az ipari forradalomtól napjainkig*. L'Harmattan, Budapest.
- Molnár György – Bazsalya Balázs – Bódis Lajos (2018): *A helyi foglalkoztatási kezdeményezések központi támogatásának elosztási mechanizmusai*. Budapest: MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, 107 p. (2018) (Műhelytanulmányok = Discussion Papers; MT-DP – 2018/27)
- Nagy Varga Vera (1985): Szolgálók a fővárosban a Tápió vidékéről. In: Ikvai Nándor (szerk.): *A Tápió-mente néprajza*. Pest Megyei Múzeum Igazgatósága, Szentendre.
- Nyilas Mihály (szerk.) (2012): *Nemzetközi kitekintés a foglalkoztatási és jóléti politikák alakulásáról*. <http://oszkdk.oszk.hu/storage/00/01/39/88/dd/1/nemzkitfogl.pdf> (utolsó letöltés: 2019. 03. 20.)
- Scharle Ágota (2015): Közmunkaprogramok Szlovákiában. In: Fazekas Károly – Varga Júlia (szerk. 2014): *Munkaerőpiaci Tükör*, MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Kutatóintézet, Budapest 59–60.
- Sjöblom, S. (2006): Introduction: Towards a projectified public sector – project proliferation as a phenomenon. *Project Proliferation and Governance: The Case of Finland*, 9–31.
- Sjöblom, S. – Löfgren, K. – Godenhjelm, S. (2013): Projectified politics—temporary organisations in a public context. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 17(2), 3–12.
- Statisztikai definíciók: (é. n.): <http://kozfoglalkoztatatas.bm.hu/statisztika/terkep/definici.htm> (Elérés: 2019. március 2.)
- Szabó Andrea (2015): *A közfoglalkoztatás a gazdasági ciklusok kontextusában*. L'Harmattan, Budapest.

- Szalai Júlia (2002): A társadalmi kirekesztődés egyes kérdései az ezredforduló Magyarországon. In: *Szociológiai Szemle* 2002/4. 34–50.
- 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>
- Településsoros munkanélküliségi adatok. (é. n.): https://nfsz.munka.hu:443/Lapok/full_afsz_kozos_statiztika/full_afsz_telepulessoros_munkanelkulisegi_adatok.aspx (Elérés: 2019. március 6.)
- Tóth, I. J. – Hajdu, M. (2016): Korrupciós kockázatok, átláthatóság, közbeszerzések. In: Kolosi Tamás – Tóth István György (szerk. 2016.): *Társadalmi riport*, Tárki, Budapest.
- Váradai Mónika Mária (2016): Értékteremtő közfoglalkoztatás periférikus vidéki terekben. In: *Esély* 2016/1. 30–56.
- Varga Júlia (2015): Közelkép – Közmunka. Bevezető. In: Fazekas Károly – Varga Júlia (szerk.) *Munkaerőpiaci Tükör 2014*, MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Kutatóintézet, Budapest 59-60.
- Voszka, É. (1994): The revival of redistribution in Hungary. *Acta Oeconomica*, 63–77.
- Voszka, Éva (2006): Uniós támogatások – a redistribúció új szakasza. *Külgazdaság*, 2006. június, 8–30.