



BELÜGYMINISZTERIUM

A közfoglalkoztatás aktuális kihívásai – javasolt fejlesztési irányok

tudományos-szakmai konferencia



2015. november 25.
Belügyminisztérium

Tartalom

A KÖZFoglalkoztatás AKTUÁLIS KIHÍVÁSAI – JAVASOLT FEJLESZTÉSI IRÁNYOK	3
A KONFERENCIA PROGRAMJA.....	6
Fazekas Károly: Közfoglalkoztatás, foglalkoztatáspolitikai, gazdasági növekedés	8
G. Fekete Éva: A közfoglalkoztatás lehetőségei a helyi gazdaságfejlesztésben.....	12
Váradi Monika Mária: A közfoglalkoztatás, mint a szegénypolitika eszköze	16
Busch Irén: Közfoglalkoztatás, stratégia, elvárások, tendenciák	19
I. Pódiumbeszélgetés: Álláskereső, közfoglalkoztatottak	23
II. Pódiumbeszélgetés: Programok – Programtervezés, - irányítás.....	30
III. Pódiumbeszélgetés: Helyi gazdaság, helyi társadalom	39
ZÁRSZÓ	45

A KÖZFoglalkoztatás Aktuális Kihívásai – Javasolt Fejlesztési Irányok

A kiadvány a Belügyi Tudományos Tanács Közfoglalkoztatási Munkacsoportja (BTT-KM) és a Közfoglalkoztatási Statisztikai Elemzési Monitoring Főosztály tudományos szakmai konferenciáján elhangzott előadások és pódiumbeszélgetések összefoglalóit tartalmazza. A BTT-KM – a közfoglalkoztatás komplex célkitűzésének megfelelően – különböző szakterületeket képviselő, neves kutatókból és szakértőkből álló testület, amelyik azzal a céllal alakult, hogy a minisztérium a közfoglalkoztatás tervezésekor és irányításakor a témával foglalkozó kutatások tudományos eredményeire támaszkodhasson.



**A konferenciát dr. Hoffmann Imre
közfoglalkoztatási és vízügyi helyettes államtitkár nyitotta meg**

A korábbi kutatások a közfoglalkoztatás számtalan aspektusát feltárták, az eredményeket, és összefüggéseket az irányító szervezet eddigi működtetés során is igyekezett figyelembe venni. A közfoglalkoztatás rendkívül összetett jelenség, hatása több közpolitikai terület feltételrendszerét alakítja. A megfelelő stratégia megalapozásához, és a célravezető, hatékony intézkedések meghozatalához sokféle összefüggést kell figyelembe vennünk. Ezeknek a szempontoknak egy része az elméleti kutatások, másik részük a gyakorlati élet felől, elvárások és kihívások formájában érkezik az irányító szervezetek felé. Egyszerre kell

mérlegelni foglalkoztatáspolitikai, területfejlesztési szociálpolitikai és oktatáspolitikai szempontokat, hiszen az itt született beavatkozások meghatározók a fejletlen gazdasággal rendelkező térségek, és az ott lakó, gyakran halmozottan hátrányos helyzettel küszködők számára. A kutatások és a gyakorlati tapasztalatok is rámutatnak, hogy a közfoglalkoztatás minősége nagyban múlik az érintett térség gazdasági fejlettségén, a helyi munkaerőpiac állapotán, az adott területen élő és dolgozó közfoglalkoztatottak összetételén, illetve a közfoglalkoztatási program megvalósításának minőségén, a szervező aktivitásán, elkötelezettségén, kitartásán, szándékain és lehetőségein.



Prof. Dr. Bessenyei Lajos köszöntőbeszéde közben

A közfoglalkoztatást – a kezdeti terveknek megfelelően – a Kormány átmeneti foglalkoztatási formának tekinti, ahol segély helyett munkát és fizetést biztosít az álláskereső számára. A Belügyminisztérium prioritása továbbra is az, hogy a közfoglalkoztatásban részt vevők mielőbb el tudjanak helyezkedni az elsődleges munkaerőpiacon. Ezen szándék maradéktalan teljesüléséhez elengedhetetlen a munkaerő-piaci tendenciák ismerete. Ugyanakkor a terepen dolgozók számára világos, hogy a munkaerő-piaci eszközök alkalmazását sokszor szociális munkások, és közösség fejlesztő szakemberek több éves kitartó munkája kell, hogy kiegészítse, különben még a rendszeres munkavégzés is megghiúsulhat. Kevés olyan közpolitikai terület van, amelyik a különböző szakpolitikai intézmények helyi szintű együttműködését olyan mértékben igényelné, mint a közfoglalkoztatás.

A Belügyminisztérium Magyar Tudomány Ünnepe alkalmából szervezett rendezvénysorozatának keretében megrendezett konferencia célja volt, hogy fórumot teremtsünk a különböző szempontok aspektusok találkozására, esetleg ütköztetésére, valamint a kutatók és a különböző intézmények képviselőiben megjelennek megszólaltatásával információcserére, közös gondolkodásra és együttműködésre buzdítsuk a szakértőket és a közfoglalkoztatás megvalósításában érintett gyakorlati szakembereket. A kutatási eredmények és az érintettek válaszai, véleményei alapján mindnyájan jobban megismerhetjük azokat a mechanizmusokat, amik a döntéshozói szándék érvényesülését segítik, vagy éppen akadályozzák. Fontos a közfoglalkoztatással kapcsolatos elképzelések és tervek megismerése is, már csak azért is, hogy a megfelelő elképzelések kormányzati támogatást is kaphassanak.



Az elemzők számos, eddig még fel nem tárt kérdés megválaszolásával járulhatnak hozzá a közös tudáshoz. Említhetjük itt példaként a szakképzés és a közfoglalkoztatás kapcsolatának vizsgálatát, vagy a kiterjedt közfoglalkoztatás foglalkoztatás feltételeire, a bérszínvonalra, illetve a munkajogi védettségre gyakorolt hatását, vagy a feketefoglalkoztatás alakulásának kérdését. Nemcsak a szakirodalom, hanem a kiterjedt közfoglalkoztatás gyakorlatát intézményesítő gazdaságpolitikai vezetés is foglalkozott meg ezekhez a kérdésekhez kapcsolódó várakozásokat. A helyi gazdaságok és társadalom összefüggéseinek feltárása főként a gyakorlati szakemberek, a közfoglalkoztatók és a munkaügyi apparátusok szakértői számára nyújt segítséget: Nekik naponta kell szembesülniük a bevonásokkal kapcsolatos központi és helyi elvárások feszültségeivel, a szervezés gondjaival és az ösztönzés nehézségeivel.

A konferencia plenáris ülésén előadások hangzottak el a kérdés foglalkoztatáspolitikai vonatkozásairól, a közfoglalkoztatás helyi gazdaságfejlesztésben betöltött lehetőségeiről, közfoglalkoztatásról, mint a szegénypolitika egyik eszközéről és a közfoglalkoztatás legfőbb tendenciáiról. A délutáni pódiumbeszélgetések a „közfoglalkoztatottak, álláskereső”, a „programok–programtervezés–irányítás”, valamint a „helyi gazdaság, helyi társadalom” témacsoportok köré szerveződtek. Jelen kiadvány a konferencián elhangzottak rövid összefoglalására vállalkozik.

A KONFERENCIA PROGRAMJA

A közfoglalkoztatás aktuális kihívásai – javasolt fejlesztési irányok tudományos-szakmai konferencia

2015. november 25.
Belügyminisztérium
1051 Budapest, József Attila utca 2-4.

A konferencia védnöke: dr. Felkai László
Belügyminisztérium, közigazgatási államtitkár
Belügyi Tudományos Tanács, elnök

PLENÁRIS ÜLÉS

Belügyminisztérium, Márványaula

10⁰⁰-10²⁰ – Megnyitó, köszöntők

Dr. Hoffmann Imre PhD

közfoglalkoztatási és vízügyi helyettes államtitkár
Belügyminisztérium (BM)

Prof. Dr. Besenyei Lajos

rector emeritus

MTA IX. Osztály Statisztikai és Jövőkutatói Tudományos Bizottság, társelnök

10²⁰-10⁴⁰ – Közfoglalkoztatás, foglalkoztatáspolitikai, gazdasági növekedés

Dr. Fazekas Károly CSc

tudományos főmunkatárs

Magyar Tudományos Akadémia, Közgazdaság- és Regionális Tudományi
Kutatóközpont főigazgató, Közgazdaság-tudományi Intézet

10⁴⁰-11⁰⁰ – A közfoglalkoztatás lehetőségei a helyi gazdaságfejlesztésben

Prof. Dr. habil. G. Fekete Éva CSc

tanszékvezető, egyetemi tanár

Miskolci Egyetem, Gazdaságtudományi Kar, Világ- és Regionális Gazdaságtan
Intézet, Munka- és Társadalom-gazdaságtan Intézeti Tanszék

11²⁰-11⁴⁰ – A közfoglalkoztatás, mint a szegénypolitika eszköze

Dr. Váradi Monika Mária

tudományos főmunkatárs

Magyar Tudományos Akadémia, Közgazdaság- és Regionális Tudományi
Kutatóközpont, Regionális Kutatások Intézete,

11⁴⁰-12⁰⁰ – Közfoglalkoztatás, stratégia, elvárások, tendenciák

Busch Irén

főosztályvezető

BM, Közfoglalkoztatási Statisztikai, Elemzési és Monitoring Főosztály

I. PÓDIUMBESZÉLGETÉS – Közfoglalkoztatottak, álláskereső

Moderátor: Dr. habil Csoba Judit PhD

Debreceni Egyetem Bölcsészettudományi Kar, Politikatudományi és Szociológiai Intézet, Szociológia és Szociálpolitika Tanszék, tanszékvezető, egyetemi docens

Felkért hozzászólók

- **Koltai Luca**, Habitat for Humanity Magyarország, operatív vezető
- **Ádám Sándor**, NGM, Foglalkoztatási Programok Főosztály, főosztályvezető
- **Mártonfi György**, Oktáskutató és Fejlesztő Intézet, tudományos munkatárs
- **Bódy Éva**, EMMI, Szociális és Gyermekjóléti Szolgáltatások Főosztálya, mb. főosztályvezető
- **Matusz Tamás**, Hidvégardó, polgármester

II. PÓDIUMBESZÉLGETÉS – Programok – programtervezés – irányítás

Moderátor: Dr. Scharle Ágota PhD

Budapest Szakpolitikai Elemző Intézet, ügyvezető partner, kutató munkatárs

Felkért hozzászólók

- **Lőrincz Leó** BM, Közfoglalkoztatási és Vízügyi Helyettes Államtitkárság, közigazgatási főtanácsadó
- **Sztojka Attila**, EMMI, Felzárkózási Fejlesztések Főosztálya, főosztályvezető
- **Tóthné Pintér Julianna**, Tolna megyei Kormányhivatal, Közfoglalkoztatási Osztály, osztályvezető
- **Bogdán László**, Cserdi, polgármester
- **Sztolyka Zoltán**, Rozsály, polgármester
- **Tamási Ildikó**, Nógrád megyei Kormányhivatal, Foglalkoztatási Főosztály, főosztályvezető

III. PÓDIUMBESZÉLGETÉS – Helyi gazdaság, helyi társadalom

Moderátor: Dr. Csöte András PhD

Hétfa Kutatóintézet, igazgató

Felkért hozzászólók

- **Susztar Zsolt**, BM, Közfoglalkoztatási Stratégiai és Koordinációs Főosztály, referens
- **Véghelyi Balázs**, EMMI, Felzárkózási Fejlesztések Főosztálya, referens
- **Fekete László**, NGM, Foglalkoztatás-stratégiai Főosztály, főosztályvezető-helyettes
- **Dr. Németh Nándor**, Máltai Szeretetszolgálat, projekt koordinátor
- **Szabó Gellért**, Szentkirály, polgármester, Magyar Faluszövetség, elnök

PLENÁRIS ÜLÉS

14⁴⁵-15³⁰ **A pódiumbeszélgetések moderátorainak összefoglalói**

15³⁰-16⁰⁰ **A konferencia összegzése, zárszó**

Fazekas Károly¹:
Közfoglalkoztatás, foglalkoztatáspolitikai, gazdasági növekedés

Előadása bevezetőjében Fazekas Károly a kutatók és a szakpolitika eltérő nézőpontjáról beszélt: míg a szakpolitika lehetőségeit korlátozzák a rövidtávú intézményi és politikai korlátok, addig a kutatók gondolkodásában az intézmények nem adóttak, hanem lehetőségek.



Dr. Fazekas Károly CSc

„Kutatók és szakpolitikusok közös kérdése az kell, hogy legyen, hogy milyen társadalmi és gazdasági összefüggések alakítják egy nemzetgazdaság növekedési potenciálját, és hogy ebben milyen szerepet játszhat a közfoglalkoztatás.”

A Fazekas Károly vezette intézet számos kutatása foglalkozott a közfoglalkoztatás különböző aspektusaival, az előadás Scharle Ágota, Köllő János, Molnár György, Cseres-Gergely Zsombor kapcsolódó kutatási eredményei alapján elemezte ennek a szakpolitikai beavatkozásnak az alkalmasságát.

¹ Dr. Fazekas Károly CSc az MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont főigazgatója, a Közgazdaságtudományi Intézet tudományos főmunkatársa

Az alulképzettek és a képzettek foglalkoztatási esélyeinek különbsége a nagy transzformációs visszaesést követően sem csökkent: a közfoglalkoztatás nélkül a 8 és annál alacsonyabb iskolai végzettséggel rendelkezők körében a legnagyobb a lemaradásunk az érett piacgazdaságokhoz képest. Számba véve ennek strukturális feszültségnek a következményeit – az előadó szerint – fel kell tenni a kérdést, hogy valóban lemondhatunk-e növekedési potenciálunk egy részéről.

A 2011-et követő szabályozásváltozások kiinduló feltételezése az, hogy munkakínálati beavatkozásra van szükség a segélyezés csökkentésével, és a minimálbérnél kisebb jövedelmet biztosító foglalkoztatással. Az előadásban ismertetett, egyébként Köllő János egy korábbi, a közgazdaságtudományi társaság vándorgyűlésén elhangzott értelmezési keretében a közfoglalkoztatás a jobb gazdasági ösztönzést elérni szándékozó kormányzati célrendszerben kap szerepet, és – az előadó szerint – beleillik abba elképzelésbe, ahogyan a jelenlegi kormány az állampolgárok oktatásrendszerbeli, és munkapiaci magatartását alakítani akarja.

Csak hogy az oktatás és a foglalkoztatás strukturális feszültségeinek okait a szakpolitikai stratégiák rosszul diagnosztizálják, és ezért a gyógymód sem lehet megfelelő. Az alacsony iskolai végzettséggel rendelkezők alul-foglalkoztatásának csökkentésére nem lehet jó eszköz a szakképzés kiterjesztése, mert annak mértéke a rendszerváltás követően nem szorult vissza. Az általános képzés arányának csökkentése a gyakorlati képzés javára az európai tendenciával szembe megy, a jól működő duális képzést működtető Németországban az általános képzés óraszama másfélszer akkora, mint Magyarországon. A specifikus tudás pedig hamar elértéktelenedik a gyors technológiai fejlődés miatt. A korai szelekció következménye a romló átlagos minőség. A túlképzés diagnózisára épülő átalakítások eleve eltekintenek attól a tényről, hogy a képzésnek még európai viszonylatban is magas a munkapiaci hozama. Még a bölcsészeti és társadalomtudományos képzésekből kikerülő elhelyezkedési esélyei is magasak, ezért a képzésben résztvevők számának csökkentése hibás, és káros is a szegény gyerekek mobilitási esélyeinek csökkenése miatt.

A „*kudarcokra kizárással válaszoló oktatási rendszer*” közvetlenül, a – gyakorlatorientált, erősen specifikus – szakképzés a megszerzett tudás gyors előregedésén keresztül, közvetve juttat a közfoglalkoztatásba. A közfoglalkoztatás működéséről az eddigi kutatásokból tudjuk, hogy a kiadásai kiszorítják az aktív munkaerő-piaci eszközök alkalmazhatóságát, munkaerő-piaci reintegráció esélyét nagymértékben csökkenti. Tudjuk továbbá, hogy a közfoglalkoztatottak zöme olyan munkahelyeken dolgozik, ahol mindenki, vagy majdnem mindenki közfoglalkoztatott, és ez még az alacsonyabb munkanélküliséggel leírható térségekben is így van. Élénkebb munkaerőpiaccal rendelkező településeken nagyobb

mértékben visznek be közfoglalkoztatottakat valódi gazdasági szervezetekbe, de az elkülönítés ott is erőteljes, ez pedig rontja az elhelyezkedési esélyeket.

Az elmondottakból megállapítható, hogy az érintett szakpolitikák diagnózisa több összefüggés tekintetében is téves, így az alkalmazott terápia több helyen is figyelmen kívül hagyja a nem szándékolt mellékhatásokat. Ráadásul nem adressálja a kulcskérdést, hanem úgy próbálja megoldani az alacsony képzettségűek problémáját,



hogy a munkapiaci részvételükről lemond, az oktatásból pedig kizárja őket. Példájában az előadó az alacsony képzettségűek munkaerő-piaci integrációjának norvég, magyar, és olaszországi gyakorlatát összehasonlító vizsgálat eredményeit ismertette. Az ebből a szempontból sikeres Norvégiában az alacsonyabb végzettségűek sokkal bonyolultabb, több munkafeladatból álló munkát végeznek, és a munkahelyükön és a lakhelyükön is a tudásfelhalmozás formális és informális forrásaiból is sokkal gyakrabban merítenek.

„Ebből is okulva az előadó szerint hosszú idő kitartó munkájával, a komplex, az iskolarendszer, a segélyezési rendszer, a felnőtt oktatás célirányos változtatásaival, és a munkahelyteremtést, a civil önszerveződések támogató és a legvégső esetben közfoglalkoztatást alkalmazó foglalkoztatáspolitikával lehet az alacsony iskolázottságúak foglalkoztatottsága terén sikereket elérni.”

A nagy volumenű közfoglalkoztatás keretein belül is van tere a korrekciónak: az álláskeresői járulékra jogosult időszak meghosszabbításával, álláskereső személyre szabott álláskeresői szolgáltatások támogatásával, és a munkanélküliséghez kapcsolódó juttatások reálértékének növelésével az elhelyezkedés esélyeit növelni lehetne. Számos tapasztalat igazolja, hogy hosszútávon az alacsony képzettségűek foglalkoztatási esélyeinek növelése a munkapiaci eszközök bővítésével, a beavatkozások komplexitásának és személyre szabottságának fokozásával, összetett, sok oldalról közelítő, a konkrét igényeket és

problémákat figyelembevevő eszköztár alkalmazásával lehetséges. Biztosítani kell az alkalmazott eszközök folyamatos hatásvizsgálatát, és szükség van egy, a munkapiac peremén lévő háztartások helyzetének megismerését szolgáló átfogó adatfelvételre.

G. Fekete Éva²:
A közfoglalkoztatás lehetőségei a helyi gazdaságfejlesztésben

Az előadás a helyi fejlesztés jelentőségének taglalásával és értelmezésével kezdődött. Ezt követően a közfoglalkoztatás helyi fejlesztéshez való kapcsolata, illeszkedésének lehetőségei kerültek górcső alá. Végül a differenciált helyi foglalkoztatási modellről, a helyi fejlesztések normatív vázáról, a gyakorlat elméleti kiindulópontjáról beszélt a professzorasszony



Prof. Dr. habil. G. Fekete Éva CSc

A helyi fejlesztés a lokalitás gazdasági kiürülésének és felértékelődésének folyamatában nyeri el a jelentőségét. A lokális gazdaság kiürülése két lépésben teljesedett ki: elsőként, a modernizáció folyamata a gyáripár területi koncentrációjával és a bolti kiskereskedelem hálózatosodásával írható le, másodszor pedig, a globalizáció folyamatában nemzetállam feletti irányítás és a szabályozás, az erőforrások áramlása, és más közvetítő mechanizmusok révén egységesedés zajlott le. A lokalitás gazdasági kiürülése a védekezést, a bezárkózást teszi logikussá, hiszen a helyi munkahelyek elvesztése, a helyi termék-előállítás

² Prof. Dr. habil. G. Fekete Éva CSc a Miskolci Egyetem Gazdaságtudományi Kar, Világ- és Regionális Gazdaságtan Intézet, Munka- és Társadalom-gazdaságtan Intézeti Tanszék, Tanszékvezető, egyetemi tanár

leépülése, az erőforrások kihasználatlansága, és a jövedelmek, pénzek kiáramlása a külső függést, a kiszolgáltatottságot erősíti.

A globalizáció a jól ismert összefüggés nyomán a lokalizáció felértékelődésének folyamatát is táplálja, és ennek következményeként kialakul, és egyre erőteljesebbé válik a lokalitások közötti verseny a befektetésekért, a lakosokért, a turistákért és nem utolsósorban a támogatásokért. Ebben a versenyben felértékelődnek a helyi erőforrások, és a cselekvési programok az új keresletek, illetve a korábbi erőforrások új hasznosítási lehetőségeit igyekeznek feltárni. A helyi fejlesztés valójában az ebben a folyamatban körvonalazódó esélyek kihasználására vonatkozó program.

Milyen elemei vannak egy helyi fejlesztésnek? A fejlesztés a helyi szükségletek teljesebb és a korábbinál szélesebb körű kielégítését szolgálja. Alapvetően helyi kezdeményezés mozgatja, és helyi erőforrásokra épít, úgyis, hogy a helyieket vonja be a programba. Helyi kontroll alatt valósul meg és tervszerű, tudatos beavatkozás a helyi fejlődési folyamatokba. Hogyan teljesülnek ezek a követelmények a közfoglalkoztatás esetében?

„Jóllehet, a szomszédos falvak által megvalósított, ugyanazt a terméket előállító programok támasztanak némi kétséget, de alapvetően azért elmondható, hogy a programok helyi szükségletek elégítenek ki.”

Más kérdés, hogy számos olyan helyi szükséglet van, ami egyelőre kimarad a programszervezők látóköréből. Az alapvetően helyi kezdeményezés, és a helyi kontroll is részben az önkormányzat aktivitása mértékében megvalósul ugyan, de ami a forrásokat illeti – központi programról lévén szó – jelentős a külső befolyás, meghatározottság. Ami az emberi erőforrást és a helyiek bevonását illeti, a közfoglalkoztatás megfelel a helyi fejlesztés általunk támasztott követelményeinek, de kapcsolódása a helyi fejlődési folyamatokba sokszor esetleges, sok esetben a foglalkoztatási kényszer nehezen egyeztethető össze a formálódó gazdasági programmal.

A következő pár percben az előadó integrált helyi fejlesztés feltételrendszerét elemezte. A mobilizálható helyi erőforrások, a helyi szükségletek, és a bevonható külső erőforrások számbavételénél felszínre kerülnek mindazok az adottságok és lehetőségek, amik a fejlesztést meghatározzák. A felvázolt összefüggések szerint, mind a mobilizálható erőforrások fajtái, minősége, mind szükségletek és a bevonható külső erőforrások mélyen

ható, a konkrét településre jellemző adottságoktól, és folyamatoktól függnék. A makrofolyamatok, és az előadásban hely szellemeként aposztrofált, – a földrajzi helyzettől a jellemző gazdasági struktúra a népesség összetételén át a lakosság összetételéig – leginkább szocio-kulturális adottságok közvetlenül és közvetve is hatnak az egyes feltételekre. Ráadásul a helyi szükségletek attól is függnék, hogy a szomszédságban milyen igényeket lehet magas szinten és olcsón kielégíteni, mint ahogy a már említett verseny a jelenben és a múltban is alakítja egy-egy település profilját, jellemző gazdasági struktúráját.

Ha a feltételek előteremtése szempontjából a közfoglalkoztatásnak előnyei és hátrányai vannak. nagy előny a munkalehetőség, és a közfoglalkoztatás fontos szerepet játszik a lakossági igények kielégítése tekintetében is. A helyi szükségletek kielégítése szempontjából annak is nagy a jelentősége, hogy a



közfoglalkoztatás lehetőséget ad a helyi források kiváltására. Ami a helyi erőforrások mozgósítását illeti, nagy előny, hogy szerepet vállal a helyi alapanyagok felfedezésében, előállításában, és vannak programok, amik a helyi energiaforrásokat bővítik. Az értékteremtő programok eredményeként hozzáadott érték keletkezik. A külső források bevonása tekintetében előnyös a bér és járulékainak támogatása, és a programok által lehetővé tett eszköz-beszerzés. A problémák jelentős részét ismerjük a szakirodalomból. A burkolt önkormányzati finanszírozással, a tevékenységek szűk palettáján, meg a divatos tevékenységek elvégeztetésével korlátozza a kielégíthető helyi szükségletek körét. Ráadásul konkurenciát teremt a helyi vállalkozóknak, és kiszoríthatást is gyakorol. A helyi erőforrások mozgósításának is akadályozója lehet, ha miatta rejtve, kihasználatlanul maradnak erőforrások. A leggyakoribb kritikák egyike, hogy a túlméretezett létszám egyrészt hatékonytalan munkavégzés, másrészt bentrekedést implikál. A településre korlátozódó szervezés miatt növeli a település zártságát, és beszűkíti az amúgy is szűk partnerséget. A kiszolgáltatottságot növeli az, hogy a helyi fejlesztés a közfoglalkoztatás miatt egyoldalú, központi forrást igénybe véve valósul meg.

Az előnyök és problémák mérlegét megvonva az előadó megállapította, hogy a közfoglalkoztatás nagy lehetőség, de nem elégséges, sőt veszélyes is lehet a helyi fejlesztés szempontjából. Ezt követően az előadó a differenciált helyi foglalkoztatás modelljét, az

alapelveket, a lehetséges szinteket, illetve a differenciált helyi foglalkoztatással kapcsolatos elvárásokat ismertette.

„Abból érdemes kiindulni, hogy mindenki alkalmas, vagy alkalmassá tehető valamilyen társadalmilag hasznos, értelmes tevékenység elvégzésére.”

Fontos, hogy a tevékenységeknek széles, egyénre szabott listáját lehessen kínálni. A foglalkoztatás legyen további munkavégzésre ösztönző, nyújtson sikerélményt az elvégzése. A díjazás a teljesítményhez igazodjon, és a különböző foglalkoztatás formákat (főállás, részmunkaidő, megbízás, önkéntes munka) kombinálva mind a foglalkoztató, mind pedig a foglalkoztatott igényeihez a lehető legnagyobb mértékben igazodjon.

A differenciált helyi foglalkoztatás modellje négy, egyre komplexebb szintet különböztet meg: A legalsó, az egyszerű tevékenységeken keresztüli, fejlesztő foglalkoztatást megvalósító, a második, a közösségi, önkormányzati és civil feladatokat ellátó, a harmadik az elsődleges munkaerőpiacon megvalósított bér munka, a negyedik pedig a társadalmi vállalkozásban megvalósított foglalkoztatás. A különböző szintek eltérő kompetenciákat igényelnek, különböző ösztönzők és eltérő munkatartalmak kapcsolódnak hozzájuk. A differenciált helyi foglalkoztatás megvalósítása részletes helyi szükségletlista, a helyi erőforrások ismerete, egyénekre lebontott kompetencia-térkép, a feladatra érett, alkalmazott szociális és gazdasági szakemberek, térségi és gazdasági hálózatok és differenciált külső támogatások rendelkezésre állást, és megfelelő színvonalú működését feltételezi.

Váradí Monika Mária³:
A közfoglalkoztatás, mint a szegénypolitika eszköze

Napjainkban a közfoglalkoztatás a munkanélküliség és a szegénység kezelésének univerzális közpolitikai eszközévé vált. Az előadó történelmi kitekintéssel indította előadását: 1994-ben a jövedelempótló támogatás feltétele a települési önkormányzattal való együttműködés volt. 2000-től a rendszeres szociális segély folyósításának feltételévé tették az önkormányzat által szervezett közcélú munkában való részvételt, az együttműködés törvényben rögzített követelménnyé vált. A kétezres évek közepétől kialakították az egyénre szabott beilleszkedési programok intézményi hátterét, majd áttértek a családi segélyezési rendszerre. Mindez kapacitásproblémákhoz vezetett, és az „Út a munkához” programnak megágyazó, nem egyszer etnikai színezetű társadalmi feszültségekhez.



Dr. Váradí Monika Mária

A 2008-as válság hatására egyre jobban megerősödött a workfare kiterjesztése iránti igény (segély helyett munka elve), továbbá megerősödtek a szegény- és romaellenes (vö. érdemes és érdemtelen szegények) diskurzusok. Az (alsó)középosztály lecsúszásából fakadó frusztráció és félelem a társadalmi szolidaritás gyengüléséhez vezetett.

³ Dr. Váradí Monika Mária a Magyar Tudományos Akadémia Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpontja Regionális Kutatások Intézetének tudományos főmunkatársa

Váradí Monika Mária szerint a válságot követően a szociális biztonság már nem alapvető jog. Az ország arra törekszik, hogy szociális biztonságot nyújtson állampolgárainak, akik már nem a megélhetésükhöz szükségesek, hanem a törvényben meghatározott támogatásra tarthatnak igényt, amely támogatások mértékét a közösség számára hasznos tevékenységhez igazodóan is meg lehet állapítani.

Létrehozták a közfoglalkoztatási jogviszonyt, és a közfoglalkoztatási bért minimálbérnél alacsonyabbra állították. Emiatt egy „másodrendű”, stigmatizált munkaviszony alakult ki, igaz az összeg a minimálbérrel párhuzamosan emelkedik 2011 óta, de elmarad minden olyan küszöbtől, amely a minimális megélhetés feltétele. Emellett lecsökkentették az álláskeresői járadék folyósítási idejét ezzel korlátozva az álláskereső és az elsődleges munkaerőpiacra való be/visszalépés lehetőségét. Csökkent a foglalkoztatást helyettesítő támogatás (FHT) összege, valamint szigorodtak a hozzáférés feltételei. Az ellátásra való jogosultság feltétele a közfoglalkoztatásban való részvétel, erős szankcionáló eszközök kapcsolódnak hozzá; munkakényszer, amely ugyanakkor (gyakran) az egyetlen lehetőség a formális munkavégzésre, megélhetésre.

„Jelen pillanatban nincs jobb megoldás, és nincs is más forrás, mint a közfoglalkoztatás. Ebből biztosítható, hogy legyen mit enni, hogy legyen az embereknek kicsit jobb megélhetése, és szépüljön a falu. Ésszerűen és emberségesen a közmunkát fel lehet használni példászerűen. Most ez a legjobb.”

Alapvetően támogató konszenzus övezi a segélyért munka elvét és gyakorlatát. Jobb a munka, mint a segély: karbantartja és teszteli a (tartós) munkanélküliek munkavégző képességét („a gyerek látja a szüleit dolgozni”). Lehetőséget nyújt a munkaerő költségkímélő foglalkoztatására, segíti a helyi feladatokat, fejlesztések ellátását. Ugyan a megélhetéshez nem elég a bér, de egyes esetekben évekig tartó munkaviszonyt és folyamatos bevételt jelent az érintett családoknak. Pozitív hozadék továbbá a helyi társadalmi béke fenntartása: nem fenyeget éhséglázadás, mérsékelhető a helyi (alsó)középosztály, ill. a nem roma lakosság elégedetlensége.

A közfoglalkoztatás, a workfare eszközeként lehet egy büntető, fegyelmező, az emberi méltóságot semmibe vevő, a kiszolgáltatottságot növelő rendszer, vagy egy szociálisan érzékeny, támogató, „emberi arcot” mutató, közösségépítő gyakorlat. A különbségek forrása

fakadhat a regionális elhelyezkedésből és a településméretből is. Meghatározó lehet a polgármester személye (politikai és esetleges gazdasági hatalmának jellege, helyi beágyazottsága, szerepfelfogása, szakmai háttere stb.), valamint a polgármester és a helyi elit/középosztály diskurzusai a szegénység forrásáról. A közfoglalkoztatottak nem egy homogén massa, különbségek vannak életkor, képzettség, munkatapasztalat, a közfoglalkoztatásban eltöltött idő, mobilitásra való hajlandóság, az elsődleges munkaerőpiacra való visszatérés esélye, és a szegénység mélysége mentén is.

A közfoglalkoztatási bér nem segít kiemelkedni a (mély)szegénységből. Szinten tart, megóv a további ellehetetlenüléstől, lesüllyedéstől („*ki tudják fizetni a számlákat*”), de fölhalmozásra nem ad lehetőséget, mobilitási pályákhoz nem segít. Kialakul a kiegészítő jövedelemszerzés kényszere, és lehetősége az informális munkavégzés különböző terepein (pl. mezőgazdasági napszám, de az időnőmunka lehetőségei a nyolcórás tartós közfoglalkoztatás mellett összeszűkültek). A keresleti oldalon jelentkező munkaerőhiány kormányzati szintű kezelésére való törekvés ellenére továbbra is informális alkuk és gyakorlatok jellemzőek.

A közfoglalkoztatottak un. csapdába kerülhetnek, kötődésük egyre rosszabb a piaci alapon szerveződő munka világához, álláskeresési intenzitásuk jelentősen csökken, az öngondoskodásra való hajlandóságuk gyengül. A közfoglalkoztatás, mint vágyott/lehetséges perspektívaként jelenik meg: „*a polgármester majd ad munkát*”.

„El tudunk-e képzelni olyan komplex és egyben differenciált rendszert, amelyik figyelembe veszi a közfoglalkoztatottak, a (tartós) munkanélküliek különböző csoportjainak helyzetét, a térségi, települési adottságokat, valamint munkaerő-piaci és szociális szolgáltatásokat, és gazdasági ösztönzőket kapcsol a közfoglalkoztatáshoz. Amelyben visszasegítik az elsődleges munkaerőpiacra azokat, akiknek erre esélyük van, támogatják a társadalmi vállalkozások létrehozását ott, ahol erre a feltételek adottak, felkészítik a munkaerőpiac peremén lévő fiatalokat a munkaerőpiacra való belépésre, és megóvják a legelesettebbeknek a végleges elnyomorodástól?(Pedig mindezeket várjuk, feltételezzük a közfoglalkoztatás rendszerétől.)”

Busch Irén⁴: Közfoglalkoztatás, stratégia, elvárások, tendenciák

Bevezetőjében az előadó azzal kezdte, hogy a korábban említett számos problémát az általa elmondottak más szemüvegen keresztül mutatnak majd be, ezzel is mutatva, hogy a közfoglalkoztatás szakmai irányítását végző Belügyminisztérium a problémákkal tisztában van, és keresi a megoldásokat.



Busch Irén

Előadását a fontosabb foglalkoztatási indikátorokból leszűrhető tapasztalatok bemutatásával kezdte. A foglalkoztatási ráta növekedése 2014-ben jelentősen meghaladta az unió foglalkoztatás-növekedésének átlagát. A foglalkoztatás növekedésben a közfoglalkoztatás jelentős szerepet játszott: míg a 2012-13 évi növekedés legjelentősebb forrása a közfoglalkoztatás volt, addig 2014 első negyedéve óta leginkább a közfoglalkoztatottak nélkül számított hazai foglalkoztatottak köre bővült.

A foglalkoztatás-növekedés eredményeként a magyar munkapiac foglalkoztatási rátája 2014-re megközelítette, bizonyos szegmensek tekintetében meg is előzte az EU-28-ak hasonló mutatójának értékét. A további növekedés egyik lehetséges útját továbbra is az atipikus munkák elterjedése jelenti, ez látszik abból, hogy mind a határozott idejű, mind pedig a részmunkaidő foglalkoztatás aránya jelentősen elmarad az európai átlagtól. Külön vizsgálva

⁴ Busch Irén a Belügyminisztérium Közfoglalkoztatási Statisztikai és Elemzési Főosztályának vezetője.

az egyes szegmenseket, megállapítható, hogy magas ugyan az oktatást és képzést elhagyók aránya, de arányuk nem haladja meg jelentősen az EU átlagot. A valódi problémát az okozza, hogy nagy részük a közfoglalkoztatásban köt ki, és később sem biztos, hogy visszatál a képzésbe, hiszen az élethosszig tartó tanulás mértéke jelentősen elmarad az EU-28-ak hasonló adatától.

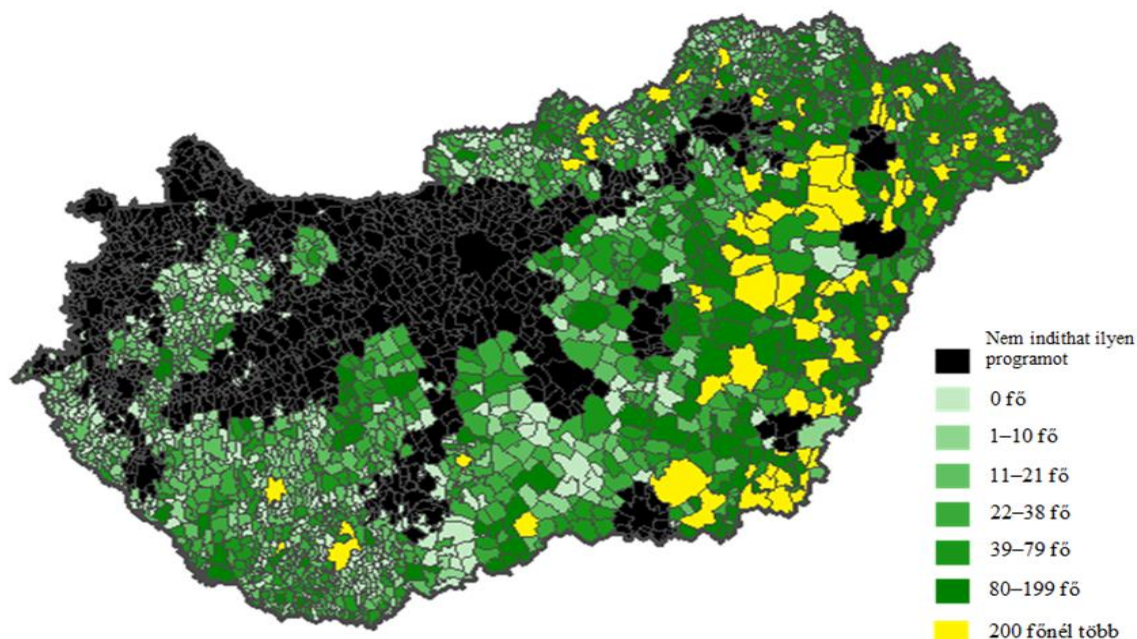
A közfoglalkoztatottak létszáma főbb típusonként 2011-2014 (fő)	zárónapi létszám		Résztevők havi átlagos létszáma		
	2011	2012	2013	2014	2015 1-9 hó
Hosszabb időtartamú közfoglalkoztatás	15 816	20 300	33 930	88 639	75603
Országos közfoglalkoztatási program	15 671	31 646	25 829	30 921	38858
Rövid idejű közfoglalkoztatás támogatása	40 350	216	-	-	-
Egyéb programok	3973	-	-	-	-
Kistérségi startmunka mintaprogram	-	40 251	66 909	59 290	88234
Összesen	75 810	92 412	126 668	178 850	202695

A közfoglalkoztatás adataira rátérve, elmondható hogy miközben 2011-ben még a rövididejű programok domináltak, mára már a kistérségi start mintaprogramok, vagy ahogy most hívjuk őket a járási programok foglalkoztatják a bevontak 43-44%-át.

„A programok megfelelő célzását mutatja, hogy a közfoglalkoztatottak összetétele legnagyobb mértékben az alacsony képzettségűek reprezentációját tekintve tér el az álláskeresők összetételétől.”

Amennyiben a megyei eloszlást vizsgáljuk előtűnik, hogy ott magas a közfoglalkoztatásba vonás aránya, ahol a munkaerőpiac pangó. Az is látszik azonban, hogy melyek azok a megyék, ahol a foglalkoztatási főosztályok különösen aktívak az eszköz alkalmazása terén. A közfoglalkoztatottak összetétele a jól ismert mintázatot mutatja: legnagyobb arányban a legjobb munkavállalási korúak (36,6%) férfiak (36,3%) általános iskolai végzettség nélküli álláskeresők (41,6%) válnak munkanélküliekké.

*A járási startmunka mintaprogramban részt vevő közfoglalkoztatottak havi átlagos száma településenként, 2015. III. negyedév**



*A közfoglalkoztatottak 7-9 havi átlagos száma alapján

Forrás: Saját számítás a BM adatai alapján. Készült az MTA KRTK Erőforrástérkép alkalmazásával

A mintaprogram indítására jogosult települések 18,4%-a, 404 település nem vesz részt ebben a típusú közfoglalkoztatásban.

2016-tól kezdődően új monitoring rendszer, vezérindikátorok, illetve – az évenkénti startégiai célokhoz is igazodni képes – cél és kontextus indikátorok segítségével mérjük, illetve követjük nyomon a közfoglalkoztatás eredményességét. Az előadó a teszteredményekeken illusztrálta a beragadási, és a célzási indikátor méréseit. Előbbi a közfoglalkoztatás előtörténetéből, a belépést megelőző 3 évben közfoglalkoztatásban töltött idő sávjában mérhető gyakoriságok alapján méri a különböző dimenziók szerinti beragadást. A célzási indikátor azt mutatja, hogy milyen a közfoglalkoztatásba belépők összetétele a belépést megelőző 3 évben nyilvántrattott álláskeresői idő szerint, mennyire sikerült az eszközt a tartós munkanélküliek bevonására alkalmazni. A jelenlegi munkafázisban a teszteredmények elemzésével a statisztikusok a legmegfelelőbb sávhatárok és a megfigyelés alapegységein dolgoznak.

„2015-2016 a közfoglalkoztatás finomhangolásának, az elsődleges munkaerőpiac felé nyitás időszaka.”



Ennek 2015-ben megvalósított intézkedései főként jogszabályai változtatásokra koncentráltak: a közfoglalkoztatás egyes programokban 3 napos munkaerő-piaci szolgáltatással egészülhet ki. Az álláskeresés, illetve a munkakipróbálás ösztönzése érdekében igénybevehető fizetés nélküli

szabadság időtartama 90-ről 120 napra emelkedett, és az adminisztrációja is egyszerűsödött. Az egyszerűsített foglalkoztatás és a közfoglalkoztatás összeegyeztetése érdekében a munkaadók a következő évre vonatkozó igényeiket be kell, hogy jelentsék. Jogszabály rögzíti az egyszerűsített foglalkoztatásba történő közvetítést, és amennyiben a közfoglalkoztatott nem vállalja az egyszerűsített foglalkoztatást a közfoglalkoztatásból történő kizárással szankcionálhatják. Ugyanígy közfoglalkoztatásból való kizárással jár az, ha a munkavállaló a munkahelyét rendkívüli felmondással hagyja el.

Ami a jövő évi terveket illeti: új konstrukciók, illetve a régiek közfoglalkoztatottakra történő kiterjesztésének előkészületei zajlanak. A már legalizált elhelyezkedési juttatás a munkavállalót, a Munkahelyvédelmi Akció terv kiterjesztése a munkáltatót, és célzott bértámogatással pedig uniós forrásokból finanszírozott aktív eszköz is az elsődleges munkaerő-piaci elhelyezkedést ösztönzi majd. Az aktiváló elemek átalakításai az elsődleges munkaerőpiac igényei felé fordulnak majd, mind a képzések, mind pedig a munkaerő-piaci kompetenciák javítását célzó szolgáltatások kiterjedtebb alkalmazása tekintetében.

I. Pódiumbeszélgetés: Álláskeresők, közfoglalkoztatottak

A beszélgetés résztvevői alapvetően két kérdésre keresték a választ, a szerteágazó beszélgetés során azonban számtalan más érdeklődésre joggal számot tartó tapasztalat és elképzelés is felszínre került.



Az egyik, a beszélgetést strukturáló kérdés az volt, hogy milyen csoportjai vannak a közfoglalkoztatottnak, milyen szocio-demográfiai alcsoportok különíthetők el? Melyek a sikeres alcsoportok?

A közfoglalkoztatás, mint munkaerő-piaci eszköz célcsoportját – a központi foglalkoztatáspolitikai irányító hatóság szemszögéből – az alacsony végzettségű, tartós álláskeresők képezik. Ezek a csoportok az ország egyes térségeiben felülreprezentáltak az álláskeresők között. Az eszköz célzása alapvetően megfelelő, javítani a fiatalok és a magasan kvalifikáltak csoportjában szükséges a közfoglalkoztatás munkaerő-piaci esélyeket rontó hatása miatt. A célzás javítására a 2016 januárjában bevezetendő ügyfél profilling ad majd lehetőséget. Szükség lenne egy, a közfoglalkoztatottak szegmentálását és megfelelő eszközbe irányítását lehetővé tévő kategorizálásra is, hiszen a közfoglalkoztatottak között **van egy réteg, akik standard munkaerő-piaci eszközök segítségével azonnal nem is segíthetők ki**

a munkaerőpiacra, nekik mentálhigiénés segítségre, szociális szolgáltatásokra van szükségük.

A pályakezdő közfoglalkoztatottak közötti egyre nagyobb arányára mutatott rá egy, a közfoglalkoztatás elérhető eredményei szerint tipizáló, 2012-13-ban empirikust kutatást lefolytató szakértő, aki megállapította, hogy a pályakezdők végzettsége alacsonyabb, mint a közfoglalkoztatottak átlagos végzettsége. Az oktatáskutató empirikus tapasztalatai szerint a közfoglalkoztatás a lemorzsolódás-kimaradás közvetlen kiváltó okává vált esetenként: az iskolaköteles korhatár betöltésekor a családok egy része, mint keresőre, közfoglalkoztatottra tekint a gyermekekre. **Azokban az országokban, ahol 16 éves a korhatár, a bejelentett munkával nem rendelkező fiatalok fejlesztő képzésen kell, hogy részt vegyenek.**

A pályakezdők közfoglalkoztatásba vonása ellen szóló érv az is, hogy **a közfoglalkoztatás az esetek jelentős részében nem tud olyan munkát adni a számukra, ami a fejlődésükhöz hozzájárulhatna.** Sokkal inkább az a vélemény jellemző, hogy még a képzettek is elveszítik a meglévő készségeiket, csökkentve ezzel az elhelyezkedési, növelve beragadási esélyüket. Az ezzel összefüggő hipotéziseket – legalábbis az álláskeresési hajlandóság esetében – az **említett kutatás igazolta a szakértő szerint.**

A közfoglalkoztatás keretében végezhető munkával kapcsolatban ettől különböző véleményt fogalmazott meg a pódiumbeszélgetés polgármester résztvevője, aki azt tartotta fontosnak, hogy a **munkatevékenységek szervezőjén múlik,** hogy a közfoglalkoztatás mennyire tartja karban a képességeket, illetve mennyire segíti a készségek fejlődését. Saját praxisában arra törekedett, **hogy ne essenek ki a munkából az emberek, hogy a szakképesítéssel rendelkezők a szakmájukban dolgozzanak, és hogy a pályakezdő fiatalok szakmunkások mellett dolgozva,** szerezzenek olyan tapasztalatokkal, amikkel aztán könnyebben el tudnak helyezkedni.

A foglalkoztatásba vonás sorrendjéből egy újabb csoportosítás körvonalazódott: **elsőként a férfiaknak, a nőknek sokkal nehezebben lehetett hasznos tevékenységet biztosítani.** A polgármester beszámolója szerint az utóbbi teljesítéséhez már kellett az is, hogy munkahelyteremtéssel helyben megjelenjenek azok a befektetők, akik a nők számára alkalmas betanított munkát helybe hozták. A tradicionális családi megosztás miatt – ahogyan ez egy másik pódiumbeszélgetésen kiderült – a nők esetében különösen preferált a helyben végezhető munka.

A nők közfoglalkoztatásba vonása mellett szóló érvként hozható az oktatáskutatónak az a tapasztalata, hogy a roma etnikumba tartozók gyengén teljesítő alsó hatodában a munkaerő-piaci részvételét akadályozza, hogy számukra nincs megfelelő képzés, a

szakképzés relevanciája kicsi, és nincs motivációs ereje. Ezzel szemben a férjhez menés, és a családalapítás nemcsak örömforrás, hanem biztonságot is jelent a nőnek, hiszen a férfi majd eltartja a családot.

A beszélgetés résztvevői egyetértettek abban, hogy **minél távolabb van valaki a munkaerőpiactól**, minél összetettebb az a probléma halmaz, ami akadályozza a részvételben, **annál nehezebb és költségesebb az integrációja**.



A kivezető hosszú út részleteinek tárgyalása főként az a megfelelő eszközök megválasztásának kérdéséhez vezet át, de a közfoglalkoztatottak leírásakor és a különböző szegmentumok leírásakor is felmerült az a kérdés, hogy vajon vannak-e tartalék energiák, az integráció hosszú, kitartást igénylő programjához? Vajon nincsenek-e

olyan rétegei a közfoglalkoztatottaknak, akik túlságosan türelmetlenek, és/vagy motiválatlanok a hosszú út bejárásához?

Az oktatáskutató **a picikori helytelen szocializáció és a pedagógiai paradigma kudarcait látja a kitartás hiánya, és a nehéz motiválhatóság hátterében**. Az elbizonytalanodó egyéni és társadalmi perspektíva is magyarázhatóvá, de az azonnali jutalmazásra biztató fogyasztói társadalom is megértővé tesz a türelmetlenséggel szemben. **Türelmetlen az intézmény rendszer is: irreális elvárásokat támaszt, amikor egy munkaszocializációs hiányosságokkal küszködő tartós álláskeresőtől elsődleges munkaerőpiaci elhelyezkedést vár**. A foglalkoztatási részlegekben dolgozók felé a különböző programok indikátorai ezeket az elvárásokat közvetítik. Ráadásul a segélyezés kialakult rendszere is túlélésre nevel, nem pedig hosszú távú gondolkodásra.

A motiválatlanság két másik fontos tényezőjére mutat rá a hallgatóság soraiból egy foglalkoztatási főosztályvezető. A **közvetítési kudarcok** nagyban járulnak hozzá az elkeseredéshez, az elutasítások azt az attitűdöt erősítik, hogy a munkaerőpiac az a hely, ahol engem bántanak, inkább nem is próbálkozom. De ennél fontosabb az, hogy **a közfoglalkoztatási bér és a reális kínálati bér közötti 25 000 Ft-os bértöbblet** nem motivál elhelyezkedésre, ha pedig a már említett érvek mellett a munkahely megközelítésének költségeit és a munkahelyre járás miatt indokolt ruházkodási és létfenntartási költség többletet

számítom, akkor végképp **nem éri meg vállalni a bizonytalanabb, és rossz munkajogi védettséggel jellemezhető állást.**

*

Mielőtt pedig a második, az elhelyezkedéshez szükséges támogatás és szolgáltatás kérdésére is rátérnénk azt a kérdést is meg kell válaszolni, hogy egyáltalán **van-e olyan munkahely a környéken, ahova az alkalmas, vagy alkalmassá tett közfoglalkoztatott kijuttatható?**

Az egyik féle véleményt a foglalkoztatáspolitikáért felelős szaktárca képviselője és a kutató, a másik féle véleményt a polgármester foglalta el ebben a kérdésben. A gazdaság élénkülésével több térségben és már szakképzetlenek által is betölthető állások esetében is megjelent a munkaerőhiány. A foglalkoztatási szolgálat válasza a munkaerőpiac ilyen típusú feszültségeire a mobilitási támogatás. Csakhogy a motivált, piacképes munkaerőforrás elvándorlása a településekről – a polgármester szerint – a falvak elnéptelenedéséhez, illetve szegregátumok, telepes települések kialakulásához vezet. A helyi gazdaság és a közfoglalkoztatás kapcsolatának megvitatása egy másik beszélgetés témája volt, ezért ebben az összefoglalóban az itt megszólaló polgármester álláspontjának, illetve cselekvéstervének az ismertetésre szorítkozunk. A polgármester a kérdés kapcsán arról számolt be, hogy szaktanácsadók segítségével, és az illetékes munkaügyi szervezet által kínált eszközökkel, és más pályázatokkal **a faluba hozta a befektetőket, és a munkahelyteremtés és a közfoglalkoztatás együttes alkalmazásával sikeresen kezelte a falu foglalkoztatási nehézségeit.** Jóllehet a határnyitást követően, a szlovák oldal gazdasági fejlődést jobban segítő térszerkezet (jó megközelíthetőség) segítségével a kétszer akkora megszerezhető jövedelemmel több jól használható szakemberét is elvitte a szlovák oldali termelőszövetkezet.

Idekapcsolódik a moderátor egy közbevetett kérdése, ami arról szólt, hogy a foglalkoztatási problémákkal küszködő polgármester inkább egy szövetkezeti elnökre hasonlít, aki a közösség fejlesztésével oldja meg a falu problémáit, vagy inkább vállalkozó polgármester, aki a piaci akadályok elhárításával egyengeti a falu fejlődésének útját? A polgármester szerint egy jó faluvezető mindkettő. Sem a község tagjairól és a **közösségfejlesztésről**, sem a **munkahelyek teremtésének fontosságáról** nem feledkezhet meg, egyidejűleg kell mind a kétféle eszköztárat készenlétben tartani és fejleszteni.

*

A második, fókuszba került kérdés a fejlődést, illetve a kivezetést segítő eszközökre vonatkozott. A munkaerőpiacért felelős tárca képviselője implicite egyetértett azzal, hogy a minimálbér és a közfoglalkoztatási bér közötti különbség nem ösztönzi az elhelyezkedést, a

rés szükségének az okára is rámutatott: a közfoglalkoztatás szociálpolitikai és foglalkoztatáspolitikai céljából egyik oldalról a **megélhetés költségei**, másik oldalról az **alacsony kínálati bérek szabják szűkre az ösztönzés lehetőségeit**.



Dr. habil Csoba Judit PhD, a pódiumbeszélgetés moderátora

A munkaerőpiacon történő elhelyezkedést segítő eszközökről gondolkodva a Busch Irén főosztályvezető asszony által bemutatott eszközök felsorolását a már említett mobilitási támogatáson kívül azzal egészítette ki, hogy uniós forrásokból újra finanszírozhatóvá válnak a **standard aktív eszközök**, a képzés, a bértámogatás és a munkaerő-piaci szolgáltatások. A standard eszközök helyi hasznosságával kapcsolatban a polgármester elmondta, hogy egyrészt csak azok a képzések érték meg, amik mögé már induláskor oda tudta tenni az állást, másrészt, sok ilyen garanciális elem nélkül lefolytatott képzés csak a csalódottságot növelte a beiskolázott munkanélküliekben, mert két évente beiskolázták őket úgy, hogy egyik képesítéssel sem tudtak elhelyezkedni. Ráadásul a képzés drága. Szerinte bértámogatásnak, de még inkább a munkahelyteremtés és a vállalkozóvá válás támogatásának sokkal nagyobb teret kéne engedni, mert a hátrányos helyzetű térségekben ezektől a támogatási formáktól remélhető a foglalkoztatás növekedése.

A standard munkaerő-piaci eszközök indikátor-vezérelte bevonásának hatékonyságával kapcsolatos kétségeket növelte a moderátor tanszékvezető asszony német példája is, ahol egyik oldalról igénybe nem vett szolgáltatások tömege – merthogy nem volt több olyan álláskereső akinek a bevonásától az indikátorok teljesülését remélték –, másik

oldalról pedig álláskereső tömege maradt ellátatlan, mert a korábbi fejlődési stádiumok bejárásához szükséges nagyobb mértékű forrás és hosszabb idő nem állt rendelkezésre.

Egy másfajta, munkavégzést ösztönző eszköz működtetéséről beszélt a polgármester: a negyedéves „péntekdélutánokon” megbeszélték az eredményeket, kiemelték azokat, akik sokkal járultak hozzá a közöshöz, és a gyengén teljesítőknek is elmondták, hogy jobban kell dolgozniuk, ha továbbra is a csapatban akarnak maradni. A falu a nyomát viseli az itt lakó embereknek, akik büszkén mesélhetik majd az unokájuknak, hogy ebben az útban, parkban, vagy bármiben a nagyapjuk munkája is benne van.

Az empirikus kutatást végző szakértő véleménye szerint azért lett ennyi közfoglalkoztatott, mert ez volt az elérhető eszköz, és a kiterjedt eszköz nem alkalmas ekkora tömegű, sokféle településen lakó, sokféle, egyéni jellemzőkkel leírható ember fejlesztésére, támogatására. Szerinte **szét kell választani a programokat** aszerint, hogy szociálpolitikai, vagy munkaerő-piaci reintegrációs, vagy munkaszocializációs **feladatokat** lát el és eszerint kell a közfoglalkoztatás tevékenységét, **a programban résztvevők körét kiválasztani és megválasztani a kiegészítő aktiváló elemeket**. Az utóbbiakkal szemben támasztható legfontosabb követelmény a profiling alapú célzás, az esetmenedzselés, az egyénhez választható szolgáltatási kosár, a fejlesztés hosszabb időtartamra szóló, kiszámítható, és ügyféllel együtt végzett tervezése.

Az oktatáskutató szerint az eszközcsomag elemeinek meghatározásakor az inaktívak, tipizálásából kell kiindulni. Ehhez kéne kutatni a kategóriákat, a területi és egyéni különbségeket. Másrészt figyelembe kell venni a tranzit foglalkoztatást támogató projektek tapasztalatait. A GINOP-ban most is van ilyen projekt. A közfoglalkoztatás és a **tranzit foglalkoztatás** kicsit versenyhelyzetben van, érdemes lenne tanulni belőle. Ezekben a projekteken együtt van képzés, támogatás és egyéni segítség. Ennek mintájára a közfoglalkoztatásban össze lehetne állítani a **kompetenciafejlesztés, az egyéni szocializáció és a szociális segítség egyéni, személyre szóló csomagjait**.

A szociális ellátásokért felelős szaktárca képviselője szerint a szociális szféra akkor tudja a lehető legnagyobb mértékben segíteni a tartós munkaerő-piaci beilleszkedést, ha a foglalkoztatási programelem köré komplex, sokféle szolgáltatást tartalmazó segítő tevékenységet telepít. Mint ahogy ezt a TÁMOP 5.3.1. program lehetővé tette. Akkor lehet sikeres a leghátrányosabb helyzetűek felzárkóztatása, ha a **képzés, az egészségügyi szolgáltató, és a szociális szolgáltató, és a nyílt munkaerő-piaci kipróbálás** együtt van. A különböző szakpolitikák együttműködését nem biztos, hogy törvényben kell szabályozni, de az biztos, hogy a szoros együttműködés nélkül egy ilyenfajta program nem lehet sikeres.

Ha motivált az ügyfél és széles a szociális munkatárs mozgáster, akkor az ügyfél programban tartására nagyobb esély kínálkozik. **Folyamatosan gondoskodni kell a motiválásról**, és ehhez a szakembereknek meg van az eszköztáruk. Valamit mindig találni kell, amit sikeresen teljesíteni tud az ügyfél. A család és gyermekvédelmi



intézmények rendszerének átalakításától azt reméljük, hogy az erőforrás szempontjából a szolgáltatók differenciáltabban működnek majd, és a járási intézményekben az elődintézmények eszköztárának összessége megjelenik. A szociális **esetmenedzselés, és a szociális diagnózis** 2017-től történő bevezetése kicsit **az indirekt eszközök** alkalmazásának irányába viszi a családok és az egyének támogatását, hogy az elért eredmények készségek szintjén be tudnak épülni a magatartásokba. Ezek a tevékenységek hosszú ideig tartanak és költségesek, de középtávon azt remélik, hogy az esetmenedzserek képesek lesznek az összes eszközzel képben lenni, és 2-3 év alatt differenciált szolgáltatásokkal, esetmenedzseléssel el tudják érni, hogy a **szociális munka facilitáló legyen**.

II. Pódiumbeszélgetés: Programok – Programtervezés, - irányítás

A pódiumbeszélgetés első kérdései az iránt érdeklődtek, hogy a szakpolitikai irányító-szervezetek milyen módszertan és preferenciák alapján választják ki a támogatásra érdemes pályázatokat? Kérdés volt továbbá, hogy a milyen mértékben veszik figyelembe a tervezéskor a területen folyó többi fejlesztési programot?



A Belügyminisztériumot képviselő felkért hozzászóló elmondta, hogy a most már domináns részt kitevő a járási minta és ráépülő programok a törvényi definícióknak megfelelő alacsony foglalkoztatottsággal jellemezhető, hátrányos helyzetű településeken indulhatnak. A program tervezett fajlagos költségének mértékétől függően **a támogatásról szóló döntést** vagy a helyszínen, az illetékes megyei kormányhivatal foglalkoztatási főosztályán, vagy a főhatóságnál, tervtárgyalást követően hozzák meg. A 120e Ft/fő alatti döntések helyben születnek, a 120 és 180 közöttieknél pénzügyi tervet, 180e Ft egy főre, egy hónapra jutó fajlagos költség felett pedig üzleti tervet is kérnek. A BM program-koordinációért felelős osztályának vezetője a különböző támogatási sávok mögé az abban a kategóriában jellemző program célt is hozzátette: még a legalacsonyabb keretösszeggel támogatott programok célja reálisan a benne résztvevők megélhetésének biztosítása lehet, a középső kategóriába tartozók

célja a lokalitás igényeire épülő, a település lakóinak, és közösségének az életminőségének javítása lehet.

Az átlagosnál nagyobb mértékben támogatott – tevékenységüket tekintve a korábbihoz képest **kibővített tartalmú, nagyobb hozzáadott értéket létrehozó** – programok kategóriájában a döntéshozók arra törekszenek, hogy idővel ezek a programok fenntarthatóvá váljanak. Az üzleti terv és a pénzügyi a pályázó oldaláról közelítve annak a bemutatása, hogy a programban létrehozott érték hogyan realizálódik. Például a mezőgazdasági tevékenységgel kapcsolatos elsődlegesen az adott település közintézményeiben, ezt követően a felesleget a szociálisan rászoruló körében harmadsorban pedig piaci áron próbálják értékesíteni más önkormányzatok számára. A megtermelt feleslegek és az igények az erre a célra létrehozott Virtuális Közfoglalkoztatási Piacon találkozhatnak. A támogatásból beszerzett eszközök az önkormányzatok tulajdonába kerülnek, az erről vezetett nyilvántartások ellenőrzése a következő támogatásról szóló döntés előkészítésének része.

A döntés előkészítésben a megyei kollegákon kívül a minisztérium megyefelölősei vesznek részt. Elutasító döntés akkor születik, ha nem tudnak megállapodni a program szervezőjével, pl. akkor, ha a szervezők a beruházások tervezésekor eltekintenek a korábbi támogatásokból megvalósított beruházásoktól. A megyei munkaügyi szakemberek figyelemmel követik a programokat és így egy-egy pályázat előzményeivel is tisztában vannak. Más tárcák hasonló tartalmú programjait a BM közfoglalkoztatási bér és a bér közterheinek átvállalásával támogathatja. Ilyenek lehetnek például útkarbantartásra, iskolaépület karbantartásra, iskolakonyha berendezésére irányuló, a vidékfejlesztési programban finanszírozott beavatkozások. Az uniós és a hazai forrású támogatások esetében a kettős finanszírozás elkerülése a feladat. A programok kapcsolatáról az **OP-k elhatárolásakor**, tárcaközi egyeztetéseken döntenek a **különböző támogatások célcsoportjairól**. A támogatások odaítélésekor a **rászorultság, a fenntarthatóság és a párhuzamos finanszírozás elkerülésére törekvés** hármas preferencia rendszerét tartják szem előtt. A programok jelenleg legtöbb gondot okozó problémája az egymáshoz közeli települések hasonló tevékenységének eredményként előállított termékek értékesítési gondjai. Valószínű, hogy a jövőben az ilyen nehézségek elkerülése érdekében döntéshozatalkor a 2-3 szomszédos település által benyújtott közös pályázat előnyben részesül majd.

Az elmondottakat a Nógrád megyei Kormányhivatal Foglalkoztatási Főosztályának vezetője azzal egészítette ki, hogy a megyei döntések és előterjesztések során az említetteken kívül figyelembe veszik az is, hogy a **tervezett tevékenység milyen mértékben igényli az élők munkát**, és hogy a tevékenységet támogató **szakember kapacitásrendelkezésre áll-e**,

illetve, hogy van-e olyan piaci szereplő, aki a megjelölt tevékenységet elvégzi, s a megvalósuló **közfoglalkoztatás kizsárolja a piaci szereplőt.**

Az Emberi Erőforrások Minisztériuma Felzárkóztatási Államtitkárságának képviselője elmondta, hogy az EMMI 1992 óta gazdája a hazai forrásból finanszírozott **szociális földprogramnak**, aminek a keretében települési önkormányzatok, vagy ezek társulásai, vagy szociális szervezetek civil, és közhasznú



szervezetek pályázhatnak aktív álláskereső, alapvetően FHT-s aktív álláskereső bevonásával megvalósított mezőgazdasági tevékenységre. Ennek a programnak van **egy olyan komponense, amiben a résztvevők közfoglalkoztatotti jogviszonyban vannak.** Ennek keretében a leghátrányosabb társadalmi csoportoknak a tagjait próbálják bevonni, ezáltal megélhetést, munkára ösztönzést, öngondoskodó képesség javítást elérni a célcsoportnál. 2015-ben egy 71,6 Md Ft-os keretösszegű, meghívásos pályázaton vehettek részt azok az önkormányzatok, akik már 2014-ben is résztvevői voltak ennek a program komponensnek. Cél, hogy **minél több személyt** vegyen részt a programban, ezért az előírás a **hektáronkénti 3-6 fő.** 2014-ben a pályázó szervezet településének a munkanélkülisége rátája meg kellett, hogy haladja az országos átlagot, most már csak meg kell közelítenie, hogy minél többeket bevonhassanak. A **résztvevők száma 2015-ben már 7000 körüli** programok célja a közkonyhák ellátása érdekében folytatott mezőgazdasági tevékenység. **Szociális agrárgazdaság-szociális földprogram** elnevezéssel, egy külön, a **közfoglalkoztatás nem érintő** pályázatot hirdettek 130 MdFt keretösszeggel. Ennek a pályázati rendszernek az egyik lába a kertkultúra fejlesztését kisállattartás elterjedését szolgálja a másik pedig eszközbeszerzést finanszíroz, hűtőházak és szociális boltok létrehozását a piacrajutás érdekében történő beruházásokat. A társadalmi felzárkózási programok döntő része uniós forrásból származik, ennek odaítélésekor - és egyébként a hazaiaknál - is szem előtt kell tartani a támogatott tevékenység fenntarthatóságát. A fenntarthatóság kritériumait a beavatkozásokat megalapozó **Magyar Nemzeti Felzárkóztatási Stratégia intézkedéseire rendelt monitoring** jelöli ki. Például a szociális földprogramnál a résztvevők száma, a földprogram bázisán létrejött szociális szövetkezetek száma azok az indikátorok, amikkel a beavatkozás

fenntarthatóságát mérik. A programokkal szemben támasztott egyéb elvárásokról szólva a az EMMI képviselője elmondta, hogy a programok a támogató szándéka szerint egyfajta kultúrát és közösséget teremtve igyekszenek kialakítani a résztvevőkben az aktív öngondoskodás képességét, a roma önkormányzatok, az egyházak, civil szervezetek és önkormányzatok bevonásával a közösség fejlesztését is célozzák, hogy ez a település népességmegtartó erejének növekedésében is javulást eredményezzen. A megfelelő működés az volna, ha az uniós forrásból létrehozott új hálózat, vagy szervezet tudna szervülni, és aztán a továbbműködés finanszírozásában a hazai források és a hazai piaci szereplők is részt vennének. Erre egy jó példa a Biztos Kezdet Gyermekházak működése.

*

A következő kérdés arra vonatkozott, hogy milyen eszközök állnak rendelkezésre az elsődleges munkaerő- piaci elhelyezkedés támogatására?

A BM képviselője elsőként elmondta, hogy más eddig is számos olyan változtatást eszközölte, ami az álláskeresőt ösztönözte, ezekről előadásában a BM Főosztályvezető asszony is beszélt. A **közfoglalkoztatottak egyszerűsített foglalkoztatásba közvetíthetőségének** szabályozása már érzékelhető változásokat hozott: Nógrádban már elindultak a munkáltatók, bejelentik az álláslehetőségeiket. A megyei munkaügyi szakemberek arról is beszéltek, hogy a közfoglalkoztatottak is igénybe vehetik azokat a munkaerő-piaci szolgáltatásokat, amiket többi álláskereső. Esélyeiket tovább javítja a GINOP 6.1.1. keretében nyújtható **három napos szolgáltatás**, amiben a képzéssel együtt részesülnek majd, és főként álláskeresői kompetenciákkal vértetik fel a munkanélkülit. Haló érdeklődés az álláskereső részéről még nem tapasztalható. A GINOP 5.1.1 most induló programja a közfoglalkoztatásból kikerülést **bértámogatással** segíti majd.

Az egyéni szociális helyzetből fakadó akadályozottság egy részét a jövő évtől a településenkénti egy fő **szociális segítő** oldja majd: ha a gyereket az iskolabuszhoz kell kísérni, vagy óvodába, ha a beteg hozzátartozót orvoshoz kell vinni, stb. akkor ez a közfoglalkoztatott a munkavégzésben ne akadályozza.

A Tolna megyei szakember a most folyó programok közül is tudott olyan betanított munkát végeztető mintaprogramról, amelyik tranzit foglalkoztatóként működve - többeket kijuttatott az elsődleges munkaerőpiacra. EMMI Ebben az eseten nem is annyira a tárcák és a helyi munkaügyisek segítsége a meghatározó, hanem a polgármester támogató magatartása. Az elmondottakhoz a polgármesterek is csatlakoztak annyiban, hogy szerintük mind a **BM, mind a helyi munkaügyisek minden szükséges támogatást megadnak a programok**

működtetéséhez. Ami a közfoglalkoztatottak elsődleges piacon elhelyezkedni alkalmas rétegét illeti a BM képviselője is úgy ítéli meg a helyzetet, hogy amit foglalkoztatáspolitikai oldaláról meg lehetett tenni, azt a szervezet megtette. Más kérdés, hogy a számukra elérhető betanított szalagmunka – ha egyáltalán van ilyen munka a közelben - magas követelményeket ugyan, de minimálbért kínál csak ami nem ösztönzi kilépésre.



A mélyebb okokkal összefüggő szociális- egészségügyi-mentális problémák kezelése az EMMI intézményrendszerének a feladata. **A felzárkóztatási szemlélet** az embert helyezi a középpontba, és a közfoglalkoztatást is ezen keresztül nézi. Eszerint a közfoglalkoztatás munkavégzésében való részvétel már

egy szint, amit sok esetben egyéni és családfejlesztési tervekkel el kell érni. A komplex közelítésmód azt is jelenti, hogy a beavatkozás az életük minden elemére ki kell, hogy terjedjen, a gyermekek étkeztetésétől, a lakhatáson át az alapkompétencia fejlesztő képzésekig. A fejlesztési terveknek a munkavégzéshez nélkülözhetetlen elemei **a foglalkoztathatóság** javítása, egy olyan életvitel gyakorlattá tétele, hogy annak rész legyen a 8 órán keresztül végzett munka, és a **munkagyakorlat** is, ami a foglalkoztató és a munkavállaló egymásra találását segíti.

A szociálpolitikai megközelítés egy harmadik, de az előzőekhez szorosan kapcsolódó szempontból a közfoglalkoztatást a **megélhetés eszközének** tekinti. Az ezzel kapcsolódó transzferek elkülönítésének kérdése is előkerült a pódiumbeszélgetésen. A normatív alapú juttatások járási szintű odaítélése a **közfoglalkoztatással** kapcsolatos döntéseket **leválasztja a szociálpolitikai szempontok érvényesítésétől**. A polgármesterek ezzel kapcsolatos álláspontjából kivehető volt a települések e szempont szerinti különbözősége. A személytelenséget nagyobb mértékben lehetővé tévő új rendszer szociális kríziseknek is megágyazhat, hiszen valójában a településen látszanak az egyén problémái, és a döntés feljebb tolása kiveszi a polgármesterek kezéből azt az egyszerű és közvetlen eszközt, amivel ezeket a kríziseket korábban enyhíthették.

*

Az eddig elmondottak tükrében különösen fontos kérdés, hogy hogyan működik a közfoglalkoztatás célzása, kiket vonnak be a közmunkába, eltérnek-e ebből a szempontból a szervezők, a foglalkoztatási szakemberek és a minisztériumok szempontjai?

A közfoglalkoztatás szakmai irányítását végző tárca megközelítésében a beavatkozás **célcsoportját a munkanélküliek** alkotják, akiknek a főbb csoportjaik az ellátás nélküliek, az álláskeresői járadékot kapók, és az FHT-sok. Az idei és a 2016 - os kormányzati stratégia az FHT-sok bevonásának kiterjesztését célozza. Az általános elveken felül speciális csoportokat is meghatároznak, ilyenek a roma munkanélküliek, a megváltozott munkavégző képességűek, és a hajléktalanok, akik számára külön programok indulnak. A megyei kormányhivatal foglalkoztatási főosztályvezetője jó példaként számolt be a hajléktalan programról, ami egy, a nagyobb városokra fókuszáló országos program. Azoknak az embereknek a bevonása, akiknek még egy eszközt sem mernek a kezébe adni, mert munkahelyi balesetet okoz, mentorálással eredményeket tudott felmutatni.

A megyei keretszámokat a BM határozza meg, aki aztán megküldi a megyének, ahol a forrásokat és a létszámokat járási és települési szintre osztják. A célzást 2016-tól új eszköz javítja majd, a profiling, amelyik objektív, az információs rendszerben megtalálható adatok alapján leválasztja azt a 3. kategóriát, akik közfoglalkoztatásba irányíthatók.

Azoknak a polgármestereknek, akik már az eddigiek során ki-, és jól használták a közfoglalkoztatás lehetőségeit nagy gondot jelent a kormányhatározatban megfogalmazott, az FHT-sok bevonására vonatkozó elvárás teljesítése. Egyikük megfogalmazta, hogy az eddigi rendszerben bevontak mindenkit, aki dolgozni akart. Az **FHT-sok bevonása** azt jelenti majd, hogy 200 közfoglalkoztatottal kell foglalkozni az alulfizetett polgármesternek. A motivációt az FHT és a közfoglalkoztatotti bér közötti különbség biztosította. Mindenki foglalkoztatott lesz, de senki nem fog dolgozni. Az aki nem akar elrontja majd a többit.

A Szociális Földprogram a leghátrányosabb, legalacsonyabb iskolai végzettségűeket célozza, a bevonásnál arra is tekintettel vannak, hogy az **adósságcsapdában** vergődők bekerüljenek, hiszen számukra ha ez sincs akkor csak a fekete munka marad. Az ISCED 1-2 képzési programok résztvevői a leghátrányosabbak köréből kell, hogy kikerüljenek, mert szakképesítés nélkül nem lehet kikerülni, a munkáltatók a betanított munkát is szakmunkásokkal végeztetik. Az EMMI **Aktívan a tudásért kompetencia fejlesztőképzésének** az a célja, hogy a legkevésbé képzettek analfabétizmusának felszámolásával képessé tegyék a résztvevőket a közfoglalkoztatásra.

A közfoglalkoztatásba vonás szempontjai között formális érvényesíthetőség szempontjából nem szerepel a családi helyzet, az a szempont, hogy **hány ember eltartásáról**

kell gondoskodnia a közfoglalkoztatottnak. A megyei foglalkoztatási szakemberek elmondták, hogy a közfoglalkoztatási események rögzítésére alkalmas eszköz eddig sem tette rendszerszerűvé ennek a szempontnak az érvényesítését, de az eddigi gyakorlat szerint – főként kis településeken, ahol az emberek jól ismerik egymást – ezt a szempontot a közvetítő és az önkormányzati vezető is érvényesítette.

*



A vitában a kérdések apropóján egy másik, a programok célját, illetve a rendszer fejlesztését illető vita is kibontakozott. A nagyszámú FHT-s bevonásának elvárását a polgármesterek szociális cél megvalósítása felé való elmozdulásként értékelték. Ez az elmozdulást abból a szempontból ítélték különösen kedvezőtlennek, hogy

a 2011-ben egységesített rendszer a településüket fejleszteni akaró és képes polgármesterek kezében egy, a **településük fejlesztéséhez használható eszközként** értékelték. A kiéheztetett, a fejlesztési forrásaiktól pályázati lehetőségeiktől megfosztott települések végre kaptak lehetőséget – fogalmazott egyikük. Számosan, különösen azok, akik a konferenciára meghívást kaptak, ezzel az eszközzel jól éltek, fontos változásokat értek el a településen. Az első lépést az életvitel változás jelentette: „Az egyik legnagyobb lendületet adtuk a közösségnek, amikor fóliázni vittük a falut. Amikor nem indult a csepegtető összedőlt a paprika. Új szokásokat adott.... felkelek és jövök adok és nem én akarok kapni...” Mikor ez megszokott része a falu életének új rossz szokások jelennek meg. **Elkényelmesednek** az emberek. „Csináltunk egy felmérést, hogy mennyit kerestek az emberek korábban, kiderült, hogy többet kerestek. Most beérik kevesebbel.” „Én a szünidőre biztosított étkeztetést sem tartom jónak. Ha a gyerek úgy is eszik, az anyuka nem főz. Ha az anyuka nem főz kitől tanul meg, hogyan fog főzni a gyerek?”

A közfoglalkoztatásban lévők motiválatlansága a munkaügyi szakemberek szerint is a továbblépésük legnagyobb akadálya.

„Újfajta kihívásokra van szükség. El is határoztuk, hogy 2018-ra kivezetjük a közfoglalkoztatást. ha eső van én akkor sem küldöm haza az embereket. Kihaszználjuk az időt olyan tevékenységekre, amiktől többek leszünk, mint tegnap voltunk.” Az elkényelmesedés

azzal a kockázattal is jár, hogy a rendszer csak nagyon komoly áron vezethető ki. „Próbáljuk ki, szüntessük meg egy félévre. Akik két hónap után kopognak, vagy három után, azoknak szükségük van rá. Persze ez elképzelhetetlen, túl vad dolog lenne.”

A továbblépés lehetőségéről a különböző megoldásokat látnak az érintettek Az EMMI képviselője szerint, ha munkáltatók lehetőséget látnának ezekben a tevékenységekben, akkor ott lennének, kitöltenék az űrt. Ösztönözni kell a **szociális gazdaság** szereplőinek létrejöttét, megerősödését, hogy olyan igényeket is ki lehessen elégíteni, amiket a piac nem elégít ki.

Az önkormányzati for-profit vállalatok szerepének növekedésében megoldást látó polgármester szerint a szociális szövetkezetek nem jelentek megoldást, mert nem teremtenek igazi érdekeltséget. Szerinte a közfoglalkoztatottak **differenciált bérezése** és az **önkormányzati vállalatok** jogosultságainak **bővítése** hozhat megoldást azokban a térségekben, ahol nincsenek piaci szereplők. Ha az önkormányzati for-profit cégek indulhatnának a verseny szektor számára kiírt pályázatokon, és a foglalkoztatotti létszámuk harmadát a legjobb közfoglalkoztatottakkal tölthetnék fel, akkor fenntartható fejlődést tudnának elérni.

A társaságként, teljesítmény kritériumokat teljesíteni tudó település képével vitatkozott a másik polgármester is, aki szerint komplexen, továbbra is **település-, és vidékfejlesztési** szemüvegen keresztül kell vizsgálni a kérdést. A településén azelőtt felkerekedtek a munkanélküliek, elutaztak Debrecenbe, kirámoltak egy-egy lakást és abból éltek egy-két hétig. Mióta közfoglalkoztatás van, azóta ez teljesen visszaszorult. Ő az élénk munkaerőpiactól távol lévő települések iparosításában látja a megoldást: ha az autópálya odavinné a **befektetőt**, akkor a közfoglalkoztatottaknak lehetne **betanított munkát találni**, feltéve, ha a képzések megalapoznák ezt a fajta foglalkoztatás-fejlesztést.

A közfoglalkoztatásról ráadásul a segélyhez képest személyenként 5-6 ezer Ft többlet, ami megjelenik a helyi boltokban. Szerinte a közfoglalkoztatás rendszerének továbbfejlesztéséről közösen kéne gondolkodni, és ahogy korábban, most is arra volna szükség, hogy a **fejlesztési irányokról** döntők **konzultációkat** folytassanak az érintettekkel.

*

A pódiumbeszélgetésen résztvevők az utolsó kérdésre válaszolva a konkrét, **jelenlegi keretek közötti fejlesztésekre** vonatkozó elképzeléseiket is elmondták.

A megyei munkaügyi szakember szerint a Start programban olyan érdekeltségi rendszert kellene kialakítani 100 %-os támogatási tartalommal, ami érdekeltté tenné a polgármestereket a megváltozott munkavégző képességűek védett foglalkoztatásában (speciális munkahelyi körülményekkel, egyedi munkafeltételekkel, munkaidő beosztással),

ezzel egy időben az önrész nagyságával ösztönözném , hogy minél többeket juttasson ki a munkapiacra. A másik megyei foglalkoztatáspolitikával foglalkozó szakember szerint egy minimális többlet forrás bevonásával, akár cafeteria formájában lehetőség nyílna a többletdíjazásra. Fontos lenne, hogy ne csak az önkormányzat legyen kijelölve a képzés gyakorlati helyéül, hiszen nem feltétlenül rendelkezik az önkormányzat a képzéshez szükséges eszközzel. Komolyabb képzésnél nagyobb óraszám volna szükséges, hogy a munkaerőpiac igénynek megfeleljen a megszerezhető tudás. A létszám meghatározásának alulról történő meghatározását tartaná célszerűnek, és az is fontos, hogy legyen idő eldönteni, hely milyen programra és milyen képzésre van szüksége a településnek.

III. Pódiumbeszélgetés: Helyi gazdaság, helyi társadalom

A beszélgetés résztvevői először arra a kérdésre válaszoltak, hogy hogyan hatott a helyi gazdaságra a közfoglalkoztatás, milyen pozitív és milyen negatív következményei azonosítható?



A munkaerőpiac makroszintű folyamataival foglalkozó szaktárca képviselő szerint az általános, 2010 óta megfigyelhető foglalkoztatás bővülés nagy területi különbségekkel ment végbe, és ennek egyik összetevője volt a leginkább területi dimenzióban differenciált eszköz, a közfoglalkoztatás. Mindegy, hogy a korábbi közhasznú, vagy a jelenlegi közfoglalkoztatási programokra gondolunk, **élénk munkaerőpiac, nagyobb kilépési esély esetén a közfoglalkoztatás kisebb mértékét**, ezzel szemben a **nagy munkanélküliség**, alacsony kereslet pedig a közfoglalkoztatás **kiterjedtebb jelenlétét** indokolja.

Mint ahogy az egyik felszólaló megállapította, a közfoglalkoztatás és annak mértéke nemcsak következménye, hanem tényezője is a gazdasági fejlettség alakításának. A helyi gazdaságfejlesztés gyakorlati szakértője szerint elsőként azokról eredményről kell beszélni, amit a közfoglalkoztatás azoknál az embereknél ért el, akik kisebb településeken, falvakban, távol a működő munkaerőpiacoktól, kirekesztettségben élnek, távol azoktól a struktúráktól, működésektől amiket mi elképzelünk magunknak, mint társadalmi, munkaerő-piaci tereket.

Számukra amióta van közfoglalkoztatás, azóta van munkahely, az egyetlen lehetséges, hiszen sok szegregált településen az önkormányzat az egyetlen foglalkoztató. A lakosság alacsony végzettsége miatt, ha lenne is elsődleges munkaerőpiac, számukra munkahelyeket nem kínálna.

Másrészt, a magyar agrárium sajátos fejlődése okán, a leginkább ipari növényekre szakosodó, monokultúrás, hatékony, magasan gépesített nagyüzemei az eddigiekben kevésbé építettek a falu lakóira, ennek eredményeként ez a munkaerőn jelentősen leépült, és használhatatlanná vált és a gazdaság még kevésbé vonta be a termelő tevékenységébe őket. A helyi munkaerőpiac pangását okozó negatív folyamat a **mezőgazdasági készségeket is tanító közfoglalkoztatás** egy kicsit lefékezte, az embereket képessé tette a mezőgazdasági munkára, és most már a **gazdák is munkaerőként néznek a falu lakosságára**. Az az állapot, amikor az egyébként jóval magasabb hozammal kecsegtető, munkaerő-intenzív növénykultúra termesztésében gondolkodnának, még messze van.



A közfoglalkoztatás az előzőekben tárgyaltól elkülöníthető hatása a helyi fejlesztési szakember szerint, hogy hozzájárul az **önkormányzatok erősödéséhez**. A polgármestereknek emiatt lett **napi feladata a lakossággal**, a közfoglalkoztatás vissza tudott hozni a helyi közösség túlélése szempontjából fontos funkciókat.

Ráadásul, normatív alapon, államigazgatási ügymenetben lehet forráshoz jutni, ezáltal ezekben az elmaradott falvakban **kvázi a legfontosabb vidékfejlesztési eszközzé vált**. A polgármesterek eszközt kaptak ahhoz, hogy megvalósítsanak jó néhány lokális fejlesztést. Különösen a szegregált környezetben, a település túlélése szempontjából fontos, **hogy legyen feladat, legyen mozgás a településen**.

A faluszövetség elnöke több kollegáját megkérdezte arról, hogy ők milyen lelkesedéssel, illetve milyen motívumok alapján foglalkoznak a közfoglalkoztatással. Általánosnak mondható az a hozzáállás, hogy a **polgármesterek szívesen foglalkoznak a közfoglalkoztatással**, mert ha egy település minden lakosa egyformán fontos a polgármester számára, akkor kell foglalkoznia ezzel a feladattal. A moderátor szerint az előadásokból az önkormányzatok negatív megítélése jött le. Adódik a kérdés, hogy mi húzódik meg a

megítélések eltérése mögött? Van-e párbeszéd az önkormányzati szféra és a kutatói szféra között? Válaszként inkább egy remény fogalmazódott meg, hogy ezzel a rendezvénnel elkezdődött a párbeszéd.

*

Milyen korlátokkal szembesül, és milyen lehetőségei vannak az önkormányzatok közfoglalkoztatottakkal folytatott gazdasági tevékenységének?

A helyi gazdaságfejlesztés szakértője amellet érvelt, hogy egy helyi fejlesztés eredményeként kialakuló kapacitások méretüknél fogva nem képesek arra, hogy torzítsák a piacot. Egy Tolna megyei helyi gazdaságfejlesztési folyamat állomásait ismertette és tapasztalatait összegezve megállapította, hogy a **piacra jutás**, magas és az **önkormányzatok számára vállalhatatlan költségei** a fejlesztő szerint a tevékenység határát is kijelölik.

A közönség soraiban helyet-foglaló, polgármester szerint a hatékonyságnövelést és a növekedést a programok támogatási rendszere is korlátok közé szorítja. A pályázatok feltételrendszerén keresztül az alacsony gépesített-ségű, munkaintenzív tevékenységet támogatják, ha már többet akarnak, eszközt szeretnének venni, akkor a



fajlagos eléri azt a határt, ahol a **közfoglalkoztató piaci bérért kell, hogy visszafoglalkoztassa** a közfoglalkoztatottak egy részét. Ugyancsak a tevékenység bővítés és a **fejlődés ellen hat a helyi szakember hiánya**. Hozzátehetjük, hogy a klímaváltozás következményei még inkább felértékelik a szaktudás szerepét. A hozzászóló szerint a start programok 80-85%-ában van mezőgazdasági láb, de hiányzik a szükséges szaktudás. A kamara által megrostált szaktanácsadói névjegyzékből fel lehetne építeni egy a járási szintű szakértői hálózatot, és be lehetne kapcsolni a közfoglalkoztatás rendszerébe.

A felkért hozzászóló polgármester egy játékgyár példáját felhozva úgy látja, hogy a gazdasági tevékenységnek az is korlátja, hogy az **önkormányzati vállalkozások nem foglalkoztathatnak** közfoglalkoztatottakat. Az is gondot okoz, hogy a költségvetési szférán belül nincsen minőségbiztosítás, a termékenkénti bevizsgálás költségei pedig meghaladják az önkormányzat lehetőségeit. A mezőgazdasági termékeknél azon túl, hogy a önkormányzati

bartelezéshez szükség volna az információkra, szükség lenne egy brandre is, hogy piacra tudjon lépni.

A felsorolt akadályok elhárításának kulcsa az esetek egy részében az lehet, hogy **falu, a település nem minden esetben a fejlesztés megfelelő szintje**. A telephelyet kereső befektetőt az NGM képviselője az előkészítés folyamatában ő maga is arra biztatja, hogy 30 km-es körzetben járja végig a kiszemelt térség polgármestereit, és vizsgálja meg a munkaerőforrás állapotát, mobilizálhatóságát, motiválhatóságát. Hasonlóképpen **helyi egyeztetési** kíván a közfoglalkoztatás és az idénymunka foglalkoztatási igényeinek összeegyeztetése. Ezt indokolja az ilyen igények területi differenciáltsága is.

Másrészt, a for-profit tevékenységek közfoglalkoztatással történő támogatása, vagy a támogatási rendszerben elhelyezett fékek mellett szóló érvek a versenysemlegesség követelményének megfelelés. Az EMMI felzárkóztatásért felelős államtitkárságának főosztályvezetője megfogalmazta a közfoglalkoztatással érintett lokalitás más szereplőinek érdekekből és a torzítatlan verseny követelményéből építkező álláspontját is: de keskeny ösvény kínálkozik az önkormányzat gazdasági tevékenysége számára, hiszen a jelentős gazdasági aktivitás **versenytorzítást tud generálni**. Álláspontja szerint piaci rést kell kitöltenie a közfoglalkoztatásnak, és ezen felül azokon a kivezető utakon kell dolgoznia, amik egyesével, vagy csoportosan az elsődleges piacra vezetik az embereket.

*



Sarkos, az előző helyzetértékelésből következő véleményt fogalmazott meg a helyi fejlesztési szakértő. Szerinte a vidéki Magyarország számos térségében olyan struktúrák alakultak ki, amik torz piaci viszonyokat eredményeznek, de az államnak ezeket a viszonyokat torzítani is kell az említett térségek lakóinak érdekében.

Ez az álláspont átvezet annak a kérdésnek a megtárgyalásához, hogy milyen trade-offok lehetségesek, mi is a célja a közfoglalkoztatásnak? Az álláspontok nagyjából megegyeztek abban, hogy térségenként és közfoglalkoztatotti csoportonként eltérő célokat kell követnie a közfoglalkoztatásnak. Többen, a falvak lakosságát jól ismerők megfogalmazták, hogy a közfoglalkoztatásra még hosszú ideig szükség lesz, mert az arra

rászoruló réteg újratermelődik. A jobb munkaerő-piaci helyzettel leírható térségek, települések közfoglalkoztatása az egyéni fejlesztést, és a több lépcsős kivezetést kell, hogy megcélozza. Az EMMI képviselője elmondta, hogy az általa jól ismert foglalkoztatási projekteket futtató non-profit szervezet nem a tartós foglalkoztatásra rendelkezett be, volt olyan munkanélküli, akit 5-ször rúgtak ki, mire megértette, hogy életvitelt kell változtatnia.

A munkaerőpiac szempontjából legreménytelenebb térségek és lakóik integrációja olyan reménytelennek látszik, hogy felveti a kérdést e falvak és az ott lakók jövőjével kapcsolatban. „Vagy betelepítjük őket a városokba, ahol van munka, és akkor bérlakás kell, vagy odavisszük a munkahelyeket, amilyeneket az ott élők be tudnak tölteni, és elviseljük ennek a tevékenységnek a pénzbeli és egyéb költségeit.” Kellene egy jövőkép ezekkel a településekkel kapcsolatban, mert különben visszahozhatatlan elvaduló szegregátumokká változnak.

*

Az egyeztetések egy másik fajtája és lehetősége a különböző programok összehangolása, az együttműködésekben származó előnyök kihasználása. A pódiumbeszélgetés második előre megfogalmazott kérdése a különböző programok kapcsolódásaira vonatkozott



Az EMMI illetékese elmondta, az általuk finanszírozott szociális gazdaság típusú beavatkozás – a BM által támogatottól eltérően – főként inkubálást és mentorálást ösztönöz. A GINOP és az EFOP lehatárolásának alapja a célcsoport iskolai végzettsége, illetve a megvalósított képzés jellege. A

TOP-ok és az EMMI telep rehabilitációs programjai főként a megvalósítás helyszínéül szolgáló település típus szerint különbönek. A VP programok keretében településre vonatkozó brandet tudnak támogatni, ezzel is hozzájárulva a települések önfenntartóvá válásához.

A faluszövetség elnökének választott polgármester véleménye szerint helyi fejlesztések szempontjából nem a különböző programok lehatárolása a probléma, hanem pont a több forrásból finanszírozásra volna szükség, ami a LEADER-nél, vagy a CLD-nél jöhetne

be, de ezek a programok gyakorlatilag nem működtethetők az elkövetkező fejlesztési ciklusban.

Az NGM képviselője elmondta, hogy a VP-k piaci szereplőket támogathat, vannak ugyan olyan programok, amik közösségeket céloznak, de ezek csak maradványok. Egy vállalkozó vágóhíd létesítésére vonatkozó terve ütközhet a mini vágópont közfoglalkoztatással történő üzemeltetésével. Az álammal megerősített branddel az állam konkurenst teremt, beavatkozik a piac működésébe. A kiállítás standjait végignézve olyan árumennyiséggel lehetett találkozni, amelyik már bizonyosan torzítja a helyi piacot egy-egy áruféleség tekintetében.

A helyi fejlesztéseket szolgáló támogatásra példaként a Tolna megyei hűtőház létesítését támogató TOP programot hozta fel példaként a helyi gazdaságfejlesztési szakember. A TOP ugyanakkor csak azoknak a fejlesztéseknek a támogatásában tud részt venni, amelyik az önrészt ki tudja fizetni.

*

A pódiumbeszélgetés azzal a megjegyzéssel zárta a munkáját, hogy az abban résztvevő, és egyáltalán a konferencia pódiumbeszélgetéseiben résztvevő önkormányzati vezetők nem tekinthetők átlagosnak. Az tudja sikeresen menedzselni a rábízott települést, aki jól el tud igazodni a támogatások, a rendelkezések és az eljárások erdejében. Amikor a fejlesztésre és a működtetésre vonatkozó tervek a BM-ben és más irányítószerveknél jó lenne, ha figyelembe lehetne venni ezt a körülményt.

ZÁRSZÓ

A konferencia teljesítette célját: Számbavette a közfoglalkoztatás kihívásait, problémáit és fejlesztési javaslatok is szép számban elhangzottak. A megállapítások, értékelések közül több már ismerős volt a szakapparátus számára, több közülük már változtatás alapjául is szolgált. Számos kutatás vizsgálta a területet, és sok még a feltáratlan terület, megvizsgálatlan kérdés. A mai napon elméleti és gyakorlati szakemberek közösen vitatták meg a közfoglalkoztatás fontos kérdéseit. Kiderült, hogy mik azok a legégetőbb hiányosságok, amik a rendszer működtetéséhez és fejlesztéséhez nélkülözhetetlenek. A kutatási eredmények jobb hasznosulása érdekében is javítani szükséges az önkormányzatok, a szakpolitikai szakemberek és a tárcák közötti együttműködést. A tárcának az önkormányzatokkal és a helyi munkaügyi szakemberekkel kell megoldani a közpolitikai célokat és most már nem csak mennyiségi, hanem minőségi elvárások is megfogalmazósnak feléljük. A közfoglalkoztatás, ahogy az több pódiumbeszélgetésen is elhangzott, a vidék fejlődése szempontjából, a falvak népesség megtartó ereje szempontjából is jelentős beavatkozás. A célcsoportért, egyesével az emberéért és a közösségeikért dolgoznak kutatók, munkaügyi szakemberek, önkormányzati vezetők is. A kérdés kutatóinak is a gyakorlatban történő alkalmazhatóságot, hasznosságot kell szem előtt tartaniuk. A BTT Közfoglalkoztatási Munkacsoportja tagjaihoz, a neves szakértőkhöz méltó rendezvénnel tette le a névjegyét, munkájukat, segítségüket köszönjük, és egyúttal további közreműködésüket kérjük ahhoz, hogy a közpolitikai döntéseink megfelelő tudományos háttérrel rendelkezhessenek.