

Aktív munkaerő-piaci politikák komplex értékelése kutatáshoz önkormányzati felmérés készítése és értékelése

Készült a Foglalkoztatási Hivatal megrendelésére

Készítette az MP 2002 Gazdaság- és Társadalomkutatási Kkt.

Közreműködtek:

Durucz Emma, Mészáros Ibolya Mária, Petz Raymund

Szerkesztette:

Petz Raymund

Kerepes, 2011. július

Aktív munkaerő-piaci politikák komplex értékelése kutatáshoz önkormányzati felmérés készítése és értékelése

Készült a Foglalkoztatási Hivatal megrendelésére

Készítette az MP 2002 Gazdaság- és Társadalomkutatói Kkt.

Közreműködtek:

Durucz Emma, Mészáros Ibolya Mária, Petz Raymund

Szerkesztette:

Petz Raymund

Kerepes, 2011. július

Tartalom

Vezetői összefoglaló	1
Javaslatok	4
I. Bevezetés	5
II. A közfoglalkoztatás fogalmai, sajátosságai és rövid története	9
III. Korábbi kutatások tapasztalatai	17
IV. Felmérés a közcélú foglalkoztatást szervező önkormányzatok körében	22
IV.1. Az elemzett minta szerkezete	26
IV.2. A közfoglalkoztatás számokban	29
IV.3. A kimaradók	38
IV.4. A finanszírozási háttér	41
IV.5. Szervezés és feladatok	43
IV.6. A közfoglalkoztatás illetve az abban résztvevők értékelése	49
IV.7. Példák a közfoglalkoztatás innovatív szervezésére	54
IV.8. Az önkormányzatok szerepe a munkanélküliség kezelésében	56
IV.9. Mi lenne célra vezető? Aktív foglalkoztatás-politikai eszközök értékelése	60
V. Zárszó	62
VI. Irodalomjegyzék	63
VI. Executive summary	66
Mellékletek	67
I. A felmérés kérdőíve	67
II. A felmérés eredménytáblái	67

Ábrajegyzék

A közfoglalkoztatásban érintettek száma, 2007-2009	13
A közfoglalkoztatásban résztvevők és a regisztrált álláskeresők megoszlása régióként 2009-ben	14
A közcélú munka előfordulási gyakorisága 2006-ban	15
A lakosok megoszlása régióként.....	26
A közfoglalkoztatás különböző formáiban résztvevők száma,.....	29
2005-2010.....	29
A közfoglalkoztatásban résztvevők száma régióként, 2005-2010.....	30
Az RSZS-ben, a RÁT-ban részesülők valamint a közfoglalkoztatásban résztvevők száma, 2009-2010	31
A RÁT-ban részesülők valamint a közfoglalkoztatásban résztvevők száma, 2009-2010	31
Az RSZS-ben részesülők száma régióként, 2009-2010	32
A közfoglalkoztatottak száma régióként, 2009-2010.....	33
A RÁT-ban részesülők száma régióként, 2009-2010	34
A közcélú foglalkoztatás átlagos éves időtartama, 2005-2010	35
A települések megoszlása a közcélú foglalkoztatás jellemző átlagos éves időtartama alapján, 2005-2010.....	36
A közcélú foglalkoztatás területén felhasznált támogatások aránya a teljes költségvetésből, 2005-2010.....	41
A közcélú foglalkoztatás szervezői, 2005-2010	43
A közfoglalkoztatottak által ellátott feladatok, 2008-2010	44
A közfoglalkoztatott férfiak által ellátott munkakörök 2010-ben.....	45
A közfoglalkoztatott nők által ellátott munkakörök 2010-ben.....	46
Az önkormányzat 2010-ben tudott volna-e legalább 10%-kal több közcélú foglalkoztatottat alkalmazni az alábbi területeken?	47
Mennyire volt megelégedve az önkormányzat a közcélú foglalkoztatottak átlagos tevékenységével? 2008-2010	49
A közcélú foglalkoztatás milyen hatással volt az abban résztvevők emberi kapcsolataira? – a települések lélekszáma szerint.....	50
A közcélú foglalkoztatás milyen hatással volt az abban résztvevők munkavállalási képességeire?	51
Segített-e a közcélú foglalkoztatás az abban résztvevő álláskeresők elhelyezkedését, későbbi sikeres munkahely-keresését?	52
Munkaerő-piaci támogatások minősítése azok alkalmassága, hatékonysága szempontjából.....	60

Vezetői összefoglaló

A jelen tanulmány elkészítésének célja a közcélú foglalkoztatás 2005 és 2010 közötti hazai rendszerének áttekintése, elsősorban az ezt szervező önkormányzatok szemszögéből, a körükben megvalósított felmérés információs bázisán. Az empirikus vizsgálatot megelőzte a témával foglalkozó korábbi - adatfelvételeken, mélyinterjúkon és adminisztratív adatok feldolgozásán alapuló - kutatások eredményeinek áttekintése és összefoglalása. Ezek fő megállapításai az alábbi táblázatban foglalhatók össze.

A közcélú foglalkoztatás tényezői és azok hatásai a munkanélküliség kezelésében

A közfoglalkoztatás társadalmi elfogadottsága	+++
A szociális biztonság erősítése, a szegénység csökkentése	++
A negatív gazdasági folyamatok következményeinek tompítása	+
Szűrő funkció - a jóhiszeműség és az alkalmasság tesztelése	+
Az önkormányzatok többletforrásokhoz jutnak	+
A fekete foglalkoztatás visszaszorítása	+/-
A közfoglalkoztatottak értelmes feladatokkal való ellátása	+/-
A munkaerő-piaci re-integráció támogatása	+/-
Az önértékelés, az önbizalom javítása	???
A települések közötti együttműködés, integráció	-
A munkaerő mobilitásának támogatása	--
Értékes szakmai tapasztalatok szerzése	--
Kistélepüléseken a helyi elitnek való kiszolgáltatottság növekedése	---

A „+” illetve „-” jelek száma a hatás intenzitását jelenti; a „+/-” jel több kutató, egymástól eltérő felfogására utal; ??? jelzi a mérvadó információ hiányát.

Az MP 2002 Kkt. a közcélú foglalkoztatást szervező önkormányzatok körében felmérést végzett a 2005-2010 közötti közfoglalkoztatási folyamatokról, az erről szóló tanulmány jellege szerint tehát múlttelemzés. A projekt célja az „Aktív munkaerő-piaci politikák komplex értékelése” című kutatás információ-igényéhez való hozzájárulás, ezért a felmérés kérdőívét a Megrendelő bocsátotta rendelkezésre. A megkérdezés során – a kutatási szerződésnek megfelelően – 1500 önkormányzatot kerestünk meg. A kitűzött határidőre 449 kitöltött kérdőív érkezett vissza. A válaszadási arány 30%, ami a hasonló módszerrel végzett hazai empirikus kutatásokkal összevetve kifejezetten magas arányt jelent. Az elemzett minta és az alapsokaság regionális megoszlásai mind a lélekszám, mind a közfoglalkoztatásban résztvevők száma esetében annyira hasonlóak, hogy a felmérésből származó eredmények a statisztika szabályai szerint a teljes alapsokaságra – természetesen megfelelő hibahatárok mellett - általánosíthatóak. A minta és a vizsgált elemzési egységek elemszáma

korrekt, a mintanagysághoz kapcsolódó matematikai-statisztikai kritériumoknak megfelel. A jelen felmérés eredményei a korábbi kutatások megállapításait több ponton is kiegészítik és árnyalják. A jelentős merítés miatt a kutatásunk során kapott kép átfogó, a bemutatott elemzés a részletekre is kitérő.

A közcélú foglalkoztatásban résztvevők száma a 2005-2008 közötti időszakban lényegében stagnált, 2009-ben 89%-os, 2010-ben újabb 36%-os növekedés következett be, ami egyértelműen az „Út a munkához” program bevezetésének következménye. 2010-ben a közfoglalkoztatás érintettjeinek száma a 2005. évinél 186%-kal volt magasabb. A „vonatra” csaknem mindenki „felszállt”: a közfoglalkoztatást megajánlottaknak mindössze 9%-a nem élt a lehetőséggel. A 2009-2010-es fellendülést alapvetően az állami támogatás bővülése ösztönözte – a 2007. évi folyó áron mért finanszírozás 2010-re az önkormányzati szektorban 76%-kal nőtt, miközben az állami finanszírozásé 356%-kal. Az „Út a munkához” program a tartós munkanélküliség és a közcélú foglalkoztatás által leginkább érintett területeken alapvető, az országai többi részén némi változást hozott, így a program célzottsága az adatok alapján egyértelmű.

A közcélú foglalkoztatás jellemzően hat vagy nyolcórás napi elfoglaltságot jelentett a benne résztvevőknek, a négyórás alkalmazás elenyésző mértékű volt. Ebben a tekintetben a vizsgált időszakban nem következett be változás. A közfoglalkoztatás által alig érintett településeken az átlagos napi munkaidő szignifikánsan nagyobb, mint az ezzel leginkább érintett településeken. Ez utóbbiak, a részmunkaidő gyakoribb alkalmazásával, így próbálták meg a közfoglalkoztatást minél szélesebb körben elérhetővé tenni.

A közfoglalkoztatást jellemzően az önkormányzatok szervezik, az önkormányzati intézményeknek és nonprofit-szervezeteknek inkább csak a nagyvárosokban jut érdemi szerep. Az önkormányzati társulások szerepe az elmúlt időszakban növekedett, az integráció, a lehetőségek közös kihasználása iránt tehát igenis nő az igény.

A közfoglalkoztatás

	++	+	semleges	-	--
részvevőinek munkájával való elégedettség	10	78	...	12	0
hatása a résztvevők emberi kapcsolataira	26	48	22	3	1
hatása a résztvevők munkavállalási képességeire	13	50	31	4	2
segíti-e a résztvevők elhelyezkedését?	3	57	3	37	...
alkalmas eszköz-e a tartós munkanélküliség ellen?	...	5	67	28	...

A táblázatban szereplő számok a bemutatott kérdésekre adott válaszok százalékos megoszlásait jelentik. Három pont jelzi azt, ha az adott válaszopció nem szerepelt a kérdőívben.

A közfoglalkoztatásban vannak még tartalékok, hiszen a válaszadó önkormányzatok csak mintegy 37%-a nyilatkozott úgy, hogy a 2010-ben általa foglalkoztatott közmunkásoknak nem tudott volna több feladatot biztosítani.

Az önkormányzatok elsőprő többsége érzi saját felelősségét a munkanélküliség illetve annak következményei kezelésében. Mindössze négy önkormányzati reprezentáns nyilatkozott úgy, hogy a munkanélküliség kezelésének kizárólag állami feladatnak kellene lennie, azaz nekik ezzel tulajdonképpen nem is kéne foglalkozniuk. A leggyakrabban említett önkormányzati feladatok a közfoglalkoztatás, a munkahely-teremtés illetve a helyi gazdasági élet élénkítése, segítése. Emellett viszonylag sokan tudósítottak képzések szervezéséről és támogatásáról, mint önkormányzati feladatról. A munkaerőpiacra való visszatérés segítségét, a tartós munkanélküliek támogatását, a munkalehetőségekkel kapcsolatos tájékoztatás, a segélyezést, a szociális ellátást valamint a munkaügyi kirendeltségekkel való kapcsolattartást már jóval kevesebben említették. Sajátos különbségek regisztrálhatók a munkanélküliség kezelésében vállalt feladatok tekintetében a közfoglalkoztatás által alig illetve erősen érintett települések között. Az előbbiek feladatszerkezetében jelentősebb a tájékoztatás, a tanácsadás, a tartós munkanélküliek és a munkaerőpiacra való visszatérés támogatása. Az utóbbiak esetében viszont a képzések szervezése és támogatása, a helyi vállalkozókkal való kapcsolattartás és a közfoglalkoztatáshoz szükséges önrész előteremtése hangsúlyosabb.

Az önkormányzatok szerint a munkanélküliség elleni „háború” leghatékonyabb fegyvere a munkaerő-keresleti oldal ösztönzése és támogatása (munkahelyteremtő beruházások, már meglévő munkahelyek megőrzésének támogatása, a bérek, bérterhek egy részének átvállalása), a kínálati oldal minőségének javítása (képzés, ingázás támogatása) ehhez képest csak másodlagos. A közfoglalkoztatás valahol e kettő között helyezkedik el - a tartós munkanélküliség ellen csak csatákat képes nyerni, a háborút magát nem.

Tanulmányunk bevezetésében megfogalmazott kutatási hipotéziseinket sikerült igazolni, adatokkal alátámasztani.

Mint mindent, a közfoglalkoztatást lehet jól és rosszul is csinálni. A hazai gyakorlatban mindkettőre bőséggel akadnak példák. Emellett a regionális különbségek is jelentősek, ezeket a tanulmány igyekszik bemutatni.

Javaslatok

A tanulmány szerzőinek – javaslataik megfogalmazásához – a megismert önkormányzati vélemények, a korábbi kutatások megállapításai illetve saját szakmai tapasztalataik álltak rendelkezésre. Ezek alapján javallataink az alábbiak.

A fekete foglalkoztatás szerepének, vonzerejének csökkentése a legális foglalkoztatás – s ezen belül a közfoglalkoztatás – presztízsének emelkedését eredményezhetné.

A közfoglalkoztatás növelésére a döntéshozóknak nem érdemes, nem célszerű és társadalmi szempontból nem hatékony egyfajta öncélként tekinteni. Ennek az eszközrendszernek megvannak az anyagi (az állami költségvetésre terhet ró), a személyi (az eredményesen bevonhatók köre nem egyenlő a tartós munkanélküliek csapatával) és az időbeni korlátai (inkább átmeneti, mintsem tartós eszközt jelent).

A közfoglalkoztatás elsősorban a tartós munkanélkülieknek az elsődleges munkaerőpiacra való visszavezetését kellene segíteni, nem pedig látens célok elérését megvalósítására törekedni (a labilis pénzügyi helyzetben lévő önkormányzatok forráshoz juttatása, kedvezőbb foglalkoztatási statisztika elérése, stb.).

A jövőben célszerű lenne a teljes munkaidőben történő közfoglalkoztatás minél szélesebb körben való alkalmazását szorgalmazni. Bizonyos esetek kivételével a részmunkaidős elfoglaltság sem a végezhető munkát, sem a megszerezhető jövedelmet illetően nem motivál érdemben.

A magyarországi foglalkoztatási és benne a közfoglalkoztatási térkép nagyon összetett, erre a jelen kutatás eredményeinek bemutatása során számos példával szolgáltunk. A helyi lakosság és az önkormányzatok hozzáállása is sokszínű. Emiatt a közcélú foglalkoztatás területén a célzott programok szükségességét nem lehet elégszer hangsúlyozni. Minél inkább a helyi körülményekhez, lehetőségekhez igazodó egy adott program, annál nagyobb az esély a sikerre.

Célszerű lenne a különféle intézmények (önkormányzatok, családsegítők, munkaügyi kirendeltségek, nonprofit szervezetek, stb.) együttműködése a munkanélküliség hatékony kezelése érdekében. A terápia mindig a diagnózis felállításával kezdődik, a közreműködő szervezetek közötti széleskörű információáramlás nélkül a tartós munkanélküliek hatékony munkaerő-piaci re-integrációja is nehezen képzelhető el.

I. Bevezetés

„A foglalkoztatási szolgálat fejlesztése az integrált munkaügyi és szociális rendszer részeként” című, a Társadalmi Megújulás Operatív Program (TÁMOP) 1.3.1 projekt (3.2-es alprojekt) kiemelt programja támogatja a jelen kutatást, amely az „Aktív munkaerő-piaci politikák komplex értékelése kutatáshoz önkormányzati felmérés készítését és elemzését” célozza. A kutatási megbízást az MP 2002 Gazdaság- és Társadalomkutatási Kkt. pályázat útját nyerte el.

A kutatás során igyekszünk a közfoglalkoztatást szervező önkormányzatok körében a lehető legszélesebb körben összegyűjteni és értékelni azokat a szolgáltatásokat és intézkedéseket, amelyek a foglalkoztatási színvonal megőrzését, illetve növelését célozzák. A témaválasztás rendkívül aktuális, hiszen a közcélú foglalkoztatás területén napjainkban jelentős változások zajlanak.

„A kormány többek között olyan intézkedéseket jelentett be, amelyek a hátrányos helyzetű csoportok foglalkoztatását hivatottak javítani. A megújuló, átalakuló közfoglalkoztatási program, a Nemzeti Közfoglalkoztatási Program célja, hogy növelje az alacsony iskolai végzettségűek foglalkoztatottságát, fokozza az álláskeresői aktivitást, valamint elősegítse a versenyszférába, az elsődleges munkaerőpiacra történő visszatérést (belépést). ... A közfoglalkoztatás új rendszerének köszönhetően várhatóan a korábbinál is több munkaképes korú ember kaphat legális, munkát és megélhetésüket biztosító rendszeres munkabért. ...

2011. január 1-jétől megszűnt a közmunkaprogram, a szociális igazgatásról szóló és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény által szabályozott közcélú munka, valamint a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvényben szabályozott közhasznú munkavégzés. Helyükbe az egységes közfoglalkoztatás lépett.

...

Az önkormányzatok és intézmények, továbbá az egyházak, civil szervezetek által történő hosszabb időtartamú közfoglalkoztatás a helyben felmerülő, közfeladattal, a helyi közösség érdekeivel, a helyi közösség számára fontos szolgáltatások nyújtásával összefüggő munkaigények kielégítését segíti. Ebben a támogatási formában nyílik igazán lehetőség az értékteremtő, szakképzettséget is igénylő munkák elvégzésére, ezért itt napi 6-8 órás munkaidővel történik foglalkoztatás, illetve ez esetben a dologi költségek is szélesebb körben támogathatók. ...

Az országos közfoglalkoztatási programok a gazdaságban bekövetkezett változásokhoz, mindenkori munkaerő-piaci helyzethez és az esetleges „vis maior” helyzetek kezeléséhez jelenthetnek hathatós megoldást. Az országos közmunkaprogramok keretében valósíthatók meg jelentős nemzetgazdasági haszonnal járó, egész ágazatokat átfogó programok.”¹

A magyarországi közfoglalkoztatás tehát éppen átalakulóban van. Az elmúlt két évtized ezzel kapcsolatos politikái és gyakorlatai alapvetően változnak. Nyilvánvaló azonban, hogy e jelentős átalakulás nem következik be mintegy varázsütésre, hanem csak egy hosszabb folyamat eredménye lehet. A jövőt építeni azonban csak a múlt ismeretében lehet. A múltbéli folyamatok elemzéséből levonható tanulságok és következtetések számbavétele segíthet megóvni magunkat jövőbeni hibák elkövetésétől. Emiatt nem lehet érdektelen kutatásunk, ami a közfoglalkoztatás által leginkább érintett önkormányzatok tapasztalatait, vélekedéseit és értékeléseit gyűjti össze. A Foglalkoztatási Hivatal, mint megrendelő és az MP 2002 Kkt., mint vállalkozó kötött vállalkozási szerződés szerint **a kutatási feladat az önkormányzatok által működtetett programokról rendelkezésre álló információk kérdőíves összegyűjtése 1500 önkormányzat megkeresésével, a megrendelő által megadott kérdőív segítségével.**

A közfoglalkoztatási programok alapvető céljai, hogy egyfelől lehetőséget teremtsenek a tartós munkanélkülieknek, a munkaerő-piacról régóta kiszorultaknak arra, hogy – munkaképességük megőrzése, esetleges javítása révén - visszatérjenek az elsődleges munkapiacra, másrészt a szociális ellátásnál magasabb jövedelmet biztosítson a rászorultaknak addig is, amíg az első cél be nem következik. Emellett természetesen léteznek egyéb kimondott vagy látens célok is (a segéllyel visszaélők kiszűrése, a közfoglalkoztatottak tesztelése a munkára való alkalmasság szempontjából, az önkormányzatok forráshiányának mérséklése, stb.). Természetesen a kitűzött célok és a valóságban kifejtett hatások különbözhetnek, erre utalnak is a témában korábban megjelent publikációk, kutatási beszámolók. S számos információt szereztünk e tárgyban a jelen kutatás során is. Törekedtünk az önkormányzati illetékesek véleményeinek, értékeléseinek számbavételére, hiszen az önkormányzatok a múltban, a jelenben és vélhetően a jövőben is a közfoglalkoztatás elsődleges érintettjei voltak és maradnak.

Az MP 2002 Kkt. által megvalósított elemzés során alapvetően a **2005 és 2010 közötti időszak** közfoglalkoztatási folyamatait és jelenségeit vizsgáltuk. Az önkormányzatok számára kiküldött kérdőíveken erre az időszakra vonatkoznak a kérdések. Ez a periódus (is) „izgalmas” volt, hiszen ekkor több olyan jogszabályi változás is bekövetkezett, amelyek a szociális támogatások igénybe vételének, illetve magának a közfoglalkoztatásnak a szabályait módosították.

¹ Magyarország Konvergencia Programja, 2011-2015 (2011), 15-16. és 55-56 oldal.

Kutatásunk **alapvető hipotézisei** az alábbiak.

- A közfoglalkoztatás múltbéli rendszere csak csekély mértékben volt alkalmas arra, hogy a tartós munkanélkülieket visszavegyesse az elsődleges munkaerőpiacra.
- Ugyanakkor a közfoglalkoztatás helyi szinten és rövidtávon pozitívan hatott a lokális munkaerőpiacra (többletfoglalkoztatást generált), és csökkentette a szegénységet valamint az ebből adódó társadalmi feszültségeket.
- A közfoglalkoztatás eszközrendszerét tehát nem elvetni indokolt, hanem továbbfejleszteni. A nem hatékonyak bizonyult eszközök szerepét célszerű csökkenteni, a hatékonyakét pedig növelni.

A megvalósított kutatás során ezeket a hipotéziseket teszteltük, mintegy alávetettük őket a valóság „tűzpróbájának”.

Az adatgyűjtés eredménye 449 kitöltött kérdőív, ami megfelelő alapot jelent a kitűzött téma alapos elemzéséhez. A válaszadási arány 30%, ami a hasonló módszerrel végzett hazai empirikus kutatásokkal összevetve kifejezetten magas arányt jelent. A válaszadó önkormányzatok által vezetett településeken csaknem 4 millió ember él. A **felmérés reprezentációja – a létszámot illetően – tehát 40% körüli.**

A tanulmány elkészítésekor három kiemelt szempontot tartottunk szem előtt: a **tárgyszerűséget**, a **tényszerűséget** és a **tárgyilagosságot**. A tárgyszerűség jegyében törekedtünk nem elkalandozni a szűken vett kutatási tematikától. A tényyszerűség jegyében minden begyűjtött információt valóságghűen, azaz a maga valóságában igyekeztünk bemutatni. A tárgyilagosság azt jelenti, hogy mind az elemzés, mind az értékelés során törekedtünk az objektivitásra, érzelmektől mentesen, csak és kizárólag szakmai alapokon, azaz az empirikus gazdaság- és társadalomkutatás elfogadott módszereit alkalmazva vizsgáldtunk.

A tanulmány az alábbi szerkezetet követi.

- Elsőként a közfoglalkoztatás Magyarországon kialakult formáit és történetét adjuk közre – dióhéjban.
- Ezt követően a közfoglalkoztatással kapcsolatos, s a kétezres években született hazai hatásvizsgálatok, kutatások eredményeit foglaljuk össze. Természetesen, a teljesség igénye nélkül. E két fejezet adja azt a háttérrel, amelyben az MP 2002 Kkt. felmérésének eredményei elhelyezhetők.

- Ezután következik a 2011. június-júliusában szervezett önkormányzati felmérés legfontosabb eredményeinek ismertetése. Ezen belül – többek között - kitérünk a résztvevők számára, a finanszírozási forrásokra, a közfoglalkoztatás szervezőire, területeire és értékelésére.
- A tanulmányt irodalomjegyzék, majd angol nyelvű összefoglaló követi.
- A felmérés során használt kérdőívet illetve a számítási eredménytáblákat a melléklet tartalmazza.

II. A közfoglalkoztatás fogalmai, sajátosságai és rövid története

Az aktív munkaerő-piaci eszközök körébe sorolható, a közfoglalkoztatást támogató költségvetési források által finanszírozott programok három formája alakult ki Magyarországon: a közhasznú munka, a közmunka és a közcélú munka². A továbbiakban eltekintünk a **közérdekű munkától**, amit a magyar büntetőjogban az 1950. II. törvény honosított meg és amely egy kizárólag önállóan alkalmazható büntetési nem. A közérdekű munkára ítélt a büntetés során a büntetés-végrehajtási bíró által kijelölt gazdálkodó szervezetnél kell, hogy büntetését letöltse. A kijelölt munkahelyel a közérdekű munka tartamára nem létesül munkaviszony annak ellenére, hogy az elítélt munkát végez.³

A közcélú foglalkoztatás története a nyolcvanas évek közepéig nyúlik vissza. Ekkor kezdett tudatosulni a vezetésben, hogy a gazdaság válságjelenségei a munkaerő kínálatának és keresletének összehangolását is mindinkább megnehezítik. A probléma kezdeti szőnyeg alá söprése után 1987-ben engedélyezték, hogy a települések egy része a növekvő munkanélküliségre illetve az ebből adódó negatív jövedelmi folyamatokra reagálva **közhasznú foglalkoztatást** szervezzen a leginkább rászorult helyzetben lévő csoportok számára. Ez tehát az első mérföldkő a hazai közfoglalkoztatás „modern” történetében. „A közhasznú foglalkoztatást szabályozó rendelet többek között előírta, hogy a közhasznú foglalkoztatás céljából kialakított munkakörben csak „önhibáján kívül elhelyezkedni nem tudó személy” alkalmazható. Vagyis csak az „érdemes” szegények számára biztosították a munkaerőpiacra való visszalépést, igaz maximum két hónapra.”⁴ A közhasznú munkavégzés jogszabályi hátterét azután a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény rendelkezései, majd a 6/1996. (VII. 16.) MÜM rendelet előírásai alkották. „A közhasznú foglalkoztatás, mint a munkanélküliség alternatívája, az állástalanok munkaerő-piaci re-integrációját átmenetileg biztosító kényszermegoldás, amely a piaci erők természetes munkahely-teremtő képességének az elégtelensége miatt, a versenyszféra működését nem zavaró módon hoz létre közpénzek támogatásával pótlólagos munkaalkalmakat a közületi és a non-profit szektor közérdekű feladatainak ellátására. Résztevői csak állami munkaügyi szervezetek által kiközvetített munkanélküliek lehetnek.”⁵ A közhasznú foglalkoztatás célja Magyarországon (is) a munkaerő-piaci

² Az Állami Számvevőszék (2007) 8-12. oldalán egy kis közfoglalkoztatási fogalomtár olvasható.

³ Forrás: http://hu.wikipedia.org/wiki/K%C3%B6z%C3%A9rdek%C5%B1_munka (2011.11.02.)

⁴ Csoba Judit (2010b) 5. oldal.

⁵ Frey Mária (1993), 37. oldal.

feszültségek csökkentése, az átmeneti vagy tartós elhelyezkedési gondokkal küzdő munkanélküliek munkába helyezésének elősegítése oly módon, hogy a lakosságot vagy a települést érintő feladat ellátása, közhasznú tevékenység folytatása érdekében a munkaadó a foglalkoztatottak létszámát is növelje. A vissza nem térítendő költségvetési támogatás mértéke a foglalkoztatásból eredő költségek 70-90%-áig terjedhet. A támogatás alanyai lehetnek az alábbiak:

- települési önkormányzatok
- kisebbségi önkormányzatok
- többcélú kistérségi társulások
- közfeladatot ellátó intézmények és szervezetek
- civil szervezetek
- non-profit társaságok, ha a munkaügyi központok által közvetített munkanélküliek foglalkoztatására nem üzletszerző gazdasági tevékenység keretében kerül sor.

A közhasznú munka során elvégzett feladatok döntő része kommunális, egészségügyi, szociális, illetve oktatási területen adódik.

A következő mérföldkövet a **közmunka** programok megjelenése jelenti 1996-ban. Ennek jogszabályi hátterét a 6/1996. (VII. 16.) MÜM és a 49/1999. (III.26.) Kormányrendelet alkotja. E rendeletek a foglalkoztatást elősegítő támogatásokat is szabályozták. „A programok szervezésére megalakított Közmunkatanács kettős célt tűzött ki maga elé: egyrészt a kormányzati foglalkoztatáspolitikát élénkítését, másrészt az aktív foglalkoztatás erősítését a passzív segélyezés rovására. Az alapító okirat szerint funkciója a következő területekre terjed ki: fejlesztési programok szervezése, koordinálása, lehetőségek feltárása, költségvetési támogatások elosztása, beszámoltatás és ellenőrzés az országgyűlés vagy a kormány által meghatározott célok elérése érdekében.”⁶ A közmunka támogatási rendszere 2001 óta egyedi pályázatokon alapul, melyek elbírálása során a leghátrányosabb településeket, térségeket illetve munkavállalói csoportokat preferálják, előnyben részesítik. Általában infrastrukturális, környezetvédelmi és az elmaradott térségek felzárkózását célzó közfeladatok ellátására szerveznek közmunka-programokat, amelyek jellemzően **a regisztrált álláskeresők számára nyújtanak határozott idejű, átmeneti foglalkoztatást**. E program keretében lehetőség van képzés igénybe vételére, aminek költségeit a költségvetés állja. A közmunka-programok elsősorban nem új fejlesztésekre koncentrálnak, hanem már meglévő értékek megőrzésére, karbantartására.

A kétezres évek végi helyzetre az alábbi jellemző. „A ... hátrányos helyzetű álláskeresők foglalkoztatására főként a „Nemzeti parkok”, az „Erdőművelő”, a „Vasút-tisztasági”, az „Autópálya” és az „Ár- és belvíz

⁶ Csoba Judit (2010b) 6. oldal.

elleni megelőzést megvalósító” és az „Idegenforgalmi” közmunka-programok keretében került sor. A 2009-es év folyamán került először meghirdetésre a képzést is magába foglaló kórházi közmunka-program.”⁷

A közfoglalkoztatási intézményrendszer legfiatalabb eleme a **közcélú munka**, bevezetésére 1998-ban került sor. Az ebben való részvétel – a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény többszöri módosítása eredményeként – a rendszeres szociális segély igénybe vételének feltételeként szerepel. „A közcélú munka a települést érintő közfeladat ellátása céljából szervezett munka, amely magában foglal minden olyan tevékenységet, amely valamilyen jogszabály önkormányzati feladatként fogalmaz meg. A közcélú munkák körébe tartozó feladatok lehetnek közfeladatok, valamint olyan közhasznú tevékenységek, amelyek ellátására az önkormányzatot jogszabály kötelezi, valamint e körbe tartoznak az önkormányzat által önkormányzati rendeletben önként vállalt feladatok is.”⁸ Ez az intézmény a gyakorlatban csak lassan terjedt el, hiszen kezdetben nem túl sok önkormányzat élt a lehetőséggel. Felgyorsult e forma terjedése az egyes munkaügyi és szociális törvények módosításáról szóló 1999. évi CXXII. törvény elfogadása után. E törvény előírja, hogy a munkanélküli ellátás folyósításának végső időtartamát is kimerítő munkanélküli egyének számára az önkormányzatoknak kell foglalkoztatási lehetőséget biztosítani. Emellett a rendszeres szociális segélyek igénybe vételének feltétele a foglalkoztatás vállalása. 2000. május 1-jétől a szabályozás az önkormányzatok számára kötelező feladattá tette a foglalkoztatás szervezését, melynek szabályai immár egy törvényben voltak lefektetve. „Az ezt követő években a segélyezettek körében a kötelező foglalkoztatás kiterjesztésének nem a munkanélküliek munkavállalási hajlandósága szabott korlátot – hiszen a munka visszautasítását a jelenlegihez hasonlóan szankcionálták -, hanem a foglalkoztatásra fordítható források nagysága, az önkormányzatok szervező- és munkát biztosító kapacitása.”⁹

A közcélú munka keretében végzett leggyakoribb tevékenységek az alábbiak.

- Személyi szolgáltatások (ápolás, idősgondozás, családsegítés, stb.)
- A természeti és az épített környezet renoválása, felújítása, közterületek gondozása, stb.
- Közművelődési feladatokban való közreműködés.
- Környezetvédelem (árvízvédelem, szelektív hulladékgyűjtéssel, csatorna-karbantartással, stb. összefüggő tevékenységek).

„2009. március 31-ig a közcélú munka keretében foglalkoztathatók körébe tartoztak a rendszeres szociális segélyre jogosultak, a munkaügyi

⁷ Tajti (2010), 10. oldal

⁸ Ördögh Sándorné (2002), 39. oldal.

⁹ Csoba Judit (2010b) 7. oldal.

központtal vagy a települési önkormányzattal legalább egy évig együttműködők, valamint a rendszeres szociális segélyre az álláskeresési támogatásra való jogosultságuk miatt már nem jogosult nem foglalkoztatott személyek.”¹⁰

A közcélú foglalkoztatást – a kezdeti évek után - egy felülről nyitott támogatási rendszer finanszírozta, ahol az önkormányzatok saját kötelezettségének részesedése általában 5%-os volt. Természetesen voltak, akik ezt is sokallták, hiszen járulékos költségek is felléptek a közcélú foglalkoztatás bevezetése és terjedése következtében (többlet-adminisztráció, munkaszervezés, stb.).

A 2004. évi CXXXVI. törvény módosította a rendszeres szociális segélyezettek együttműködésével kapcsolatos szabályokat. Ez a szabályozás-változás a segélyezettektől a korábbinál nagyobb aktivitást és felelősséget várt el. Az önkormányzatok számára pedig előírta a tartósan a munkától távol lévők „beilleszkedési programjának” elkészítését. Összegezve, a segély folyósítási feltétele még inkább a valamilyen formában történő munkavégzés lett.

Kiemelendő még, hogy a támogatási rendszer 2007-ben is módosult, s ennek értelmében a szociális segélyre jogosultaknak kötelező együttműködni a munkaügyi kirendeltségekkel is. Persze, ez a gyakorlatban sokszor nem jelentett többet a kirendeltségen való időszakos megjelenésnél.

Az **„Út a munkához” program** törvényi szintre emelését az egyes szociális és foglalkoztatási tárgyú törvények módosításáról szóló 2008. évi CVII. törvény elfogadása jelentette. Ez a program intézkedések komplex halmazával igyekezett elérni, hogy a munkára képes, tartós munkanélküliek a korábbinál fokozottabb mértékben vegyenek rész valamelyik közfoglalkoztatási formában. Bevezették a rendelkezésre állási támogatást (RÁT-ot) arra az időtartamra, amikor az önkormányzat nem képes közfoglalkoztatást biztosítani. „A 2009-ben elindított program deklarált célja a leghátrányosabb helyzetű kistérségekben élő alacsony iskolai végzettséggel rendelkező munkanélküliek jövedelemhez juttatása és visszavezetése a nyílt munkaerőpiacra, vagyis a tartósan munkanélküliek munkára ösztönzése és foglalkoztathatóságának javítása”¹¹.

A programot így értékeli egy korai elemzője. „Az „Út a munkához” program foglalkoztatási jellemzőit és hatását tekintve (bevontak száma, a tevékenység jellege, a kimenetek iránya) alapvetően nem tér el a korábbi közfoglalkoztatási programoktól. A foglalkoztatás időtartamának

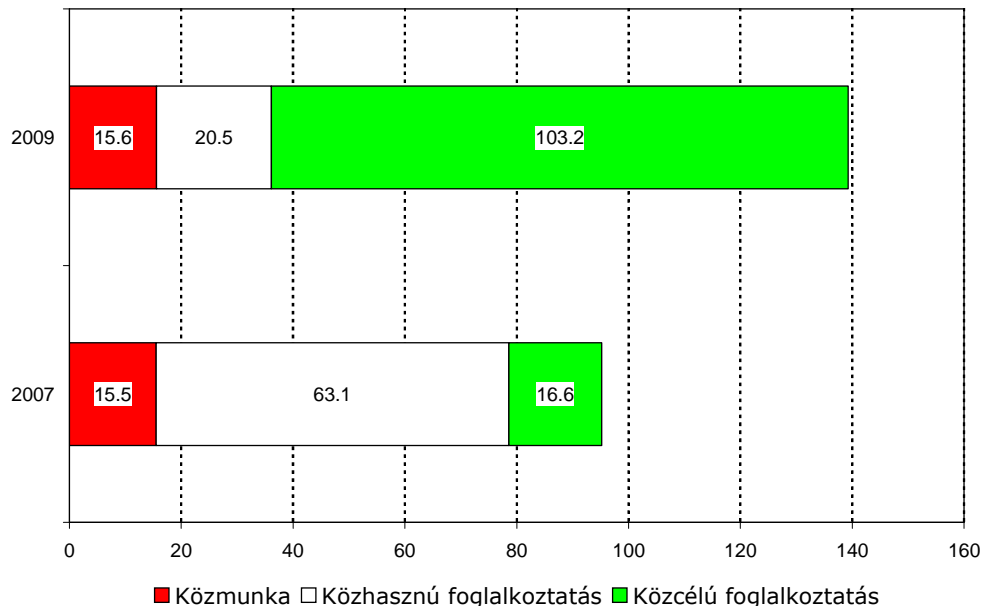
¹⁰ Csoba Judit (2010a) 6. oldal.

¹¹ Budapesti Szakpolitikai Intézet (2011), 1 .oldal.

emelkedésében és a kismértékben megnövekedett kedvezőbb kimeneti arányokban várható pozitív irányú elmozdulás.”^{12 13}

1. ábra

A közfoglalkoztatásban érintettek száma, 2007-2009
(ezer fő)



Forrás: Tajti József (2010)

A közfoglalkoztatásban résztvevők létszáma a kétezres évek elején (2001-ben) mintegy 65,9 ezer főtt tett ki. Az évtized első felében évről-évre tempósan növekedett a létszám, 2005-ben elérte a 90,1 ezer főt. 2007-ben már 95,2 ezren vettek részt a közfoglalkoztatásban és ez a szám 2009-re 139,4 ezerre bővült. 2007-ről 2009-re a közcélú munkában érintettek száma robbant (16,5 ezerről 103,2 ezerre). Mindeközben a közmunka-programokban érintettek száma lényegében stagnált, a közhasznú foglalkoztatás érintettjeinek száma pedig egyharmadára csökkent.

Itt szükséges megjegyezni, hogy a témát érintő publikációk szerzői által idézett adatok sokszor – olykor jelentősen is - eltérnek egymástól, vélhetően az adatforrások különbözősége, azok bizonytalansága és a becslések eltérő megalapozottsága miatt. Az adatokkal kapcsolatos kétségek nyilván nem könnyítik a téma elemzését.¹⁴

¹² Csoba Judit (2010b) 24. oldal.

¹³ A programnak – adminisztratív adatokon és mélyinterjúkon alapuló – részletes értékelése megtalálható Budapesti Szakpolitikai Intézet (2011)-ben.

¹⁴ Az aktív munkaerő-piaci eszközök hatékonyság-elemzési lehetőségeinek ezt a problémáját Hundomiet Péter – Kézdi Gábor (2008)-ban is említik.

A legfrissebb rendelkezésre álló adatok is igazolják azt az egész rendszerváltást követő időszakban megfigyelhető jelenséget, hogy **a közfoglalkoztatás súlypontja egyértelműen Kelet-Magyarországon található.**

1. táblázat

A közfoglalkoztatásban résztvevők és a regisztrált álláskeresők megoszlása régióként 2009-ben

(százalék)

Régió	Közhasznú	Köz-munka	Köz-célú	Közfoglalkoztatás összesen	Regisztrált álláskeresők
Közép-Magyarország	13,3	2,2	5,1	8,3	12,9
Közép-Dunántúl	14,2	3,2	5,9	7,2	10,4
Nyugat-Dunántúl	0,8	8,1	5,1	4,1	8,1
Dél-Dunántúl	15,3	32,7	12,8	14,6	12,4
Észak-Magyarország	25,4	16,4	26,5	24,1	19,2
Észak-Alföld	13,7	28,0	29,1	26,9	22,5
Dél-Alföld	17,4	9,4	15,7	14,1	14,7
Összesen	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Forrás: Tajti József (2010)

A közfoglalkoztatásban részt vevők régiókénti megoszlása elég szoros összefüggést mutat a regisztrált álláskeresők megoszlásával. Ebben az értelemben elmondható, hogy a közfoglalkoztatás jól követi a munkanélküliséget.

2009-ben az összes közfoglalkoztatási formában résztvevők 65%-a a keleti régiókban élt. Különösen igaz a keleti túlsúly a közcélú munkára, hiszen az ebben érintettek 71%-a él a Dunától keletre. A másik két forma esetében a keleti régiók részesedése 57 és 54% (a közhasznú és a közmunka esetében). A közfoglalkoztatás által leginkább érintett két régió az **észak-alföldi** illetve az **észak-magyarországi**. Mindemellert kiemelhető még a **dél-dunántúli régió** is, hiszen itt is elég magas a közfoglalkoztatás előfordulási gyakorisága. Feltűnő, hogy a közmunkában érintettek mintegy harmada ebben a régióban él. A skála másik végén a nyugat-dunántúli körzet helyezkedik el. Ebben a régióban alig fordul elő közhasznú munka, s a másik két formát illetően is szignifikáns elmaradás érezhető az országos átlagtól.

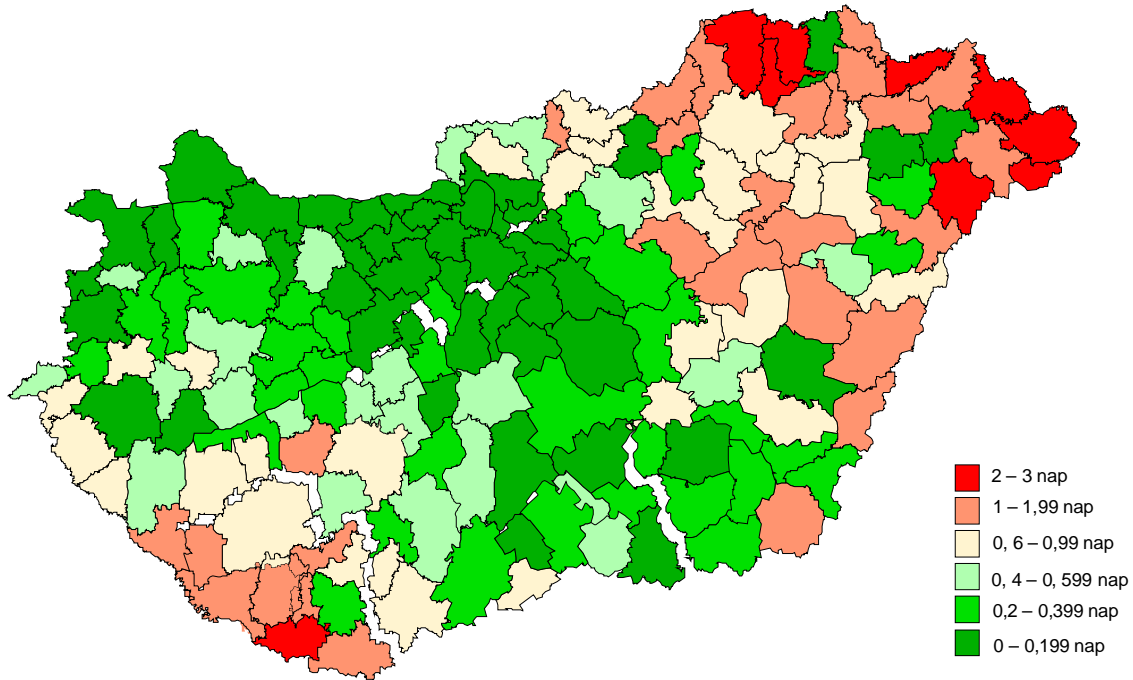
A következő ábra azt demonstrálja szemléletesen, hogy Magyarország kistérségiben milyen eloszlást mutat a közcélú foglalkoztatás. Ez még

akkor is érdekes információ, ha csak a közcélú munkára és a 2006-os évre vonatkozik¹⁵.

2. ábra

A közcélú munka előfordulási gyakorisága 2006-ban

(az egy lakosra jutó kifizetési kötelezettséggel terhelt közfoglalkoztatási munkanap a kistérség önkormányzatainál)



Forrás: Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium, KSH

2. táblázat

A közfoglalkoztatásban résztvevők és a regisztrált álláskeresők megoszlása életkori csoportok szerint 2009-ben

(százalék)

	Közhasznú	Közmunka	Közcélú	Regisztrált álláskeresők
25 év alatt	14,7	13,2	15,5	16,3
25-44 év	45,0	52,8	54,4	52,2
45-55 év	29,2	28,0	26,8	23,2
55 év felett	11,2	6,0	3,3	8,3
Összesen	100,0	100,0	100,0	100,0

Forrás: Tajti József (2010)

¹⁵ A közfoglalkoztatás területi folyamatai nagyon jelentős tehetetlenséggel mozognak.

A közfoglalkoztatásban résztvevők életkor szerinti megoszlásának értékelése sem minden tanulság nélkül való. Az 55 év felettek aránya a közmunka és a közcélú munkák esetében szignifikánsan kisebb, mint arányuk a regisztrált munkanélküliek körében. Az idősebbek terepe tehát leginkább a közhasznú munka. A 45-55 évesek körében a közfoglalkoztatási részvételi arányok mind nagyobbak a munkanélküliségi aránynál. A 25-44 évesek között ezen arányok között jóval kisebb a különbség. A 25 évnél fiatalabbak esetében a helyzet éppen fordított: körükben a közfoglalkoztatási részvételi arányok mind kisebbek a munkanélküliségi aránynál.

3. táblázat

A közfoglalkoztatásban résztvevők és a regisztrált álláskereső megoszlása nemek szerint 2009-ben (százalék)

	Közhasznú	Közmunka	Közcélú	Regisztrált álláskereső
Férfiak	51,0	65,8	58,7	53,3
Nők	49,0	34,2	41,3	46,7
Összesen	100,0	100,0	100,0	100,0

Forrás: Tajti József (2010)

A hölgyek legnagyobb arányban a közhasznú munkák, legkisebb arányban a közmunkák esetében vannak jelen. Ez jórészt magyarázható e tevékenység típusok tartalma közötti különbséggel.

A különféle közfoglalkoztatási formákat együttesen tekintve a kétezres évek elején e programok átlagosan **valamivel több, mint 3 hónap foglalkoztatást biztosítottak** a bennük résztvevőknek. Ez az átlagérték a kétezres évek második felében 4 hónap fölé nőtt. Ebben is vannak különbségek a közfoglalkoztatási formák között: a leghosszabb átlagos foglalkoztatás a közmunkát jellemzi.

A közfoglalkoztatással összefüggő támogatások összege 2001 és 2006 között évente 20 és 30 milliárd forint között oszcillált, majd 2007-ben 38 milliárd forintra nőtt és 2008-ben 36 milliárdot tett ki. Az „Út a munkához” program hatására ez az összeg – becslések szerint – 100 milliárd forint körüli összegre ment fel 2009-ben¹⁶.

2010. december 31-én befejeződött a fenti közfoglalkoztatási (közhasznú, közcélú és közmunka) programok története, mivel ezek a formák megszűntek. Helyükbe az egységes közfoglalkoztatás lépett 2011. január 1-jétől. 2011. július 11-én a Parlament elfogadta a közmunka új feltételrendszerét kialakító szabályozást – ez a fejlemény azonban már nem tarozik kutatásunk látókörébe.

¹⁶ E becslés forrása Csoba Judit (2010a), 47. oldal.

III. Korábbi kutatások tapasztalatai

A közfoglalkoztatással megvalósítandó célok rendszere meglehetősen komplex. Ezek – vázaltszerűen – az alábbiak lehetnek.

- **A munkaerő-piacról tartósan, régóta kiszorult munkavállalók visszavezetése a munka világába.** A foglalkoztathatósági készségek, képesség és kompetenciák megőrzése, esetleges fejlesztése.
- **A szociális segélynél magasabb jövedelem biztosítása a közfoglalkoztatásban résztvevőknek,** ezáltal is növelve a szociális biztonságot s tompítva a társadalmi feszültségeket. Ösztönzés a munkára a segélyek összegét szignifikánsan meghaladó munkabér fizetésével.
- A közfoglalkoztatás nem csak a célcsoporthoz tartozók jólétének növelését célozza, hanem azok **önértékelésének, önbecsülésének, magabiztosságának kedvező irányú változását is.**
- A feketén végzett munka, tágabb értelemben **a fekete gazdaság visszaszorítása** a rendezett munkaügyi kapcsolatok, foglalkoztatás megteremtése révén.
- Lehetőség biztosítása az önkormányzatok részére egyfajta **munkatesztre,** azaz a hosszabb távon is foglalkoztatható, hatékony munkaerő kiválasztására. Értelemszerűen e cél másik vonatkozása, a szociális rendszer potyautasainak kiszűrése.
- Nem hallgatható el **az önkormányzatok pénzügyi segítésének célja** sem. Az önkormányzati szektorból a kétezres évek folyamán kivont források egyfajta ellentételezéseként érkeztek a költségvetésből származó, közfoglalkoztatást támogató összegek.

A közfoglalkoztatás magyarországi módjait a helyi lakosság többsége elfogadja. „Kérdőíves felmérésünk eredményei szerint a válaszadók döntő része helyeselte, hogy az önkormányzatok munkaalkalmakat teremtenek a rászorulóknak, négyötödük pedig munkavégzésüket is eredményesnek ítélte. A közmunkák szervezését ellenzők közel fele nem is a közmunkavégzést, hanem az indokolatlanul laza munkafegyelmet, foglalkoztatási körülményeket, illetve annak átmeneti jellegét utasította el.”¹⁷

A közfoglalkoztatást elemző, értékelő kutatók, kutatóintézetek számos kritikát és észrevételt fogalmaztak meg. Ezeket tekintjük át az alábbiakban.

¹⁷ Állami Számvevőszék (2007), 23. oldal.

Az Állami Számvevőszék 2007-es jelentésében megállapította, hogy **a közfoglalkoztatásra mind a szociális biztonság erősítése, mind a foglalkoztatás-politikai célkitűzések megvalósítása miatt szükség van.** „A helyszínen ellenőrzött szervezeteknél a közfoglalkoztatásra vonatkozó önkormányzati koncepció megalkotásának fontosságára, a kistérségi összefogásban rejlő előnyökre, a támogatási szerződésben vállalt kötelezettségek és számviteli előírások betartására ... irányítottuk rá a figyelmet”¹⁸. Ugyanakkor a számvevők jelentése kemény kritikát is megfogalmaz. Mivel a közfoglalkoztatás során az érintettek jellemzően szakképzettséget nem igénylő segédmunkát végeztek, ezáltal nem szereztek, nem szerezhettek olyan szakmai gyakorlatot, ami esélyt kínálna az elsődleges munkaerőpiacra való visszatérésre, belépésre.

Váradai Mónika Mária (2010)-ban megerősíti a fenti bírálatot, szerinte **a közfoglalkoztatás révén csak „kvázi” munkahelyek** jönnek létre. Az itt szerzet tapasztalatok az elsődleges munkaerőpiac világában nem jelentenek semmit. Emellett arra is felhívja a figyelmet, hogy – különösen a kisebb falvakban – a foglalkoztatást szervező önkormányzatnak **sok gondot okoz értelmes munkák szervezése.** Mindazonáltal elismeri, hogy különösen az „Út a munkához program” révén **érezhetően csökkent a fekete foglalkoztatás.**

Az értelmes munkák korlátozott voltát Virág Tünde – Zolnay János (2010) is alapvető gondnak tekinti. Csereháti tapasztalataikra hivatkozva állítják, hogy „a településeken egyszerűen nincs elegendő közmunkával ellátható feladat, vagy az elvégzendő munkák – például intézmények felújítása, bővítése, karbantartása, infrastruktúra fejlesztése – szakember és eszközigénye pedig messze meghaladja a közfoglalkoztatás lehetőségeit”¹⁹. Ugyanakkor a felülről nyitott finanszírozás **az önkormányzatokat arra serkenti, hogy ésszerűtlen mértékben igényeljenek támogatást,** hiszen „csaknem ingyen van”. Emellett felvetik, hogy – mivel az önkormányzat a szervező – a közfoglalkoztatás még inkább helyhez köti a munkavállalókat, ahelyett, hogy mobilizálná. Kifejtik továbbá, hogy „az önkormányzatok egyfelől hiányolják az „értékteremtő” munka feltételeit, másfelől hallani sem akarnak arról, hogy együttműködjenek más önkormányzatokkal, vagy kistérségekkel”²⁰. Eszerint a Csereháton az ÁSZ fentebb bemutatott együttműködési javaslata egyelőre süket fülekre talált. A közfoglalkoztatás ütközik az alkalmi, napszámos munkával és emellett a feketemunkával is – hiszen mindegyik főszezonja a nyár. Ezek az ütközések a településeken belüli konfliktusok elmélyülési irányába hatnak. A szerzők emellett megemlítik, hogy **a legrosszabb helyzetű falvakban a közfoglalkoztatás bővülése – az „Út a munkához” program révén – még inkább növelte a munkanélküliek kiszolgáltatottságát,** erősítette személyes

¹⁸ Állami Számvevőszék (2007), 20. oldal.

¹⁹ Virág Tünde – Zolnay János (2010), 129. oldal.

²⁰ Virág Tünde – Zolnay János (2010), 129. oldal.

függésüket az erőforrások felett rendelkező helyi hatalom képviselőivel szemben.

Az egyes közfoglalkoztatási formák egymás mellett élése sem mindig problémamentes. Tapasztalhatók olyan esetek, amikor az egyik forma „elszívja” egy másik program célközönségét.

A munkaerő-piacra való visszavezetés, azaz re-integráció terén is sok a kívánnivaló. Csoba Judit (2010a) szerint **a közfoglalkoztatási formák mindegyikére igaz, hogy a munkanélküliek társadalmi, munkaerő-piaci integrációját a befektetésekhez mérten csak kismértékben szolgálják.** Az elsődleges munkaerőpiacra visszatérni képesek arányát illetően az egyes kutatási eredmények között nagy a szóródás, éppúgy előfordul 1% alatti érték, mint 4-5%-os (a regisztrált munkanélküliek arányában). Ebbe a „számháborúba” most nem mennénk bele, hiszen – mint korábban említettük – a rendelkezésre álló adatok nem egyértelműek, így az ezekből levonható következtetések sem biztos, hogy reálisak.

Firle Réka – Scharle Ágota - Szabó Péter András (2007) szerint mind a rendszeres szociális segély, mind a közfoglalkoztatotti státusz csökkenti a munkába állás esélyét.

A Budapest Szakpolitikai Elemző Intézet (2011) kvantitatív elemzése szerint a közcélú foglalkoztatás a tartós munkanélküliség csökkenéséhez nem járul hozzá. Mindez igaz a korábbi időszak közcélú foglalkoztatására csakúgy, mint az „Út a munkához” program hatályba lépése utáni helyzetre.

Csoba Judit (2010a)-ban a célrendszeren belül prioritás átrendeződéséről így ír. „Bár mindhárom közfoglalkoztatási program kialakításakor a jogszabályi háttér célként fogalmazza meg a munkaerő-piaci és társadalmi integrációt, időközben valamennyi program esetében valami más cél válik mérvadóvá: az önkormányzatok a közhasznú és közcélú foglalkoztatás szervezésével, széles körű alkalmazásával így teremtenek pótlólagos forrásokat a kötelező feladatok ellátásához, s csupán másodlagos hozadéknak tekintik, hogy a rendszeres szociális ellátásban részesülők számára az ellátás folyósításához szükséges jogszerző időt is biztosítják a közfoglalkoztatás által.”²¹ Emellett a szerző arra is felhívja a figyelmet, hogy az akár rövid ciklusú közfoglalkoztatás is javítja a tartósan munka nélkül lévők statisztikáját – azaz a kormányzat is nyer valamit az „üzleten”.

Nem lehet megfedkezni arról sem, hogy **a közfoglalkoztatás (illetve tágabb értelemben) a foglalkoztatás szempontjából távolról sem mobilizálható a munkanélküliek teljes serege.** Élnek közöttünk olyan

²¹ Csoba Judit (2010a), 46. oldal.

emberek, akik egészségügyi, mentális problémáik vagy családi helyzetük és adottságaik miatt nem képesek sem az elsődleges, sem a másodlagos munkaerőpiacra belépni. Ezek számát a teljes munkanélküli állományon belül egyes szerzők 15-20%-osra, mások 25-30%-osra becsülik. A pontos arány megbecslésére a jelen tanulmány szerzői nem vállalkoznak, de annyi bizonyosnak látszik, hogy az ehhez a réteghez tartozókon más eszközökkel lehetne és kellene segíteni (ilyen lehet például az ápolási segély, ami egyfajta munkatevékenység elismerése).

Természetesen a közfoglalkoztatás különféle formái nem egyformán „teljesítenek”. „A közhasznú és a közcélú foglalkoztatással összevetve, a közmunkában jelenik meg a legmarkánsabban a programszerű működés elve és a mérhető teljesítmény-követelmény. A közmunka mindezek következtében a peremhelyzetű munkavállalói csoportok „elitjének” szezonális foglalkoztatásává vált.”²²

A közfoglalkoztatás „védelmében” is elhangzanak érvek, lásd a fentebb idézett az ÁSZ jelentésében foglaltakat. Emellett más szerzők is említenek **pozitív vonatkozásokat.**

„Korábbi kutatások szerint az „Út a munkához” program csökkentette a szegénységet, hozzájárulhatott a helyi társadalmi feszültségek enyhítéséhez, illetve többletforrásokhoz juttatta az önkormányzatokat.”²³

Szegedi Tamásné (2007)-ben – többek között - leírja, hogy számos önkormányzatnál lépések történtek annak érdekében, hogy a családsegítő szolgálatok egyre magasabb szinten feleljenek meg a foglalkoztatási együttműködési kötelezettségekből adódó feladatoknak. Ezzel mintegy hozzájárulva **az egyéni szintű rehabilitációhoz.**

A közfoglalkoztatás bizonyos mértékben képes a gazdaságban bekövetkező - vis maior jellegű - **negatív események munkaerő-piaci hatásait tompítani**²⁴. A 2008-ban eszkalálódott gazdasági válság hatásait is csökkentette a közfoglalkoztatás. „2009 nyarától a gazdasági megszorító intézkedések részeként a közszférában létszámstop lépett életbe, de tényleges leépítésre itt nem került sor, sőt az itt számba vett közfoglalkoztatottakkal együtt még enyhén nőtt is a létszám. Jóllehet a versenyszférában feleslegessé vált, illetve a közfoglalkoztatásba bevont csoportok jellemzői markáns eltérést mutatnak, az állami szerepvállalás a válság negatív munkapiaci következményeit összességében tompította.”²⁵

²² Csoba Judit (2001), 44. oldal.

²³ Budapest Szakpolitikai Elemző Intézet (2011), Kutatási összefoglaló, oldalszám nélkül.

²⁴ Ezt a pozitív hatást a már idézett Konvergencia Program, 2011-2015 készítői is fontosnak tartották megemlíteni.

²⁵ Faluvégi Albert (2010) 143. oldal.

Kiss Ambrus (2009) szerint a közfoglalkoztatás a költségvetésnek nem áldozat, hanem kiadáscsökkentő hatása is van. Ha ugyanis megszámoljuk a közfoglalkoztatás révén megtakarított költségeket, azaz a szociális segélyeket illetve a szegénységgel járó egyéb társadalmi költségeket (gyermekotthonok, egészségügyi kiadások, börtönök, stb.), máris pozitív a hosszú távú egyenleg.

A közfoglalkoztatásban természetesen **jó gyakorlatok**, követésre érdemes technikák is fellelhetők. Ezekből kettőt ismertet Koltai Luca – Kulinyi Márton (2009)-ben.

Egy, a terepen, azaz egy önkormányzatnál dolgozó jegyző ekképpen vélekedik a közfoglalkoztatásról. „A közfoglalkoztatás a szociális problémák kezelésének megfelelő eszköze lehet. ... A hosszú távú működés feltétele, hogy a társadalom többségi, dolgozó része, amelynek adójából a rendszert finanszírozzák, egyetértsen ezzel a megoldással. Ehhez viszont feltétlenül szükséges a hatékonyság jelentős növelése. Ezt csak úgy lehet elérni, ha a munkaszervezésben, dologi feltételekben előrelépünk.”²⁶

Scharle Ágota egy interjúban²⁷ így foglalta össze a közfoglalkoztatásról szóló véleményét, ami e fejezet frappáns zárszavának is beillik. A közfoglalkoztatás abban az értelemben jól működött, hogy vélhetően egyetlen más eszköz használatával sem lehetett volna megoldani a közfoglalkoztatás elé kitűzött célokat (lásd ezeket e fejezet elején). Abban az értelemben viszont nem működött jól, hogy mindegyik cél megoldására létezik alkalmasabb, nagyobb hatékonyságú eszköz. Emellett a szegénységet csak időlegesen enyhíti a közmunka, a tartós megoldást az elsődleges munkaerőpiacra való visszatérés jelentheti.

²⁶ Vaskó Ernő (2010).

²⁷ Portdfolio.hu (2011).

IV. Felmérés a közcélú foglalkoztatást szervező önkormányzatok körében

A közcélú foglalkoztatás gyakorlati működése Magyarországon legnagyobb részben az önkormányzatok, illetve ezek intézményeinek szervező munkája révén valósul meg. Csaknem minden önkormányzat érintett ebben a tevékenységben, hiszen csak mintegy 200 olyan település található hazánkban, ahol nem folyik valamilyen formájú közfoglalkoztatás. Éppen ezért nyilvánvalóan fontos, hogy hogyan gondolkodnak ennek az intézményrendszernek a képviselői, hiszen jelentős részben az ő vállukon nyugszik a közfoglalkoztatás terhe. Az önkormányzati vélemények és értékelések feltárása céljából az MP 2002 Kkt. felmérést szervezett. E megkérdezés legfontosabb eredményeit mutatjuk be ebben a fejezetben.

Mivel projektünk célja az „Aktív munkaerő-piaci politikák komplex értékelése” című kutatás információ-igényéhez való hozzájárulás, ezért a felmérés kérdőívét tanulmányunk Megrendelője bocsátotta rendelkezésünkre. Ez a kérdőív az alábbi fő témakörök vizsgálatát tűzte ki célul.

- A közfoglalkoztatásban résztvevők száma, foglalkoztatásuk átlagos időtartama.
- A közfoglalkoztatásra fordított források.
- A közfoglalkoztatottak által ellátott feladatok jellemzői.
- A közfoglalkoztatottak munkájával való önkormányzati elégedettség.
- A közfoglalkoztatás hatásai az általa érintettek és a munkanélküliség kezelése szempontjából.
- Az önkormányzatok szerepe a munkanélküliség kezelésében.
- Az aktív foglalkoztatás-politikai eszközök megítélése azok hatékonysága szempontjából.

A kérdések egy része számszerű információt kérő kvantitatív, más részük véleményeket, értékeléseket kérő, kvalitatív kérdéseket tartalmazott. A kérdések nagyobbik része zárt²⁸, kisebbségük nyitott formájú volt. A nyitott kérdések alkalmazásának célja az volt, hogy a kérdőív kidolgozói lehetőséget adjanak a válaszadóknak a formalizált válaszlehetőségen túli véleményalkotásra²⁹.

²⁸ Zárt kérdés esetén csak az előre megadott válaszlehetőségekből lehet választani.

²⁹ A társadalomtudományi gyakorlatban ezt az eszközt általában feltáró jellegű kutatások során vetik be.

A megvalósított elemzés során alapvetően **a 2005 és 2010 közötti időszak** közfoglalkoztatási folyamatait és jelenségeit vizsgáltuk. Az önkormányzatok számára kiküldött kérdőíveken erre az időszakra vonatkoznak a kérdések.

A terepmunka, azaz az elemzés elvégzéséhez szükséges adatok begyűjtésének módja általában kiemelkedően fontos szerepet játszik a társadalomtudományi kutatás gyakorlatában, hiszen a terepmunka sajátosságai jórészt meghatározzák a kutatás során levont következtetések általánosíthatóságát. Mindez választott témánkra is nyilvánvalóan érvényes.

A kutatás során megcélzott alapsokaság a magyarországi önkormányzatok köre. A Megrendelő és az MP 2002 Kkt. között létrejött kutatási szerződés **1500 hazai önkormányzat megkeresését** írta elő³⁰. A vizsgálat során alkalmazott mintavételi keret a Belügyminisztérium honlapján elérhető önkormányzati jegyzék volt³¹. E jegyzék nem csak az önkormányzatok, hanem az adott települések néhány adatát is tartalmazta, aminek a kutatás során jó hasznát vettük.

Előzetes megfontolások alapján a kutatócsoport tagjai úgy döntöttek, hogy a településeket lélekszámuk alapján sorba rendezzük és **az 1500 legtöbb lakosú települést szolgáló önkormányzatnak küldjük ki a kérdőívet**. A mintavétel módja tehát úgynevezett nem-véletlen mintavétel. Ezt a mintavételi módot azért választottuk, mert a vizsgált alapsokaság viszonylag homogén, viszont alapvetően **feltáró jellegű kutatásról van szó**. Ugyan ebben a témakörben más kutatócsoportok korábban már folytattak empirikus kutatásokat és más forrásokból is rendelkezünk e jelenséggel kapcsolatos adatokkal, de a jelen vizsgálathoz hasonlóan alapos és átfogó megkérdezés az önkormányzati szférában még nem készült.

A felmérés **önkitöltős kérdőívek** alkalmazásával valósult meg. E módszer használata mellett azért döntöttünk, mert a kérdőív hat oldalon 22 kérdést tartalmazott. A kérdések jó része hivatali nyilvántartásokban lévő adatokra kérdezett rá, amelyek előkeresése nyilván időigényes folyamat. Más részük a válaszadóktól némi megfontolást igényelt. Mindezek miatt az önkitöltős kérdőív adódott kézenfekvő megoldásnak. A megcélzott 1500 önkormányzatnak postai úton küldtük ki a kísérőlevelet és a kérdőívet. A papír alapú válaszadás mellett lehetővé tettük az

³⁰ A minta nagysága szerencsésnek bizonyult, mert a vizsgált válasz-mintában az elemzési egységek (azaz azok a csoportok, amelyek tulajdonságát csoport szinten vizsgáljuk) elemszáma csaknem minden esetben elérte a harmincat, ami elméleti statisztikai megfontolások illetve a szakirodalom ajánlásai szerint lényeges kritériumot jelent. Ebből a szempontból tehát korrektnek minősíthető a vizsgálat.

³¹ Ennek forrása: <http://www.bm.gov.hu/onkcim/onkcim.xls> (2011.05.24.)

elektronikus kitöltést³² is, amivel a válaszadók mintegy 20%-a élt. A levelekkel megkeresett célszemélyek **a települések jegyzői** voltak. Azért nekik küldtünk felkéréseket, mivel feltételezhető, hogy az ő rálátásuk a legszélesebb a vizsgált témával kapcsolatosan.

A válaszadásra a megkérdezett önkormányzatoknak három hét állt rendelkezésre. Ez a válaszadók mintegy harmadának kevés volt, az ő válaszaik a kitűzött határidő lejártát követő 10 napban érkeztek meg.

A terepmunka során begyűjtött 449 kitöltött kérdőív³³ megfelelő alapot jelent a kitűzött téma alapos elemzéséhez. **A válaszadási arány 30%**, ami a hasonló módszerrel végzett hazai empirikus kutatásokkal összevetve kifejezetten magas arányt jelent. A válaszadó önkormányzatok által vezetett településeken közel 4 millió ember él. Ez azt jelenti, hogy **a felmérés reprezentációja – a létszámot illetően – megközelíti a 40%-ot.**

A kapott válaszok a válaszadók eltérő attitűdjeire, meggondoltságára utalnak. Formai és tartalmi szempontból is rendkívül különböző szintű válaszokat kaptunk³⁴, ami azonban más, hasonló vizsgálatokkal összevetve nem tekinthető szokatlannak. A kérdőív igen sok számszerű adatot kért, s néhány esetben a válaszadónak kellett átlagos, jellemző értékeket megadniuk. Ez utóbbiból több esetben is félreértés adódott. Mindezek miatt a kapott válaszok feldolgozását egy **alapos adatellenőrzési folyamatnak** kellett megelőznie.

Mint fentebb említettünk, a kérdőív kérdéseinek jelentős része a 2005 és 2010 közötti évekre vonatkozott. Ez a hatéves időszak a válaszadók egy része számára bizonyos tekintetben „túl hosszúnak” bizonyult. Az időben a múlt felé haladva egyre gyérültek a válaszok, azaz másképpen fogalmazva: 2005-re vonatkozóan jóval kevesebb választ kaptunk, mint 2010-re vonatkozóan. Ennek okát egyes válaszadók abban jelölték meg, hogy a korábbi évekre vonatkozó adatok másik nyilvántartásban érhetők el, mint a későbbi éveké. Más esetekben például az önkormányzat épületének felújítása okozott gondokat a pontos válaszok megadásában. Voltak olyan önkormányzatok, akik – állításuk szerint – a kért adatok egy részével nem is rendelkeznek.

Az empirikus társadalomtudományi vizsgálatokkal szemben támasztott módszertani követelmények két legfontosabbikja: a megbízhatóság és az érvényesség. A megbízhatóság leegyszerűsítve azt jelenti, hogy ismételt

³² E-mailben megfogalmazott kérésre elküldtük a válaszadónak a kérdőív RTF-formátumú változatát, amit a Word szövegszerkesztő használatával lehetett kitölteni.

³³ Az adatgyűjtés lezárulása után érkezett be még további 30 kérdőív.

³⁴ Voltak, akik kifejezetten örültek a megkeresésnek. Ezeknek nyilván jól esett, hogy véleményüket egy őket közelről érintő témában kikérték. Emellett az egyik nyugat-magyarországi válaszadó – kedves gesztusként – a települését ábrázoló képeslapokat is küldött.

lekérdezéseknél ugyanarról a jelenségről azonos vagy nagyon hasonló képet kapunk-e. Ennek igazi, valódi tesztelése természetesen csak úgy lehetséges, ha ténylegesen elvégzünk egy kontroll vizsgálatot. Mivel erre nincs mód, a jelen adatfelvétel megbízhatóságát egyéb forrásokból származó adatokkal való egybevetés módszerével végeztük, s az eredmény kielégítőnek bizonyult. Az érvényesség azt jelenti, hogy egy-egy kérdés és válasz-skála valóban azt méri-e, ami a kutató célja volt. Az érvényességnek három mozzanata van: a tartalmi, a kritérium- és a fogalmi érvényesség.

- A tartalmi érvényesség nem más, mint egy értékelés arról, hogy egy-egy kérdés és az adható válaszopciók megragadják-e a vizsgálni kívánt jelenség teljességét. Ezzel kapcsolatosan emlékeztetünk arra, hogy az egyes kérdések válaszmegtagadási arányai és az egyéb válasz-opciók említési gyakoriságai igen alacsonyak. A válaszadók tehát lényegesen nem „bíralták felül” a kérdőív szerkesztőinek munkáját. Ez mindenképpen pozitív jel.
- A kritérium-érvényesség vizsgálata arra irányul, hogy egy adott jelenség vizsgálatának eredményei – más forrásokkal összevetve – az elvárásoknak megfelel-e. E tekintetben is megnyugtató a kép – lásd a megbízhatóság kapcsán elmondottakat, hiszen e két jelenség tesztelése nagyon hasonlatos.
- Végül, a fogalmi érvényesség azt jelenti, hogy a vizsgálat során alkalmazott változók (kérdések) közül a logikailag összekapcsolhatók hasonló, összefüggést mutató eredményeket hoznak-e. Más szavakkal ez azt jelenti, hogy az egyes válaszadóktól kapott válaszok belsőleg, logikailag konzisztensek-e. Az eredmények bemutatásakor kiderül majd, hogy erre a kérdésre is igen a válasz.

Az elemzés során négy változó mentén képeztünk válaszadói csoportokat. Vizsgáltuk a régiók, a településtípusok, a lélekszám illetve a közfoglalkoztatás általi érintettség szerinti megoszlásokat³⁵. A továbbiakban a felmérési eredményekből levonható következtetéseket ismertetjük. A felmérés eredményeit tartalmazó részletes adatbázis a 2. számú mellékletben található.

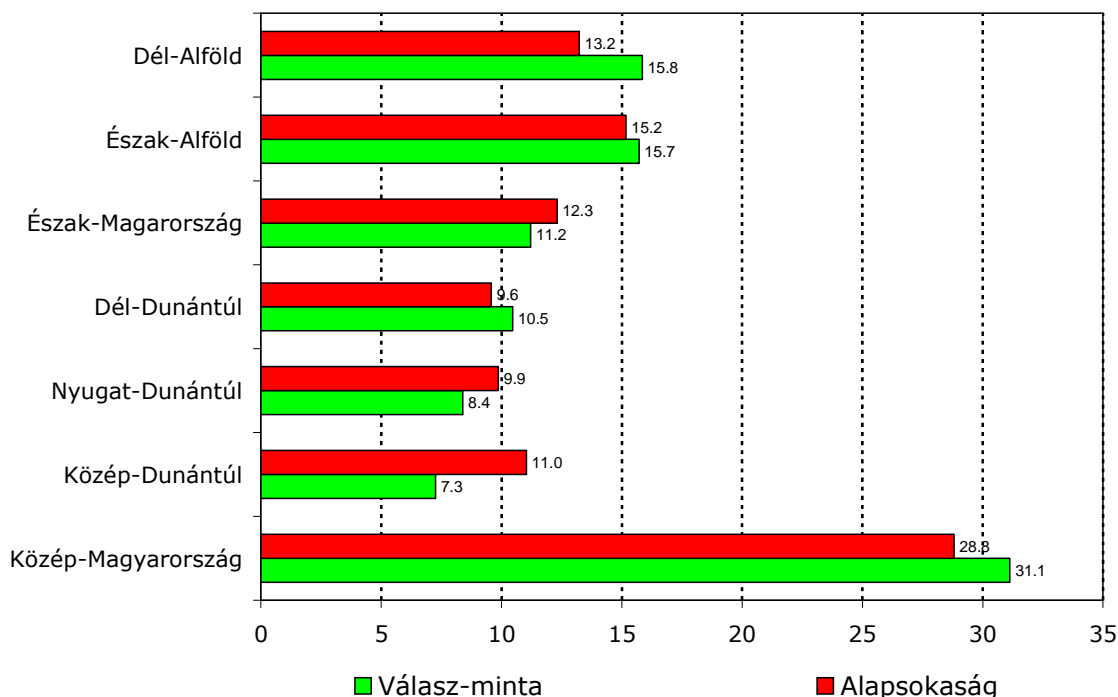
³⁵ Ez alapján négy csoportot képeztünk. Az elsőbe azok a települések kerültek, ahol a munkaképes korú lakosságon belül a közfoglalkoztatottak aránya 2010-ben nem érte el az 1%-ot, a másodikban, harmadikban és negyedikben ugyanez az arány 1 és 5, 5 és 10% közötti, valamint 10% feletti.

IV.1. Az elemzett minta szerkezete

Mint fentebb említettük kérdőíveinkkel – a kitűzött feladatnak megfelelően – 1500 magyarországi önkormányzatot kerestünk meg. A válaszok feldolgozásának kezdetekor 449 kitöltött kérdőív állt rendelkezésünkre. Ez 30%-os válaszadási rátának felel meg. Mivel ezen a 449 településen összesen csaknem 4 millió honfitársunk él, ezért a felvétel reprezentációja létszám megközelíti a 40%-ot – **a hazai gyakorlatban ez kifejezetten magas arány**. E fejezet bevezetőjében volt már szó róla, hogy a minta kialakítása csonkolásos módszerrel történt: az 1500 legnagyobb lélekszámú települést képviselő önkormányzatok kaptak felkérést. Az így kialakított mintába 23 fővárosi kerület, 23 megyei jogú város, 282 város és 1172 község került. Ha településtípusonként nézzük a válaszadási rátát, azt kapjuk, hogy ez a kerületek esetében 57, a megyei jogú városok esetében 52, a városok esetében 37, míg végül a községek esetében 27%. A kapott válaszok szerkezete ebben a tekintetben nem mutat érdemleges torzító hatást, a kétségtelenül tapasztalható egyeletlenségek pedig az elemzés szempontjából nem zavarók.

3. ábra

A lakosok megoszlása régióinként
(megoszlás, százalék)



Forrás: KSH illetve az MP 2002 Kkt. felmérése

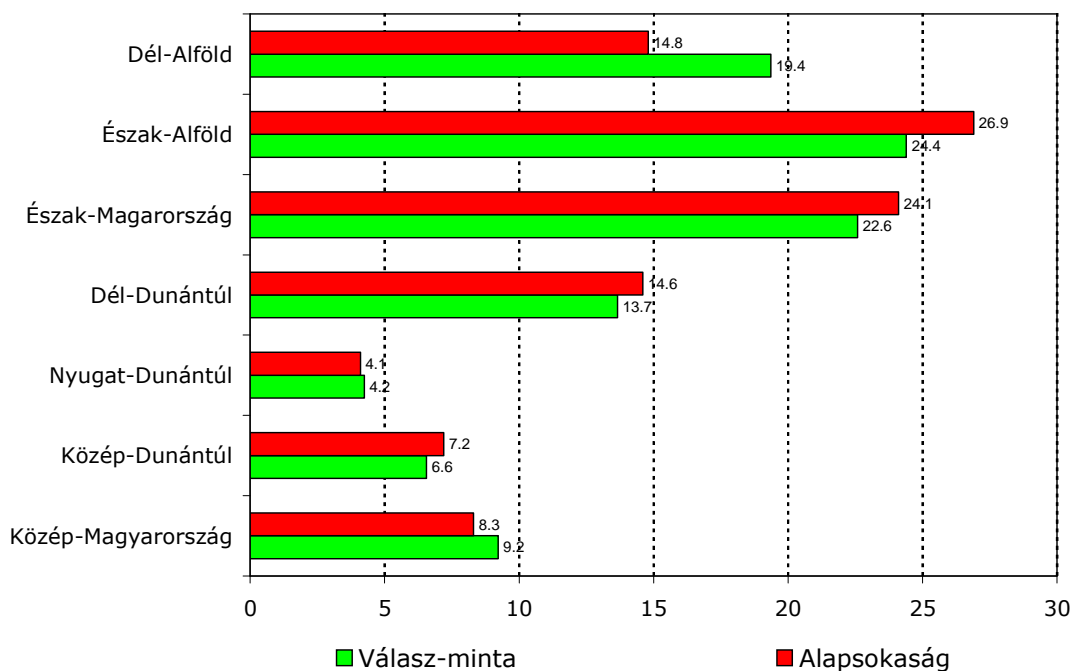
A válaszadói mintába került települések lakóinak 15%-a községekben, 66%-a városokban és a fennmaradó 19%-uk a fővárosban él. Az

alapsokaságban, azaz a magyarországi népességen belül ugyanez a három arány 35, 48 és 17%. Azaz a válasz-mintában a községek némileg alul, a városok pedig némileg felülreprezentáltak.

A válaszadó önkormányzatok által reprezentált települési kör és az alapsokaság létszám szerinti régiónkénti megoszlását bemutató ábrára nézve nem láthatók szembetűnő aránybeli különbségek. Mindemellett a két sokaság régiónkénti megoszlásának egyezőségére vonatkozó statisztikai próba-eljárás, a homogenitás-vizsgálat is megnyugtató eredményt hozott: 5% szignifikancia-szinten a két eloszlás egyezőségére vonatkozó hipotézis nem cáfolható. Ami más szavakkal azt jelenti, hogy a válasz-minta - a lélekszámot figyelembe véve - a régiónkénti megoszlások esetében arányos rétegzés eredményei, azaz a mintabeli és a sokasági arányok olyannyira hasonlítanak egymásra, ami a kapott eredmények általánosíthatóságát egyáltalán nem gátolja.

4. ábra

A közcélú foglalkoztattak megoszlása régiónként*
(megoszlás, százalék)



Forrás: Tajti József (2010) illetve az MP 2002 Kkt. felmérése

*/ Mindkét esetben a legutolsó rendelkezésre álló adatot szerepeltettük. Ez az alapsokaság esetében 2009-re, a felmérési minta esetében 2010-re vonatkozik.

Témánk szempontjából még inkább érdekes a közcélú foglalkoztatásban részt vevők alapsokasági és mintabeli arányai. E téren sem láthatók érdemi különbségek és a két sokaság régiónkénti megoszlásának egyezőségére vonatkozó statisztikai próba-eljárás, a homogenitás-vizsgálat ebben az esetben is kedvező eredményt hozott: a két eloszlás egyezőségére vonatkozó hipotézis 5% szignifikancia-szinten ez esetben

sem cáfolható. **A mintabeli és a sokasági arányok annyira hasonlóak, hogy a felmérésből származó eredmények a statisztika szabályai szerint általánosíthatóak.**

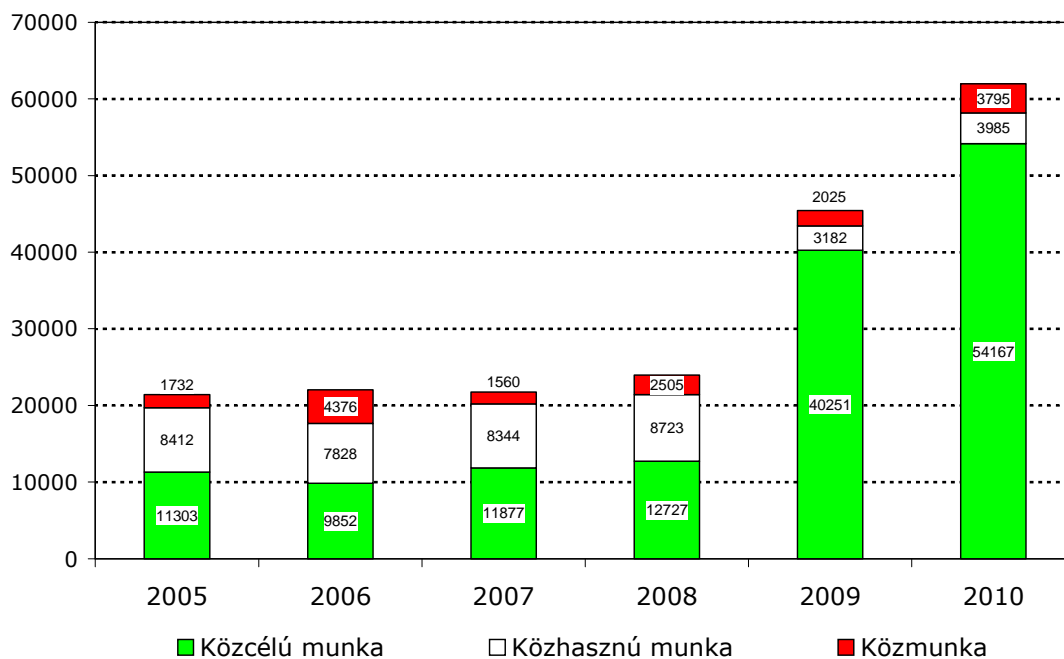
A válasz-minta szerkezetének áttekintése után tehát levonható a következtetés, hogy ez fontosabb tulajdonságai tekintetében **adekvát módon reprezentálja az alapsokaságot**. Emellett a minta és a vizsgált elemzési egységek elemszáma korrekt, a mintanagysághoz kapcsolódó matematikai-statisztikai kritériumoknak megfelel.

IV.2. A közfoglalkoztatás számokban

A kapott válaszok tanúsága szerint a közcélú foglalkoztatásban résztvevők száma a 2005-2008 közötti időszakban lényegében stagnált, évről-évre csak viszonylag kis elmozdulások voltak tapasztalhatók. 2009-ben jelentős, 89%-os növekedés következett be, ami egyértelműen az „Út a munkához program” bevezetésének következménye. 2010-ben azután tovább nőtt a létszám, 2009-hez képest további 36%-kal. Így összességében 2010-ben a közfoglalkoztatás érintettjeinek száma a 2005. évinél 186%-kal volt magasabb.

5. ábra

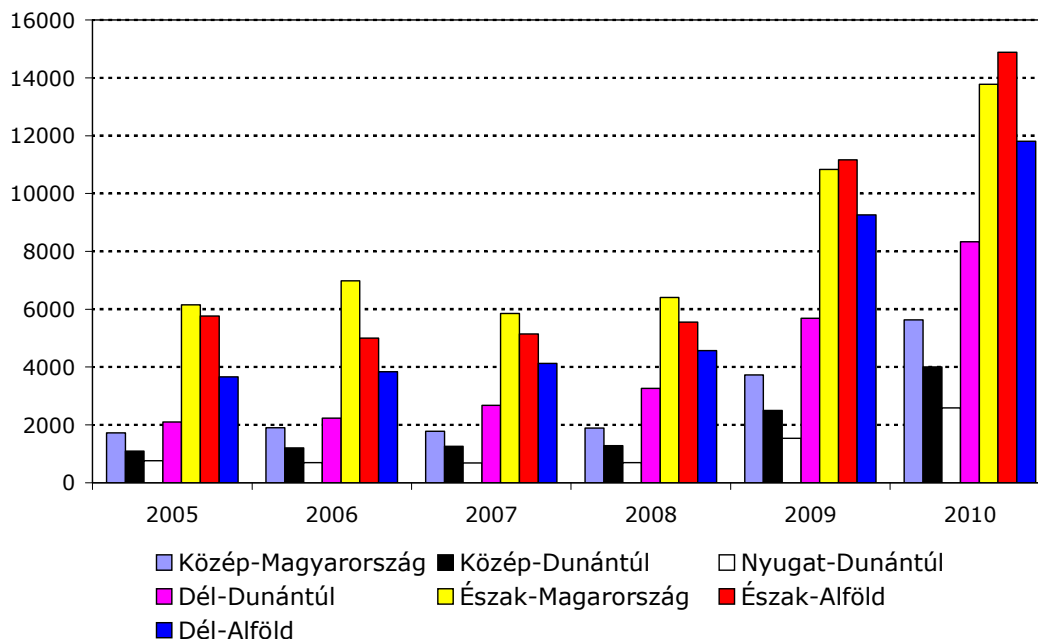
A közfoglalkoztatás különböző formáiban résztvevők száma, 2005-2010
(fő)



Forrás: az MP 2002 Kkt. felmérése

A közmunka a megkérdezett önkormányzati körben – ahogy a teljes magyar gazdaságban – a legkisebb jelentőségű közfoglalkoztatási forma volt és maradt a vizsgált időszakban mindvégig. E forma Közép- és Nyugat-Magyarországon gyakorlatilag „ismeretlen”, inkább csak a keleti országrészben és a dél-dunántúli régióban terjedt el. Hasonló a helyzet a közhasznú munka esetében, hiszen a nyugat-dunántúli régióban ez sem játszott lényeges szerepet, s ennek súlypontja is a keleti országrészre tehető.

6. ábra

A közfoglalkoztatásban résztvevők száma régiónként, 2005-2010
(fő)

Forrás: az MP 2002 Kkt. felmérése

Ha a felmérési eredményeket a teljes sokaságra vetítjük ki, ebből 2009-re 130-140 ezer közötti, 2010-re 170-180 ezer fő közcélú foglalkoztatott adódik. Tajti József (2010) adatai szerint 2009-ben 139,4 ezer főt érintett a közfoglalkoztatás, tehát felmérésünk eredményeinek megbízhatósága ebben a tekintetben is igazolódott.

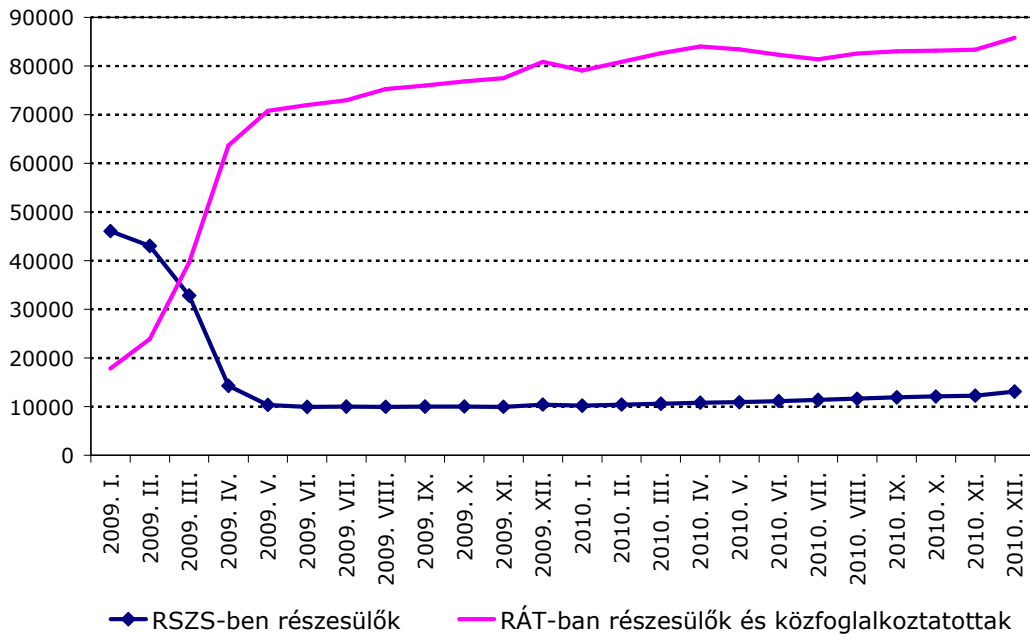
Az „Út a munkához” közfoglalkoztatási program 2009. január 1-jén indult. Az első lépésben az önkormányzatok a Rendszeres Szociális Segélyben részesülőkről (RSZS) nyilvántartást vettek fel, s ezek alapján konzultáltak a munkaügyi kirendeltségekkel. Az egyeztetés eredményeként a helyi önkormányzatok 2009. március 31-éig felülvizsgálták az RSZS-ben jogosultak körét³⁶ és azokat, akiket a törvényi előírások változása folytán már nem illetett meg ez a fajta ellátás, átsorolta a Rendelkezésre Állási Támogatás (RÁT) jogosultjainak körébe. „A jegyző átsorolásának eredményeként a RÁT-ban részesülők csoportjába kerül az a személy, akinek az aktív korúak ellátására jogosultságát megállapították, és nem jogosult RSZS-re. A RÁT-ra jogosultak kötelesek a közfoglalkoztatásban részt venni. Amennyiben az érintettek önhibájukon kívül nem vesznek részt a közfoglalkoztatásban, továbbra is RÁT-ra jogosultak.”³⁷

³⁶ Rendszeres szociális segélyben a továbbiakban csak azok részesülhetnek, akik egészségi állapotuk miatt nem munkaképesek, 55. életévüket betöltötték, illetve olyan 14 év alatti gyermeket nevelők, akik a nappali ellátás munkába állás esetén nem biztosított.

³⁷ Csoba Judit (2010b), 10. oldal.

7. ábra

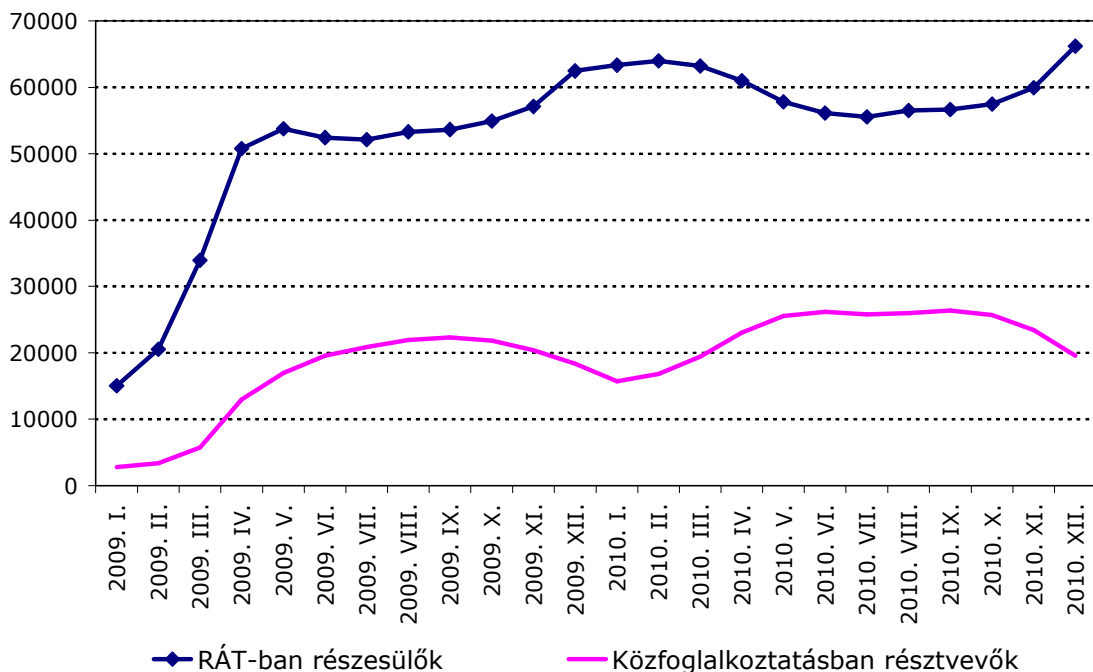
Az RSZS-ben, a RÁT-ban részesülők valamint a közfoglalkoztatásban résztvevők száma, 2009-2010
(fő)



Forrás: az MP 2002 Kkt. felmérése

8. ábra

A RÁT-ban részesülők valamint a közfoglalkoztatásban résztvevők száma, 2009-2010
(fő)



Forrás: az MP 2002 Kkt. felmérése

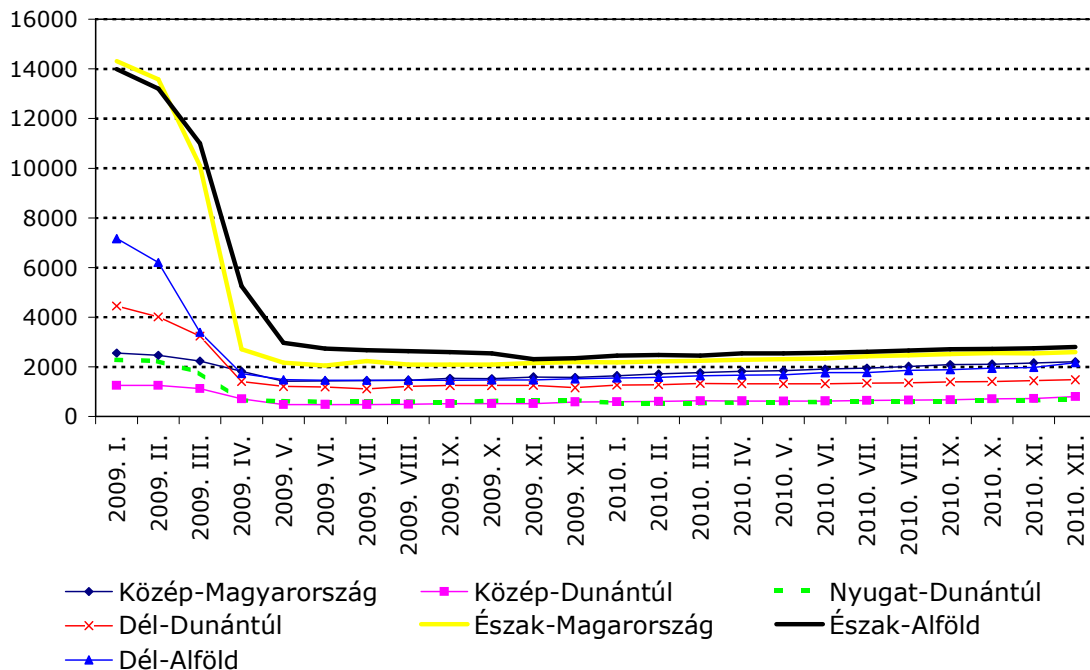
Az „Út a munkához” program alaposan felkavarta az állóvizet. Ennek hatása világosan látszik a 7. ábrán, ami havi bontásban mutatja a különféle ellátásban részesülők illetve a közfoglalkoztatottak számát országos szinten.

Az RSZS-ben részesülők száma 2009 májusára a januári érték 22%-ra esett vissza. Ugyanakkor a RÁT-ban részesülők és közfoglalkoztatottak száma lényegében megnégyszereződött. Az ezt követő időszakban (2010 végéig) mindkét utóbbi csoport létszáma lassan, de fokozatosan emelkedett – annak következményeként, hogy az ellátásra jogosultak száma a válság következtében megnövekvő állástalanság hatására egyre bővült.

A RÁT-ban részesülők és a közfoglalkoztatásban résztvevők száma a kezdeti felfutás után egymással ellentétesen mozgott, ami logikus fejlemény, hiszen a közfoglalkoztatásból önhibájukon kívül kikerülők RÁT-ra automatikusan váltak jogosulttá. A 8. ábra ezen felül jól mutatja a közfoglalkoztatás szezonális jellegét, hiszen mindkét évben a nyári hónapok hozzák el a „munka dandárját”. Mindez figyelembe véve a közcélú foglalkoztatás során elvégzett munkák jellegét, nem is lehet meglepő.

9. ábra

Az RSZS-ben részesülők száma régiónként, 2009-2010
(fő)

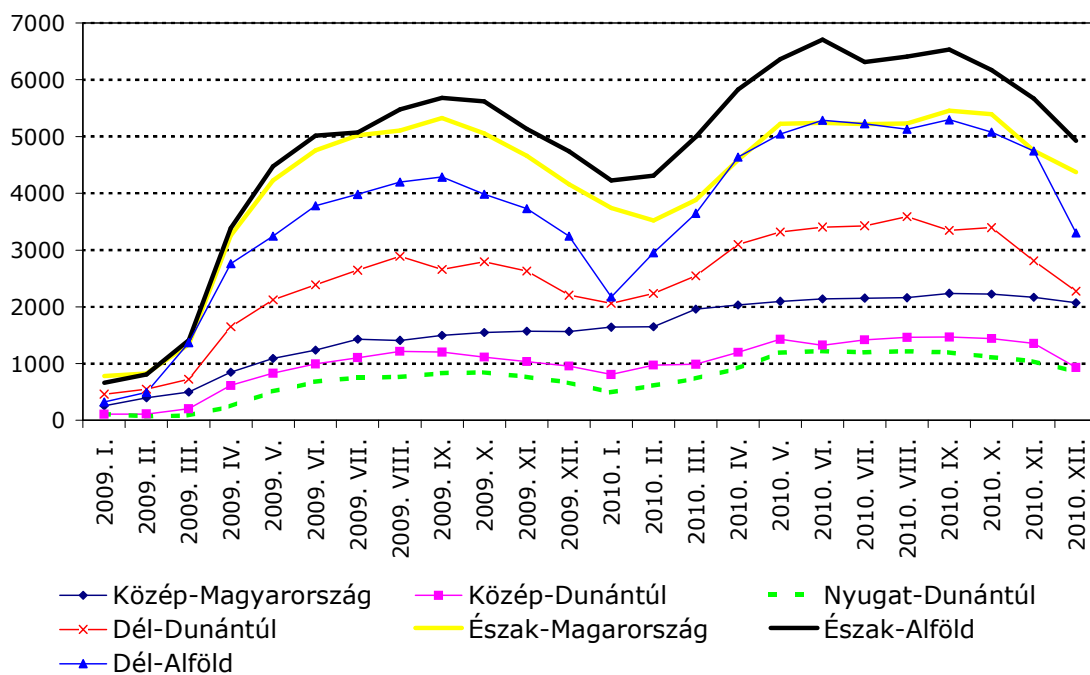


Forrás: az MP 2002 Kkt. felmérése

Az országos átlag mögött figyelemre méltó területi különbségek húzódnak meg. A 2009. január-május közötti időszakban az RSZS-re jogosultak revíziója mindenhol lezajlott, de a különböző térségben igen differenciált eredményeket hozott. A keleti országrészben lényegesen nagyobb mértékben esett vissza az RSZS-ben részesülők köre, mint nyugaton illetve a fővárosban és Pest megyében. Észak-Magyarországon 2009 májusára a januári szám 15%-ára esett ezek száma, az alföldi régiókban pedig a korábbi érték 20%-ára. Közép-Magyarországon ugyanez az arány 56%, Közép-Dunántúlon pedig 38%. E fejleményeket az eltérő báziskörülmények jórészt magyarázzák, de egyben az is megállapítható, hogy az „Út a munkához” program ebben a tekintetben egyáltalán nem a fűnyíró-elvet alkalmazta.

10. ábra

A közfoglalkoztatottak száma régióként, 2009-2010
(fő)

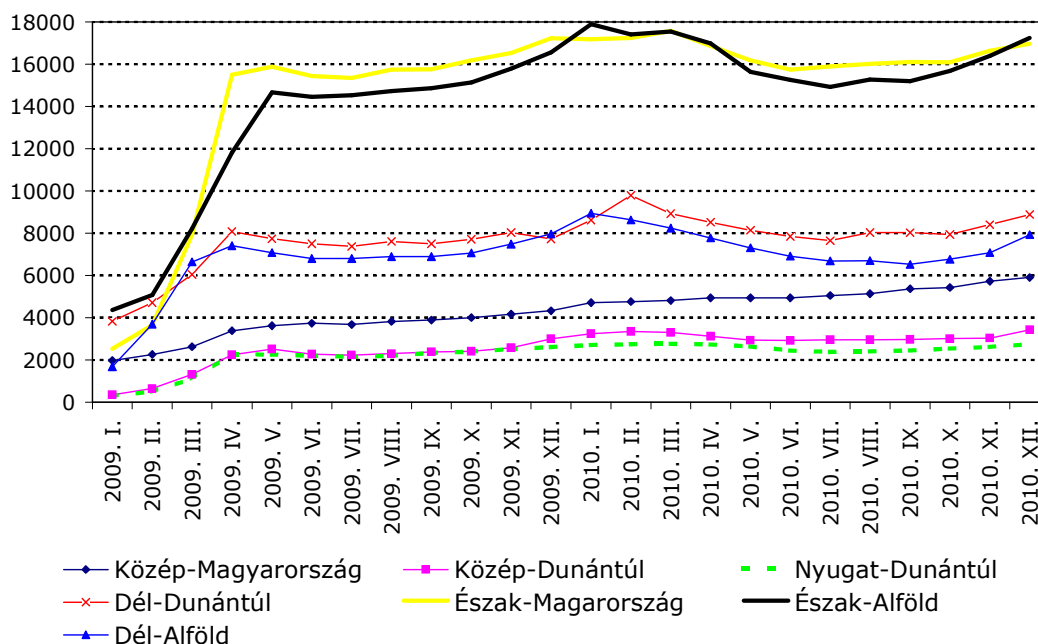


Forrás: az MP 2002 Kkt. felmérése

A program a közfoglalkoztatásban érintettek számát is növelte, a legnagyobb mértékben persze a tartós munkanélküliség által leginkább érintett négy régióban. A 10. ábrára tekintve az is feltűnő, hogy a legnagyobb szezonális hatást a nagy közfoglalkoztató régiókban érhető tetten. Ugyanakkor Közép-Magyarországon gyakorlatilag nem érzékelhető szezonális hatás. E fejlemény – a téma ismeretében – nem logikátlan, de a regionális különbségek mértéke csaknem „ijesztő”.

11. ábra

A RÁT-ban részesülők száma régióinként, 2009-2010 (fő)



Forrás: az MP 2002 Kkt. felmérése

A RÁT-ban részesülők száma a közfoglalkoztatásban résztvevők számával csaknem teljesen ellentétesen mozgó képet mutat, elsősorban a szezonális okán.

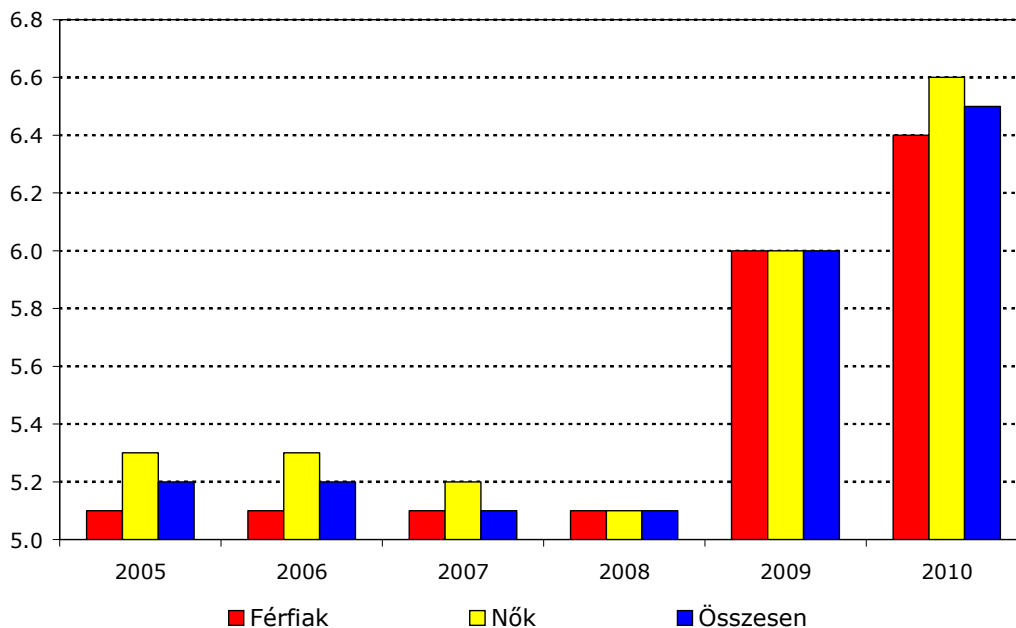
Összefoglalva, az „Út a munkához” program a tartós munkanélküliség és a közcélú foglalkoztatás által leginkább érintett területek alapvető, az ország többi részén némi változást hozott, így a program célzottsága az adatok alapján egyértelmű.

A közcélú foglalkoztatás jellemzően hat vagy nyolcórás napi elfoglaltságot jelentett a benne résztvevőknek, a négyórás alkalmazás elenyésző mértékben került említésre. Ebben a tekintetben a vizsgált időszakban nem következett be változás. 2010-re vonatkozóan a férfiak esetében a válaszadók 2%-a számolt be legfeljebb napi ötórás átlagos munkával töltött időről, 24%-uk öt és hat közé, 5%-uk hat és hét közé, 69%-uk hét óra fölé tette saját településének átlagát. A hölgyek esetében ugyanezek az arányok rendre 3, 25, 7 és 65%. Mindez azt jelenti, hogy a közfoglalkoztatásban résztvevő férfiak átlagosan napi 7,4, a nők 7,3 órát töltöttek munkahelyeiken. E téren a közép-magyarországi régió kiemelkedik, ugyanis mindkét nem esetében az átlagos napi foglalkoztatási idő 7,9 óra, azaz ebben a régióban csaknem mindenki teljes munkaidőben dolgozott. Közép- és Dél-Dunántúlon a megfelelő átlag 7,5 óra, Nyugat-Dunántúlon és Észak-Alföldön 7,3 óra, Észak-Magyarországon és Dél-Alföldön 7 óra. Ez utóbbi két régióban a

közmunkások 33-40%-a hat órát teljesített naponta. A közfoglalkoztatás által alig érintett települések csoportjában a jellemző átlagérték 7,6 óra, az ezzel leginkább érintett települési kör esetében 7,2 óra. Azaz ez utóbbiak esetében a részmunkaidős közfoglalkoztatás némileg gyakrabban fordult elő - vélhető, hogy ezeken a területeken a közfoglalkoztatást így próbálták meg minél szélesebb kör számára elérhetővé tenni.

12. ábra

A közcélú foglalkoztatás átlagos éves időtartama, 2005-2010
(hó per fő)

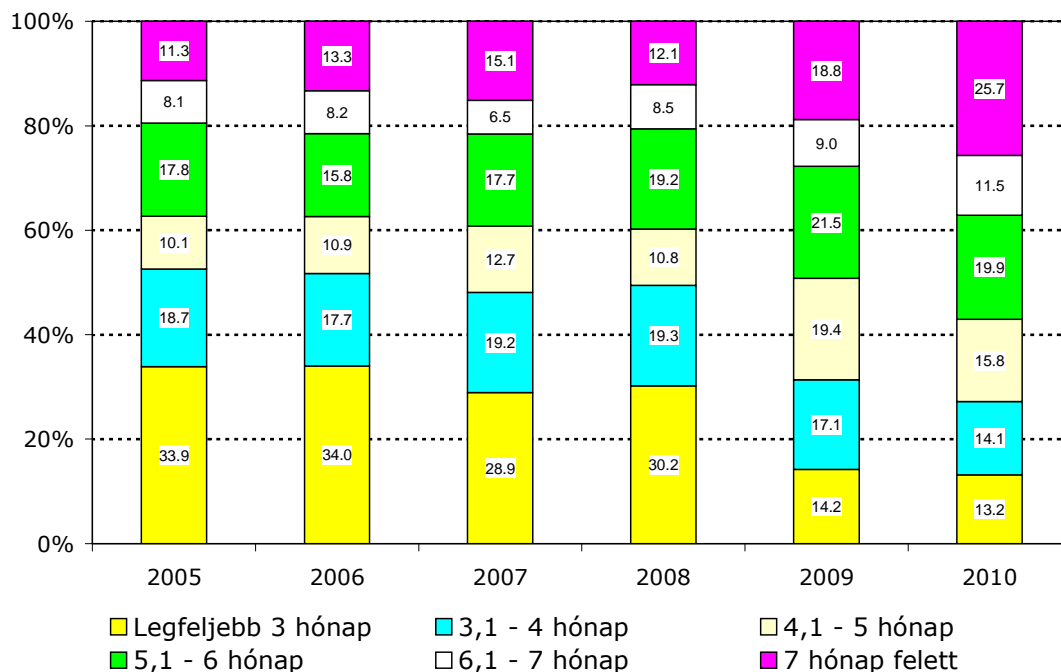


Forrás: az MP 2002 Kkt. felmérése

A közcélú foglalkoztatás jellemző éves időtartamának résztvevőnkénti átlaga 2005-2006-ban stagnált, majd 2007-ben és 2008-ban, ha nagyon enyhén is, de csökkent. Az **„Út a munkához” program megjelenése e téren jelentős változást hozott.** A vizsgált mutató országos átlagban 2008-ban 5,1 hónapot tett ki, míg 2009-ben 6, 2010-ben 6,5 hónapot. A támogatások kiterjesztése mind a férfi, mind a női munkaerő foglalkoztatásának átlagos időtartamára pozitív hatást fejtett ki. A Magyarország egészére vonatkozó átlagértékek mögött értelemszerűen erős szóródás mutatható ki a különféle települések között.

13. ábra

A települések megoszlása a közcélú foglalkoztatás jellemző átlagos éves időtartama alapján, 2005-2010
(hó per fő)



Forrás: az MP 2002 Kkt. felmérése

2005-ben a válaszadó önkormányzatok által képviselt települések harmada legfeljebb három hónapig volt képes egy átlagos közfoglalkoztatottat munkával ellátni. További 29%-uk 3,1-5 hónapnyi munkát tudott biztosítani. 5 hónapnál hosszabb átlagos foglalkoztatást volt képes nyújtani a települések mintegy 37%-a. Ugyanezek az arányok 2010-ben: 13, 30 és 57%. Az önkormányzatok foglalkoztatási képességének 2009-2010-es bővülése tehát ebben a metszetben is jól tetten érhető.

A 2009-ben bekövetkezett „nagy ugrás” alól kivételek a fővárosi kerületek, hiszen Budapesten 2009-2010-ben egyáltalán nem nőtt az átlagos éves közfoglalkoztatási időtartam (igazából már nem is volt „hová” növekedni). Ezzel szemben a községekben 2010-ben e mutató értéke 36%-kal volt nagyobb, mint 2008-ban, de az egyéb városokban is 25%-os növekedés realizálódott.

Közép-Dunántúlon 2009-ben csak átmenetileg nőtt meg az átlagos foglalkoztatási időtartam, 2010-ben ez visszaesett a 2008-as szintre. A legjelentősebb növekedés az észak-alföldi régióban következett be (2008-ról 2010-re 50% körüli), de jól profitált az „Út a munkához program” lehetőségeiből a dél-alföldi (33%-os növekedés), az észak-magyarországi (25%-os növekedés) és a dél-dunántúli (22%-os növekedés), azaz az összes közfoglalkoztatás által leginkább érintett régió is.

4. táblázat

**A közcélú foglalkoztatás jellemző átlagos éves időtartama,
2005-2010**
(hó per fő)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Közép-Magyarország	6,4	6,5	6,6	6,3	6,7	7,0
Közép-Dunántúl	5,2	4,8	5,0	4,7	5,2	4,8
Nyugat-Dunántúl	5,0	5,2	5,7	5,6	6,4	6,9
Dél-Dunántúl	6,1	6,0	5,1	4,9	6,1	6,0
Észak-Magyarország	5,2	5,6	5,0	5,0	5,5	6,2
Észak-Alföld	4,4	4,3	4,5	4,4	5,9	6,6
Dél-Alföld	5,4	5,0	5,5	5,5	6,3	7,3
Fővárosi kerületek	7,5	8,6	8,5	8,0	7,9	7,9
Megyei jogú városok	6,5	6,4	5,6	5,1	6,1	7,0
Egyéb városok	4,6	4,7	4,8	4,9	6,0	6,1
Községek	4,7	4,6	4,6	4,7	5,5	6,4
1 ezer fő alatt	4,9	4,8	4,8	5,1	5,5	6,2
1,1-5 ezer fő	4,1	4,3	4,5	4,8	5,8	6,6
5,1-20 ezer fő	5,0	4,8	4,6	4,6	6,2	6,0
20,1-50 ezer fő	5,3	5,1	5,6	5,4	5,8	7,0
50 ezer fő felett	6,4	6,7	6,3	5,8	6,2	7,0
Közfoglalkoztatottak aránya*						
1% alatt	6,9	7,4	7,7	6,7	6,7	7,0
1,1-5%	5,2	5,1	4,9	4,9	5,8	6,6
5,1-10 %	4,0	4,2	4,6	4,6	5,7	6,3
10% felett	5,2	5,1	4,5	5,0	6,2	6,3

Forrás: az MP 2002 Kkt. felmérése

*/ Az adott település teljes munkaképes korú lakosságának százalékában.

A közfoglalkoztatás által legkevésbé érintett települések csoportját a vizsgált időszak egészét tekintve alapvetően stagnálás jellemzi. Az ezáltal komolyabban érintett települési csoportok azonban jelentős mértékű növekedéseket tudtak felmutatni. Összegezve elmondható, hogy **az „Út a munkához” program célzottságát tekintve hatékonynak bizonyult**, valóban a legrászorultabb régiók illetve települések esetében nőtt leginkább az egy résztvevőjére jellemző átlagos éves foglalkoztatási időtartam.

IV.3. A kimaradók

A közcélú foglalkoztatás nem érinti a tartós munkanélküliek teljes körét. Egyrészt, van, akinek nem is ajánlottak közfoglalkoztatást, másrészt, olyanok is vannak, akik nem fogadták el azt. Ebben a pontban ez utóbbiakat vizsgáljuk kissé részletesebben. A települések illetve a vizsgált településcsoportok számszerű összehasonlításának elvégezhetősége okán bevezetjük a megtagadási ráta fogalmát. Ennek formája a következő.

Megtagadási ráta = $A \text{ közcélú foglalkoztatást nem vállaló személyek száma} / (A \text{ közcélú foglalkoztatást nem vállaló személyek száma} + A \text{ közfoglalkoztatás terén dolgozók száma})$.

E mutatóra a továbbiakban százalékos formában hivatkozunk. A bemutatott adatok mind 2010-re vonatkoznak, a kérdőív ugyanis ebben a vonatkozásban csak erről az évről érdeklődött.

Számításaink alapján **a megtagadási ráta 2010-ben 9,3%-osnak** adódott, azaz minden tízedik-tizenegyedik személy zárkózott el a közcélú foglalkoztatástól azok közül, akinek ezt megajánlották. Ez a kör a választásban összesen mintegy 6,3 ezer embert jelent. Ha ezt az adatot kivetítjük a teljes sokaságra, azaz Magyarország egészére, akkor a közcélú foglalkoztatást megtagadó teljes létszáma mintegy 16-20 ezer főre becsülhető. Az országos átlagtól ebben a tekintetben nem tér el lényegesen Közép-Magyarország (a megtagadási ráta itt 10,5%), Nyugat-Dunántúl (8,4%), Észak- és Dél-Alföld (9,8 és 10,5%). Jelentősen alulmúlja az országos átlagot – az egyébként a közfoglalkoztatás terén „élenjáró” - két régió: Dél-Dunántúl és Észak-Magyarország (6,5 és 6,1%). Kiemelkedő viszont a közép-dunántúli régió a maga 18%-os megtagadási rátájával. Ebben az esetben megjegyzendő, hogy ennek a régiós átlagnak a kialakulásában két megyei jogú nagyváros a „ludas”, mivel ezek számoltak be a régió összes közmunkát nem vállalójának több mint kétharmadáról. Ha ezt a két várost kihagynánk a régióból, a közép-dunántúli átlag visszatérne a mintaátlag közelébe.

E két nagyváros esete nem egyedülálló. A fővárosi kerületekben illetve a megyei jogú városokban a megtagadási ráta szignifikánsan magasabb (14 és 12%), mint az egyéb városokban és községekben (7-7%).

A települési lejtő hatása mellett egy másik érdekes összefüggés is megállapítható: a közfoglalkoztatás általi érintettség fordított arányban áll a közcélú foglalkoztatás nem vállalásának jelzőszámával. Azon települések esetében, ahol a közfoglalkoztatottak aránya (a teljes munkaképes korú lakossághoz mérten) legfeljebb 1% a megtagadási ráta 16%-os. Ahol a közfoglalkoztatás elterjedtsége 1-5% illetve 6-10% közötti a megtagadási ráta 11 és 8%-os. Amely településeken a közfoglalkoztatás elterjedtsége

10% feletti az átlagos megtagadási ráta mindössze 4%-os. Tehát ott, ahol a közfoglalkoztatás nagyon jelentős szerepet játszik az adott település életében, a megtagadási ráta átlagosan a negyede annak, mint azon településeken, ahol a közfoglalkoztatás társadalmi szerepe nem túl jelentős. A szocializációs környezet hatása tehát ebben az esetben egyértelműen kimutatható.

5. táblázat

A közcélú foglalkoztatás nem vállalásának okai 2010-ben
(az egyes okok említése az összes közfoglalkoztatást nem vállaló százalékában*)

Férfiak esetében	Minta össz.	Közép- Mo.	Közép- Dunántúl	Nyugat- Dunántúl	Dél- Dunántúl	Észak- Mo.	Észak- Alföld	Dél- Alföld
Egészségi állapot	47	63	64	43	31	60	52	22
Családi körülmények	2	1	1	8	4	3	3	1
Alacsony kereset	5	6	0	11	6	2	9	2
Munka-körülmények	3	5	3	1	12	0	4	1
Képzettségtől elmaradó szintű munka	4	4	1	4	17	2	4	5
Fekete munkában való elfoglaltság	6	11	7	18	5	8	3	6
Egyéb	32	10	24	16	26	25	26	63
Nők esetében	Minta össz.	Közép- Mo.	Közép- Dunántúl	Nyugat- Dunántúl	Dél- Dunántúl	Észak- Mo.	Észak- Alföld	Dél- Alföld
Egészségi állapot	50	68	73	41	38	73	55	16
Családi körülmények	7	10	5	11	11	7	8	2
Alacsony kereset	3	4	0	16	2	1	4	1
Munka-körülmények	3	2	5	11	11	0	3	1
Képzettségtől elmaradó szintű munka	4	4	1	9	17	3	2	3
Fekete munkában való elfoglaltság	3	9	1	2	1	3	1	4
Egyéb	30	3	15	9	19	15	26	73

Forrás: az MP 2002 Kkt. felmérése

*/A közölt adatok összegei oszloponként és nemenként a kerekítések miatt 100-tól eltérőek lehetnek.

A legfontosabb ok a közcélú foglalkoztatásban való részvétel visszautasítására a férfiak és a nők esetében is az, hogy **egészségi állapotuk nem teszi lehetővé** a felkínált munkakör elvállalását³⁸. A válasz-mintában ez a tényező teszi ki az említések mintegy felét. Emellett szinte minden más ok mellékes. A kivételt a dél-alföldi régió jelenti, ahol az egyéb okok említése a férfiak és a hölgyek körében is gyakoribb, mint az egészségi állapoté. A családi körülmények miatti visszautasítás a nők esetében jóval gyakoribb, mint a férfiak körében – ez felmérésünk egy újabb „életszerű” eredménye.

A fekete munkával való elfoglaltság említése inkább a férfiakra, mint a nőkre jellemző, s leginkább a dél- és nyugat-dunántúli körzetekben „vallották be” ezt az okot. Sejtésünk, mint azt néhány korábbi kutatás is megállapítja, hogy a fekete és a közcélú foglalkoztatás ütközése a fenténél jóval szélesebb körű. Lehet, hogy az erre vonatkozó említések nagy része „szemérmesen” az egyéb okok közé került.

A közcélú foglalkoztatásban elérhető **alacsony kereset** az egyik leginkább fejlett, s ebből következően az átlagosnál magasabb átlagbérrel rendelkező régióban, a nyugat-dunántúliban visz lényeges szerepet mind a férfiak, mind a nők esetében.

A képzettségtől jelentősen elmaradó színvonalú munka említése mindkét nem esetében a Dél-Dunántúlon, a hölgyek esetében még a Nyugat-Dunántúlon is kiemelkedő.

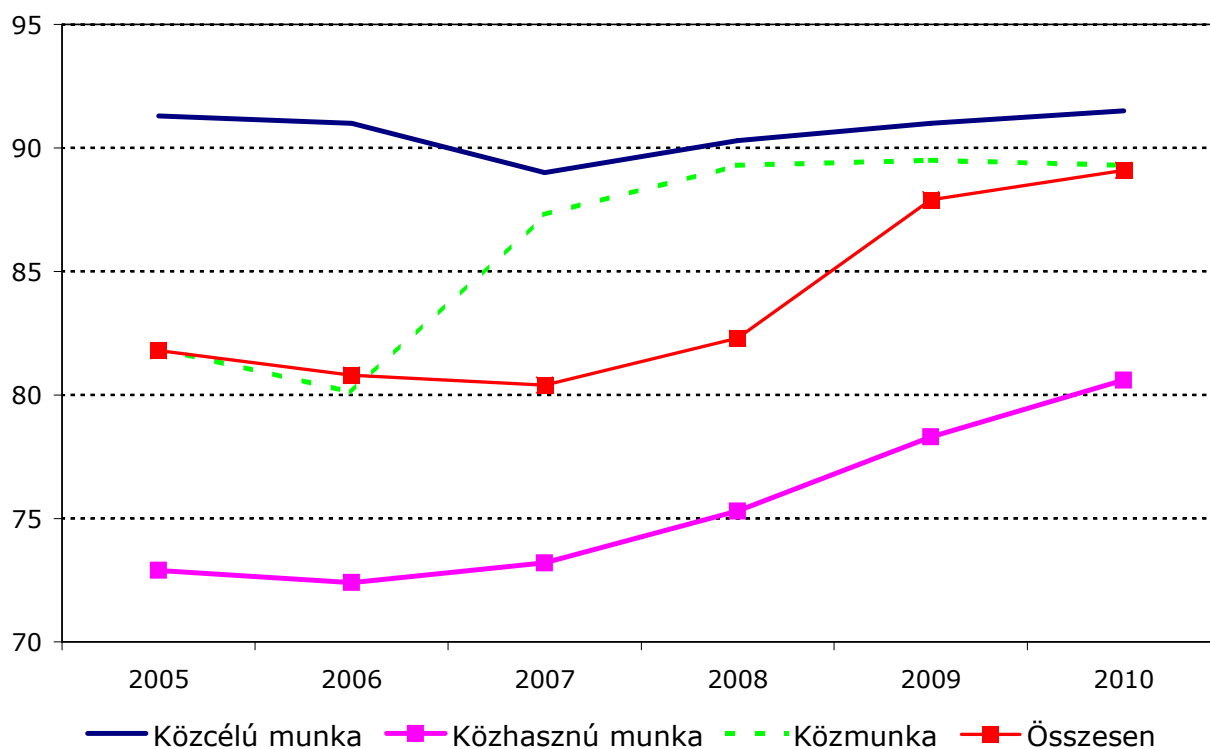
³⁸ Ehhez azért illik hozzátenni, hogy az egészségi állapotra való hivatkozás sokak számára a legkönnyebb „menekülési útvonalat” jelenti. Természetesen az is igaz, hogy a tartós munkanélküliek egészségi állapot szerinti összetétele a teljes munkaképes korú népességénél nyilván kedvezőtlenebb.

IV.4. A finanszírozási háttér

A közfoglalkoztatás három fő formája nem kis mértékben finanszírozási sajátosságaikban különböznek. Erről korábban már volt szó a II. fejezetben, ezért ennek megismétlésétől eltekintünk. A megvalósított felmérés során ebben a tárgyban is vizsgáltunk. Nem volt könnyű dolgunk, a többi kérdéshez viszonyítva itt kellett a válaszokból a legtöbb „zajt” kiszűrni.

14. ábra

A közcélú foglalkoztatás területén felhasznált támogatások aránya a teljes költségvetésből, 2005-2010
(százalék)



Forrás: MP 2002 Kkt. felmérése

A **közcélú munkaprogramokhoz** 5%-os önrészt kellett biztosítaniuk az önkormányzatoknak, ezt a kapott adatok tanúsága szerint némileg túl is teljesítették, hiszen a saját forrás átlaga országos átlagban 10% körül alakult a vizsgált időszakban. Ennek mértéke 2008-2010-ben évről-évre valamelyest csökkent. A válaszadók mintegy kétharmada 2010-ben a kötelező 5%-os önrészt biztosította. Az önrészesedés aránya az összes forrásból Észak-Magyarországon és Dél-Alföldön 2005 és 2010 között jellemzően az országos átlagnál 2-4 százalékponttal volt kevesebb. Általában a nagyobb települések tudtak a kötelezőhöz képest többletforrásokat biztosítani ilyen célra, semmint a kisebbek.

A **közhasznú munkát** már sokkal nagyobb arányban finanszírozták a helyi önkormányzatok saját forrásai, mint a közcélú programokét. A vizsgált időszak átlagában 25%-ot tett ki az átlagos önrészesedés. Ez nyilván főként az eltérő támogatási konstrukció következménye. E téren is észrevehető az állami támogatás szerepének fokozatos növekedése. A két alföldi régió a 2005-2010-es periódus egészében az országos átlagnál 3-5 százalékponttal kisebb önrésszel realizálta saját közhasznú projektjeit. A mérethatás itt is érvényesül, a nagyobb települések nagyobb önrész vállalására voltak képesek, mint a kisebbek.

A **közmunkák** megvalósítása során az átlagos önkormányzati önrész 14% volt. Ebben a tekintetben 2007 volt a „nagy ugrás” éve, 2008 és 2010 között a finanszírozási arányok stagnáltak.

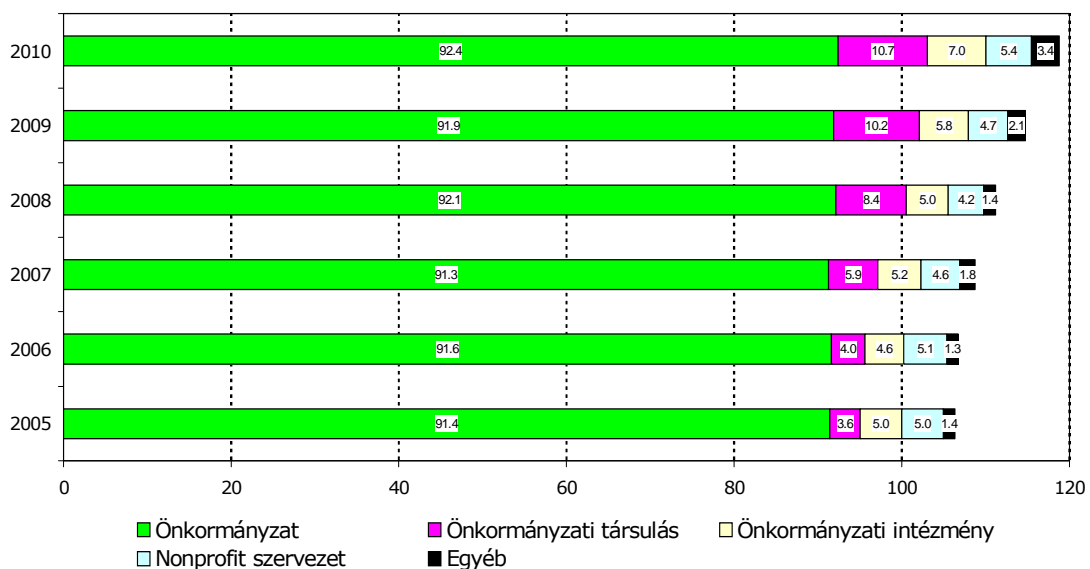
A teljes közfoglalkoztatási szektor alakulásáról elmondható, hogy 2007 után egyre erősödött a teljes finanszírozáson belül az állami szerepvállalás mértéke mind a pályázati úton elosztható pénzek, mind az automatizmuson alapuló pénzelosztás esetében. **A 2009-2010-es fellendülést alapvetően az állami támogatás bővülése ösztönözte** – a 2007. évi folyó áron mért finanszírozás 2010-re az önkormányzati szektorban 76%-kal nőtt, miközben az állami finanszírozásé 356%-kal.

IV.5. Szervezés és feladatok

A közcélú foglalkoztatás szervezését a vizsgált időszakban a települések túlnyomó többségében (országos átlagban 91-92%-ban) az önkormányzatok (is) ellátták. Ez arány a vizsgált időszakban meglehetősen stabilan alakult. Az időben előre haladva határozottan erősödött az önkormányzati társulások szerepe (a 2005-ös 4% alatti említési gyakoriságról 2010-re csaknem elérte a 11%-ot), ami a (kis)térségi integráció lassú térnyerésére utal. Valamelyest nőtt az önkormányzati intézmények szerepe is, miközben a nonprofit szervezetek szerepvállalása inkább csak stagnált.

15. ábra

A közcélú foglalkoztatás szervezői, 2005-2010
(említési gyakoriság, százalék *)



Forrás: MP 2002 Kkt. felmérése

*/ Egy válaszadó több – legfeljebb öt – tényezőt említhetett.

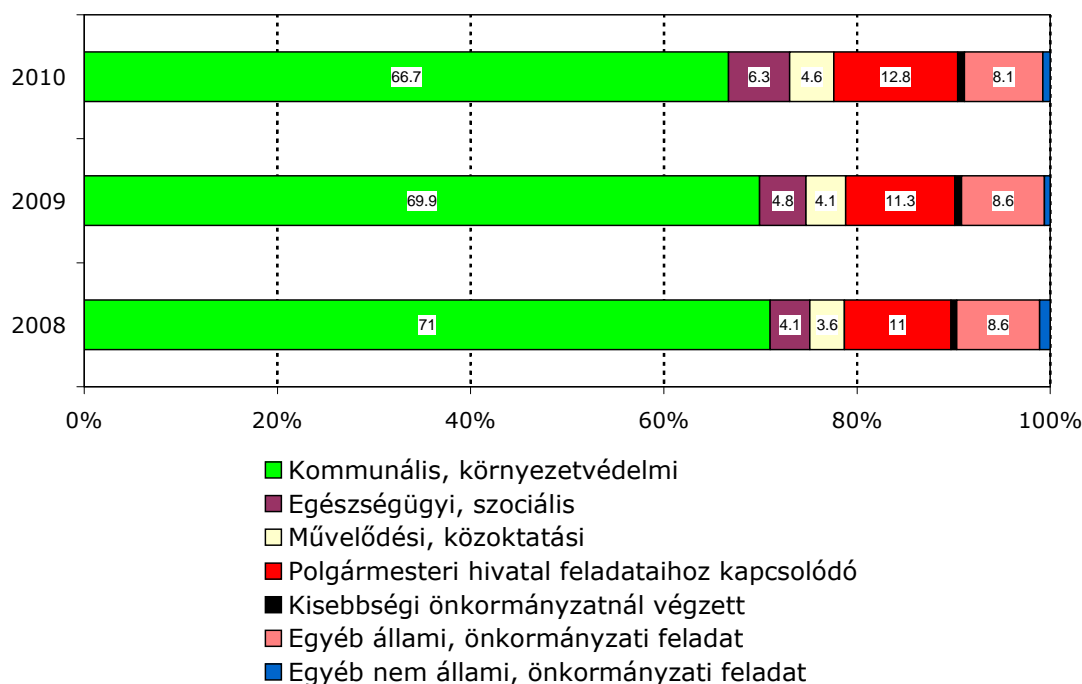
A közcélú foglalkoztatás önkormányzati dominanciája alól egy jelentős kivételt találtunk, mégpedig Budapestet. Szép fővárosunkban az önkormányzati intézmények és a nonprofit szervezetek vitték a prímét. Az idő múlásával párhuzamosan – 2005 és 2010 között - egyre csökkent ez utóbbiak (72%-ról 56%-ra) és egyre nőtt az előbbiek említési gyakorisága (14%-ról 45%-ra). A nonprofit-szféra tehát Budapesten a közfoglalkoztatás szervezését illetően kissé defenzívába került, de országos összehasonlításban szerepük még így is a fővárosban a messze legjelentősebb. Az önkormányzatok szervezőmunkáját a minta átlagánál szignifikánsan kisebb arányban említették a megyei jogú városokat képviselő válaszadók is (67-75%). Átlag feletti viszont ebben a körben az

egyéb (2010-ben 8%) és a nonprofit szervezetek (2010-ben 17%) említése is.

Az önkormányzati társulások szerepe 2010-ben átlag feletti Dél-Dunántúlon (16%) és Észak-Magyarországon (17%), valamint a közfoglalkoztatás által leginkább érintett települések csoportjában (21%). Az önkormányzatok egy számottevő része ezek szerint igenis keresi a más településekkel való együttműködés, az integráció útját, s fokozottan igaz mindez a tartós munkanélküliséggel különösen sújtott területeken.³⁹ A nonprofit szervezetek Nyugat- és Dél-Dunántúlon, az ezer fő alatti kistérségeken és általában a községekben „nem sok vizet zavarnak”. Az önkormányzati intézmények is inkább a nagyobb – 20 ezer fő feletti lélekszámú – településeken kapnak az átlagosnál nagyobb szerepet.

16. ábra

A közfoglalkoztatottak által ellátott feladatok, 2008-2010
(megoszlás, százalék)



Forrás: MP 2002 Kkt. felmérése

A közmunkások feladatai közé legnagyobb részben **kommunális, környezetvédelmi célú tevékenységek** ellátása tartozik, a vizsgált három évben ez az összes feladat 67-71%-át tette ki. Ez a tevékenységtípus dominált 2008 és 2010 között – a főváros kivételével (ahol részesedése 25-33% közötti) – az összes vizsgált település csoport esetében.

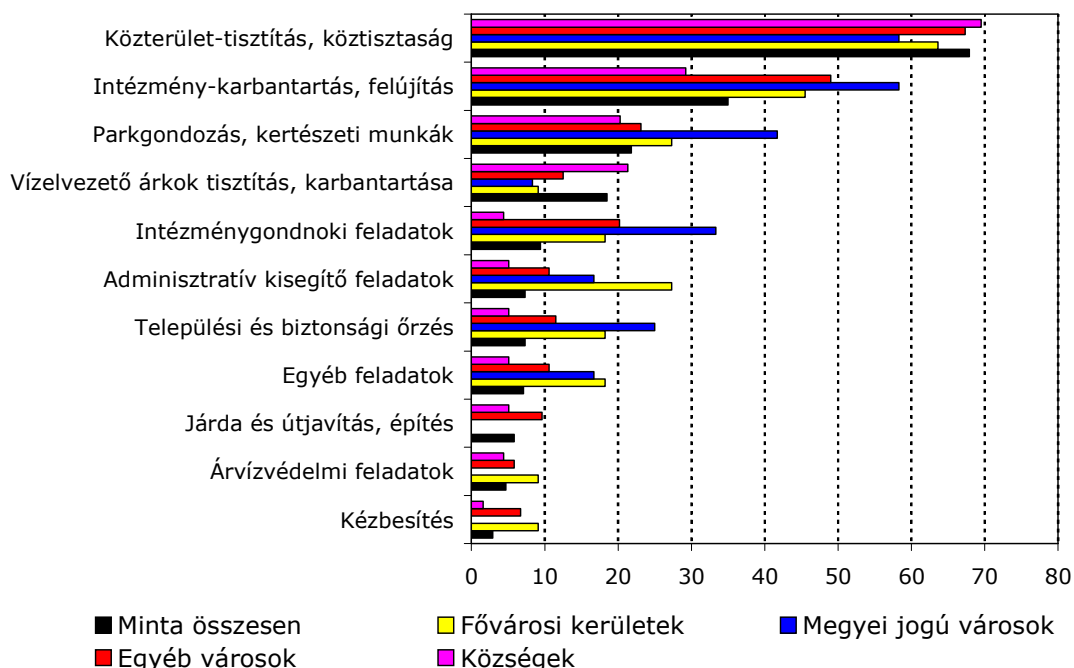
³⁹ Vö. Virág Tünde – Zolnay János (2010), 129. oldalon leírtakkal.

Kiemelendő a közép-dunántúli régió, ahol e tevékenység részesedése mindhárom évben meghaladta a 80%-ot. E feladat említésének aránya a megyei jogú városokban évről-évre némileg csökkenő tendenciát mutat (a 2008-as 63%-ról 2010-re 46%-ra mérséklődött).

A második legjelentősebb, bár az előzőtől nagyságrendjében jóval elmaradó közfoglalkoztatási tétel **a polgármesteri hivatalok tevékenységét segítő szolgáltatások végzése** (adminisztrációs munka, hivatali küldemények kézbesítése, stb.). Ennek említése a közép-magyarországi és a dél-alföldi régióban a legmagasabb (2010-ben 14 és 19%). Az egyéb állami vagy önkormányzati feladatokhoz kapcsolódó munkát 8-9% említette.

17. ábra

A közfoglalkoztatott férfiak által ellátott munkakörök 2010-ben
(említési gyakoriság, százalék)



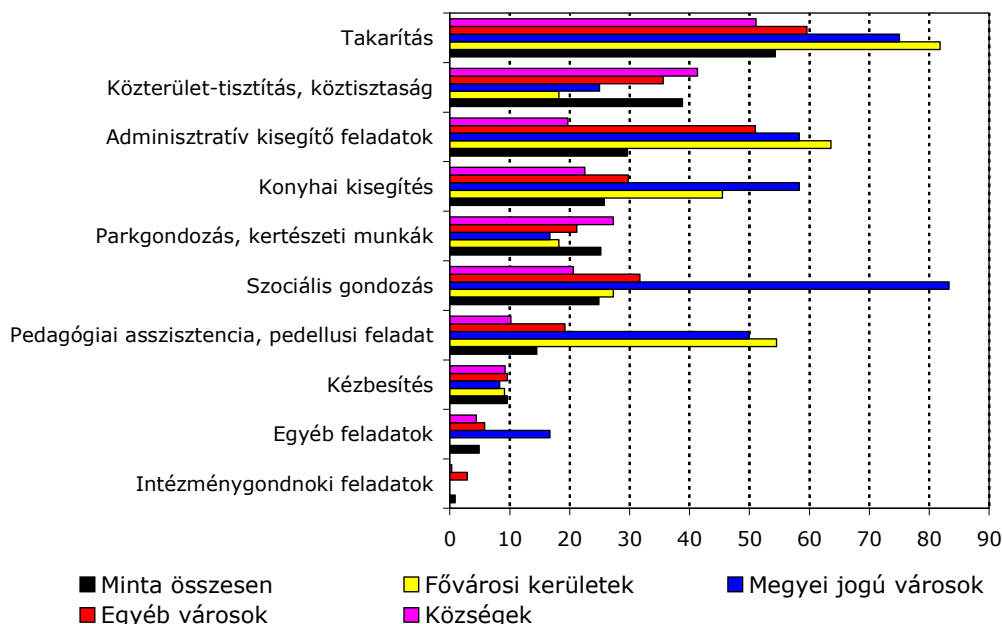
Forrás: MP 2002 Kkt. felmérése

Emellett **az egészségügyi és szociális, valamint a művelődési és közoktatási** területeken végzett feladatok is említést érdemelnek. Ezek elsősorban az 50 ezer főnél nagyobb lélekszámú településeken elterjedtebbek – 2010-ben fővárosi említési arányuk rendre 10 és 24%, a megyei jogú városokban 18 és 12%. **A kisebbségi önkormányzatoknál végzett**

tevékenység aránya országos szinten 1% alatt marad, de a fővárosban és a megyei jogú városokban elérte a 3-4%-ot.

18. ábra

A közfoglalkoztatott nők által ellátott munkakörök 2010-ben
(említési gyakoriság, százalék)



Forrás: MP 2002 Kkt. felmérése

A férfi és női közmunkások által ellátott feladatok szerkezete értelemszerűen különbözik egymástól. Összességében azonban a jellemző munkakörök felsorolása és a közfoglalkoztatás tevékenység szerinti struktúráját firtató kérdésre adott válaszok logikai összhangja egyértelmű. A férfiak által leggyakrabban végzett munkák köre az alábbi: köztisztasági és karbantartó feladatok, parkgondozás, kertészet valamint a vízlevezető árokrendszer fenntartása és bővítése. Ezeknél jóval kisebb, de érdemleges említési gyakorisággal bír az intézmény-gondnokság, az őrzés-védelem, az adminisztratív kisegítés, a járda- és útjavítás valamint az árvízvédelmi feladatok ellátása. A közfoglalkoztatás által kevésbé érintett településeken a kertészeti, parkgondozási munkák említési gyakorisága jóval magasabb (26%), mint a közcélú foglalkoztatottak legmagasabb arányát felmutató települések csoportjában (9%). Az árvízvédelem esetében a helyzet fordított, ebben az esetben a két csoport említési arányai rendre 2 és 10%.

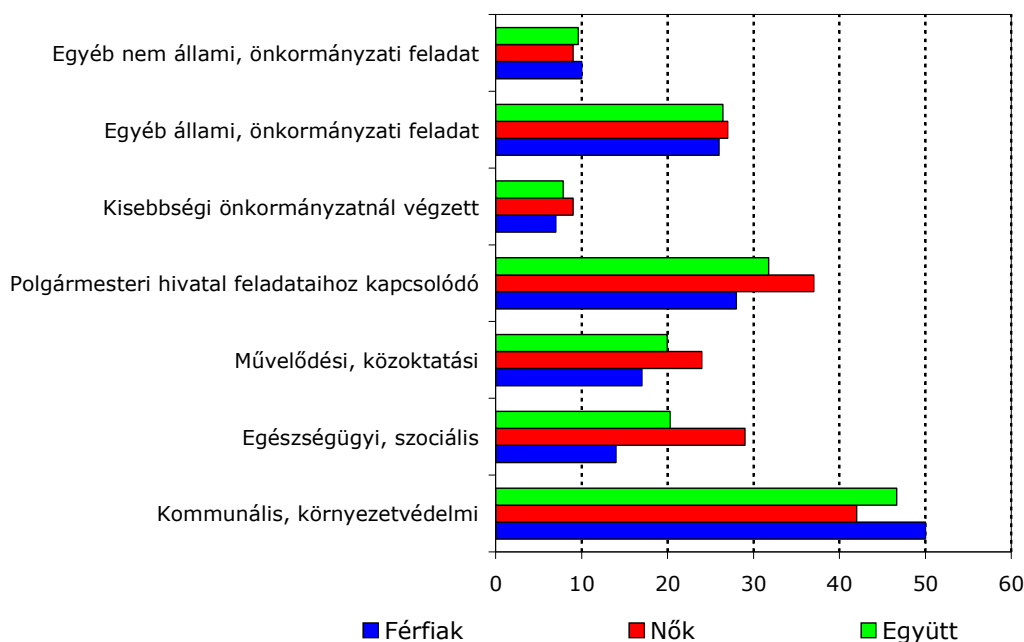
A nők esetében a takarítás (általában önkormányzati intézmények takarítása) a leggyakrabban említett feladat. Ezt követik a köztisztasági célú munkák. Az adminisztratív kisegítő feladatok, a konyhai kisegítés, a kertészeti munkák és a szociális gondozói tevékenység súlya nagyjából hasonló. A pedagógia asszisztencia és a kézbesítés is viszonylag gyakori női feladat.

A közfoglalkoztatásban vannak még tartalékok, hiszen a válaszadó önkormányzatok csak mintegy 37%-a nyilatkozott úgy, hogy a 2010-ben általa foglalkoztatott közmunkásoknak nem tudott volna több feladatot biztosítani. Az érem másik oldala szerint **a felmérés során választ adó települések 63%-ában lehetne még, a közfoglalkoztatás által megoldható értelmes feladatot találni.** A válaszadók csaknem fele köztisztasági, csaknem egyharmaduk a polgármesteri hivatal működéséhez kapcsolódó feladatot tudna pótlólagosan biztosítani. Az egészségügyi és szociális valamint a művelődési, közoktatási területeken nagyobb arányban a női munkaerőt látnák szívesen.

19. ábra

Az önkormányzat 2010-ben tudott volna-e legalább 10%-kal több közcélú foglalkoztatottat alkalmazni az alábbi területeken?

(az igennel válaszolók aránya, százalék)



Forrás: MP 2002 Kkt. felmérése

Az átlagost meghaladó intenzitású többletigényt fogalmaztak meg a megyei jogú városok, a budapesti kerületek valamint a közfoglalkoztatás által leginkább érintett települési csoport.

A fenti többletigények megvalósításának útjában álló legfontosabb korlát az volt, hogy a települési önkormányzatoknak nem volt elegendő forrása a közfoglalkoztatáshoz szükséges önerő biztosítására – az erre a kérdésre választ adók fele nyilatkozott így. Ezt a tényezőt az észak-alföldi régió településeinek 74%-a, a közép-dunántúliak 39%-a, a dél-alföldiek 38%-a, a nyugat-dunántúliak 29%-a jelölte meg, a többi régió válasza átlag körüli. Budapest e tekintetben is „külön világ” a maga 13%-os említési gyakoriságával. A közfoglalkoztatás

által leginkább érintett települések csoportjában ugyanez az arány 80%-os.

A két következő legjelentősebb korlátozó tényező egyike szerint az önkormányzat nem kívánt több közcélú foglalkoztatást szervezni (33%), a másika szerint nem jelentkezett elég, megfelelő képzettségű személy a közfoglalkoztatásra (31%). Az utóbbi nehézség leginkább a fővárosi illetve az egyéb városi önkormányzatokat sújtotta (50 és 45%).

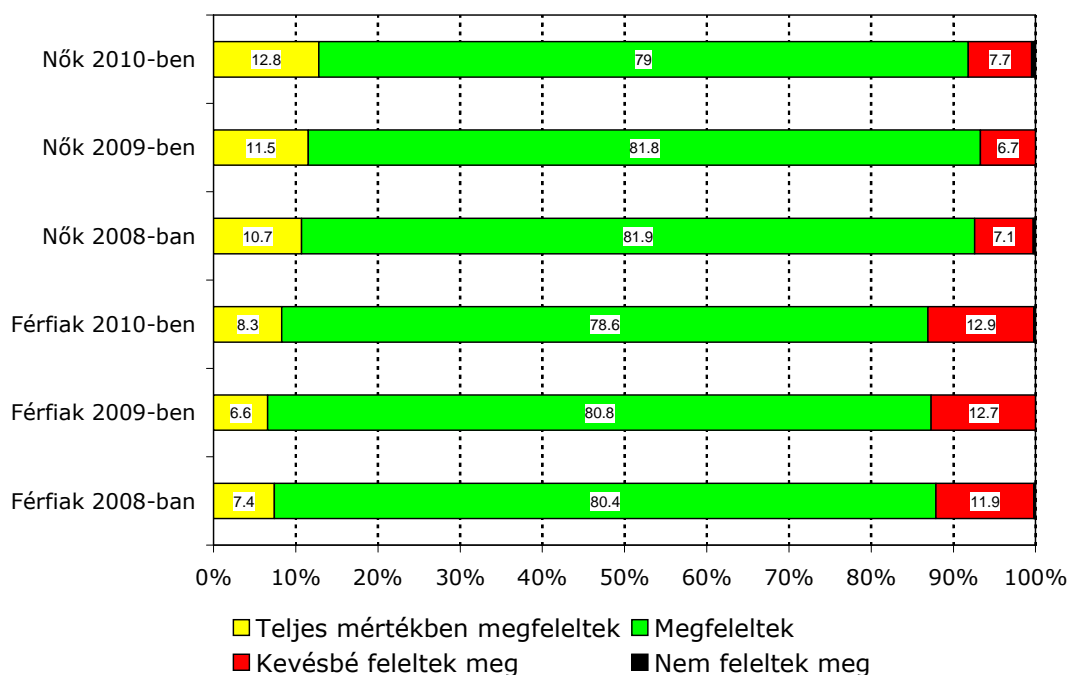
A megfelelő feladat hiányát csak az adott kérdésre választ adók 20%-a említette, ami a teljes mintát illetően csak minden nyolcadik önkormányzatot jelenti. E tényezőt legmagasabb arányban a nyugat-dunántúliak (33%), a dél-alföldiek (27%), és a közép-magyarországiak említették (25%).

IV.6. A közfoglalkoztatás illetve az abban résztvevők értékelése

A közfoglalkoztatottak munkájával, tevékenységével az önkormányzatok többségénél alapvetően elégedettek voltak, hiszen a férfiak mintegy 88%-a, a nők 92-93%-a megfelelt. A három vizsgált évben javuló vagy romló tendencia e téren nem fedezhető fel. Ugyanakkor az is igaz, hogy csak minden nyolcadik-kilencedik hölgy és minden tizenkettedik-tizenötödik férfi felelt meg teljes mértékben. Ennek az eredménynek a háttérében valószínűleg több ok is meghúzódhat: a viszonylag egyszerű feladatok kevés kihívást hordoznak, a teljesítményt az alacsony bérezéshez igazítják s a motivációs problémák is nyilvánvalóak. **A nők valamivel magasabb szintű helytállása** mindenképp kiemelendő, még akkor is, ha ennek egyik lehetséges magyarázata a nemek közötti eltérő feladatstruktúra.

20. ábra

Mennyire volt megelégedve az önkormányzat a közcélú foglalkoztatottak átlagos tevékenységével? 2008-2010 (megoszlás, százalék)

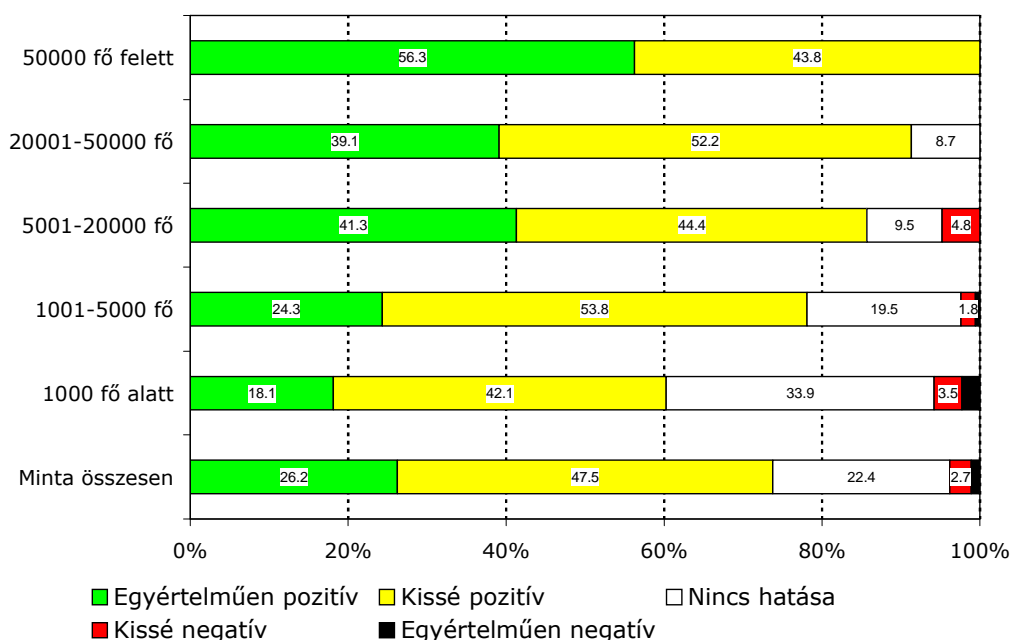


Forrás: az MP 2002 Kkt. felmérése

A férfiak teljesítményével legkevésbé elégedettek Nyugat-Dunántúlon és Észak-Magyarországon - a kevésbé vagy nem megfelelő arányai 20% körül mozogtak. Igaz, a nyugat-dunántúli régióban 2010-re szignifikáns javulás következett be e téren, s az elégedettség felerősödött az országos átlagra. A nők esetében is Észak-Magyarország lóg ki a sorból negatív irányban – itt az elégedetlenek aránya 12-14% közötti.

21. ábra

A közcélú foglalkoztatás milyen hatással volt az abban résztvevők emberi kapcsolataira? – a települések lélekszáma szerint
(megoszlás, százalék)



Forrás: az MP 2002 Kkt. felmérése

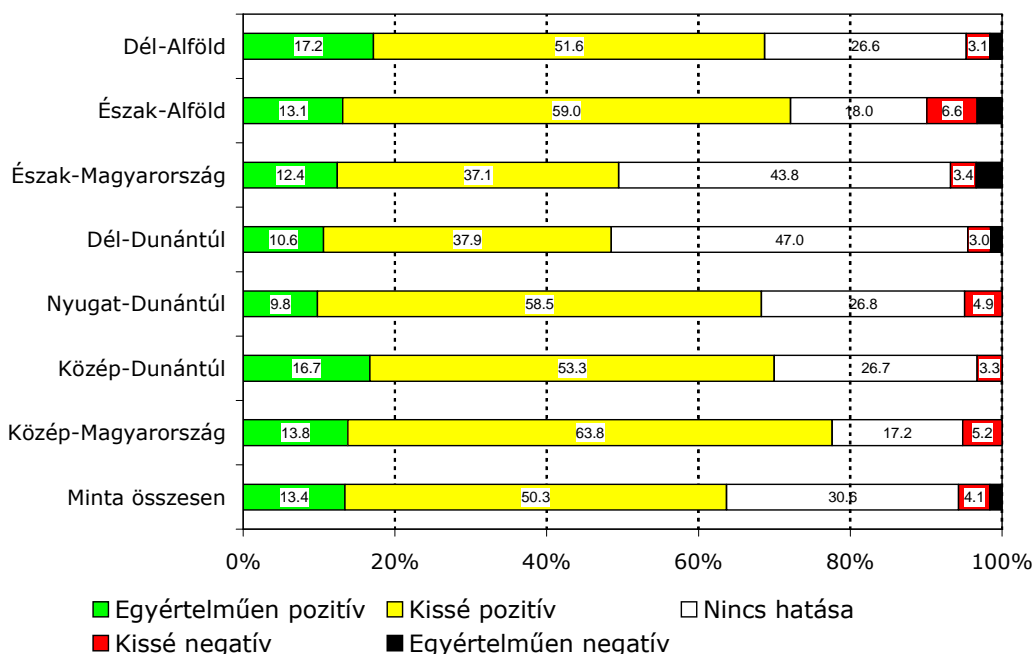
A közcélú foglalkoztatás a bennük részt vevő tartós munkanélküliek emberi kapcsolataira egyértelműen pozitív hatást fejtett ki – a válaszadók 74%-a számolt be kisebb-nagyobb mértékű kedvező hatásról, s csak 4%-uk negatívról. Az emberi kapcsolatok erősödésének, a szociális hálók sűrűsödésének pozitív hatásáról annál nagyobb arányban számoltak be az önkormányzati válaszadók, minél nagyobb létszámú települést képviseltek. Az 1000 fő alatti települések körében a pozitív és negatív hatásról beszámoló arányai rendre 60 és 4%, az 50 ezer fő felettiek körében 100 és 0%(!). E válaszok empirikus oldalról is alátámasztják a „nagyvárosi elmagányosodásról” illetve a „kisebb településeken mindenki ismer mindenkit” szociológiai közhelyeit. A közfoglalkoztatás által alig érintett települések válaszadóinak 77%-a számolt be pozitív és 2% negatív hatásokról, míg a jelentős közfoglalkoztatással bíró községek és városok körében ezek az arányok rendre 61 és 6%. A tömegesebb mértékű közcélú foglalkoztatás tehát valamelyest növeli a konfliktusok kialakulásának és az ebből eredő kapcsolat-romlás valószínűségét is, de ennek negatív következményei jelentőségükben eltörpülnek a kiváltott pozitív hatások mellett.

Kevésbé markánsan, de azért összességében egyértelműen pozitív **a közfoglalkoztatás hatása az abban résztvevő emberek munkavállalási képességeire is**. A minta egészében 64% a pozitív és mindössze 6% a negatív hatásokat említők aránya.

22. ábra

A közcélú foglalkoztatás milyen hatással volt az abban résztvevők munkavállalási képességeire?

(megoszlás, százalék)



Forrás: az MP 2002 Kkt. felmérése

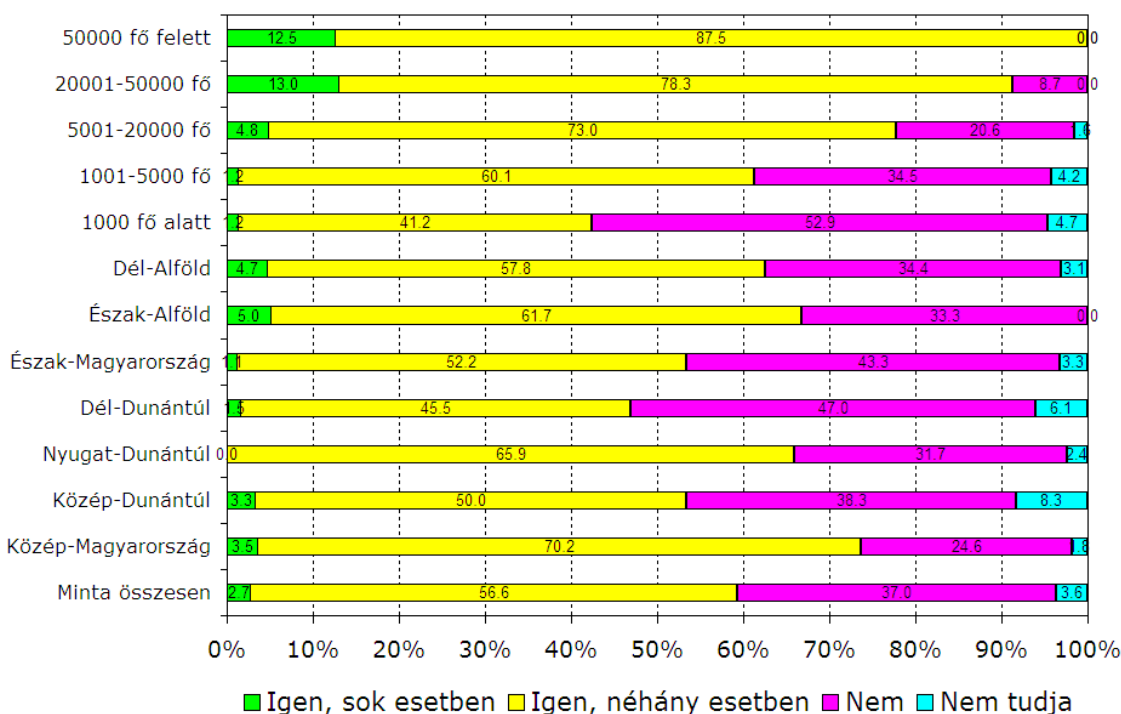
E tekintetben azonban meglehetősen erősek a területi különbségek. A legerősebb pozitív hatás Közép-Magyarországon, Közép-Dunántúlon és Dél-Alföldön érezhető, míg Dél-Dunántúlon és Észak-Magyarországon az átlagosnál kevésbé intenzív kedvező hatás tapasztalható. Itt is érvényesül a települések mérete és a válaszadók által érzékelt hatások összefüggése, azaz ebben az esetben is a fővárosban és a nagyobb városokban regisztráltunk jelentősebb kedvező hatást, míg a kisebb településeken általában jóval szerényebbet.

A közcélú foglalkoztatás a válaszadók 37%-a szerint nem javította a bennük résztvevő emberek sikeres munkahely-keresését és további 56%-uk úgy gondolja, hogy csak néhány esetben járult hozzá a korábbi résztvevő elhelyezkedéséhez. Mindössze 3% vélekedett úgy, hogy a közfoglalkoztatotti múlt sok esetben járult hozzá az elsődleges munkaerőpiacra való visszatéréshez⁴⁰. Ezek az arányok arra utalnak, hogy **a közcélú foglalkoztatás fő célja csak nagyon-nagyon korlátozott mértékben valósul meg**, az elsődleges munkaerőpiacra való visszavezetés a gyakorlatban inkább kivétel s nem szabály. Ez az információ mintegy megerősíti a III. fejezetben ismertetett több, hasonló eredményről beszámoló kutatás következtetésének helyességét.

⁴⁰ A fennmaradó 4%-nak nem tudott érdemi véleményt megfogalmazni.

23. ábra

**Segített-e a közcélú foglalkoztatás az abban résztvevő
álláskeresőkhelyezkedését, későbbi sikeres munkahely-
keresését?**
(megoszlás, százalék)



Forrás: az MP 2002 Kkt. felmérése

A válasz-minta átlagánál is kedvezőtlenebb értékelések érkeztek a községekből (itt 46% a közcélú foglalkoztatás elhelyezkedési esélynövelését kifejezetten tagadók aránya), Dél-Dunántúlról (47%), Észak-Magyarországról (44%), valamint a közfoglalkoztatás által leginkább érintett településcsoporttól (45%). Ezzel szemben a fővárosban valamint a megyei jogú és egyéb városokban ugyanezek az arányok átlag alattiak (0,0 és 18%).

Általános tapasztalat – fogalmaznak a kérdőív szerzői -, hogy a közfoglalkoztatásból (közhasznú, közcélú és közmunkából) kikerülők szinte kivétel nélkül újból munkanélkülivé válnak. Ennek a jelenségnek a legfontosabb oka felmérés résztvevői szerint az, hogy **helyben vagy az ingázási körzetben egyszerűen nincs más – elsődleges munkaerő-piaci - foglalkoztatási lehetőség** s így a közfoglalkoztatásból kikerültek számára nem marad más, mint a munkanélküliségi léthez való visszatérés. Így vélekedett a válaszadók 70%-a. Dél-Dunántúlon (81%), Észak- és Dél-Alföldön (86 és 77%) még a mintaátlagnál is nagyobb e tényező említési gyakorisága. A közfoglalkoztatás által legkevésbé érintett településcsoport tagjainak „csupán” 46%-e említette e tényezőt.

A második legfontosabb oknak az bizonyult, hogy **a közfoglalkoztatást szervezőknek nincs forrásuk a továbbfoglalkoztatásra**. Valamivel több, mint a válaszadók fele számolt be erről. Természetesen, a közfoglalkoztatás résztvevőivel is adódnak gondok. Az önkormányzatok 45%-a szerint ezek **az emberek csak ilyen típusú, helyben végezhető munkákra alkalmasak**, s 25%-uk szerint pedig csak erre hajlandóak. Ez utóbbi tényező esetében érezhető a települési lejtő hatása, azaz az egyre nagyobb lélekszámú településcsoportok esetében egyre kisebb ezek (azaz a csak ilyen típusú munkára hajlandóak) aránya. Míg az ezer fő alatti falvakban a megfelelő arány 27%, az 50 ezer fő feletti városokban mindössze 6%. Levonható ebből a következtetés, hogy a mobilitási hajlandóság a nagyobb településen élőknél általában nagyobb a kisebbekben lakóknál.

A felmérés résztvevőinek mindössze 6%-a tartja a közcélú foglalkoztatást alkalmas eszköznek a tartós munkanélküliség kezelésére, míg 67%-uk szerint ez csak átmeneti megoldást nyújthat a problémára. További 27% szerint a közfoglalkoztatás alapján véve alkalmatlan eszköz a tartós állástalanság és az ebből következő társadalmi-szociális feszültségek érdemi orvoslására. Ezek a vélekedések alapvetően nem mondanak ellent a III. fejezetben ismertetett kutatói megállapításoknak. Érdekes módon a közfoglalkoztatásra, mint tartós megoldásra tekintők aránya a nagyobb településeken általában nagyobb, mint a kisebbekben. A fővárosi kerületek harmada, a 21-50 ezer fő közötti települések 9, az 50 ezer fő feletti települések önkormányzatainak 20%-a szerint a közfoglalkoztatás tartós megoldás lehet. Vélhető, hogy a nagyobb települések polgármesteri hivataliban dolgozók távolabb helyezkednek el a tömegektől, a munkaerő-piaci realitásoktól, mint a kistelepülések. Az utóbbiak testközelből ismerhetik a tartós munkanélküliség mindennapi valóságát.

Összegezve, **a többség csak átmeneti megoldásként tekint a közfoglalkoztatásra.**

IV.7. Példák a közfoglalkoztatás innovatív szervezésére

A kiküldött kérdőíveken szerepelt egy nem formalizált kérdés is, amely a közcélú foglalkoztatás innovatív – azaz az általánosan elterjedt eljárásokat meghaladó – módon történő megszervezése felől érdeklődött. A nyitott kérdések általános sajátossága a társadalomtudományi kutatási gyakorlatban, hogy – mivel ezek értelmes kitöltése meggondolást igényel – a válaszadási hajlandóság általában jóval kisebb, mint a zárt kérdések esetében. Emellett persze az is igaz, hogy az önkormányzatok többsége nem éppen innovatív módon közelít a közfoglalkoztatáshoz. Summa summarum, erre a kérdésre viszonylag kevés értékelhető választ kaptunk. Különösebb kommentár nélküli bemutatásuk azonban nem minden tanulság nélkül való, ezért az alábbiakban – szerkesztett formában – közöljük a legérdekesebb válaszokat.

- A kizárólag nyolc órás foglalkoztatás mellett (2009-2010-ben) a személyre szabott mentorálás, a közösségépítő találkozók, a munkavállalási technikák tanítása, az elégedettség-vizsgálat mind a munkáltatók, mind a munkavállalók körében és a jó munkateljesítmény elismerése oklevéllel, hosszabb távú szerződéssel volt programunk sajátossága és sikerének kulcsa. (Csongrád megyei kisváros)
- Az önkormányzat 2008-ban létrehozta 100%-ban önkormányzati tulajdonú mezőgazdasági kft.-jét. A vállalkozás 17 hektáron kezdte meg a zöldségtermesztést. Sikerült gépesíteni, öntözést valamint egy tisztálkodásra és pihenésre alkalmas „lakóbódét” kialakítani. A vállalkozás létrehozásának célja a helyi foglalkoztatási lehetőségek bővítése, illetve a munka világába való beilleszkedés elősegítése úgy, hogy a pénzkereset, a család megélhetésének biztosítása egyfajta öröm is legyen. (Hajdú-Bihar megyei kisváros)
- A szociális földprogramba való bekapcsolódás tapasztalataink szerint igen hasznos annak, aki hosszabb ideig foglalkoztatva van. A földművelés egyrészt kereset-kiegészítést, másrészt hasznos elfoglaltságot jelent. (Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei község)
- A szociális földprogram keretében történő foglalkoztatás során olyan szakmai készségeket lehet elsajátítani, amit saját kiskertjeikben is hasznosítani tudnak. (Hajdú-Bihar megyei község)
- Az önkormányzati intézmények üres álláshelyeit betöltők folyamatosan a közfoglalkoztatásban jól teljesítő személyek közül kerülnek kiválasztásra, ami igen ösztönzőleg hat. (Bács-Kiskun megyei kisváros)

- Az önkormányzat erdőművelési tanfolyamot szervezett, illetve a helyi erdészettel együttműködve a végzettek erdőtisztítási, erdőtelepülési munkálatokat végeztek. Egy külön csoport is alakult, amely szakemberek vezetésével fából készült köztéri alkotásokat, buszmegállókat, hirdetőtáblákat készít. (Borsod-Abaúj-Zemplén megyei község)
- Építőipari képzés illetve munkavégzés együttesére programot indítottunk. Ennek első eredményeként a csoport – szakemberek irányítása mellett – felújítottak, lakhatóvá tettek három önkormányzati tulajdonú lakóingatlant. A program résztvevői halmozottan hátrányos helyzetű, tartós munkanélküliek. (Borsod-Abaúj-Zemplén megyei város)
- Az önkormányzat épületének felújításakor projektértékelő munkát végeztek közmunkások. (Borsod-Abaúj-Zemplén megyei község)
- Szociális intézmény, varroda működtetése, szociális intézményekben felújítási feladatok végzése az ellátások bővítése céljából, hajléktalan szállón lakók foglalkoztatása új szolgáltatások létrehozása érdekében. (Fejér megyei nagyváros)
- Kosárfonó műhely indult közmunkások részvételével. (Hajdú-Bihar megyei község)
- A cigány kisebbségi önkormányzattal együttműködve településőri csapatot hoztunk létre közfoglalkoztatottakból. (Fővárosi kerület)
- Nyolc válaszadó jelezte, hogy önkormányzati tulajdonban lévő földeken kertészetet alakítottak ki, ahol közmunkások dolgoznak. A terméssel az önkormányzati intézményeket illetve egyes esetekben a szociálisan rászorulókat segítik.
- A fent említetteken kívül három válaszadó jelezte képzés és foglalkoztatás összekapcsolását, ahol a képzés feltételeit is az önkormányzat biztosítja.

IV.8. Az önkormányzatok szerepe a munkanélküliség kezelésében

Az önkormányzatok elsöprő többsége érzi saját felelősségét a munkanélküliség illetve annak következményei kezelésében.

Mindössze négy önkormányzati reprezentáns nyilatkozott úgy, hogy a munkanélküliség kezelésének kizárólag állami feladatnak kellene lennie, azzal nekik ezzel tulajdonképpen nem is kéne foglalkozniuk. A konkrét teendők, feladatok megítélésében⁴¹ azonban már elég nagy a szóródás a válaszadók körében⁴². A leggyakoribb választ **a közfoglalkoztatás szervezése** jelenti, a válaszadók mintegy kétharmada említette ezt, mint önkormányzati feladatot⁴³. A fővárosi kerületek valamint az 50 ezernél nagyobb települések esetében e tényező említési gyakorisága még a 80%-ot is meghaladja.

A megkérdezettek egyaránt harmada említette **a munkahely-teremtést** illetve **a helyi gazdasági élet élénkítését, segítségét**. A munkahely-teremtésen (illetve annak segítségén) vélhetően egyrészt a versenyszféra környékbeli munkahely-teremtő, másrészt az önkormányzat saját hatókörébe tartozó intézmények munkaerő-felszívó képességének a javítását érthették. Az egyes régiók közül a nyugat-dunántúliiban e tényező említési gyakorisága 45%-os, a dél-dunántúliiban 39%-os, Észak-Magyarországon és a központi körzetben 38-38%-os. Feltűnő még az észak-alföldi körzet önkormányzatainak viszonylagos passzivitása, körükben a megfelelő említési gyakoriság 21%. Egyetlen fővárosi kerület sem tartotta feladatának a munkahely-teremtést illetve annak segítségét (érthető okokból), de a megyei jogú városok 71%-a igen. A helyi gazdaság élénkítésébe értelemszerűen sok minden belefér: a helyi adók mérséklése, illetve adókedvezmények megadása, beruházások ösztönzése részben forrásszervezéssel, esetleg közművesített területtel való hozzájárulással, a közfoglalkoztatásban résztvevők tesztelése, előszűrése s ezek alapján vállalkozásoknak való kijánlása, stb. Ez kiemelkedően fontos tételnek bizonyult Dél-Alföldön (49% említette), míg Közép- és Észak-Magyarországon szerepe valamivel átlag alatti (27 és 29%). A megyei jogú városokban ezt a tényezőt is igen fontosnak tartják, öt válaszadóból négy említette.

Képzések szervezéséről és támogatásáról, mint önkormányzati feladatról a teljes válasz-mintában 21% tudósított. Ennek jelentősége tehát szignifikánsan kisebb, mint a fentebb bemutatott feladatoké, de

⁴¹ Az erre vonatkozó kérdés nyitott volt, azaz a válaszadók saját szavaikkal fogalmazhatták meg feladataikat. A kutatócsoport feladata ezen válaszok tipizálása volt. Ennek eredményeit adjuk közre az alábbiakban.

⁴² A felmérés résztvevőinek mintegy 30%-a erre a kérdésre nem is válaszolt.

⁴³ Természetesen ezt valamennyien teszik, hiszen a válasz-mintában egyetlen egy olyan önkormányzat sem került, amelyik a közcélú foglalkoztatás valamelyik formájában nem volt érintett.

azért meglehetősen sok önkormányzat a képzéseket is fontos tényezőnek tekinti. Különösen a két északi régióban (25% feletti említési gyakoriságokkal) és a megyei jogú városokban (60%). Ezzel szemben a fővárosi kerületek közül egy sem említette.

6. táblázat

Az önkormányzatok legfontosabb feladatai a munkanélküliség kezelésében

(említési gyakoriság*, százalék)

	Minta összesen	A közfoglalkoztatottak aránya a teljes munkaképes korú lakosságból (%)			
		1% alatt	1,1- 5%	5,1- 10%	10% felett
Munkahely-teremtés	34	34	38	30	26
A helyi gazdasági élet segítése, élénkítése	34	32	38	29	28
Az infrastruktúra fenntartása, fejlesztése	9	9	6	11	13
Képzések szervezése, támogatása	21	12	18	29	31
Közfoglalkoztatás szervezése	67	71	67	77	57
A közfoglalkoztatáshoz önrész előteremtése	10	5	7	16	17
Segélyezés, szociális ellátás	10	20	8	9	13
Tájékoztatás a munkalehetőségekről, tanácsadás	13	16	14	11	11
Fiatalok munkára nevelése, szocializációjuk segítése	7	5	8	11	4
Tartós munkanélküliek támogatása	15	20	15	16	11
A munkaerőpiacra visszatérés segítése	16	22	17	14	9
Kapcsolattartás a munkaügyi kirendeltséggel	10	16	9	12	9
Kapcsolattartás a családsegítő szervezetekkel	2	4	1	0	4
Kapcsolattartás a helyi vállalkozásokkal	7	9	4	4	20
A fekete munkavégzés visszaszorítása	2	4	1	2	0
A munkavégzést, a munkába járást támogató szolgáltatások nyújtása	5	2	6	7	4
Egyebek (pályázat-figyelés, stb.)	3	4	5	2	0

Forrás: az MP 2002 Kkt. felmérése

*/ Egy válaszadó több – legfeljebb öt - tényezőt említhetett.

A közfoglalkoztatással való érintettség és a képzések említése között egyenes az összefüggés: a teljes aktív korú lakossághoz képest minél nagyobb arányban található közfoglalkoztatottak, annál magasabb a képzések szervezése és támogatása, mint önkormányzati feladat említési gyakorisága. Azon települések esetében, ahol a közfoglalkoztatottak aránya legfeljebb 1%, a képzéseket 12% említette, azokon a helyeken, ahol az előbbi arány meghaladja a 10%-ot, 31%-uk. Ez utóbbi csoport esetében egyébként a képzések szervezése és támogatása a második legtöbbet említett eszköznek bizonyult.

A munkaerőpiacra való visszatérés segítségét illetve **a tartós munkanélküliek támogatását** (lelki gondozás, mentori segítség, családsegítés, stb. útján) lényegében minden hatodik válaszadó önkormányzat említette. A munkaerőpiacra való visszavezetés támogatása a legmagasabb a központi régióban (az országos átlag csaknem kétszerese, 30%, Budapesten 33%-os), de átlagot meghaladó Észak-Alföldön is (21%). Ezzel szemben Nyugat-Dunántúlon alig akad ezzel bajlódó önkormányzat (6%). A tartósan állástalanok támogatása is a leggyakoribb a központi-régióban (23%), s a legkevésbé az Észak-Magyarországon (10%). A közfoglalkoztatás által alig érintett települések esetében a munkaerő-piaci visszavezetés és a munkanélküliek támogatásának említési gyakoriságai 22 és 20%, a jelentősen érintettek települések körében 9 és 11%. Ahol tehát sok a munkanélküli, viszonylag kevesebb energia jut az odafigyelésre, a személyre szabott rehabilitációra.

A munkalehetőségekkel kapcsolatos tájékoztatás, a munkával összefüggő kérdésekben történő tanácsadás, s általában véve a munkanélküliek informálása relatíve fontos szerepet játszik az önkormányzati feladathierarchiában, hiszen minden nyolcadik válaszadó említette. Közép-Dunántúlon 23, Dél-Alföldön 9, Észak-Magyarországon 6%. Ez utóbbi térségekben a tájékoztatásban még vannak tartalékok. A kisebb településeken az információ-ellátás és tanácsadás szerepe fontosabb, mint a nagyobb városokban. S a közfoglalkoztatás által kevésbé érintett településeken fontosabb, mint az ez által jobban érintetteken.

A segélyezést, a szociális ellátást valamint **a munkaügyi kirendeltségekkel való kapcsolattartást, együttműködést** nagyjából minden kilencedik önkormányzat érzi a munkanélküliség kezelésével kapcsolatos feladatának. Az előbbiről bizton elmondható, hogy minden önkormányzat foglalkozik ezzel a tevékenységgel, de a kapott válaszok tanúsága szerint csak 11%-uk tartotta érdemesnek ezt ebben az összefüggésben említeni. A munkaügyi központokkal, kirendeltségekkel való kapcsolattartás sokak számára mindössze formális kötelezettséget jelent, talán ezért kaptunk relatíve ennyire alacsony említési gyakoriságot.

A közfoglalkoztatás működtetéséhez szükséges saját erő biztosítása a válaszadók 10%-a számára jelent említésre érdemes feladatot. Közép- és főként Nyugat-Dunántúlon e tényezőnek alig van szerepe, ezzel szemben Észak-Alföldön 21% az említés gyakorisága. A közcélú foglalkoztatás által legkevésbé érintett településeken 5, a leginkább érintetteken 17% a megfelelő arány.

A helyi infrastruktúra fenntartása, fejlesztése minden tizenegyedik önkormányzat szemében bír jelentőséggel. Az átlagosnál nagyobb említési gyakoriságokat regisztráltunk Észak-Magyarországon, Dél-Alföldön és a közfoglalkoztatás által leginkább érintett településeken (16, 15 és 13%).

A fiatalok munkára nevelése, szocializációjuk segítése, mint önkormányzati feladat a nagyobb településeken egyáltalán nem jelenik meg, ilyenfajta szerepet csak a kisvárosi (4%) és még inkább a községi önkormányzatok (9%) egy része vindikál magának.

Minden tizenhatodik önkormányzat **a helyi vállalkozókkal való kapcsolattartás,** a körükben megvalósuló egyeztetéseket is szükségesnek tartotta megemlíteni. További érdekesség, hogy a közfoglalkoztatás leginkább érintett települések közül minden hatodik számolt be ilyenfajta kapcsolatoknak a munkanélküliség kezelését célzó szerepéről.

A fekete munkavégzés visszaszorítását csak elenyésző mértékben említették (2%). Igazat kell tehát adnunk egy korábbi kutatásról szóló beszámolóban foglalt megállapításnak. „Az önkormányzatok többsége elnéző-támogató módon viszonyul a feketemunkához.”⁴⁴

Sajátos különbségek regisztrálhatók a munkanélküliség kezelésében alkalmazott eszköztár tekintetében a közfoglalkoztatás által alig illetve erősen érintett települések között. Az előbbieket feladatszerkezetében jelentősebb a tájékoztatás, a tanácsadás, a tartós munkanélküliek és a munkaerőpiacra való visszatérés támogatása. Az utóbbiak esetében viszont a képzések szervezése és támogatása, a helyi vállalkozókkal való kapcsolattartás és a közfoglalkoztatáshoz szükséges önrész előteremtése hangsúlyosabb.

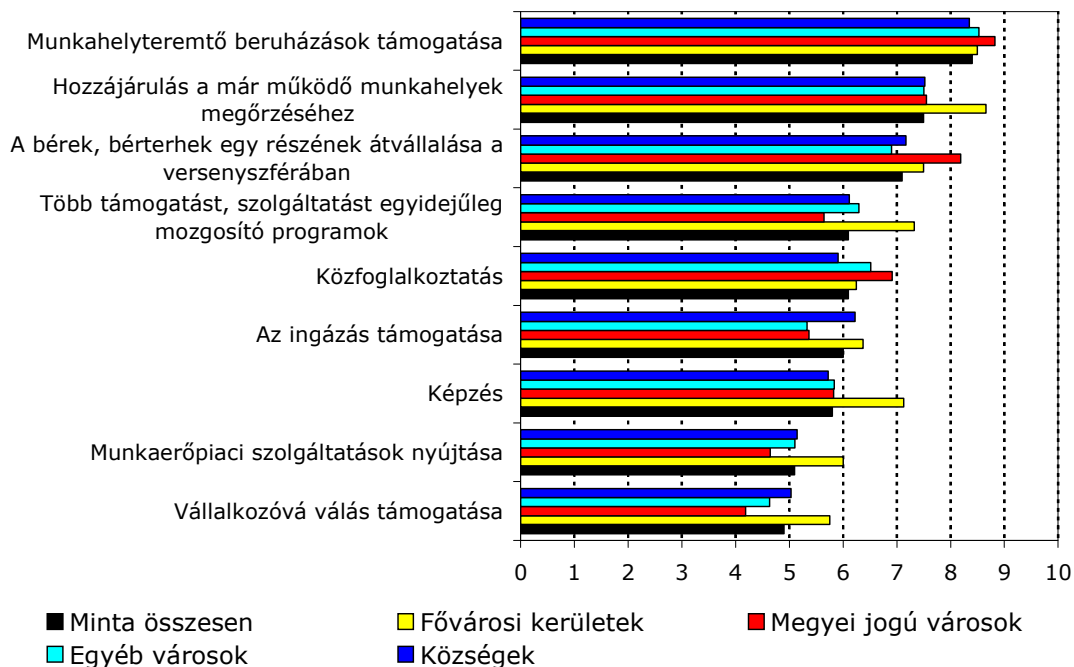
⁴⁴ Váradi Mónika Mária (2010), 79. oldal.

IV.9. Mi lenne célra vezető? Aktív foglalkoztatás-politikai eszközök értékelése

A felmérés során arra is felkértük az önkormányzatokat, hogy értékeljék a különféle munkaerő-piaci támogatásokat, azok alkalmassága és hatékonysága tekintetében⁴⁵. A válaszok alapján összeálló kép több, mint tanulságos.

24. ábra

Munkaerő-piaci támogatások minősítése azok alkalmassága, hatékonysága szempontjából (1-10-ig terjedő skála*, átlag)



Forrás: az MP 2002 Kkt. felmérése

*/ A legjobb, leghatékonyabb minősítése tízes, a legkevésbé jóé egyes.

Az önkormányzatok szerint **a munkahelyteremtő beruházások támogatása bármi másnál hatékonyabb eszköz a munkanélküliség elleni „háborúban”**. Erre a támogatási formára a megkérdezettek mindössze 9%-a adott a közepesnél (ötös) gyengébb értékelést, így a teljes mintában az átlagos „érdemjegy” 8,4. A főváros kivételével minden vizsgált településcsoport esetében ez szerezte meg a rangsor első helyét. Ebben a tekintetben a regionális különbségek sem nagyok. A két véglet: a közép-magyarországi régió 8,0-s, a dél-alföldi 9,0-s átlag jellemzi.

⁴⁵ Az egyes eszközöket egy tízfokozatú skálán lehetett értékelni.

A második leghatékonyabb eszköznek **a már működő munkahelyek megőrzéséhez történő hozzájárulás** (ha azok átmenetileg veszélybe kerülnek). A mintában tapasztalható átlagérték ez esetben 7,5. Közepesnél gyengébbre ennek hatásosságát 11% ítélte. A budapesti önkormányzatok erre a tényezőre adták a legmagasabb értékelést, 8,7-t.

Nem sokkal marad el a hatásosságot illetően az előzőtől **a munkáltató által fizetendő bérek, bérterhek egy részének átvállalása a versenyszférában** sem, a megfelelő átlagérték ez esetben 7,1. Erre 15% adott a közepesnél gyengébb minősítést. A közfoglalkoztatás által jelentősebben érintett két településcsoportban a megfelelő átlagérték 7,4, az ezáltal kevésbé érintetteknél 6,9. Kiemelkedően magasra értékelték ezt a tényezőt a megyei jogú városok önkormányzatai (8,2). Ezzel szemben Közép-Magyarországon és különösen Nyugat-Dunántúlon az átlagosnál kevésbé „rajonganak” ezért (6,4 és 5,8).

A következő négy eszköz értékelése nem különbözik egymástól jelentősen, ezek a közepesnél alig jobb megítélést mutatnak. **A komplex, azaz a többféle támogatást és szolgáltatást egyidejűleg mozgósító programok** átlagos értékelése 6,1. Ez a válaszadók mindegy negyede szerint alig vált ki pozitív hatást. A **közfoglalkoztatás** által kapott országos átlag is 6,1. Az észak-alföldi válaszadók értékelése jóval átlag feletti (6,9), a közép- és nyugat-dunántúliaké átlag alatti (5,8 és 5,0). Ugyancsak 6,1-es átlagot kapott az **ingázás támogatása** is.

A **képzések** hatékonyságának megítélése éppen csak a közepesnél erősebb (5,8). A közepesnél kissé gyengébb értékelést kapott **a munkaerő-piaci szolgáltatások nyújtása** (munkaközvetítés, tanácsadás, álláskeresési tréningek, mentori segítség, stb.) (5,1-et) illetve a **vállalkozóvá válás támogatása** (4,9). Mindkét eszközben leginkább a fővárosiak „hisznek” (6,0 és 5,8), legkevésbé viszont a megyei jogú városok (4,6 és 4,2).

Összegzésként megfogalmazható, hogy a közcélú foglalkoztatást szervező önkormányzatok a leghatásosabb eszközöknek az elsődleges munkaerő-piacot, s azon belül is a versenyszférát támogató programokat (új munkahelyek létrehozását, illetve a már meglévők fenntartását célzó segítséget) tartják. Jóval kevésbé ítélik hatásosnak a munkanélküliek képességeinek és kompetenciáinak fejlesztését (képzés, tréningek, mentori tevékenység, stb.). A lista legalján pedig a vállalkozóvá válás támogatása szerénykedik. A válaszadó önkormányzatok szerint **a munkanélküliség elleni „háború” leghatékonyabb fegyvere a munkaerő-keresleti oldal ösztönzése és támogatása, a kínálati oldal minőségének javítása ehhez képest csak másodlagos. A közfoglalkoztatás valahol e kettő között helyezkedik el, s mint fentebb láttuk a tartós munkanélküliség ellen csak csatákat képes nyerni, a háborút magát nem.**

V. Zárszó

A közcélú foglalkoztatás 2005 és 2010 közötti történetének az önkormányzatok szempontjából történő áttekintésének a végére értünk. A fentiekben sok-sok tényező adatot, véleményt, összefüggést mutattunk be. **A bevezetésben megfogalmazott hipotézisek a kutatási eredmények alapján igazolódtak.**

A tanulmány végén engedtessek meg egy, a terepen dolgozó szakember, azaz a szentesi önkormányzat szociális ügyintézőjének, Mészáros Ágnesnek találó összefoglalását idézni⁴⁶.

„2009-2010-ben a lehető legrugalmasabb közfoglalkoztatás részesei lehettünk. Naprakészen tudtuk az embereknek munkát kínálni. Gyakran mindössze két-három napot töltöttek a rendelkezésre állási támogatáson. A program legfőbb ismérvei az alábbiak.

1. A napi nyolc órás foglalkoztatás megélhetést adott!
2. Tisztességes bér mellett kevesebb volt a fekete munka.
3. A munkavállalókat szaktudásuk és képességeik figyelembe vételével tudtuk elhelyezni.
4. Érték maradt a tanulás.
5. Szakma szerinti munkatapasztalatot szerezhettek az emberek.
6. Lehettünk szerződést kötni a pályakezdőkkel, így a leglelkesebb, végzettség utáni életszakaszukat nem munkanélküliként élték meg.
7. Azonnal reagálhattunk a munkáltatói igényekre.
8. Nekünk, szociális szakembereknek maximális teret adott a program a kreativitásra, rugalmasságra és rengeteg sikerélményben volt részünk.
9. 100%-ig a helyi sajátosságokhoz igazítva működhetett a közfoglalkoztatás.”

Mit lehet ehhez hozzátenni? Talán csak azt a reményünket szeretnénk kifejezni, hogy a közfoglalkoztatás jelenbeli és jövőbeni alakítói felismerik az ebben az eszközben rejlő lehetőségeket és értékeit megőrizve fejlesztik tovább.

⁴⁶ Mészáros Ágnes írásban hozzájárult véleményének közléséhez.

VI. Irodalomjegyzék

Állami Számvevőszék (2007): Jelentés a közmunkaprogramok támogatására fordított pénzeszközök hasznosulásának ellenőrzéséről. [http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/FB58A1A974A2A486C125735D0026BDBD/\\$File/0732J000.pdf](http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/FB58A1A974A2A486C125735D0026BDBD/$File/0732J000.pdf) (2011.06.15.)

Babbie, Earl (1995): A társadalomtudományi kutatás gyakorlata. Balassi Kiadó, Budapest.

Budapesti Szakpolitikai Intézet (2011): A közcélú foglalkoztatás kibővülésének célzottsága, igénybevétele és hatása a tartós munkanélküliségre. http://www.budapestinstitute.eu/uploads/BI_kozcelu_kivonat.pdf (2011.06.10.)

Csoba Judit (2001): Közmunkások Magyarországon. Munkaügyi Szemle, 11. szám

Csoba Judit (2010a): „Segély helyett közmunka”. Szociológiai Szemle, 1. szám

Csoba Judit (2010b): A közfoglalkoztatás régi-új rendszere. Útközben az „Út a munkához” programban, Esély, 1. szám

Dögei Ilona – Mód Péter (2007): Közfoglalkoztatás a települési szociálpolitikában. Kapocs, különszám.

Faluvégi Albert (2010): Hogyan érintette a gazdasági válság a leghátrányosabb helyzetű kistérségeket? In: Munkaerőpiaci tükrök, 2007, szerk. Fazekas Károly, Cseres-Gegely Zsombor, Scharle Ágota. Budapest MTA KTI-OFA

Firle Réka – Scharle Ágota - Szabó Péter András (2007): A rendszeres szociális segély munkapiaci hatása. In: Munkaerőpiaci tükrök, 2007, szerk. Fazekas Károly, Cseres-Gegely Zsombor, Scharle Ágota. Budapest MTA KTI-OFA

Frey Mária (1993): A közhasznú foglalkoztatás munkaerő-piaci hatásai. Munkaügyi Szemle, 5. szám

Frey Mária szerk. (2007): A foglalkoztatáspolitikai aktív eszközei hatásainak elemzése, 2001-2006. A Foglalkoztatási és Szociális Hivatal megrendelésére készült tanulmány.

Frey Mária (2010b): A munkaerőpiac jogszabályi és intézményi környezete. In: Munkaerőpiaci tükrök, 2010, szerk. Fazekas Károly, Molnár György. Budapest MTA KTI-OFA

GKI (2011): Az önkormányzatok aktív a foglalkoztatási programokban. Kutatási beszámoló, <http://www.gki.hu> (2011. 06.21)

Hundomiet Péter – Kézdi Gábor (2008): Az aktív munkaerő-piaci programok nemzetközi tapasztalatai. Kormányzás, Közpénzügyek, Szabályozás. 1. szám

Hunyadi László – Mudruczó György – Vita László (1997): Statisztika. Aula Kiadó, Budapest.

Kiss Ambrus (2009): Munkahelyteremtés, - megőrzés és közfoglalkoztatás – ahogy a munkaügyi központok látják. In: Halm Tmás szerk.: A válság és kezelése a világban és Magyarországon, TAS-11 Kft., Budapest

Komka Norbert (2004): Merre tovább közhasznú? Közcélú? Munkaügyi Szemle, 6. szám

Koltai Luca – Kulinyi Márton (2009): Kihívások és jó gyakorlatok a közfoglalkoztatásban. Kapocs, 1. szám

Magyarország Konvergencia Programja, 2011-2015 (2011): http://www.kormany.hu/download/0/42/30000/Konvergencia%20program_2011%20%C3%A1prilis.pdf (2011.07.05.)

Orsovai Szilvia – Palotai Ilona – Pálinkó Éva (2000): A közhasznú munka haszna. Munkaügyi Szemle, 12. szám

Ördögh Sándorné (2002): Kiszorítja-e a közcélú munka a közhasznú munkát? Munkaügyi Szemle, 1. szám

Portfolio.hu (2011): A közfoglalkoztatás nemzetközileg sem hatékony (Interjú Scharle Ágotával), <http://portfolio.hu/tool/print/3/150711> (2011.06.09.)

Sajtos László – Mitev Ariel (2007): SPSS kutatási és elemzési kézikönyv. Alinea Kiadó, Budapest.

Szabó Péter András (2007): A közfoglalkoztatási programok működése és eredményessége. In: Munkaerőpiaci tükrök, 2007, szerk. Fazekas Károly, Cseres-Gegely Zsombor, Scharle Ágota. Budapest MTA KTI-OFA

Szegedi Tamásné (2007): A „segély helyett munkát” érvényesülése a gyakorlatban. A Foglalkoztatási és Szociális Hivatal megrendelésére készült tanulmány.

http://www.erak.hu/utmunkahoz/a_a_segely_helyett_munkat_elv_ervenyesulese.pdf (2011.07.05)

Tajti József (2010): Az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök működése 2009-ben. Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat.

http://www.munka.hu/engine.aspx?page=full_AFSZ_A_foglalkoztataspolitikai_eszkozok_mukod (2011.07.11.)

Váradai Mónika Mária (2010): A közfoglalkoztatás útjai és útvesztői egy aprófalvas kistérségben, Esély, 1. szám

Virág Tünde – Zolnay János (2010): Csapdába került önkormányzatok, csapdában tartott szegények – közfoglalkoztatás a Csereháton, Esély, 1. szám

Vaskó Ernő (2010): A közcélú munka egy éve. Jegyző és Közigazgatás, 1. szám, <http://www.jegyzo.hu/kozcelu-munka-egy-eve-2010-1> (2011.07.04.)

Zám Mária (2007): A szociális biztonság rendszerének átalakulása a községekben. Munkaügyi Szemle, 7-8. szám

VI. Executive summary

Municipal survey research for complex evaluation of active labour market policies

The main goal of this study is to make an overview about the Hungarian public employment system between 2005 and 2010 – on the basis of a survey conducted among local governments. This project means a contribution to the 'Complex evaluation of active labour market policies' research program. Before the survey a summary about results of former researches was prepared. MP 2002 Kkt. conducted survey among 1500 Hungarian municipalities, the respond rate was 30%. The 449 questionnaires collected in the fieldwork – taking into account the sample sizes of similar domestic surveys – constitutes an appropriate basis for the thorough and detailed analysis of the specified theme. As data collection method, we choose self-completed questionnaires and mail survey. The results of the survey research can be summarised as follows.

The number of participants in public employment stagnated between 2005 and 2008 and increased by 89% in 2009 and by 36% in 2010. This growth was an impact of „Way to work” program introduced in 2010. The program targeted the mostly underprivileged regions and was mostly financed by state budget.

Public employment was organised mostly by local governments, role of non-profit organisations and institutes of municipalities can be observed only in the bigger cities. Associations of municipalities play more and more important roles. Need and willingness for regional integration showed growing tendency.

There are reserves in public employment. Two thirds of local governments reported that they could have employed more workers in 2010.

Majority of municipalities feels their own responsibility in the management of unemployment. According to responding municipalities the most important tool for battle against unemployment is support and stimulation of labour demand. Improvement of labour supply can be only the second in the row.

Everything can be done in a bad or in a good way. Attitudes of local governments and long-term unemployed are different. Moreover, the regional differences are very important in Hungary. Our study makes an effort to present these regional differences and specialities.

Mellékletek

I. A felmérés kérdőíve

II. A felmérés eredménytáblái