

2. KÖZMUNKA MAGYARORSZÁGON

2.1. A KÖZFoglalkoztatás Intézményi Környezete – Történeti Áttekintés

BÖRDŐS KATALIN

Ez az alfejezet a rendszerváltás óta az egyes időszakokban érvényben lévő közfoglalkoztatási formák szabályozásáról nyújt áttekintést. Külön tárgyalja a 2011 előtti rendszert, amelyben a közfoglalkoztatásnak alapvetően három formája létezett (közhasznú munka, közcélú munka, központi közmunkaprogramban való részvétel), illetve a 2011 óta érvényben lévő egységes közfoglalkoztatást. Kitér az egyes közfoglalkoztatási formák szabályozásának és intézményrendszerének változásaira (beleértve a finanszírozást érintő kérdéseket), valamint ezek gyakorlati megvalósítására is.¹

A közfoglalkoztatás formái 2011 előtt

2011 előtt a közfoglalkoztatás alapvetően három formában (közhasznú munka, központi közmunkaprogramban való részvétel és közcélú munka) működött Magyarországon, amelyek tartalmilag (az elvégzett munka jellegében) kevésbé különböztek egymástól, finanszírozásban és az irányító, felügyelő intézmény kilétében viszont igen.

Bár ezen a néven már 1987-ben is indítottak foglalkoztatási programokat (Csoba, 2010), a közhasznú foglalkoztatás rendszerét először csak az 1991. évi IV. törvény szabályozta. A közhasznú munka esetében a munkaügyi központok és kirendeltségek hozták meg a támogatási döntést, és közvetítették ki a regisztrált munkanélkülieket, akik munkaviszony keretében legfeljebb egy évig végezhettek a települések közfeladatait érintő munkákat. Két éven belüli ismételt foglalkoztatásra csak akkor nyílt lehetőség, ha az álláskereső nem volt jogosult biztosítási alapú ellátásra, azonban a gyakorlatban rövid megszakításokkal kijátszható volt a szabályozás, így egy-egy személyt akár évekig foglalkoztathattak (Szabó, 2013). A bérköltségek és egyes közvetlen költségek (például munkaruha, utazás) legfeljebb 70 százalékát² (2002 után romák, illetve 45 éven felüliek foglalkoztatása esetén 90 százalékát) vállalta át a Munkaerő-piaci Alap foglalkoztatási alaprészének megyékre decentralizált része (Fírlé–Szabó, 2008, Frey, 2008). A közhasznú munka forrásai 2009-től jelentősen lecsökkentek, a gazdasági válság kiszélesedésével szerepét a közcélú foglalkoztatás vette át.

A közmunkaprogramokat 1996-tól kezdődően hirdették meg, többnyire szezonálisan végezhető, nehéz fizikai munkák végzésére, például ár- és belvízvédelmi rendszerek helyreállítási és fenntartási munkáira, a közúthálózat

¹ Köszönettel tartozom Kulinyi Mártonnak, Scharle Ágotának és Busch Irénnek a segítségükért és hasznos megjegyzéseikért.

² Megyétől függően.

karbantartására vagy környezetvédelmi munkákra (Firle–Szabó, 2008). Az egyik legnagyobb volumenben meghirdetett közmunkaprogramot a 100 lépés program keretei között szervezték meg, amely 2005 novemberétől 2006. június végéig tartott, országsszerte 1024 (azaz körülbelül minden harmadik) települést érintett, és összesen 24 550 fő számára biztosítottak közmunkát (ÁSZ, 2007).

A közmunkaprogramok finanszírozása éves pályázati rendszeren keresztül történt, a pályázatokat a szaktárca, illetve 2003-tól az újonnan létrehozott Közmunka Tanács írta ki. A lebonyolításra jelentkezhettek önkormányzatok vagy egyéb szakigazgatási szervek (például vízügyi igazgatóság, erdészetek, nemzeti parkok stb.). A pályázatok során a munkaerő-piaci szempontból leghátrányosabb településeket és térségeket, valamint társadalmi csoportokat részesítették előnyben. A költségek 60 százalékát a központi költségvetés állta, további 7–10 százalékot a pályázó önrésze tett ki, a maradékot egyéb (például európai uniós) forrásokból finanszírozták (Firle–Szabó, 2008). A közmunkaprogramok támogatási rendjét a 49/1999. (III. 26.) kormányrendelet szabályozta, amelyet az évek során többször módosítottak. A módosítások során bővült a lehetséges pályázók köre, enyhítették a kezdetben a foglalkoztatottakra előírt 100 fős létszámminimum követelményét, bővült a közmunkaprogram keretében szervezhető képzés lehetősége, valamint kismértékben rugalmasabbá vált a költségek elszámolása is (ÁSZ, 2007). 2008 augusztusától a közmunkaprogramot elnyerő szervezetnek vállalnia kellett, hogy az általa foglalkoztatott személyek közül minimum 40 százaléka a rendszeres szociális segélyezettek (rszs) közül kerül ki (Frey, 2008).

A *közcélú foglalkoztatást* a szociális törvény 1999. évi módosítása során, 2000 májusától vezették be azzal a céllal, hogy a rendszeres szociális segélyre jogosultakat átmeneti munkába vonják be: az ellátás odaítélésénél feltételként legalább 30 napos közcélú foglalkoztatásban való részvételt írták elő. Ettől a követelménytől csak abban az esetben lehetett eltekinteni, ha sem a települési önkormányzat, sem a munkaügyi kirendeltség nem tudta megszervezni a munkavégzést. A segélyrendszer későbbi változatai – 2005-ben az együttműködési feltételek szigorítása, 2006-ban a segélyösszeg számítási módjának változása és 2009-től a rendelkezésre állási támogatás (rát), későbbi nevén bérpótló juttatás (bpj), illetve foglalkoztatást helyettesítő támogatás (fht) bevezetése – során ez a 30 napos feltétel végig megmaradt. A közcélú foglalkoztatást települési önkormányzatok, azok társulása vagy az általuk megbízott szervezetek szervezték és működtették.

A három közfoglalkoztatási forma közül a közcélú foglalkoztatás finanszírozása volt a legkedvezőbb az önkormányzatok számára. 2009 előtt (az *Út a munkához* program elindulását megelőzően) a költségvetési törvény évente határozta meg a közcélú foglalkoztatás finanszírozására szolgáló normatív támogatás előirányzatát. A támogatás a közcélú foglalkoztatással kapcsolatos

személyi, dologi, szervezési kiadásokra volt fordítható. A támogatás összegét foglalkoztatottanként és naponként határozták meg (2008-ban például napi 3900 forint/foglalkoztatott). A támogatás településenkénti éves keretösszege egy meghatározott alapösszegeből (2008-ban 50 ezer forint), valamint egy kiegészítő összegből állt, ez utóbbi az előző évi rendszeres szociális segélyben részesültek, illetve a közcélú foglalkoztatásban rész vettek számától függött.³ 2000 és 2002 között a települési keretösszegek meglehetősen rugalmatlan finanszírozást jelentettek, mivel nem tették lehetővé a települések közötti átcsoportosítást: míg az előirányzatban maradvány, egyes településeken forráshiány jelentkezett (ÁSZ, 2007). 2003-tól kezdődően lehetőség nyílt a települések közötti átcsoportosításra: azon települések keretösszegeiből, amelyek az első félévben időarányosan kevesebbet használtak fel a rendelkezésre álló keretből, az év második felére átcsoportosították a nagyobb arányú támogatást felhasználó településekhez. A közcélú foglalkoztatás központi támogatását a Magyar Államkincstár intézte, illetve folyósította az önkormányzatok számára.

Út a munkához program, 2009–2010

Az *Út a munkához* programot 2008-ban hirdették meg a közcélú foglalkoztatás finanszírozására, amelynek keretében 2009-től az önkormányzatok számára jelentősen megnövekedtek a finanszírozási források. További változás volt, hogy az általános iskolát nem befejezett, 35 éven aluliakat közcélú munka végzése helyett képzésben való részvétellel kötelezték. Emellett a településeknek évente január 31-ig – a területileg illetékes kirendeltséggel egyeztetve – közfoglalkoztatási tervet kellett készíteniük, amelynek tartalmaznia kellett a közfoglalkoztatásban rész vevők képzettség szerinti összetételét, az ellátandó közfeladatok megjelölését és ütemezését, továbbá az ellátásukhoz szükséges létszámot és a közfoglalkoztatás finanszírozására rendelkezésre álló forrásokat (Scharle és szerzőtársai, 2011). A program elindításával egy időben az aktív korúak ellátásának rendszere is átalakult: az addig rendszeres szociális segélyben (rszs) részesülőket két csoportra – munkavégzésre alkalmas és nem alkalmas – osztották, előbbieket az újonnan bevezetett rendelkezésre állási támogatásra (rát) lettek jogosultak, és közcélú foglalkoztatásba vonták őket. A második, egészségügyi vagy egyéb okokból munkavégzésre alkalmatlannak nyilvánított csoport tagjai pedig továbbra is a rendszeres szociális segélyt kapták. Utóbbiak kötelesek együttműködni a települési önkormányzat által kijelölt szervvel, jellemzően a családsegítő szolgálattal voltak, míg a rendelkezésre állási támogatásra jogosultaknak a munkaügyi kirendeltségnél kellett regisztrálniuk mint nyilvántartott álláskeresők.

Az *Út a munkához* program a korábbinál jóval nagyobb forráskeretet biztosított az önkormányzatok számára közcélú foglalkoztatásra. A kormányzat a finanszírozással is igyekezett őket arra ösztönözni, hogy ezt kihasználják: a közcélú munka esetében a korábbi 90 százalék helyett 95–100 százalék (a rát

³ Lásd: 2007. évi CLXIX. törvény a Magyar Köztársaság 2008. évi költségvetéséről.

esetében csak 80 százalék) volt a központi támogatás (*Scharle és szerzőtársai*, 2011). A 2007. évi CLXIX. költségvetési törvényben – A helyi önkormányzatok normatív, kötött felhasználású támogatásai című – 8. számú mellékletében meghatározott felhasználható keret a korábbi évekhez képest jóval magasabb volt. A keretből a hónap folyamán a közcélú munkásoknak kifizetett és bejelentett bér és a járulékok 95 százalékát a Magyar Államkincstár mérlegelés nélkül megtérítette az önkormányzatoknak. Ezenfelül a személyi kifizetések maradék 5 százalékát egy (szintén a költségvetési törvényben meghatározott) normatíva révén lehetett kipótolni, amely a településeket lakosságszámuk alapján, a települések szociális jellemzőiből képzett mutatószám szerint differenciáltan illette meg (2010-ben például 4100–20 300 forint/fő).⁴ A mutatószám kialakítása részben az előző évi rendszeres szociális segélyben részesültek, illetve a közcélú foglalkoztatásban rész vettek számától függött.

Az egységes közfoglalkoztatás rendszere 2011 után

Alapvető változások

2011. szeptember elsejétől a korábbi három közfoglalkoztatási formát az „egységes közfoglalkoztatás rendszere” váltotta fel. Az új közfoglalkoztatási rendszer szabályozását a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény (Kftv.), az új támogatási formák leírását pedig a 375/2010. (XII. 31.) kormányrendelet tartalmazza. 2011. július 1-jétől a közfoglalkoztatás szakmai irányítását a Nemzetgazdasági Minisztériumtól a Belügyminisztérium vette át.⁵

Az új rendszerben az érintettek egy speciális jogviszonyban, úgynevezett közfoglalkoztatási jogviszonyban vesznek részt a közfoglalkoztatásban a korábban érvényben lévő munkaviszony helyett. Ez lehetővé tette, hogy a 2011. szeptember 1-jét követően közfoglalkoztatásba lépők – a korábban érvényes minimálbér, illetve garantált bérminimum helyett – rendeleti úton meghatározott közfoglalkoztatási bérben (a nettó minimálbér körülbelül 76–88 százalékában) vagy a minimum középfokú iskolai végzettséget és szakképesítést igénylő munkakörben foglalkoztatottak számára fizetendő garantált közfoglalkoztatási bérben (a nettó minimálbér körülbelül 84–86 százaléka) részesüljenek (*Busch–Cseres-Gergely*, 2011, *Molnár és szerzőtársai*, 2014).⁶ Az eltérő bérezés mellett az éves szabadság mértéke is kisebb a nyílt munkaerőpiacon foglalkoztatottakhoz képest, mivel életkortól függetlenül naptári évenként csak 20 nap fizetett szabadságra jogosultak. A közfoglalkoztatási jogviszonyra egyéb tekintetben a munkatörvénykönyv (2012. évi I. törvény) szabályai az irányadók, a 2011. évi CVI. törvényben (Kftv.) leírtak eltéréseivel.

Az új rendszerben tovább szigorították a közfoglalkoztatás célcsoportjára vonatkozó együttműködési kötelezettséget: az foglalkoztatást helyettesítő támogatást igénylő álláskereső iskolai végzettségére és szakképzettségére való

⁴ Lásd: 2009. évi CXXX. törvény a Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetéséről.

⁵ Az azt megelőző kormányzati ciklusban (2006 és 2010 között) a közfoglalkoztatásért felelős központi állami szerv a Szociális és Munkügyi Minisztérium (SZMM) volt.

⁶ 2015. január 1-jétől (376/2014. (XII. 31.) kormányrendelet) a közfoglalkoztatási bér a szakképesítést és középfokú iskolai végzettséget nem igénylő munkakör betöltése és teljes munkaidő esetén havi 79 155 forint (a 2013-ban bevezetett, munkavezetőt megillető havibér összege 87 090 forint), a garantált közfoglalkoztatási bér pedig havi 101 480 forint (munkavezető esetében havi 111 660 forint). A béreket – a munkabérhez hasonlóan – szja-előleg (16 százalék), nyugdíjjárulék (10 százalék), egészségbiztosítási járulék (7 százalék) és munkaerő-piaci járulék (1,5 százalék) terheli, a foglalkoztatók pedig szociális hozzájárulási adót (13,5 százalék), valamint szakképzési hozzájárulást (1,5 százalék) kötelesek fizetni.

tekintet nélkül köteles elfogadni a felajánlott munkalehetőséget, míg korábban a segélyezett csak akkor volt erre kötelezhető, ha a felajánlott munkakör a végzettségének, szakképesítésének megfelel, vagy attól egyvel alacsonyabb végzettséget kíván meg. Emellett azoknak a 35 éven aluli képzetleneknek, akik foglalkoztatást helyettesítő támogatásra jogosultak, eltérően az Út a munkához programban bevezetett szabálytól, már nem a képzésben való részvétel az elsődleges kötelezettségük (*Molnár és szerzőtársai, 2014*).

2013. január elsejétől további szigorítás lépett érvénybe a közfoglalkoztatottak együttműködési kötelezettségét érintően: törődik a munkanélküli-nyilvántartásból, és kizáródik a közfoglalkoztatásból az, aki nem fogadja el a felajánlott közfoglalkoztatást. Szeptember elsejétől pedig szintén kizárható a közfoglalkoztatásból az az álláskereső, aki a lakókörnyezet rendezettségére vonatkozó kötelezettségének nem tesz eleget, vagy tanköteles korú gyermeke mulasztása miatt szabálysértés elkövetéséért jogerősen elmarasztaltak (*Cseres-Gergely–Varadovics, 2013*).

Közfoglalkoztatási formák

Az új rendszerben 2011 óta a következő közfoglalkoztatási formák működhetnek, illetve működhettek (*Molnár és szerzőtársai, 2014, Kulinyi, 2014, Tajti, 2011* alapján):

- Rövid időtartamú közfoglalkoztatás: 1–4 hónapig tartó, napi négy órában végzett közfoglalkoztatás, kizárólag a foglalkoztatást helyettesítő támogatásra jogosultak számára, 2012-ben már igen alacsony létszámmal működött, 2013-ra pedig teljesen megszűnt (*Mód, 2013*).

- Hosszabb időtartamú közfoglalkoztatás: eredetileg 2–11 hónapig, 2015-től legfeljebb 12 hónapig tartó, napi 6–8 órás közfoglalkoztatás. 2015-től a rehabilitációs ellátásban részesülők napi négy órában is dolgozhatnak egészségi állapotukra való tekintettel. Célcsoportjába bármely regisztrált álláskereső beletartozik, de elsősorban a foglalkoztatást helyettesítő támogatásra jogosultak.

- Országos közfoglalkoztatási program: állami tulajdonú gazdasági társaságok (például vízügyi társulások, rendészeti szervek, erdőgazdaságok) szervezhetik, például ár- és belvízvédelmi munkák, valamint köz- és vasutakat stb. érintő feladatok ellátására. Legfeljebb egyéves időtartamú programok, napi 6–8 órás (rehabilitációs ellátásban részesülők esetében 2015-től napi 4–8 órás) foglalkoztatásban.

- Értékteremtő közfoglalkoztatás: célja „olyan termelő vagy szolgáltató tevékenységek végzésének a támogatása, amelynek révén az önkormányzatok költséget tudnak megtakarítani vagy árbevételt érhetnek el” (*Molnár és szerzőtársai, 2014*). 2012-ig működött.

- Start-mintaprogramok: önálló közfoglalkoztatási eszközként 2013-tól jelentek meg, korábban a hosszabb idejű közfoglalkoztatás támogatásán belül működtek (*Mód, 2013*). Működtetői külön szakmai támogatásban és mód-

szertani útmutatásban részesültek a szervezés és lebonyolítás során. Idetartoznak a kistérségi Start-mintaprogramok, amelyek a hátrányos helyzetű kistérségekben kívántak munkalehetőséget teremteni (Kulinyi, 2014). Másik típusa a mezőgazdasági mintaprogramok. Ezek hosszú távú célja az, hogy szociális szövetkezetek vagy a háztáji termelés elterjedése révén önfenntartó gazdálkodás alakuljon ki. 2013 novemberétől a támogatások feltételül szabták, hogy a mintaprogramból származó bevételekből a közfoglalkoztató kizárólag közfoglalkoztatási programjait vagy a szociális szövetkezetek működését finanszírozza (Cseres-Gergely-Varadovics, 2013). A mezőgazdasági mintaprogramokban való részvételhez jellemzően képzések is kapcsolódnak, melyeket kizárólag a Türr István Képző és Kutató Intézet nyújthat (Mód, 2013). A fentiek mellett a mintaprogramok egyéb tevékenységekre (például belvív-elvezetési munkálatok, közúthálózat-javítás, az illegális hulladéklerakó helyek felszámolása stb.) is kiterjedhettek. Külön kell említeni még az úgynevezett egyedi Start-mintaprogramokat, amelyek keretében szerteágazó tevékenységeket, például hajléktalanok foglalkoztatását, vályogházak építését, kulturális közösségfejlesztést vagy audiovizuális tartalmak digitalizálását támogatták.

– Téli átmeneti közfoglalkoztatás: az alkalmi munkák erős szezonalitása miatt a téli hónapokban jellemzően alacsonyabb foglalkoztatás ellensúlyozására indították el 2013 novemberében. A program során olyan tevékenységek végzésére nyílt lehetőség, mint növényi alapanyagok feldolgozása, intézmény-karbantartási feladatok, természeti és lakókörnyezet felújítása vagy adminisztrációs, szociális és oktatási feladatok (Kulinyi, 2014). Jellemzően képzés is kapcsolódott hozzá.

– Közfoglalkoztatás mobilitását szolgáló támogatás: közhasznú munkaerő-kölcsönző részére. Csak foglalkoztatást helyettesítő támogatásra jogosultak vonhatók be.

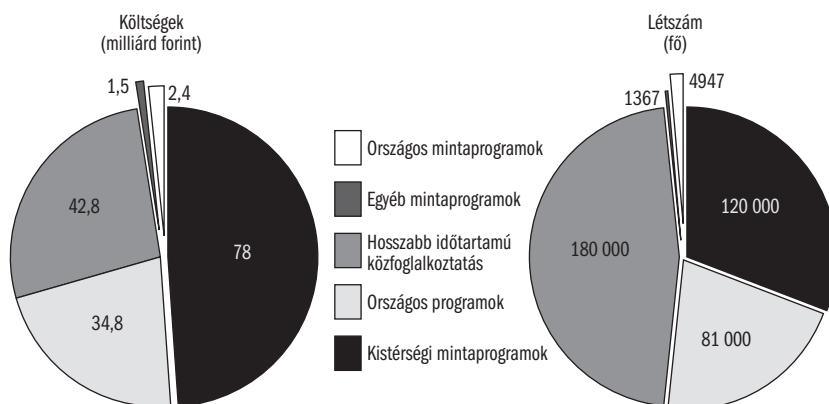
– Vállalkozás részére foglalkoztatást helyettesítő támogatásban vagy rehabilitációs ellátásban részesülő személy foglalkoztatásához nyújtható támogatás a kis- és középvállalatok számára, többletfoglalkoztatásra. Ez a támogatás lényegében inkább bértámogatási eszköznek tekinthető, amely a bérköltség 70 százalékát fedezi a munkáltató számára. Legfeljebb nyolc hónapra adható, a támogatási idő felének megfelelő időtartamra a munkáltatót továbbfoglalkoztatási kötelezettség terheli (támogatás nélkül).

A 2.1.1. ábra a 2014-ben megvalósuló programtípusok megoszlását szemlélteti az elkönyvelt költségek, illetve résztvevők száma szerint.

Finanszírozás

A központi költségvetésből közfoglalkoztatási támogatás kérelemre nyújtható, amelyet az illetékes munkaügyi központhoz kell benyújtani. A finanszírozás forrása a Munkaerő-piaci Alap, majd a Nemzeti Foglalkoztatási Alap közfoglalkoztatási támogatások előirányzata, a kapcsolódó képzések esetében

2.1.1. ábra: A 2014-ben megvalósult programtípusok jellemzői



Forrás: Belügyminisztérium.

pedig a TÁMOP 1.1.2/1.1.4 programok előirányzatai (*Busch–Cseres-Gergely–Neumann, 2012*), illetve a TÁMOP 2.1.6 Újra tanulok! elnevezésű program forrásai (*Mód, 2013*). A támogatás mértéke – a közfoglalkoztatás fent felsorolt formáitól függően – a bérköltség (és az ahhoz kapcsolódó szociális hozzájárulási adó) akár 100 százaléka is lehet (hosszabb időtartamú közfoglalkoztatás esetén), emellett a közvetlen költségekhez és egyes esetekben szervezési költségekhez is igényelhető támogatás, amely mértéke a bérköltségre nyújtott támogatás legfeljebb 5–20 százalékáig terjedhet (közfoglalkoztatási formától függően; lásd 2.1.1. táblázat).

2.1.1. táblázat: A központi finanszírozás aránya 2011-től (százalék)

	Rövid időtartamú	Hosszabb időtartamú	Országos közfoglalkoztatási program	Kistérségi (járás) és egyéb Start-minta-programok	Egyedi programok
Bérköltség (járulékokkal)	95	70–100*	100	100	100
Közvetlen költségek	5	20	20	Közfoglalkoztatotti létszámtól függő, sávós rendszerű***	maximum 30
Szervezési költségek		1,5**	3		

* A település hátrányos helyzetétől függően.

** 2015-től, csak az önálló polgármesteri hivatallal nem rendelkező települési önkormányzatok esetében.

*** 1–15 fős programok: maximum 100 százalék; 16–45 fős programok: 15 főig maximum 100 százalék, felette maximum 90 százalék; 46–135 fős programok: 15 főig maximum 100 százalék, 16–45 főig maximum 90 százalék, felette maximum 80 százalék; 135 fő feletti programok: 15 főig maximum 100 százalék, 16–45 főig maximum 90 százalék, 46–135 főig maximum 80 százalék, felette maximum 70 százalék.

Összegzés – a közfoglalkoztatás feltételrendszerének főbb változásai az elmúlt 20 évben

A rendszerváltás óta eltelt évek során a közfoglalkoztatás szabályozása és intézményrendszere többször módosult, de a legjelentősebb változtatásokat a 2009-ben elindított Út a Munkába program, valamint a 2011. évi átalakítások jelentették (az egyes rendszerek áttekintését a teljes időszakra a 2.1.2. táblázat tartalmazza).

2.1.2. táblázat: A közfoglalkoztatási formák áttekintése

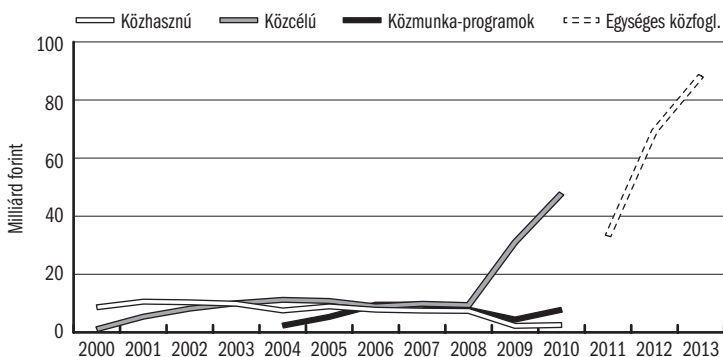
	Közhasznú munka	Közmunka programok	Közcélu munka	Egységes közfoglalkoztatás
Ideje	1991-2010	1996-2010	2000-2010	2011-
Munka jellege/ tevékenységek	bármilyen önkormányzati feladatra	települési kommunális, környezet- és műemlékvédelmi, vagy egyéb közfeladatra	bármilyen önkormányzati feladatra	bármilyen önkormányzati feladatra, illetve a Kftv.-ben meghatározott feladatokra
Célcsoportok	bármely regisztrált munkanélküli/álláskereső	elsősorban tartós munkanélküliek	2000-2009: rszs-ben részesülők; 2009-2010: rát-ban részesülők	regisztrált álláskereső (bpj-ben, fht-ban részesülők), rehabilitációs ellátásban részesülők
Munkáltató	önkormányzat, önkormányzati gazdálkodó szerv, költségvetési szerv, civil szervezet, közhasznú társaság	önkormányzat, szakmai szervezetek (például erdészetek, vízügyi igazgatóság, nemzeti park stb.), állami vállalatok	önkormányzat, önkormányzati gazdálkodó szerv, költségvetési szerv, civil szervezet, közhasznú társaság	önkormányzat, költségvetési szerv, egyház, civil szervezet, állami, vagy önkormányzati gazdálkodó szervezet stb.
Finanszírozó	Munkaerő-piaci Alapból munkaügyi központ	Munkaerő-piaci Alapból Országos Közmunka Tanács	Munkaerő-piaci Alapból és költségvetésből, Magyar Államkincstár	munkaügyi központ/kormányhivatal
Igénylés módja	kérelemre, a munkaügyi központon keresztül	pályázati rendszeren keresztül	normatív támogatás alapján	kérelemre, a munkaügyi központon/kormányhivatalon keresztül
Központi finanszírozás aránya	legfeljebb 70 százalék	60 százalék	90-95 százalék	70-100 százalék
Közfoglalkoztatottnak járó (támogatott) bér	minimálbér	minimálbér	minimálbér	közfoglalkoztatási bér
Időtartam	maximum 1 év	meghirdetett programtól függő (körülbelül 3-12 hó)	min. 30 nap - maximum 12 hónap (évente)	maximum 12 hónap, 2014-től maximum 11 hónap (egydi esetekben hosszabbítható); 2015. január 1-től maximum 12 hónap + 6 hónappal meghosszabbítható
Szabályozás	1991. évi IV. törvény (Ft.)	6/1996. (VII. 6.) MüM-rendelet; 49/1999. (III. 26.) korm.rendelet; Támogatási rend: 49/1999. (III. 26.) korm.rendelet; 199/2008. (VIII. 4.) korm.rendelet	1993. évi III. törvény (Szoctv.); Támogatás: az egyes évi költségvetési törvények	2011. évi CVI. törvény (Kftv.); Támogatási rend: 375/2010. (XII. 31.) korm.rendelet; Közfoglalkoztatási bérek: 170/2011 (VIII. 24.) korm.rendelet

Megjegyzés: rát – rendelkezésre állási támogatás, bpj – bérpótló juttatás, fht – foglalkoztatást helyettesítő támogatás.

Forrás: *Kulinyi* (2014) és saját szerkesztés.

A 2011 előtti közfoglalkoztatási formák tartalmilag nem sokban különböztek, bár a *közmunkaprogramok* keretében végezhető feladatok között jellemzőbb volt a nehéz fizikai munka, míg a *közhasznú* és a *közcélú foglalkoztatás* esetében bármilyen, az önkormányzati hatáskörbe utalt kommunális, egészségügyi, kulturális vagy szociális feladatra alkalmazhattak közfoglalkoztatókat. Célcsoportját tekintve mindhárom típus a nyílt munkaerőpiacról kimaradókra, elsődlegesen a tartós munkanélküliekre koncentrált. Lényegében a kormányzat által meghirdetett célok (munkateszt, a tartós munkanélküliek és segélyezettek munkajövedelemhez juttatása, leszakadó térségek támogatása) szerint sem különbözött egymástól a három közfoglalkoztatási típus, a finanszírozás mértékében és módjában azonban jelentősebb eltérések adódtak a szabályozásban. Mivel az önkormányzatok számára a közcélú foglalkoztatás finanszírozása esetén adódott a legkedvezőbb központi finanszírozási forma, a 2000. évi bevezetéstől kezdődően volumene fokozatosan bővült, bár 2006-ban a közmunkaprogramok (köztük a 100 lépés program) költségei kisebb mértékben meghaladták a közcélú foglalkoztatását (lásd 2.1.2. ábra). A 2009-ben induló Út a munkához program a közcélú foglalkoztatás drasztikus kibővülését vonta maga után: a központi támogatás mértéke és eljárásrendje még kedvezőbbé vált az önkormányzatok számára, és jelentősen nagyobb mértékű forrás állt rendelkezésükre.

2.1.2. ábra: Az egyes közfoglalkoztatási formákra fordított kiadások (milliárd forint, inflációval korrigált költségek, 2000. évi bázisú)



Megjegyzés: 2000-re, 2001-re és 2003 nincs adat az országos közmunkaprogramok kiadásairól.

Forrás: 2000–2003: Scharle és szerzőtársai (2011), 2004–2010: Frey (2010), 2011–2012: Foglalkoztatási és Közfoglalkoztatási Adatbázis, 2013: költségvetési törvény.

Az Út a munkához program elindításával a kormányzat tovább kívánta erősíteni a 2000-től kezdődően egyre hangsúlyozottabbá váló „segély helyett munka” elvet. Ez a szemlélet folytatódott 2011-től, a közfoglalkoztatás rendszerének átalakítása után is: a közfoglalkoztatás volumene még tovább bővült, majd tovább szigorították a tartósan állást keresők együttműködési kötelezettsé-

gét is. Az új rendszerben eltörölték a közhasznú munkát, a közcélú munkát és a közmunkaprogramokat, bevezetve az egységes közfoglalkoztatást, amivel enyhült a finanszírozás intézményrendszerének széttöröttségére (bár az egyes típusoknál jelenleg is eltér a központi támogatások mértéke). A korrupciós kockázatot csökkentheti az a változás, hogy a segélyezettek közül elvileg a munkaügyi kirendeltség választja ki, hogy ki mehet közmunkára, így az önkormányzatok nem dönthetnek erről egyedül. A másik legjelentősebb változást a közfoglalkoztatási jogviszony megalkotása jelentette, ami lehetővé tette a közfoglalkoztatási bér bevezetését. Az egységes közfoglalkoztatáson belül többféle programtípus is előfordul, ezek elterjedtsége az elmúlt négy évben változó volt, egyes típusok pedig megszűntek. Összességében elmondható, hogy a közfoglalkoztatásra szánt központi források alakulása növekvő trendet követ, amely növekedés várhatóan a következő években is folytatódni fog, tekintve, hogy a közfoglalkoztatás kiemelt szerepet élvez a hazai foglalkoztatáspolitikai eszközök között.