

## 2.4. A KÖZFOGLALKOZTATÁST SZERVEZŐK ÉS A KÖZFOGLALKOZTATOTTAK ÉRTÉKEI\*

KOLTAI LUCA

Ebben az alfejezetben, egy kérdőíves adatfelvétel eredményeire támaszkodva azt vizsgáljuk, hogy milyen értékek jelennek meg a közfoglalkoztatásban. Képet szeretnénk adni arról, hogy vajon a közfoglalkoztatást végző szervezetek munkatársai hogyan vélekednek a közfoglalkoztatástól, mit várnak tőle, mit gondolnak annak hatásairól. Az adatfelvételt kísérő mélyinterjúkban vizsgáltuk<sup>1</sup> az „értékteremtő munka” tartalmáról, mérhetőségéről, fenntarthatóságáról alkotott elképzeléseket is.

A közfoglalkoztatás esetében már a célok meghatározása sem egyértelmű feladat. A közfoglalkoztatás szolgálhat ugyanis szegénységnyhító (jövedelemnövelő), munkateszt-, aktiválási vagy munkaerő-piaci reintegrációs célokat is (lásd erről az 1. fejezetet). A közfoglalkoztatás hazai rendszerei sohasem foglaltak állás egy-egy cél mellett, inkább (különböző súlyokkal) kombinálták ezeket. Így az eredmények és hatások vizsgálatát is szélesebb megközelítésben értelmeztük.

### A közfoglalkoztatás céljai

A közfoglalkoztatási formák igen változatosak. A nemzetközi tapasztalatok szerint – elnevezésükben, céljaikban és szabályozásukban – nagyon eltérő szemléletű modellek működnek: például a közösségi kötődést vagy a munkavégzést előtérbe helyező, illetve az ellátásokat közcélú munkához kötő (*workfare*) formák (lásd erről az 1. fejezetet, valamint *Betcherman és szerzőtársai*, 2004). A közfoglalkoztatás céljait a következő feladatkörök köré rendezhetjük.

*A szegénység enyhítése.* Az elsődleges cél egyrészt a jövedelmi szegénység időleges enyhítéséhez jövedelemszerzési lehetőség biztosítása a mélyszegénységben élők számára, másrészt a tartós munkanélküliségben élők szegénységi küszöb felett tartása. Az e célt szolgáló programok jellemzően széles körben elérhető jövedelmet nyújtanak a legszegényebbeknek, akik esetében nem várható a nyílt munkaerő-piaci elhelyezkedés.

*Munkaszocializáció, munkateszt:* a munkaerőpiactól legtávolabb lévő munkaszocializációjának fenntartása/fejlesztése, valamint a munkára kész állapot megteremtése vagy éppen megőrzése ugyancsak célja lehet a közfoglalkoztatási programoknak. Ezek a programok szabályozottak, sokszor a résztvevőknek valamilyen formában együttműködési kötelezettségük van a munkaerő-piaci intézményrendszerrel. A közfoglalkoztatás mint munkateszt lehetőséget nyújt a potenciális munkaadóknak a megfelelő munkakészségük kiválogatására, kockázatmentes alkalmazására.

\* Ezúton szeretnénk megköszönni a kutatások során közreműködő szakértők segítségét: Adler Judit, Aladi Gusztáv, Borsós Gabriella, Csoba Judit, Kulinyi Márton, Kuti Éva, Laczkó Zsuzsa, Laczkó Zsuzsa, Lakatos Ildikó, Mód Péter, Nagy Judit, Nagyné Varga Ilona, Orsós Éva, Scharle Ágota, Szeder-Kummer Mária, Szulimán Zsolt, Tamási Ildikó.

<sup>1</sup> A kutatás módszertanának leírását lásd a 2.4. Függelékben.

*Munkaerő-piaci integráció:* sok közfoglalkoztatási program célul tűzi ki, hogy segítse a nyílt munkaerő-piaci integrációt. E programok jellemzően személyi fejlesztési, képzési elemeket tartalmaznak, és változatos munkalehetőségeket kínálnak (Koltai, 2013).

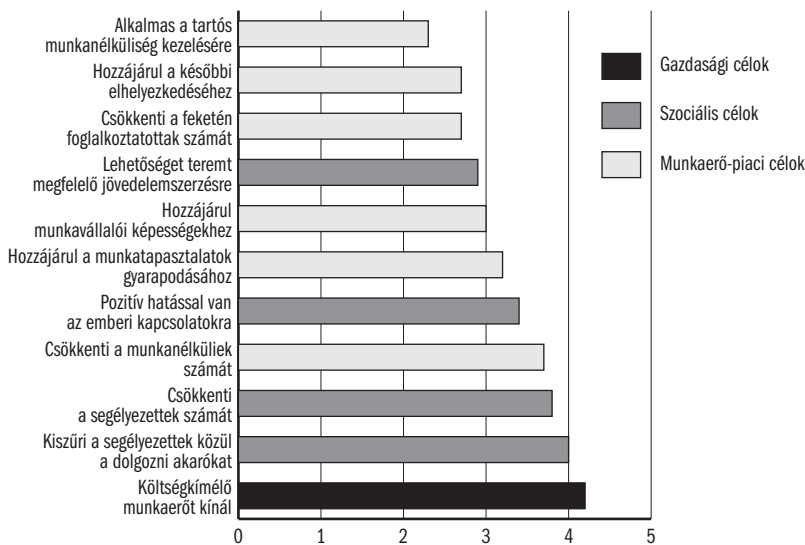
A legtöbb közfoglalkoztatási program nem tisztán csak ez egyik vagy másik célt követi, hanem azok valamilyen kombinációját. A hazai tapasztalat is hasonló, az elmúlt 20 évben a közfoglalkoztatási programok célrendszere változó volt, hol az egyik hol a másik feladatkör került előtérbe.

### A közfoglalkoztatás céljai a vizsgált közfoglalkoztató szervezetek szerint

Kutatásunk egyik legfontosabb kérdése az volt, hogyan értékelik a közfoglalkoztatásban részt vevők a program céljait és eredményeit. A szervezők milyen mértékben igyekeztek segíteni a közfoglalkoztatásban részt vevők munkavállalói képességeinek felélesztését, fejlesztését, későbbi elhelyezkedésüket. A kutatásban 870 (2012-ben működő) közfoglalkoztató szervezetet kerestünk meg, ezek elsősorban közintézmények, önkormányzati tulajdonú szervezetek voltak. A közreműködőknek válaszaikat ötfokozatú skálán kellett megadniuk, ahol az 1-es az „egyáltalán nem értek egyet”, míg az 5-ös osztályzat a „teljes mértékben egyetérték” választ jelentette. Az összesített eredményeket a 2.4.1. ábra mutatja.

2.4.1. ábra: A közfoglalkoztatási célok megjelenése

„Az Ön szervezete által szervezett közfoglalkoztatás az Önök településén...”



A legmagasabb egyetértés a szervezők hozzájárulása a közvetlen gazdasági problémák megoldásához kapcsolódó célok esetében mutatkozott. Ezt követ-

te a *szociális jellegű célok* csoportja, amelyben a leginkább a közfoglalkoztatás munkatesztfunkciójával kapcsolatban mutatkozott egyetértés.<sup>2</sup>

A közfoglalkoztatás *munkatesztfunkcióját* több mint kétharmados támogatottság övezi (68 százalék). A válaszadónak mindössze 3 százaléka nem hisz abban, hogy az általa szervezett közfoglalkoztatás „kiszűri, hogy ki az, aki a segélyezettek közül dolgozni akar”.

A szervezők szerint a közfoglalkoztatás célja elsősorban az önkormányzatok számára *olcsó munkaerő biztosítása, valamint a segélyezettek szűrése, aktiválása*. A válaszadók 56 százaléka inkább egyet értett azzal, hogy a közfoglalkoztatás „csökkenti a munkanélküliek, illetve a segélyezettek számát” (3,7-es pontátlag). Bár a tartós munkanélküliség kezelését nem várják a közfoglalkoztatók, de egyértelmű számukra, hogy amíg közmunkán van valaki, addig megtakarítható a számára kifizetendő segély. Bizonyára emiatt értett egyet a válaszadók nagyobb része (62 százaléka) azzal értékeléssel, amely szerint a közfoglalkoztatás „csökkenti a segélyezettek számát” (3,8-as pontátlag).

Arra a kérdésre, hogy a közfoglalkoztatottak a *részvételt lehetőségként vagy kényszerként* élik-e meg, válaszok teljesen megoszlottak: 36 százaléuk szerint lehetőségként, 37 százaléuk szerint kényszerként. Az elutasító válaszok viszont már erősen eltérnek: 12 százaléka szerint egyáltalán nem lehet kényszerrel beszélni, míg csak 5,7 százaléka utasítja el, hogy a közfoglalkoztatást a résztvevők lehetőségként élnék meg. Egy 2010-ben készült kutatás, amelyben a közfoglalkoztatásban résztvevőket vizsgálták, megállapította, hogy a résztvevőknek csak alig több mint fele lépett be saját akaratából a munkába (*Csoba és szerzőtársai, 2010*).

A közfoglalkoztatás *szegénységnyhító hatásával* kapcsolatosan sem túl magas az egyetértés, annak ellenére, hogy a közfoglalkoztatás a segélynél magasabb szintű jövedelmet biztosít. Csak a válaszadók 28 százaléka értett egyet azzal, hogy „a közfoglalkoztatás lehetőséget teremt a helyieknek megfelelő jövedelemszerzésre”.

Az interjúkban és kérdőívek nyitott kérdéseire adott válaszaiból *szubjektív képet* is kaphatunk. Néhány megkérdezett szerint a közfoglalkoztatási jövedelem „több mint a segély”, de máshol: „pár ezer forinttal többért egész nap fizikai munkát végezni, oda-vissza utazni, nem csoda, hogy nincs munkafegyelem”. Egy másik válaszadó szerint „Nekik nem az a kis pénz számít. A tűzifa, a gomba, a közösségi kert terményei, az valamit jelent”. Máshol a következőt hallottuk: „Kár, hogy egy családban csak egy ember, az is csak pár hónapig lehet közfoglalkoztatott”.

A válaszadók 62 százaléka nem értett egyet azzal az állítással, hogy közfoglalkoztatás „alkalmas a tartós munkanélküliség kezelésére” (35 százaléuk egyáltalán nem értett egyet, csupán 15 százalék találta alkalmas eszköznek, az átlagosztályzat 2,3 volt). Ez volt a leginkább elutasított cél. Egy korábbi, az Út a munkához program idején készült felmérés szerint a felmérés részt-

2 „A szervezete által szervezett közfoglalkoztatás a településen költséghímélő munkaerőt kínál az önkormányzati intézményi feladatok ellátására” megállapítás 4,2-es átlagosztályzatot kapott. „A közfoglalkoztatás kiszűri, hogy ki az, aki a segélyezettek közül dolgozni akar” állítás 4-es átlagosztályzatot kapott.

vevőinek 6 százaléka találta a közfoglalkoztatást a tartós munkanélküliség kezelésére alkalmas eszköznek, 67 százalékuk szerint viszont átmeneti megoldást nyújthat (Petz, 2011).

A válaszadók szerint 2012-ben a közfoglalkoztatottak 90 százaléka újra segélyezett/járadékra jogosult státusba került, 80 százalékuk szerint pedig újra ugyanilyen közfoglalkoztatási programba került. Az igen magas (80–100 százalékos) és szezonális-függő visszakerülési valószínűség határozottan a közfoglalkoztatás „körben forgó” jellegét mutatja (segély-közmunka-segély). E jelenség már 15 éve megfigyelhető (Csoba és szerzőtársai, 2010). Különösen nehéz helyzetben vannak azok, akik már többször vettek részt közfoglalkoztatásban. A harmadik alkalom után kialakul az úgynevezett beragadási hatás (*locking-in effect*), amely során a közfoglalkoztatott elhelyezkedési esélyei alacsonyabbak, mint a közfoglalkoztatásba belépés előtt voltak (Csoba és szerzőtársai, 2010, Hudomiet–Kézdi, 2008). Nem szabad megfeledkeznünk azonban arról a tényről sem, hogy a közfoglalkoztatóknak sokszor érdekük a jó munkásokat megtartani, újra és újra behívni, a jól bevált munkaerőt nem szívesen cserélik. Így a közmunkás és a közfoglalkoztató is megszokja a közfoglalkoztatás körben forgó jellegét, sőt igyekszik ott is tartani/ott maradni.

A közfoglalkoztatásnak egyik fontos célja lehet a *résztvevők munkavállalói készségeinek fenntartása, fejlesztése* annak érdekében, hogy jobb esélyekkel induljanak a valódi munkaerőpiacon. Így eredményként tekinthető, ha a közfoglalkoztatás „hozzájárul munkavállalói képességekhez”, vagy a „munkatapasztalatok gyarapodásához”. A 870 válaszadó átlagban közepes osztályzatot adott e kérdésre, csak mintegy harmaduk értett egyet azokkal a célokkal/hatásokkal, amelyek a közfoglalkoztatottak egyéni fejlesztéséhez, munkavállalói készségeik fejlődéséhez kapcsolódnak.

A válaszadóknak 43 százaléka szerint a közfoglalkoztatás pozitív hatással van az abban *résztvevők emberi kapcsolataira*, s csak 19 százalék utasította ezt el. Egy 2010-ben készült felmérés ugyanebben a kérdésben jóval magasabb, 74 százalékos egyetértést mért (Petz, 2011). Az interjúalanyok is hangsúlyozták ezt a szempontot: közösségek alakulnak ki (egy településen megtartották a „közmunka ünnepét” is), „együtt jönnek-mennek”, „jobban odafigyelnek egymásra”.

A válaszadók 33 százaléka szerint a közfoglalkoztatás „hozzájárul a közfoglalkoztatott személyek *munkavállalói képességeinek felélesztéséhez, fejlesztéséhez*”, de ugyanilyen arányú (34 százalék) volt e nézet elutasítása is. A munkatapasztalatok gyarapodása már több válaszoló szerint értékelhető pozitívan: 39 százalékuk szerint a közfoglalkoztatás hozzájárul a közfoglalkoztatásba kerülők munkatapasztalatainak gyarapodásához.

Az interjúk információi ezt a képet még tovább árnyalták. Többek szerint van egy csoport, akinek már az is hasznára van, ha naponta be kell járnia valahová, közösségbe. Sokan most kerülnek először munkaviszonyba „munka-

*normát ad, megélik, hogy vannak elvárások*” Van, akinek olyan a szakmája, hogy abban lehet munkát szervezni neki, de sajnos ez leginkább csak a szakiparosoknál fordul elő. Nőknek, gyenge fizikumúaknak kevés a megfelelő munkalehetőség. Oktatásra csak szórványosan és csak egyes munkakörre betanító munkára volt lehetőség, de erre a rövid program szakaszok sem adtak korábban teret. Egyik polgármester erről a következőket mondta: *„Az értelmes munka kevés, a kvázi munkahelyek, az itt szerzett tapasztalatok a munka világában nem jelentenek semmit”, „ez csak inkább a csapatszellemet segíti.”*

Igen gyakran várják, hogy a *közfoglalkoztatás adjon kivezető utat* a munkaerőpiacon, azaz járuljon hozzá a közfoglalkoztatott későbbi elhelyezkedéséhez. A már említett 2010-es kutatás, amely a közfoglalkoztatókat kérdezte, megállapította, hogy a válaszadók 2,7 százaléka szerint több esetben segítette az elhelyezkedést a közmunka, míg 37 százaléka szerint semmilyen mértékben nem segítette az elhelyezkedést (Petz, 2011). Egy 2010-ben készült kontroll csoportos vizsgálat azt találta, hogy a közfoglalkoztatásban résztvevők átlagosan 4,6 százaléka helyezkedett el, az elhelyezkedés esélye pedig attól függően nőtt, amilyen mértékben állt távol a munkáltatói szervezet az önkormányzati közegetől (Csoba és szerzőtársai, 2010).

Kutatásunkban a válaszadók fele inkább nem értett egyet azzal, hogy a *közfoglalkoztatás hozzájárul a későbbi elhelyezkedéshez* (50,9 százalék), miközben csak minden ötödik válaszadó találta ezt a célt érvényesnek, és így a második legrosszabb (mindössze 2,7-es) osztályzatot kapta.

A személyes interjúk e területhez külön érdekes információkkal szolgálnak. Ezek is megerősítik azt a már említett jelenséget, hogy a foglalkoztatók abban érdekeltek, hogy a közmunkában tartsák a megfelelő képességű dolgozókat, lefölezzék a célcsoportot. Többen bevallottan a jó munkaerőt, szakiparosokat stb. lebeszéltek az elsődleges munkaerőpiacra való kilépésről. *„Megmondtam neki, hogy hát igaz, hogy itt kevesebbet kapsz, de nem kell utazni, háromkor már otthon vagy...”* Mások csak annyit mondtak, hogy nem akadályozná meg, ha elmenne a jó közmunkás. Egy munkaügyi kirendeltség vezetője pedig arról panaszkodott, hogy *„ha három nap alatt kell feltölteni egy 200 fős programot, akkor minden épkézláb embert berendelnek”, függetlenül attól, hogy ki tudná-e ajánlani esetleg nyílt piaci munkahelyre.*

A közfoglalkoztatás szervezőit megkérdeztük arról is, hogy a programban való részvételnek köszönhetően szerintük milyen arányban tudnak *elhelyezkedni az elsődleges munkaerő-piacon*. Nem tettünk különbséget a bejelentett és a „feketemunka”, illetve a tartós és az alkalmi munka között. Az igen erős szórás miatt a válaszok értékelésekor az adatok móduszával számoltunk, amely összességében 10 százalékos értéket mutat. Meg kell jegyeznünk, hogy nem volt eltérés azok közt, akik saját bevallásuk szerint mérik e mutatókat, és azok között, akik nem, és csak saját becsléseikre hagyatkoztak a válaszadáskor.

## Értékteremtés

A kormányzat a közfoglalkoztatás átalakítása során legfontosabb célként az értékteremtő munkát jelölte meg, kiemelve a mezőgazdasági termelést, valamint a közüzemi szolgáltatások (közisztasági, környezetgazdálkodási) ellátását.

Értékteremtés szempontjából három közfoglalkoztatási területet találtunk. A legnagyobb nyilvánosságot azon értékteremtő Start-mintaprogramok kaptak, amelyek állattenyésztést, növénytermesztést, illetve különböző termékek előállítását célozták. Másik terület, amelyben a közmunkások valamilyen közszolgáltatást végeznek. Ezek jellemzően közúti, mezőgazdasági útkarbantartás, gyom-, parlagfűirtás, közterület, köz- és magánerdő rendben tartása. A harmadik terület az integrált szervezésű közfoglalkoztatás. Ebben az esetben egy-egy munkahelyen csak néhány közmunkás „besegít” egyes közfeladatok ellátásába. Ilyenek például a polgármesteri hivatalokban a kézbesítői, portaszolgálati, egészségügyi, oktatási feladatok, a kulturális intézményekben a karbantartói, takarítói, konyhás stb. munkakörök, továbbá az egyházi vagy civil szervezetek segítő munkatársi funkciói. E három különböző terület más és más munkakörülményeket nyújt. Az első kettőben a közmunkások elkülönült csapatokban, brigádokban vehetnek részt a munkában. Létszámuk gyakran független attól, hogy az adott feladat ellátására hány fő lenne gazdaságilag optimális.

Mind a termelés, mind a csoportos közszolgáltatás esetében (kellő szakértelem mellett) az eredmény a létrehozott gazdasági érték. A foglalkoztatás hatása azonban a munkaerő-piaci reintegráció szempontjából már erősen megkérdőjelezhető. Ennek legfőbb okait a Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége (TÖOSZ) elnöke a következőképpen fogalmazta meg:

„A Start-munkaprogram azonban jelentősen különbözik az egyéb közfoglalkoztatási programoktól, a mezőgazdasági programok alapja ugyanis a *megfelelő szaktudás*. Az ilyen programok nem hoznak eredményt, ha a tervezés és a termesztés, állattartás irányítása megfelelő szakmai ismeretekkel rendelkező személyek nélkül működik.” (Zongor, 2013.)

A meglévő szervezetekhez *integrált közfoglalkoztatás* során egy működő szervezet biztosítja a munkafolyamatot. Sokkal nagyobb figyelmet kaphat a dolgozó beilleszkedése, munkaerő-piaci szempontból sokkal értékesebb a közfoglalkoztatás. Egy a kérdőívet kitöltő foglalkoztató megjegyzése szerint:

„Az állami-önkormányzati területen/feladat körben vannak olyan ellátatlan, vagy hiányosan ellátott területek (kulturális, szociális szféra stb.) amelyek valós piaci igényt jelentenek – csak pénz kell rá szálni! A haszna és hatékonysága elsősorban nem pénzben mérhető, de egyértelmű!”

Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-3025/2012. számú ügyben is alátámasztotta kutatásunk azon megállapítását, hogy a közfoglalkoztatók (jellemzően önkormányzatok) egyáltalán nem rendelkeztek sem szellemi (szakértelem, képzettség), sem pedig termelési infrastruktúrával. A közfoglalkoztatók egyöntetűen panaszkodtak az időbeli ütemezés kiszá-

míthatatlanságára, a támogatási keretek esetlegességére. A szükséges termelői infrastruktúra kiépítése, a szükséges piaci beágyazódás kialakulása hosszabb távú, tervszerű és konzekvens települési (sőt térségfejlesztési) folyamat részeként lehet csak hatékony. Sok esetben nem rendezett az értékesítés folyamata sem, sokszor nem tisztázott a közfoglalkoztatók termelői viszonya a helyi piaccal. Számos kérdés merül fel akkor is, ha a termék „első felhasználásra” kerül (közszolgáltatások, például a közétkeztetés, során használják fel), például hogy azt milyen – önköltségi vagy piaci – áron kell azt számba venni. Másik kérdés, hogy a közmunka milyen hatással van a helyi termelők piacára, hiszen onnan fog hiányozni a fizetőképes kereslet. A legnehezebben megválaszolható kérdés azonban az, hogy egy ilyen „termelés” hogyan válhatna fenntarthatóvá.

A munka világtól tartósan távol lévő százezrek aktivizálása, annak elérése, hogy legalább bizonyos százalékuk saját lábukra álljanak, évtizedek óta az egyik legnagyobb kihívás Magyarországon. Sok-sok ország sok-sok modellel kísérletezett. E tapasztalatokra támaszkodva az Európai Unió szakbizottsága rendszeresen szakmai, módszertani ajánlásokat dolgoz ki és tesz közzé. Az új munkahelyeket teremtő, vagy tranzitfunkciójú *szociális gazdaság szervezetei* (más néven *társadalmi vállalkozások*) sokféle jogi formában működhetnek.<sup>3</sup> Jellemzőek a mikro- és kisvállalkozások, a nonprofit kft.-k, de lehetnek civil szervezetek, vagy akár szövetkezetek is. Az adott vállalkozáshoz és a helyi viszonyokhoz illő optimális jogi forma kiválasztása fontos a szervezet fejlődési képességének megteremtéséhez, fenntarthatóságához. A közfoglalkoztatással kapcsolatosan egyre több olyan kormányzati kezdeményezés is indult, amely célja a közfoglalkoztatottak bevonása szociális szövetkezetbe. Ennek kapcsán módosult a szövetkezetekről szóló jogi szabályozás is.

### A közfoglalkoztatás céljai az egyén számára

3 A Nonprofit Enterprise and Self-Sustainability Team (NESsT) meghatározása szerint a társadalmi vállalkozás olyan tudatosan tervezett vállalkozói tevékenység, amely társadalmi problémák innovatív megoldására jött létre. A társadalmi vállalkozások lehetnek nonprofit szervezetek, amelyek üzleti modelleket alkalmaznak alapvető küldetésük eléréséhez, és lehetnek üzleti vállalkozások, amelyek üzleti céljaik mellett jelentős társadalmi hatás elérésére törekednek. Alapelvük az a kettős optimalizálás, amely gazdasági és társadalmi célok összehangolását, egyensúlyban tartását jelenti (Tóth–Varga–Varga, 2011).

A közfoglalkoztatottakra vonatkozó 2012–2013 között zajló panelkutatásunkban vizsgáltuk, hogy mik lehetnek a közfoglalkoztatás céljai az egyes szereplők számára. Megpróbáltuk bemutatni, hogyan élnek meg a közfoglalkoztatottak e formát, és most elvonatkoztatunk a rendszer általános társadalmi céljaitól és hatásaitól.

A közfoglalkoztatás a résztvevők számára különböző funkciókat testesít meg. Marie Jahoda elméleteire alapozva elemeztük ezeket (Jahoda, 1982).

A közfoglalkoztatottak számára a státuszjellegű funkciók voltak a legfontosabbak: ez a típusú munka biztosította a hasznosság érzését, és kiemelkedően a családi jövedelem biztosítását. A közfoglalkoztatás legnagyobb előnyeként *a megélhetést, a többletjövedelmet* emelték ki a résztvevők. 61 százalékuk szerint fontos, hogy ezzel a jövedelemmel hozzájárulnak a család bevételeihez. Közel 50 százalékuk ezzel a jövedelemmel megélhetést biztosított családjá számára, így esetükben a közfoglalkoztatás *a családfenntartói státust* is erősítette. Töb-

ben kiemelték, hogy a közmunka nyugdíjszerző időnek minősül, így közelebb kerülhetnek a biztonságot jelentő nyugdíjba vonuláshoz.

Tehát a válaszadók a közfoglalkoztatás szegénységnyhító funkcióját tartották a legfontosabbnak. Ugyancsak előkerült, hogy a foglalkoztatást helyettesítő támogatás jogosultságához 30 nap munkaviszonyt kell igazolni, ami a közmunkával teljesíthető.

„Azért jó a közmunka, mert több a keresetem, mint 22 500 forint, és gyűlnek a nyugdíjas-évek, meg amúgy sincs más munkahely.” „Nekem jó így, mert nem segélyből kell élni. A gyermeket el lehet tartani. Tudok rezsit fizetni is.”

Sokan (40 százalék) egyetértettek abban is, hogy *hasznos* feladatot látnak el közmunkásként. Ugyancsak fontos szempontként jelentkezett, hogy ez a közmunka *helyben van*, nem kell ingázni.

A *kapcsolati háló erősödését* a kérdezettek hozzávetőlegesen 20 százaléka érzékelte, ők jelezték, hogy a közfoglalkoztatásban részvétel során több ismerősük/barátjuk lett. Nagyjából hasonló arányban (18 százalék) voltak azok is, akik számára fontos *az aktivitás*, ők kiemelték, hogy a korábbinál nagyobb rendszeresség van a napjaikban. A közfoglalkoztatás e tényezői (aktivizáló funkció, a feladat hasznossága, a kapcsolati háló bővülése vagy a rendszerezett időbeosztás) járulnak leginkább hozzá ahhoz, hogy a munkavállalói késések fejlődjenek vagy fennmaradjanak.

A közfoglalkozottak *csak kevés hosszú távú lehetőséget* láttak ebben a foglalkoztatásban. A munkavállaláshoz szükséges képességek fejlődését kicsit több mint 14 százalékuk várta, míg a későbbi elhelyezkedéshez is csak kevesek szerint járul hozzá a közfoglalkoztatás (16 százalék). Vagyis a közfoglalkoztatás reintegrációs funkcióját nagyon kicsinek tartják. Sőt néhányan, egyenesen romboló hatásúnak tartották maguk is a közmunkát.

A közfoglalkoztatás *hátrányai* közül legtöbben a *kevés fizetést* emelték ki (29 százalék), amit árnyaltabban kell értelmeznünk. Hiszen a fizetés valóban alatta marad a minimálbérnek, de közmunka hiányában többségük számára csak szociális jövedelmek lennének elérhetőek, amelyeknél – ha nem is sokkal, de – magasabb a közmunkásbér. Az elmúlt években csökkenő segélyösszegekhez (amihez a hozzáférés is egyre nehezebb) képest a közmunka akár áhított jövedelmet jelenthet. Ezért többen is kiemelték, hogy így a segélynél többet tudnak keresni. A fizetés csökkenését különösen azok nehezményezik, akik már hosszabb közmunkás múlttal rendelkeznek, és a jelenlegi jövedelmet a korábbiakhoz hasonlítják.

A közmunka munkaerő-piaci *reintegrációs* szerepéhez kapcsolódó kérdésekre gyakoribbak voltak a negatív válaszok, mint a pozitívak. A megkérdezettek 20 százaléka látott valamilyen negatívumot a közfoglalkoztatásban e téren. (Kevesebb ideje marad állást keresni, nem segít az elhelyezkedésben, kimarad az alkalmi munkából, közmunkás múltja miatt nem veszik fel dolgozni). Nagyon markánsan jelentkezett viszont a tartósság igénye, sokan je-



lezték, hogy el tudnák fogadni a közmunkát állandó foglalkoztatásként (sőt vannak, akik igényelnék is).

A közfoglalkoztatottak jó része meglehetősen kilátástalannak látja jövőjét, nem gondolják, hogy el fognak tudni helyezkedni. Sokszor egyáltalán nincsenek hosszú távú terveik, elképzeléseik.

„Nem fogok tudni elhelyezkedni sehol. Se határozatlan, se határozott időre. Nekem csak a közmunka marad mint lehetőség. Mert cigány vagyok”

## Összefoglalás

A közfoglalkoztatás minden eddigi formáját számos kritika érte/éri. Hol a munkaerőpiacra visszavezető hatását, máskor a szervezés, illetve a dolgozók gyenge munka teljesítményét vagy a minimálbér alatti fizetést kifogásolják. Mások a közfoglalkoztatás magas állami költségeit, a vállalandó önrész mértékét vagy az igazgatás folytonos változását támadják. Az elmúlt 20 évben a különböző nevű és keretű hazai közfoglalkoztatási programok különböző kihirdetett és ki nem mondott célokat kívántak elérni. Miközben számos célnak és elvárásnak a közfoglalkoztatás nyilvánvalóan nem tudott megfelelni. Így természetes, hogy egyszerre van jelen az állandó – és mindig jól megalapozható – elégedetlenség és a közfoglalkoztatás nélkülözhetetlenségének megfogalmazása.

Jelenleg a kormányzat a közfoglalkoztatás elsődleges célját szociális irányba kívánja elmozdítani (*HVG*, 2015), vagyis kimondott cél az, hogy a közfoglalkoztatás váltsa fel a segélyezést. Vagyis kimondottan is a szegénységnyhító funkciót helyezik előtérbe. Ez a szemlélet a közfoglalkoztatást kiemeli a munkaerő-piaci eszközök köréből, és a szociális ellátórendszer részévé teszi, mindezt úgy, hogy a kötelezés és a helyi függőségi viszonyok erősödése egyre kiszolgáltatottabbá teszi a szegénységben élőket. Ezzel párhuzamosan célként továbbra is jelen van a Start-munkaprogramok termelési célja is.

„A kistérségi Start-mintaprogram mezőgazdasági projektjében részt vevők esetében az ön-ellátás lehetőségének biztosítását, majd a védett környezetben (szociális szövetkezet), szakmai segítséggel történő munkavégzést követően elérhető cél a nyílt munkaerőpiacra történő kilépés” – tájékoztatta a Népszabadságot a minisztérium (NOL, 2012).

A közfoglalkoztatás szervezői és a közfoglalkoztatottak körében a nyílt munkaerő-piaci integráció célja egyre inkább háttérbe szorul, szinte el is tűnik. A közfoglalkoztatók az egyre növekvő létszám nyomásában igyekeznek minél több helyi lakost bevonni, ezzel a szegénységet enyhíteni, és költségkímélő munkaerőt biztosítani közfeladataik ellátására. Számukra a közfoglalkoztatás munkaerő-piaci funkciói nem relevánsak, nem reálisak. A közfoglalkoztatók szerint ez a fajta foglalkoztatás nem fejleszt ki olyan készségeket, kompetenciákat, amelyek utat nyitnak a nyílt munkapiaci állások eléréséhez. Munkaerő-piaci képességeket fejlesztő erőforrások sem állnak rendelkezésre. A közfoglalkoztatás szervezői számára valójában a

jól teljesítő közmunkások megtartása érdekük, különösen az értékteremtő, termelő közfoglalkoztatásban.

A közfoglalkoztatottak képe hasonló. Jövőképük sok esetben kilátástalan, és kevesen látnak kitörési lehetőséget a közfoglalkoztatásban, de könnyen elérhető és a segélyezésnél magasabb jövedelmet jelent. A legnagyobb igény a tartósság iránt jelentkezik, vagyis a közfoglalkoztatás a többség számára olyan munkaforma, ami elfogadható jövedelmet nyújt (amíg van), és még mindig kiszámíthatóbb, mint például a szürkefoglalkoztatás a nyílt munkaerő-piacon.

A tanulmányban bemutatott tendenciák is alátámasztják a közfoglalkoztatás teljes funkcióváltását. Immár nem a foglalkoztatáspolitikai eszközöként tekintenek a szereplők erre az eszközre, nem jelenik meg a nyílt munkaerő-piaci integráció igénye, hanem a szegénységnyhítés és a segélyért cserébe aktivitás kerül előtérbe. Ez a folyamat minden szereplőben csökkenti annak igényét, hogy aktív lépéseket tegyen az elhelyezkedés érdekében. Ezt mutatja azon kutatási eredményünk is, hogy a megkérdezett közfoglalkoztatottak álláskeresői aktivitása drasztikusan visszaesett 2013–2014 során.

Az utolsó kérdezési hullám idején (2014. február–március) már csak 15 százalékuk keresett munkát (az egy évvel korábbi 42 százalékkal szemben), 13 százalékuk nézett álláshirdetéseket (ez az arány korábban 47 százalékos volt), s csak 8 százalékuk jelentkezett valamilyen állásra (a korábbi 33 százalékkal szemben), állásinterjúra gyakorlatilag már senki sem ment el, pedig korábban minden ötödik megkérdezett (19 százalék) jelezte, hogy azt is megtette egy piaci munka reményében (Koltai, 2014).

## 2.4. Függelék

### A kutatások módszertana

A közfoglalkoztató szervezeteket vizsgáló kutatás során kvalitatív és kvantitatív módszerekre is alapoztuk munkánkat.<sup>4</sup> A közfoglalkoztatást végzők számára kidolgozott szervezeti kérdőívet online felületen, e-mail-es visszaküldéssel vagy kinyomtatott példányon is ki lehetett tölteni. Az alapsokaságot a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat által számunkra szolgáltatott adatbázis képezte, amely a 2011–2012 során közfoglalkoztatási támogatásban részesült 8537 szervezet adatait tartalmazta. Az alapsokaság szervezeteit jellemzően e-mailben kerestük meg. Mivel eredményeinket torzította volna a leghátrányosabb helyzetű kistérségek, illetve kistéleplési foglalkoztatók alacsony internethasználata, így közülük véletlenszerűen kiválasztottunk 200 szervezetet, amelyek számára kinyomtatva is megküldtük a kérdőívet. Így elértük, hogy a kitöltők 26 százaléka e térségekben működik.

Összesen 870 kérdőív adatait tudtuk feldolgozni a vizsgálat során, amelyek túlnyomórészt online érkeztek hozzánk. A válaszadó szervezetek 2011-ben összesen 52 ezer főt, 2012-ben 40 ezer főt érintettek. Ez közel 20 százalékát jelenti az érintett közfoglalkoztatottak 2011. évi országos létszámának (256 ezer 607 fő [Tajti 2012]). Emellett a kutatás során húsz mélyinterjút is készí-

<sup>4</sup> A teljes kutatási jelentések elérhetők: [eselylabor.hu](http://eselylabor.hu), Koltai-Kulinyi (2013), Koltai (2013), (2014).

tettünk kiválasztott helyszíneken és szervezetekben (országos szervezetekben, különböző méretű településeken, a leghátrányosabb helyzetű kistérségekben stb.) a közfoglalkoztatásban érintett szervezetek képviselőivel, önkormányzatokkal, munkaügyi szervezet vezetőivel, valamint szakértőkkel. A kutatások során három fókuszcsoportos beszélgetés is zajlott, amelyeket egy-egy településen, illetve térségben a közfoglalkoztatásban érintett szervezetek részvételével készítettünk.

A válaszadó szervezetek területi eloszlása változatos képet mutat. Az egész ország területéről érkeztek válaszok, a legmagasabb arányban 11–11 százalékban Bács-Kiskun és Borsod-Abaúj-Zemplén megyéből válaszoltak. 2012-ben a közfoglalkoztatottak közel 20 százaléka e két megyében dolgozott. A többi megyében a közfoglalkoztatottak megoszlásához hasonló válaszadási arányt tapasztaltunk, valamivel magasabb volt a válaszadási hajlandóság Veszprém és Győr-Moson-Sopron megyében, alacsonyabb Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében. A válaszadók között (akárcsak a közfoglalkoztatás szervezők teljes sokasága körében) a települési önkormányzatok túlnyomó többségben vannak, 67,5 százaléka közülük került ki. További 13 százalék önkormányzati intézmény és 4 százalék önkormányzati társulás, tehát a válaszadók 84 százaléka közintézményként szervezi a közfoglalkoztatást. 2012-ben a közfoglalkoztatottak 75 százaléka ezekben az intézményekben dolgozott (Foglalkoztatási és Közfoglalkoztatási Adatbázis), így nem csoda, hogy a válaszadók között is ilyen magas e szervezetek aránya.

A közfoglalkoztatásban részt vevőkre vonatkozó kutatás során 2013 március–áprilisában öt kiválasztott kistérségben 283 közfoglalkoztatásra felvett személlyel készítették szakembereink strukturált interjút. A kistérségeket úgy választottuk ki, hogy a lehető legnagyobb változatosságot kapjuk jellemzőikben. Mindezzel együtt ki kell emelnünk, hogy a kutatás mintavételi módszere nem biztosítja a reprezentativitást. Célunk inkább az volt, hogy a közfoglalkoztatottak helyzetéről, életéről kapjunk képet. A panelkutatás során négy alkalommal kérdezzük meg a bevont személyeket: első két alkalommal a közfoglalkoztatás megkezdésekor, majd a közfoglalkoztatás befejezésekor illetve kilépésekor, negyedik alkalommal pedig a befejezést követően három hónappal.

Mintánk reprezentatív a nemek eloszlása tekintetében, és 3–5 százalékos eltéréssel a legmagasabb iskolai végzettség tekintetében is. A mintában kis mértékben felülreprezentáltak az idősebb korosztályok, emiatt súlyoztuk a mintát. Emellett fókuszcsoportokat, interjúkat is szervezünk, amelyek résztvevői a közfoglalkoztatás érintettjei (szakemberek, helyi foglalkoztatók, közfoglalkoztatást szervezők, önkormányzat stb.).