

„Segély helyett munka.” A közfoglalkoztatás formái és sajátosságai

Csoba Judit

csoba.judit@dragon.unideb.hu

ÖSSZEFOGLALÓ: A tanulmány célja annak a hipotézisnek az igazolása, hogy a tartósan munka nélkül lévők társadalmi integrációjára széles körben alkalmazott közfoglalkoztatási programok hazánkban kialakított – a piaci folyamatoktól elszigetelt, állami, önkormányzati foglalkoztatókra koncentráló, centralizált – formái alacsony hatékonysággal működnek. Működési elvüket tekintve inkább hasonlíthatók a kora újkori dologházakhoz és a jövedelem nélküliek megsegítésére, illetve a közbiztonság védelmére kialakított inségmunkákhoz, mint a munkavállalói készségeket fejlesztő, s az elsődleges munkaerőpiacra való belépést elősegítő modern integrációs programokhoz. A párhuzamosan futó közhasznú, közcélú és közmunka-programok a vizsgált időszakban – bár eltérő szabályozással, más-más érdekeket szolgálva, s változó intenzitással vettek részt a közfoglalkoztatási programok rendszerében – hasonlóságot mutatnak abban, hogy elsődleges, bár latens céljuk a célcsoport munkavállalási hajlandóságának vizsgálata („munkateszt”), a társadalmi támogatásra szorulóok érdemes-érdemtelen kategóriákba sorolása, s a forráshiányos állami és önkormányzati szektor számára kiegészítő források biztosítása. A foglalkoztatási célok tekintetében alacsony hatásfokkal működő, igen költséges aktív munkaerő-piaci eszközrendszer fenntarthatósága kérdéses.

KULCSSZAVAK: munkanélküliség, foglalkoztatáspolitikai, aktív munkaerő-piaci eszközök, közfoglalkoztatás

A kialakuló és tartóssá váló munkanélküliség az egyes országokban eltérő mértékben érintheti a veszélyeztetett társadalmi csoportokat. Az USA-ban pl. inkább a városi „underclass”, Franciaországban a fiatalok és a nők, valamint a második generációs bevándorlók köre a munkanélküliek rétegének meghatározója. Olaszországban a területi hátrányok akadályozzák a társadalmi, munkaerő-piaci integrációt. *Magyarországon főként a roma kisebbség és az alulképzettek a vesztesek. Az egyes országok differenciált eszközrendszert alakítottak ki a speciális problémák kezelésére, melyek háttérben alapvetően nagyon is univerzális probléma áll: a munkaerőpiac általános válsága. Ennek megfelelően célcsoportoktól, modellektől, országoktól függetlenül közös az a vélemény, hogy csak az érintettek bevonásával, aktivitásának növelésével, aktív munkaerő-piaci eszközökkel lehet közelíteni a problémához. A stigmatizáló és a vesztesek rétegét konzerváló passzív ellátás nem garantálja a leszakadók felzárkózását. Számos módszertani probléma akadályozza annak megállapítását, hogy az aktív munkaerő-piaci programok közül melyek, milyen*

feltételek között és milyen célcsoport esetében a legsikeresebbek.¹ A kitűzött célt, a foglalkoztatás bővítését, a munkanélküliség csökkentését az egyes jóléti modellek éppen ezért más és más „eszközcsomaggal”, s az állami feladatvállalás eltérő mértékével és módjával valósítják meg. A lehetőségek teljes spektrumának felsorolása nem célja e tanulmánynak. Itt csupán arra teszünk kísérletet, hogy bemutassuk a közfoglalkoztatás azon differenciált cél- és eszközrendszerét, melyet a munkanélküliség kezelésére Magyarországon a legszélesebb körben alkalmaznak.

A közfoglalkoztatás gyökerei

A *közfoglalkoztatás* – mint a paternalista hagyományokat követő állami gondoskodás egyik megnyilvánulási formája – *fő feladata napjainkban*, hogy pótolja a munkaerőpiacról kikerülőket jövedelemkiesését, megakadályozza a megélhetési bűnözés kialakulását, valamint korlátozza a jóléti ellátások körében segélyezettek (átmeneti segélyek, jövedelemplótló támogatás, aktív korúak rendszeres szociális segélye stb.), illetve a támogatásban részesülők számát, és csökkentse az ezzel együtt járó jóléti kiadásokat. A *közfoglalkoztatás* azonban eredetileg a köz érdekét szolgáló állami/önkormányzati feladatok, fejlesztések (utak, vízművek, védművek stb.) közös költségei munkával való megváltásának kerete volt azon csoportok esetében, amelyek a közösség által rájuk rótt kötelezettségek teljesítésére a fizikai erejükön túl mással nem rendelkeztek. A közfoglalkoztatás intézménye a középkortól napjainkig különböző formában és funkcióban² jelent meg. Jellemző vonása, hogy mindig meghatározott idejű és kötelező jellegű.

Általános jellemzőként célszerű továbbá kiemelni, hogy a közfoglalkoztatás mindig abban a korszakban kap nagyobb hangsúlyt, amikor a korábbi gazdasági és foglalkoztatási formák átalakulóban vannak, s az átmenet ideje alatt keletkezett munkaerő-piaci kereslet-kínálati egyensúly, valamint az ennek következtében kialakult jövedelemhiány a központi hatalom beavatkozását kényszeríti ki. A nincstelenség, jövedelemnélküliek, a változás következtében a korábbi munkaerő-piaci pozíciókból kiszorultak foglalkoztatása két szempontból is közérdeknek bizonyul: egyfelől a közösségi feladatokból az érintettekre eső rész ellátása, másfelől pedig az önfenntartás lehetőségének biztosítása, s ezáltal a közösség tehermentesítése miatt (CASTEL 1998).

A társadalmi, gazdasági változások a közösség védelme érdekében a feudalizmusból a kapitalizmusba való átmenet idején is átmeneti megoldásokat kényszerítettek ki. Az ipari társadalom születésekor a mezőgazdasági életforma

1 A képzési programok tekintetében a legjobb eredményeket a munkaképes korú nők és a megváltozott munkavégző képességű személyek körében érték el. A legkevesebb eredményt az aktív kereséskorú férfiak körében alkalmazott tréningprogram hozta (MARTIN 2000: 93). Magyarország a direkt munkahelyteremtésben (munkahelyteremtő beruházás támogatása) 1996-ban az első három ország között volt (Belgium és Írország mellett). Csaknem háromszor annyi összeget fordítottunk rá, mint az OECD-országok átlaga. Aztán kiderült, ennek van a legkisebb eredménye valamennyi aktív munkaerő-piaci eszköz közül abban a tekintetben, hogy az innen kilépők találnak-e állást maguknak az elsődleges munkaerőpiacon (MARTIN 2000: 98). Az egyes aktív eszközökre vonatkozó kutatások hatékonyságának vizsgálata napjainkban sem mutat a fentiekől lényegesen eltérő eredményt. Erre vonatkozóan lásd: KOMKA (2004); TAJTI (2008); HUDOMIET–KÉZDI (2008); NAGY (2009).

2 Hol az adó egyik formájaként, hol a büntetés módjaként találkozunk vele tértől és időtől függetlenül sokféle változatban (ESZTERGÁR 1941; CASTEL 1998; ULICSKA 2001).

– a termelési szerkezet és a technikai változások eredményeként – már nem garantálta a népesség egy jelentős része számára a megélhetést, a születő kapitalizmus viszont még nem volt olyan mértékben felvevője a mezőgazdaságból kirekesztetteknek, mint amilyen mértékben azoknál a jövedelemhiány jelentkezett.³ A mezőgazdasági térségből kiszoruló és a városokban munkára, jövedelemre vágyó dologtalanok ellen, mint önmagukat eltartani képtelen és veszélyeztető szegények ellen a korabeli hatalom korlátozó/büntető intézkedéseket léptetett életbe, majd mind szélesebb körben kialakította a dologházak rendszerét. A közfoglalkoztatás kettős funkciója a XV. században született dologházakban is érvényesült.⁴ A munka egyszerre töltött be „védelmi szerepet” a tulajdonosok számára, akiknek a kiszolgáltatottsága fokozatosan nőtt a megélhetésért küzdő, egyre erőszakosabbá váló nincstelenekkel szemben, valamint „erkölcsnemesítő szerepet” – és minimális, de az önfenntartást garantáló jövedelmet biztosított a munka nélkül maradt dologtalanok körében. A dologházakban a munka megszervezése során arra is ügyeltek továbbá, hogy a végzett tevékenység, közvetett vagy közvetlen módon, a köz érdekeit szolgálja. Az átmeneti társadalomban a hatalom által létrehozott intézkedések tehát nem úgy kívánták megoldani a problémát, hogy pótolják a hátrányosan érintett csoportok átmenet következtében elszenvedett (társadalmi, kulturális, tudásbeli, de esetleg anyagi) veszteségeit, hogy azok aztán később képesek legyenek a helyzetüket, társadalmi szerepüket önerőből stabilizálni. Az önhibájukon kívül elszenvedett veszteségek kiegyenlítését ugyanis csak a tulajdonosok kollektív sérelme árán (elvonások és visszaosztások, tulajdonhoz, más tőkeformákhoz való juttatás) érhatték volna el. S bár a befektetések hosszú távon megtérülni látszottak, a megoldás másik módját választották: a kényszert. A „szegényeket (legyenek azok öregek, akiknek előrelátóan tartalékolniuk kellett volna munkaképtelen napjaikra, betegek, akiknek betegségüket is előre be kellett volna számítaniuk, munkanélküliek, akiket a termelés lankadó szükségletei hosszabb-rövidebb időre kidobtak) olyan körülmények közé kell helyezni, amelyek mindenképpen rosszabbak, elviselhetetlenebbek, mint »szabad« életük egyetlen órája is volt, és ezért a »jó«, a könnyebb élet iránti törekvésük majd ráneveli őket arra ezekben az otthonokban, hogy megteremthetik e jó életet a maguk számára is, de csak rendes, kitartó, szorgos munkával” (SZALAI 1971: 173–174).⁵

3 CASTEL idézi J. L. VIVES nézeteit a XVI. századból a dologtalanokkal kapcsolatban. VIVES szerint mindenkinek dolgoznia kell a gazdasági nehézségek idején is, még akkor is, ha a – mai kifejezéssel élve nyílt vagy elsődleges – munkaerőpiacon nem talál a maga számára munkát. Mindenkinek, még a betegeknek és a magatehetetleneknek is be kell kapcsolódnuk a munkavégzésbe, mert csak ez óvja meg a társadalmat, s erősíti meg a kapitalizmus szellemét. Mivel indokolja ezt az elvárást? A dologtalanok – mondja VIVES – „munkának szentelvény magokat, s attól elfoglaltatván, elnyomják magukban azon bűnös gondolatokat és cselekedeteket, amelyek a téltenség során támadhatnának bennök” (CASTEL 1998: 155).

4 A dologház a XV. század végén Amszterdamból (Rasphuis, Spinhuis) a német államok közvetítésével elterjedt (Werkhaus, Zuchthaus, Besserungshaus) új büntetés-végrehajtási modellhez kötődött. Ennek legjellemzőbb sajátossága a súlyos bűnelkövetőktől való elkülönülés, a „becsületes karakter” (reszocializációs esély), a kemény munkavégzés, fegyelmezés, lelki gondozás, tanítás és az egészségügyi felügyelet. A későbbiekben a lelki gondozás és a tanítás elmarad, csupán fegyelmezést szolgáló foglalkoztatás és a közfeladatok minél alacsonyabb költségeken való biztosítása lett a cél. Hogy melyik elem – az önellátást és fegyelmezést szolgáló foglalkoztatás, illetve a közfeladatok elvégzése – mekkora súlyt kapott a foglalkoztatás során, melyiket tekintették fontosabbnak, az jelentősen meghatározta a végzett munkát és a foglalkoztatás körülményeit (ULICSKA 2001; SZIKRA 2008).

5 SZALAI Júlia még arra is utal, hogy a szociális munkások első szervezete, a Charity Organization Society még teljesen és tökéletesen magáévá tette a „kevesbé választhatóság” elvét, a szegények igazán hatékony nevelési módszerének

Ugyanakkor az is nyilvánvaló volt, hogy a dolgházakban végzett kitartó, szorgos munka rendszerint soha nem vezetett az élethelyzet megváltozásához, csupán a társadalmi költségek csökkentéséhez. A kor ideológiájának megfelelően a dolgházakkal kapcsolatban az egyes szerzők hol a büntető jelleget hangsúlyozták, hol a megélhetés állam által biztosított forrásaként tüntették fel azt (GYARMATHY 1845; NAGYIVÁNYI 1891; DEGRÉ 1914; PÁLOS 1934; CASTEL 1998; GYÁNI 1999).

Magyarországon az első dolgház Mária Terézia engedélyével 1772-ben Szempcen állították föl, mely rövid működés után (Tallósra, majd Szegedre költöztetve) megszűnt. Ezekbe a házakba a munkaképes csavargókat, koldusokat, s az új kapitalizmus rendjébe nehezen illeszkedő személyeket utalták (ULICSKA 1997).

A dolgház intézményét a XIX. század első felében fedezhetjük fel újra, mint a vármegyei, városi börtönök mellett üzemeltetett „rabdolgoztató házat”. Ez a reformkori megoldás elegyítette a büntetés-végrehajtásban nevelő cézzal alkalmazott munka eszméjét és a költségcsökkentő munkáltatás nagyon is racionális koncepcióját. Végül harmadszorra a dolgházi törvényben (1913. évi XXI. tc.)⁶ találkozunk a dolgház megnevezéssel a magyar jogtörténetben. A törvény a dolgházról azonban nem mint büntetés-végrehajtási intézetről szól, hanem az a szabadságvesztés határozatlan formáját jelenti. A törvény hatálya alá vont személyek köre megegyezik a korábban is dolgházba utaltak (zsebtolvajok, szajhák, engedetlen szolgálak, munkakerülők) társadalmi csoportjaival.⁷

A dolgházak filozófiája, megvalósításának formája alapvetően nem sokban különbözött a napjainkban formálódó „workfare”⁸ típusú közfoglalkoztatási programoktól. A legfontosabb közös vonás, hogy mindkét esetben kötelező a részvétel, s hogy egyfelől a végzett munka biztosította jövedelem általában elmarad a piacon szerezhető jövedelmek mögött (a kevésbé választhatóság elve), másfelől csupán az egzisztenciális minimum biztosítását célozza, bár – különösen családfenntartók esetében – általában nem sikerül elérnie. A megszervezett tevékenység sok esetben nem a foglalkoztatás, hanem a „munkateszt” funkcióját tölti be.

A dolgházak mellett a korszakon végighúzódik a közfoglalkoztatás egy másik formája is, melynek „munkateszt” funkciója ugyancsak szembeűnő: a korabeliek által csak *ínségmunkának* nevezett tevékenység.

tartva azt. Egy problémát kívánt a szervezet csupán megoldani, ez pedig a dolgházakon *kívül maradt szegények gondja volt* (SZALAI 1971: 174).

6 A közveszélyes munkakerülőkkel szemben bevezetett dolgház intézménye egy biztonsági intézkedés, nem pedig tetтарыны, határozott tartamú büntetés volt. A többnyire határozatlan tartamú szankció l évnél rövidebb és 5 évnél hosszabb nem lehetett.

7 (<http://www.ajk.elte.hu/Tanszerek/Majt/Magyar%20JogtorteNET/magyarazatok/dolghaz.htm>)

8 A workfare korai megjelenését szabályozó törvények közül talán a legismertebb az 1834-ben Nagy-Britanniában aláírt „Poor Law Amendment Act”. A törvény szerint, ha a szegényeknek segítségre volt szükségük, akkor el kellett fogadniuk a dolgházakban felajánlott munkát (Standing 1999: 314). A ‘workfare’ kifejezés nem takar mást, mint a ‘working-for’ – ‘benefit’ szavak összevonásából származó felszólítást: *dolgozz a támogatásért* (LODEMEL 2000). Annak ellenére, hogy a fogalom viszonylag régen használatban van, nem könnyű pontosan meghatározni, mit jelent, kire vonatkozik, van-e konkrét célcsoportja, jól körülhatárolható intézkedés-e, vagy csupán munkaerő-piaci eszközök összességét kell érteni alatta. Az USA-ban a fogalom tisztázására 1995-ben a legnagyobb napilapok hasábjain tettek kísérletet (*New York Times*, *Washington Post*, *Wall Street Journals*). Az élenken vitázó akadémiai szféra két oldalról próbálkozott a fogalom tartalmának pontos körülírásával. A *szakértők egy része a program célja felől közelített a tartalomhoz* (EVANS 1995; NATHAN 1993), míg a *szakértők másik része a megvalósítás formájára vonatkozóan tett kísérletet* a definíció megfogalmazására (JORDAN 1996; SHRAGGE 1997; MEAD 1997).

Az ínségmunka többnyire a legrosszabb körülmények között végzett legnehezebb munka volt. Az ínségmunkával kapcsolatos elvárások a munkavégzés lényegét kérdőjelezték meg. A segély az „ínségeseknek” csak munka ellenében volt biztosítható (a munka *kontroll* funkciója). A legtöbb esetben az ínségmunkástól bármilyen értelmetlen munkát meg lehetett követelni annak érdekében, hogy a végzett tevékenység a fennálló gazdasági rendet ne veszélyeztesse, illetve, hogy az „sem a magánvállalkozótól, sem a közhatósági munkaalkalmaktól ne vonja el a munkást” (ESZTERGÁR 1936: 435). Az ínségmunka mindezeknek megfelelően számos váratlan és nemkívánatos következménnyel járt.

Egyfelől az ínségmunkás anyagi ellehetetlenülését hozta magával – s bár az ínségmunka órábère elvben nem lehetett alacsonyabb a környéken szokásos legalacsonyabb napszámnál, a gyakorlatban az óráberek gyakran nem érték el ezt a szintet. Az is jellemző volt a korra, hogy ínségmunka sem volt elég. Általában – a hiánynak köszönhetően – havi 10 vagy 12 munkanapban maximálták az ínségmunka lehetőségét, egy ínségmunkahelyet két-három ember, illetve család között osztva meg. Ennek következtében az ínségsegély havi összege mélyen a legalacsonyabb napszám alatt maradt. Ennek felhasználását úgy igyekeztek szabályozni, hogy *a keresmény egy részét nem pénzben, hanem természetben vagy utalványban adták ki*. A munkát azonban minden nemkívánatos következménye ellenére a rászorulóknak kénytelenek voltak elfogadni, mert aki ezt az ínségmunkát – az összes embertelen és megalázó feltételével – elfogadta, azt „érdemesnek” tekintették, és megillette az ínségsegély. A többiek „munkakerülő” érdemtelenek voltak, akiknek kordában tartása a közigazgatás, közrendészet, büntető- és erkölcsi rendészet feladatai közé tartozott (CASTEL 1998; SZIKRA 2008).

Már az első világháborút megelőzően, majd az azt követő konszolidációs kísérletek idején megfogalmazódnak kritikus vélemények az ínségmunkával kapcsolatban. Ezek között a legerőteljesebb, hogy „az ínségmunka útján történő látszólagos foglalkoztatás demoralizál” (Munkanélküliség, 1914: 216). Hámosi (2006) arra hivatkozik, hogy míg a munkából kirekesztettek megsegítése érdekében Csehszlovákia 1918-tól jogrendjébe iktatja és alkalmazza a munkanélküli-segély intézményét, addig Magyarországon az ínségmunkák rendszere vált általánossá, mert a szociáldemokraták kivételével mindenki a munkanélküli-segély ellen szavazott.

Az 1929–33. évi világválság idején az ínségesek támogatását szolgáló keretek is jelentősen szűkültek, s szigorították a forráshoz való hozzáférés feltételeit. Sokan voltak, akiket a rendelkezésre álló „dologházi kapacitás” sem tudott befogadni,⁹ így segélyre kényszerültek. 1931-ben életbe léptették a visszatérítési jogot, mely kimondta, hogy a közsegély a köznek való tartozás, melyet közadóként be kell hajtani, ha a segélyezett helyzete javul. *Az ínségeseknek pedig segély csak ellenszolgáltatás ellenében adható*. Vagyis őket ínségmunkára kell fogni. Az ínségmunka tehát kormányzati, önkormányzati szervezésben a közhatóság számára a köz érdekében

9 Magyarországon pl. a két világháború között összesen két elavult dologház volt, és az ítélkezési gyakorlat még ezeket sem vette igénybe. GÖNCZÖL Katalin adatai szerint 1921 és 1933 között évi 40–70 000 embert ítéltek jogerősen dologházra, s közülük egy évben mindössze 38 főt utaltak ide (GÖNCZÖL 1991).

végrehajtott munka volt, melynek fő céljaként a segítést emelték ki, és nem a produktivitást. Az ínségmunka alacsony színvonalon és megalázó körülmények között pótolta a kieső jövedelmet. A segélyezés ínségmunkához kötődő rendszerének bírálata, sőt elutasításának általános volta a harmincas évekre általánossá vált (TAMÁSSI 1936; ESZTERGÁR 1936; TEMESVÁRY 1940; HÁMORI 2006).

FÉJA Géza az ínségmunka nemkívánatos hatására a következő módon hívta fel a figyelmet: „Jött az ínségmunka, és lerontotta a még munkához jutó emberek helyzetét, mert a nagyüzemek az ínségmunka díját tekintették irányadónak, s napok alatt mélypontra zuhantatták a béreket. Közben pedig várost kellett csinálni, rendet kellett teremteni a vadrepülés zűrzavarában, intézményeket kellett alkotni a proletárok megmaradt fillérjeiből” (FÉJA 1938: 8).

TEMESVÁRY Imre országgyűlési képviselő 1940. február 8-án így érvelt a bérrendezés és az ínségmunka ellen a Tisztelt Háznak: „Meggyőződésem, hogy ugyanilyen módon a körülöttünk lévő nagyobb községekben és városokban, például Makón és Békéscsabán is, meg lehetne szüntetni a munkásbajokat, de redukálni tudnánk ezzel azokat az ínségmunkákat is, amelyek hatalmas összegeket emésztenek fel – így nálunk egy esztendőben körülbelül 250 ezer pengőt –, és tudjuk azt is, hogy ez az ínségmunka voltaképpen csak látszatmunka, mert csak arra alkalmas, hogy még a munkaszerető munkást is elszoktassa a rendes és produktív munkától” (kivonat a Képviselőház jegyzőkönyvéből 1940. február 8. 455. o.).

Az ínségmunka kudarcának világossá válása után, az állami szerepvállalás kibővülésének lehetőségével párhuzamosan jelent meg a produktív szociálpolitika gondolata, amely szintén abból indult ki, hogy a mezőgazdaságban megfelelő munkát nem lelő szegényeket, erkölcsi és gazdasági megfontolásból is, *az eddigieknél hatékonyabban kell munkára fogni* (SZIKRA 2008).

A második világháborút követően kialakuló teljes foglalkoztatás rendszere miatt a munkanélküliség és a segélyezés témája átmenetileg lekerült a napirendről. A nyolcvanas évek közepén azonban újra felmerül a kérdés: Mi történjen a munkából kiszoruló személyekkel? A pártállami vezetés a munkanélküliség első jeleire úgy reagált, hogy 1984-től közveszélyes munkakerülőknek bélyegezte a munka nélkül maradókat. A munkakerülést a szabálysértés hatálya alól a büntető törvénykönyv hatálya alá helyezte, s a munkanélkülieket szabadságkorlátozással járó szigorított kényszermunkára kötelezte.¹⁰

A rendszerváltást követően több település alkalmazta a „munkáért segélyt” módszert. Erre az 1987-től bevezetett közhasznú foglalkoztatás rendszere is lehetőséget biztosított. Az 1995-ben elfogadott Bokros-csomag végül valamennyi település esetében korlátozta,¹¹ munkához kötötte a munkanélküliek jövedelem-

10 Az 1984. évi 19. számú tvr. vezette be büntetőjogunkba a szigorított javító-nevelő munkát, amelyet fő büntetési nemként határoztak meg. Célja a munkakerülő, parazita életmódot folytató személyek munkára szoktatása, kötelezése volt. Az új jogintézményt a közveszélyes munkakerülés vétségét elkövetőkkel szemben szabhatták ki. Tartama 1–2 évig terjedt, „visszaesők” esetében 3 év lehetett. A közveszélyes munkakerülést az 1989. évi XXIII. törvény iktatta ki büntetőjogunkból, de maga a szigorított javító-nevelő munka csak az 1993-as Btk.-módosítással szűnt meg, miután a 13/1992. (VIII. 7.) IM-rendelet annak végrehajtását határozatlan időre felfüggesztette (NAGY-TOKAJI 1998: 322–324).

11 A korábbi időbeli korlát helyett 24 hónapban határozta meg a munkanélküliek jövedelemplótó támogatásának maximális idejét azzal a kitételrel, hogy támogatás további időszakra csak akkor állapítható meg, ha a munkanélküli

pótló támogatásának ismételt megállapítását. Abban az esetben, ha a munkanélküli továbbra sem tudott elhelyezkedni a nyílt munkaerőpiacon, a támogatást folyósító önkormányzat feladata volt, hogy a közfoglalkoztatás megszervezésével támogatott foglalkoztatásban a kötelező munkavégzéshez segítse. A foglalkoztatási kötelezettségnek többek között az volt a célja, hogy rendszeresen ellenőrizze a segélyben részesülők munkavégző képességét, de leginkább munkavállalási hajlandóságát.

A költségvetésből, ill. központi forrásokból finanszírozott, „jóléti típusú” közfoglalkoztatásnak – elsősorban a differenciált érdekrendszerhez, s kevésbé a célcsoport szükségleteihez igazodva – három formája alakult ki: a *közhasznú munka*, a *közmunka*, illetve a *közcéltű munka*. A közfoglalkoztatással kapcsolatos fogalmak és jelenségek elemzését nehezíti, hogy a fenti közfoglalkoztatási formákon túl létezik a *közérdekű munka* intézménye is, melyet itt nem kívánunk részletesen tárgyalni.¹² A három közfoglalkoztatási forma között a különbség alapvetően három dologban ragadható meg: a finanszírozásban, a szervezésben és a bevonhatók körében.¹³

A közfoglalkoztatást összefoglalóan – tértől és időtől függetlenül, akár a dolgházak kezdetéig visszamenően, bár változó hangsúllyal – a következő kulcsszavakkal jellemezhetjük: *aktivizálás, szűrés, érdemes-érdemtelen kategóriákba sorolás, reintegráció, közfeladatok költségkímélő segítése, munkára nevelés*. Mit jelent ez a gyakorlatban? Abban egyetértünk a hatásvizsgálatokat végző hazai és nemzetközi szakértők is egyetértnek, hogy *a közfoglalkoztatás a foglalkoztatás problémáját nem oldja meg*, hiszen az elsődleges munkaerőpiacra való visszavezetés csak nagyon alacsony százalékban volt tapasztalható az eddigiek során is (O’LEARY 1998; OURS 2000; KLUVE–LEHMANN–SCMIDT 2004; PLANAS–BENUS 2006; HUDOMIET–KÉZDI 2008).

90, illetve 1996-tól 180 nap munkavégzést igazol (1996. évi XXII. törvény az egyes szociális ellátásokkal kapcsolatos törvények módosításáról).

12 A közérdekű munkát a Magyar Köztársaság Büntető törvénykönyvéről szóló 1978. évi IV. törvény 38 § (1) bekezdése a büntetések és intézkedések körében határozza meg. A közérdekű munkavégzést nem kívánjuk részletesebben elemezni, hiszen ebben az esetben nyilvánvalóan és bevallottan nem a foglalkoztatás, hanem a büntetés az elsődleges cél, mégis célszerű annyit megjegyezni, hogy a közfoglalkoztatás presztízisére, motiváló erejére rendkívül romboló hatással van a közérdekű munkavégzés léte. A párhuzamos alkalmazhatóságból adódhat ugyanis olyan helyzet, hogy ugyanazt a feladatot a közérdekű munkavégzésben részt vevő személyek büntetésből, míg a közfoglalkoztatást végző személyek lehetőségként, esetleg jutalomként látják el.

13 A közhasznú munka szabályait az 1991. évi IV. törvény 16/A §-a határozta meg, valamint a 6/1996. (VII. 16.) MüM-rendelet 12–16. §-a módosította. Ennek értelmében a közhasznú keretben szervezett programokat a Munkaerő-piaci Alap régióknak elosztott decentralizált keretéből finanszírozzák. A közcéltű munkához [Szt. 36. § (2) bek. értelmében] a Munkaerő-piaci Alapból a költségvetésbe átadott pénzzel biztosítanak forrást, s az önkormányzatok a program megszervezését követően utólagosan hívhatják le a központi költségvetésből a felhasznált összeget. A közmunkát a Közmunkatanács szervezi, a finanszírozásban részt vesz a Munkaerő-piaci Alap, a költségvetés, és a támogatásért pályázó cégek, intézmények is hozzájárulnak a költségekhez. A közhasznú munka szervezését az önkormányzatok, önkormányzati intézmények, valamint civil szervezetek vállalhatják a pályázat útján elnyert forrásokra alapozva, a közcéltű foglalkoztatásban a civil szervezetek nem vesznek részt, azt többnyire önkormányzatok, illetve az önkormányzat által működtetett intézmények és foglalkoztatási társaságok végzik. A közmunkában szervezőként a legtöbb esetben állami tulajdonú vállalatok játszanak meghatározó szerepet, de van kifejezetten az önkormányzatoknak, önkormányzati társulásoknak kiírt közmunkapályázat is. A foglalkoztatásba bevonható minden esetben regisztrált munkanélküli lehet, de a közcéltű foglalkoztatás esetében csak azoknak a személyeknek a foglalkoztatása volt biztosított, akik az önkormányzatok által folyósított aktív korúak rendszeres szociális segélyében részesültek. 2009-től az „Út a munkához” program bevezetésétől némiképp módosult a helyzet. A változásokat a rendezett munkaügyi kapcsolatok követelményét érintő törvények módosításáról és egyéb, munkaügyi szempontból szükséges intézkedésekről szóló 2009. évi XXXVIII. törvény szabályozza (megjelent a *Magyar Közlöny* 2009/73. számában). Ez az új jogi keret több törvény módosítása mellett Zárórendelkezéseiben [11. § (16) és (17) bekezdései] módosítja a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szt.) 36. §-ának több bekezdését, amely a közcéltű munkavégzésre vonatkozik. A fenti törvény ezen szakaszai 2009. június 1-től hatályosak.

De képes-e a közfoglalkoztatás a tartós munkanélküliséget, ha nem is megoldani, de hatékonyan kezelni? Mekkora szerepe van a közfoglalkoztatási programokban a munkaerő-piaci pozíciók javításának, a képességek fejlesztésének, a beilleszkedésre való felkészítésnek vagy a munkavállalási hajlandóság szűrésének? A program milyen mértékig illeszkedik a piaczgazdaságok jóléti szolgáltatásainak rendszerébe? A kérdésekre a közfoglalkoztatások három típusának elemzése adhat választ.

Segély helyett köz(hasznú) munka

A közfoglalkoztatási programok közül elsőként a *közhasznú* foglalkoztatás jelent meg a rendszerváltás okozta társadalmi problémák kezelésére Magyarországon. Az 1987-es esztendőben nyílt lehetőség a települések számára, hogy a növekvő munkanélküliséget tapasztalva, s az ebből adódó jövedelemhiányt azonosítva közhasznú foglalkoztatást szervezzenek a legnehezebb helyzetben lévő csoportok számára.¹⁴ Az ÁBMH és a PM közös tájékoztatója többek között előírta, hogy közhasznú foglalkoztatásra vonatkozó kérelmet csak a megyei (fővárosi) vb munkaügyi feladatokat ellátó szakigazgatási szerve terjeszthet elő. Az ÁBMH döntött a forrásra irányuló kérelem befogadásáról. A szabályzat a továbbiakban arról is rendelkezett, hogy a közhasznú foglalkoztatás céljából kialakított munkakörben csak *„önhibáján kívül elhelyezkedni nem tudó személy alkalmazható”*. Vagyis csak az arra érdemes szegények számára biztosították a munkaerőpiacra való visszalépést, igaz, maximum 2 hónapra.

A közhasznú foglalkoztatás kezdeti tapasztalatait három esettanulmány dolgozta fel. NAGY Gyula egy megyeszékhelyen 1987 telén beindított közhasznú programról számolt be (NAGY 1989). A szerző a foglalkoztatást leginkább szociálpolitikai jellegűnek tartja. Ugyanakkor jelzi, hogy a munkát olyan nehéz fizikai munkakörben szervezik, amelyre alacsony presztízse miatt egyébként is nehezen találnának munkaerőt. Így már a kezdetekkor kitűnik, hogy a közhasznú foglalkoztatás nem hoz létre új státust, csupán a meglévőt alakítja át. A szerző a diszfunkciók okait kutatva arra a következtetésre jutott, hogy a közhasznú foglalkoztatás szervezői nem alkalmasak szociális-foglalkoztatási feladatok szervezésére, lebonyolítására, mert nincs reális képük a foglalkoztatásba vont munkaerő-piaci rétegről, közömbösek a probléma megoldása iránt, nincsenek szakmailag felkészülve a feladatra, s nem motiváltak a valódi megoldások keresésében (NAGY 1989). ZÁVADA Pál és BORISZA Gyula (1988) tanulmányaikban szintén egy-egy

¹⁴ A megyei munkaügyi szolgáltató irodák számára a nyolcvanas évek második felében mind nagyobb terhet jelentett az a nagyszámú munkanélküli, akinek a munkába közvetítése nem járt sikerrel. Lehetséges megoldásként 1985-ben szakértői javaslat készült az Állami Bér- és Munkaügyi Hivatal számára, mely a közhasznú foglalkoztatás bevezetését javasolta. Az ÁBMH azonban ilyen célra nem tudott keretet biztosítani. A hivatal csak egy évvel később fogalmazott meg konkrét javaslatokat „a munkakerülő életmódot folytatók munkába helyezésének tapasztalatai”-ra hivatkozva: „Az életmódjuk miatt nehezen munkába állítható személyek foglalkoztatási feltételeinek javítása érdekében, különösen a munkahelybővítés és a közhasznú munkák biztosítása céljából 1987. évi felhasználással 30 millió forintot biztosítani kell” (BORISZA 1988: 6). Ennek eredményeként született az ÁBMH és a Pénzügyminisztérium közös tájékoztatója a közhasznú foglalkoztatásról (8.001/1987. [MU K.15.] ÁBMH-PM számú együttes tájékoztató a közhasznú munkavégzésről).

vidéki város közhasznú foglalkoztatásának tapasztalatait összegezték. BORISZA már ekkor felhívta a figyelmet arra, hogy elengedhetetlen a közhasznú foglalkoztatás kombinálása más eszközökkel, pl. képzéssel, mert ebben a formában lehet csak esély az elsődleges munkaerőpiacon való elhelyezkedésre. Mindenképpen szükségesnek tartották a szerzők továbbá a felajánlható munkakörök vizsgálatát, s differenciáltabb tevékenységszerkezet kialakítását a közhasznú foglalkoztatás keretein belül.¹⁵ Az első programok tapasztalatait összegezve az is megfogalmazásra került, hogy a közfeladatot ellátó munkáltatók mellett más szereplőket is be kellene vonni a foglalkoztatásba. A kutatók konkrétan a nonprofit szereplőket nevezik meg, mint a közhasznú foglalkoztatásban lehetséges foglalkoztatókat. A javaslatok azonban nem (vagy csak részben) épültek be a foglalkoztatás bővítését célzó szabályozórendszerbe, és a közhasznú foglalkoztatás sok vonatkozásban – a feltételek alapvető változása ellenére – ma is az eredeti formában valósul meg.¹⁶

A helyi tanácsok – a munkanélküliség átmeneti jellegében bízva – ezzel a foglalkoztatási formával igyekeztek kezelni a jövedelem nélkül maradt családok problémáit a szocializmus utolsó éveiben. A közhasznú foglalkoztatás a rendszerváltást követően az önkormányzatok szervezésében a legnagyobb létszámot érintő „aktív munkaerő-piaci eszközzé” vált, s maradt egészen napjainkig.

A közhasznú munka nemzetközileg elfogadott *definíciója* szerint: „a közhasznú foglalkoztatás, mint a munkanélküliség alternatívája, az állástalanok munkaerő-piaci reintegrációját átmenetileg biztosító kényszermegoldás, amely a piaci erők természetes munkahelyteremtő képességének az elégtelensége miatt, a versenyszféra működését nem zavaró módon hoz létre közpénzek támogatásával pótlólagos munkaalkalmat a közületi és nonprofit szektor közérdekű feladatainak ellátására. Résztevői csak állami munkaügyi szervezetek által kiközvetített munkanélküliek lehetnek” (FREY 1993: 30).

A közhasznú munkások többsége (80,3%-a) a 2008-as esztendőben is alacsony kvalifikációt igénylő kommunális jellegű munkát végzett. Egészségügyi, szociális területen a résztvevőknek csupán 4,5%-a, művelődéssel, oktatással kapcsolatos munkakörökben pedig a közhasznú munkások 3,5%-a dolgozott. A nehéz fizikai munka azért is kiemelendő, mert az adatok elemzése során kiderül, hogy a közhasznú program résztvevőinek korösszetételét az idősebb munkavállalók határozzák meg. A férfiak körében 41,7% a 45 év feletti aránya. Az 50 év fölöttiek körében még inkább a férfiak jelenléte a meghatározó. A magas életkor mellett az alacsony iskolai végzettség is rontja a közhasznú foglalkoztatásban részt vevő munkavállalók munkaerő-piaci esélyeit. A résztvevők többsége legfeljebb 8 általános iskolai osztályt végzett (55,8%), s a támogatottak 10,2%-ának még nyolc befejezett osztálya sincsen (TAJTI 2009: 27–28).

15 Erre az 1991. évi IV. törvény a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról a számtalan módosítás ellenére máig nem biztosít jogszabályban garantált keretet.

16 A közhasznú foglalkoztatást a rendszerváltást követően először a Foglalkoztatási törvény (1991. évi IV. törvény) 16. § (3) bekezdése szabályozta, majd a 6/1996. (VII. 6.) számú, a foglalkoztatást elősegítő támogatásokról szóló MÜM-rendelet foglalta egységes keretbe.

A közhasznú foglalkoztatás szervezésében elsődleges szerepet játszó önkormányzatok, valamint önkormányzati intézmények mellett lehetőség nyílt a civil szervezetek foglalkoztatóként való bevonására is. A közfoglalkoztatási formák között ez az egyetlen, amely közvetlen szereplőként számít a harmadik szektor szervezeteire. Ezt azért szükséges kiemelni, mert a közfoglalkoztatási formák szervezésében Európában és az Amerikai Egyesült Államokban is kiemelt szerepe van a nonprofit szervezeteknek a foglalkoztatás bővítésében, s jelentős szerep hárul a piaci partnerekre is a közfoglalkoztatás keretében szervezett programok megvalósításában. A legsikeresebb példa a piaci partnerek bevonására a Szlovákiában a 90-es években megszervezett közfoglalkoztatási program, ahol az állami, önkormányzati szereplőket kizárták a közfeladatok (nagy beruházások) kivitelezésére irányuló pályázatokból, s a nyertes piaci partnereknek előírták a munka nélküli személyek közfoglalkoztatásba vonását. Különösen jelentőssé válik a program foglalkoztatási hatása 1995 után, amikor az EU által finanszírozott nagyberuházások kivitelezésénél jelentek meg a közfoglalkoztatásba vont személyek (HUDOMIET–KÉZDI 2008).

1. táblázat: A választ adók közül a követéskor munkában állók aránya a 2008. évben befejezett programoknál régióként

Régió	Munkaviszonyban nem állók			Munkaviszonyban állók képzése	Támogatott vállalkozók	Bértámogatással foglalkoztatottak	Közhasznú munkán foglalkoztatottak	Pályakezdők munkatapasztalt-szerzési támogatása
	Ajánlott képzés	Elfogadott képzés	Összesen					
Közép-Magyarország	43,7	40,3	43,5	73,2	91,0	69,8	1	100,0
Közép-Dunántúl	40,1	52,7	41,2	100,0	87,9	68,8	0,3	50,0
Nyugat-Dunántúl	44,9	48,3	45,3	93,2	82,9	72,3	1,9	0,0
Dél-Dunántúl	41,2	50,4	44,7	89,3	82,6	64,1	0,5	50,0
Észak-Magyarország	35,9	60,6	40,1	98,7	84,1	63,9	0,4	50,0
Észak-Alföld	41,5	37,4	40,8	96,1	80,9	61,4	0,5	88,9
Dél-Alföld	50,3	46,6	49,2	100,0	80,4	67,8	1,6	76,9
Összesen	42,2	48,0	43,2	93,9	83,6	65,0	0,8	74,6

Forrás: TAJTI J.: A 2008-ban befejezett aktív munkaerő-piaci programok hatékonyságának értékelése. Budapest, Foglalkoztatási és Szociális Hivatal 2009. 12. p.

Magyarországon a piaci szereplőket a közfoglalkoztatásból már első formáinak megjelenésekor kizárták. Nem szervezhetett ugyanis közfoglalkoztatást az, aki a végzett tevékenységért ár- és díjbevételekben részesült.¹⁷ Vagyis elsődlegesen

17 Ft. 16/A § (1) bek. d) pont: a foglalkoztató „...a foglalkoztatás által nyújtott szolgáltatás ellenértékéért más szervtől díjazásban nem részesül”.

állami, önkormányzati, s másodsorban közfeladatokat ellátó civil szervezetek véghezvették a közfoglalkoztatási programok szervezését, koordinálását. Ez jelentős mértékben befolyásolta, hogy a programok tranzitív jellege minimális mértékben érvényesülhetett, hiszen a rendszerváltást követő folyamatos államháztartási reformok és állami önkormányzati intézmények takarékosági hullámai még a meglévő munkavállalói kört is veszélyeztették. Jelentős bővülésre nem kínálkozott lehetőség.

Az aktív eszközökben részt vevők között arányait tekintve a 2008-as esztendőben is első helyen szerepelt a közhasznú foglalkoztatás. Igaz, ezek a foglalkoztatási ciklusok meglehetősen rövidek, s a résztvevők egy-egy közhasznú státuson gyakran (átlagosan negyedévente) cserélődnek. Nem csupán a résztvevők száma szerint érdemel kitüntetett figyelmet a közhasznú foglalkoztatás, hanem a ráfordítás mértékét illetően is. A 2008-as esztendő aktív munkaerő-piaci eszközökre fordítható 38 milliárd forintos keretéből több mint 11,75 milliárdot a közhasznú foglalkoztatás keretében használtak fel. Még a képzésre és a foglalkoztatást bővítő támogatásokra is kevesebbet fordítottak, mint a közhasznú foglalkoztatásra. Ha mindemellett azt is figyelembe vesszük, hogy több mint 9,5 milliárd forint volt a közmunka éves kerete, s közel 14,7 milliárd forint került ebben az évben a közcélú foglalkoztatás megszervezésére, akkor határozottan mondhatjuk: a közhasznú foglalkoztatás kiemelt szerepet tölt be az aktív munkaerő-piaci eszközök között (GÁCSNÉ 2008). S bár a forrásfelhasználás tekintetében az egyik legköltségesebb program volt, a legkisebb eredményeket hozta: az elsődleges munkaerőpiacon elhelyezkedők aránya alig 0,8% volt. Az eredményeket elemezve az Állami Foglalkoztatási Hivatal szakértője is így vélekedik: „A közhasznú foglalkoztatás magas súlya az aktív eszközök között nem tekinthető kívánatosnak, elsősorban azért, mert ez az eszköz nem tud a résztvevők számára perspektivikus, tartós megoldást nyújtani. A közhasznú foglalkoztatás befejeződésével ugyanis a résztvevők többsége ismét munkanélkülivé válik vagy újabb támogatott foglalkoztatásba kerül, s jelentős a közhasznú munkából a szociális ellátórendszerbe kerülők aránya is” (TAJTI 2008: 33).

A közhasznú foglalkoztatás dominanciája főként a fenti okok miatt nem ilyen általános Európa többi országában. A köz érdekében szervezett foglalkoztatási formák közül sokkal inkább elterjedt az, amit nálunk a közmunka fogalma ír körül.

Közmunkások Magyarországon

A közmunka, bár napjaink egyik legfiatalabb aktív munkaerő-piaci eszközeként lépett be a közfoglalkoztatások rendszerébe, már a XIX. században is fellelhető volt.

A dualizmus korában születő 1870. évi X. törvénycikk a közmunkán belül a nemzeti jelleg hangsúlyozását, erősítését szolgálta, melyben nagy szerepet játszott az 1867-es kiegyezés. Az 1870-es törvény írta elő a Fővárosi Közmunkák Tanácsának felállítását. Az akkori miniszterelnök, Andrassy Gyula gróf az új szervezet célkitűzését a következőben fogalmazta meg: „...A fővárosnak nemzeti szempont-

ból való fejlesztése” (HALMOS 1999: 12). Így került sor Budapest mai arculatának kialakítására, amiben az előbb említett intézmény jelentős szerepet játszott. A közmunka elősegítette a város fejlesztését és fejlődését. 1871-ben a közmunkatanács főforgalmi vonalak tervezésére, terek kijelölésére, nyilvános épületek felépítésére, csatornázás, vízvezetés, világítások megvalósítására, fásításra, parkosításra írt ki pályázatot, melynek eredménye többek között az Andrássy út, a millenniumi emlékmű, a földalatti vasút és az Operaház lett. A Közmunkák Tanácsának programjában ekkor a foglalkoztatás másodlagos volt. Elsődleges feladatként a városfejlesztést fogalmazták meg, a kormány ugyanis a főváros fejlesztésének támogatására alapította a Közmunkák Tanácsát, amikor is Pest, Buda és Óbuda egyesítésével, valamint az említett fejlesztések megvalósításával 1873-ra egy európai színvonalú fővárost kívánt létrehozni. A közmunkaprogram születésekor a XIX. század végén a munkaerőt a fenti feladatok ellátásához a fővárosba áramló agrárproletariátus biztosította. A nagyipar szerveződése még nem érte el azt a szintet, ami ezt a létszámot foglalkoztathatta volna, s az ellátási problémák elkerülése érdekében az állam olyan közösségi feladatok finanszírozását kezdeményezte, amelyek átmenetileg megoldották a foglalkoztatási válsághelyzetet, ugyanakkor nagyon határozott elvárás fogalmazódott meg a közfoglalkoztatásba befektetett források végtermékeivel kapcsolatban is. A piaci elvekhez híven *nem a foglalkoztatási folyamatra önmagára, hanem az annak eredményeként előállt konkrét végtermékre koncentráltak.*¹⁸

Hasonló jelenségnek lehetünk tanúi a két világháború között a nagy gazdasági világválság idején is itthon és külföldön egyaránt. Az állami beavatkozás a keynesi logikának megfelelően hozzájárult ahhoz, hogy a munkaerő a közfeladatok ellátása során megfelelő módon hasznosuljon, a korábbi munkanélküliek a munkavégzés során jövedelmet szerezzenek, s élénkítsék a belső fogyasztást – ezzel is elősegítve a kereslet-kínálat egyensúlyának újbóli helyreállítását.

A napjaikban megfogalmazott vélemények többsége megegyezik abban, hogy *a közmunkák az egyes országok gazdaságának fejlődésében jelentős szerepet játszanak. Egyrészt lehetővé teszik a gazdaság infrastruktúrájának fejlesztését, másrészt nagymértékű és állandó munkát, illetve piacot biztosítanak az ország iparának, ezáltal munkát adnak a munkásságnak.*

A gazdasági válsághelyzet idején tehát a közmunka a foglalkoztatás bővítésének egyik lehetséges formája. Erre Európában is volt példa az útépités, talajjavítás, vasúti hálózatfejlesztés stb. területén. Az USA-ban 1930-ban jött létre a Közmunkaügyi Hivatal, amely a New Deal programja keretében megrendezésre kerülő Tennessee folyó völgyének szabályozását segítette. A New Dealhez hasonló programok Németországban és a skandináv országokban is megszervezésre kerültek.

A két világháború között Magyarországon szerveződő Közmunkatanács is hasonló célokkal jött létre, s jogi értelemben nagy autonómiával rendelkező hatóság

¹⁸ A közmunka szerveződésekor tehát nem elsődlegesen azok a szociális szempontok érvényesültek, hogy kerüljön be a munkanélküli a foglalkoztatásba, és ezáltal jusson – alapvetően az elért teljesítménytől függetlenül – jövedelemhez. Az *eredményorientált foglalkoztatás* esetében fontos a teljesítmény, a hatékonyság, a szervezethez. A *tevékenységorientált programok*ban pedig mindezekkel szemben a bevonódás, az érintettség és az alapjövedelem biztosítása áll előtérben.

volt, melynek hatóköre kizárólag a fővárosra terjedt ki. 1938-ban vetődött fel az a gondolat, hogy tevékenységébe vonják be a vidéki városokat is. 1945-ben újra megalakult a Fővárosi Közmunkák Tanácsa a háborús károk rendezésére. Tevékenységét a pártharcok jelentős mértékben akadályozták, s a politikai küzdelmek 1948 végén a Közmunkák Tanácsának is a megszüntetéséhez vezettek.

Az 1996-ban újrainduló program sok hasonlóságot mutatott a századforduló előtt és a két világháború között sikeresen működő fővárosi közmunkaprogramokkal. *Céljait* tekintve is megegyezik abban, hogy a munka nélkül lévő személyek számára hasznos, társadalmilag elismert, új értéket teremtő foglalkoztatást igyekezett szervezni. A közmunka intézménye a létrejötté óta azonban több szervezési, tartalmi, gyakorlati stb. változáson ment keresztül.

A programok működésében nagy szerepet játszott az 1996-ban újra megalakított Közmunkatanács, amely elé kettős célt tűztek. Egyrészt a kormányzati foglalkoztatáspolitikai élénkítése volt a feladata, másrészt az aktív foglalkoztatás erősítése a passzív segélyezés rovására. Az alapító okirat szerint funkciója a következő területekre terjedt ki: fejlesztési programok szervezése, koordinálása, lehetőségek feltárása, költségvetési támogatások elosztása, beszámoltatás, és ellenőrzés az Országgyűlés vagy a Kormány által meghatározott célok elérése érdekében.¹⁹

Ezáltal a korábban a fővárosra koncentrált foglalkoztatás helyett napjainkban az *egész országra* kiterjedő programok megvalósulását támogatja. Főként a foglalkoztatási szempontból *többszörösen hátrányos térségekben biztosít munkalehetőséget*, és teremt új értéket a helyi és/vagy állami célok megvalósításával. A programok megvalósítására először 1996-ban *pályázhattak* a települési önkormányzatok és társulásaik, valamint a minisztériumok irányítása alatt álló közfeladatokat ellátó önálló jogi személyiségű szervezetek. 1997-ben már a települési határokat átlépve térségi, regionális programok szerveződtek társadalmilag hasznos tevékenységek elvégzésére. 1997-ben országos szinten 1374 településen, 1998-ban már 18 megyében, a települések közel egyharmadában, főként a társadalmilag-gazdaságilag elmaradott, a munkanélküliségtől sújtott településeken valósult meg a foglalkoztatás (HALMOS 1999: 16). Továbbra is a leghátrányosabb foglalkoztatási helyzetben lévő megyéket (Szabolcs-Szatmár-Bereg, Borsod-Abaúj-Zemplén, Hajdú-Bihar, Békés, Jász-Nagykun-Szolnok) érintette leginkább a program. Az igényelt támogatás meghaladta az e célra fordítható forrás nagyságát, ami szintén azt mutatja, hogy a települések nagyobb érdeklődést mutattak a közmunkaprogramok iránt.

19 A közmunkát szabályozó jogi háttérrel képező rendeletek: 6/1996. (VII. 6.) MüM-rendelet a foglalkoztatást elősegítő támogatásokról, valamint a Munkaerő-piaci Alapból foglalkoztatási válsághelyzetek kezelésére nyújtható támogatásról 49/1999. (III. 26.) Korm.-rendelet a közmunkaprogramok támogatási rendjéről. A közmunka támogatása 2001 óta már csak egyedi pályázat útján történhet, és a munkaerő-piaci szempontból leghátrányosabb településeket és térségeket, valamint társadalmi csoportokat részesíti előnyben. Támogatási rendjét a 49/1999. (III. 26.) Kormányrendelet tartalmazza. A közmunkát legújabbban a 199/2008. (VIII. 4.) sz. Kormányrendelet a közmunkaprogramok támogatási rendjéről szabályozza. A közmunkaprogramok finanszírozása pályázati eljárás alapján a központi költségvetési forrásból történik. A vissza nem térítendő támogatás a foglalkoztatott személyek munkabérére, a munkaalkalmassági vizsgálat költségeire, a munkaruha, egyéni védőeszköz, továbbá kis értékű tárgyi eszközök költségeire terjedhet ki. További feltétel, hogy a támogatott szervezet az igényelt támogatás 10%-ával hozzájárul a megvalósításhoz, legalább 100 fő foglalkoztatását vállalja, a támogatás összeg 80%-át a foglalkoztatottak munkabérére és járulékeinak kifizetésére fordítja, illetve a programot tekintve más központi költségvetési támogatásban nem részesül.

A legfőbb célkitűzés volt a kilencvenes években is, mint az előző században, hogy a munkából kieső személyek számára hasznos, a társadalom számára is elfogadható, új értéket létrehozó foglalkoztatási forma szerveződjék. A szándék ellenére a megvalósításban alapvető különbséget tapasztalunk a két korszak között. A Pest, Buda és Óbuda egyesülését támogató Fővárosi Közmunkák Tanácsa (1870) szervezte a főváros képét ma meghatározó nagy beruházások jelentős részén a közmunkások foglalkoztatását. A századforduló közmunkásai nem csupán segédmunkásként dolgoztak a nagyszabású építkezéseken, hanem sok esetben szakmailag igényesebb munkaköröket is betölthettek. A közmunka eredménye így legtöbbször látványos volt, s a foglalkoztatási forma a közösség, a társadalom számára általánosan elfogadott, elismert tevékenységgé vált. A közfoglalkoztatás szervezésekor a legtöbb európai ország ma is ilyen célokat – nagyberuházások, infrastrukturális fejlesztések stb. – állít az elvégzendő munkák középpontjába. A kilencvenes években induló, napjainkban is szervezett közmunka gyakorlata azonban Magyarországon alapjaiban eltért ettől.

A különbség nem csupán abban érhető tetten a XIX. századi programhoz vagy az európai közfoglalkoztatási modellekhez képest, hogy napjaink közmunkája nem érintkezik a piaci szereplőkkel, hanem abban a vonatkozásban is, hogy ma a közmunkások tevékenysége nem a fejlesztésekre, hanem a meglévő értékek megóvására koncentrálnak. *A nagyberuházásokon nincsenek jelen a közmunkások!* Jelentős mértékben változott a közmunkával szemben megfogalmazott közmegítélés is. A vélemények sokszínűek.²⁰ Az egyik csoport szerint a közmunkások olyan tartósan munka nélkül lévő személyek, akik nincsenek már a teljesítőképesség elfogadható szintjén, s szaktudással a legtöbb esetben nem is rendelkeznek – ezért még a jogszabályi kötöttségek feloldása esetén sem foglalkoztatnák szívesen a piaci szereplők a közmunkásokat. Más vélemények azt hangsúlyozzák, hogy nem csupán a teljesítőképesség, hanem a motiváció hiánya is akadályozza a közmunkásokat abban, hogy komoly munkát, szakértelmet igénylő feladatot bízzanak rájuk. Vannak olyan vélemények is, hogy a közmunka – különösen az ország keleti felében – a romák foglalkoztatására irányuló munkaerő-piaci eszköz, melynek nem az a célja, hogy új értéket termeljen, hanem hogy a szociális ellátásra való jogszerző időt legyen hol megszereznie a különben munkából/szociális ellátásból kiszoruló társadalmi rétegnek.

A közmunka keretében foglalkoztatott személyek többsége férfi. Ez főként a munka jellege miatt alakul így, a közmunkák keretében a legtöbb esetben ugyanis nehéz fizikai munkát kell végezni. A tevékenység jellege, s nem utolsósorban a szaktudás hiánya nagymértékben akadályozta, hogy a közmunkaprogramokon belül kedvezőbb nemi arány alakuljon ki. A közmunkákban a 40–49 éves kor közötti korosztálynak a legmagasabb a részvételi aránya, a közmunkások 31,3%-a

²⁰ Az itt megfogalmazott vélemények az aktív munkaerő-piaci eszközökkel kapcsolatos kutatások során készült interjúk összegzése alapján kerültek kiemelésre. (Háttéranyagként a szerző által vezetett következő kutatások zárótanulmányai szolgáltak: „A közmunkaprogramok foglalkoztatási és gazdasági hatásai Magyarországon” c. kutatás, 1999–2001, megbízó: Országos Közmunkatanács Titkársága; „A komplex, integrált és differenciált kísérleti foglalkoztatási programok”, 2001–2002, megbízó: OFA; „Küzdölem a munka világból való kirekesztődés ellen”, 2004–2006, ESZA-PHARE; „A szociális és foglalkoztatási szolgálatok közötti együttműködés”, 2007–2008, megbízó: SZMI.)

ebből a korcsoportból kerül ki. 50 év fölötti a foglalkoztatottak csak 15,3%-a, s pályakezdőként is (24 éves korig) csupán 13% kapcsolódik be a munkába. *Békés és Jász-Nagykun-Szolnok megyékben a két szélső korosztály részvétele igen magas*, Borsod-Abaúj-Zemplén, Jász-Nagykun-Szolnok és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyékben a 24 év alattiak részvétele kiugróan magas a többi megyéhez képest (Borsodban meghaladja a 40%-ot!).²¹ Ezek a megyék a legmagasabb munkanélküliségi rátákkal vezetik az országos listát. Az elhelyezkedési gondok nem korlátozódnak az idősebb, szakképzetlenebb munkavállalókra, itt a fiatalabb és szakképzettebb munkaerőnek sem kínálik munkalehetőség a versenyszférában. Az ÉK-i megyék foglalkoztatási gondjaikat tehát még a pályakezdők esetében is csak a közmunka keretein belül tudják enyhíteni. Vas, Győr-Moson-Sopron és Tolna megyékben ugyanakkor a 24 év alattiak részvételi aránya a közmunkaprogramokban nem éri el az 5%-ot. A kedvezőbb munkanélküliségi rátával rendelkező megyék így alapvetően nem a pályakezdők problémájának kezelésére használják a közmunkaprogram kereteit, hanem az 50 év fölöttiek munkába vonására. A Tiszától keletre lévő programokban a munkanélküliek tehát az átlagos életkornál lényegesen fiatalabbak, míg a Dunától nyugatra lényegesen idősebbek.

A programok profilja és a közmunkások kormegoszlása is érdekes összefüggést mutat. A középület-felújítás és az árvízvédelem egyértelműen a fiatalabb kohorszok programja. A „vízválasztó” itt a 35 éves életkor, a környezetvédelmi programok főként a 35 fölöttieket fogadják be. A közúthálózat fenntartását vállaló programok esetében a legkiegyenlítettebb a korszerkezet. Az árvízvédelmi és középület-felújító programok esetében legalább két tényezőre vezethető vissza a fiatal korstruktúra. Egyfelől nem szabad megfeledkezni a földrajzi megoszlásról. Típusát tekintve a keleti régióban több árvízvédelmi programmal találkozunk, s itt a magasabb munkanélküliségi ráták miatt eleve több fiatal kerül be a programba. A másik tényezőt a programvezetőkkel készített interjúk során a megkérdezettek hangsúlyozták: itt lényegesen nehezebb a fizikai megterhelés, mint egyéb programokban, s az idősebb generáció már nem bírja erővel a feladatok ellátását. A 19 év alattiak főként betanított és segédmunkát végeznek.

A közmunkaprogramban részt vevők közel harmada korábban jövedelempótló támogatásban, szociális ellátásban részesült, vagyis tartósan munka nélkül volt. A résztvevők közel fele olyan regisztrált munkanélküli volt, akinél a munkanélküliség időtartama nem haladta meg az egy évet. A tartósan munka nélkül lévők alacsony részvételi arányát a fentiekén túl a kutatás eredménye szerint részben az is magyarázza, hogy a rendszeres szociális segélyben részesülők jelentős része nincs abban az állapotban, hogy nehéz fizikai munkát tartósan el tudjon látni.

A közmunkások legfontosabb statisztikai jellemzőinek áttekintése után a réteg jellemzői a következőkben foglalhatók össze: férfiak, alacsony jövedelmi kategóriában, akik betanított munkásként dolgoznak. Az ország keleti felén inkább fiatalok

²¹ Az adatok forrása a szerző 1999–2001 közötti követő vizsgálatai a közmunkások teljes mintájának nyilvántartása alapján. A követő vizsgálatra a megbízást az Országos Közmunkatanács Titkársága adta. A kutatás keretében valamennyi közmunkába bevont foglalkoztató és munkavállaló adatlapot töltött ki, melyben a legfontosabb szociodemográfiai mutatóira kérdeztünk rá.

és középkorúak, a nyugati felén inkább idősebbek. Többségük regisztrált munkanélküli státusból érkezik, nem tartós munkanélküli, az ellátó rendszerben „körbeforgó” (közmunka-járadék–szociális támogatás–közmunka). Annak ellenére, hogy a közhasznú és a közcélú foglalkoztatással összevetve a közmunkában jelenik meg legmarkánsabban a programszerű működés elve és a mérhető teljesítménykövetelmény, a közmunka sem tudja átlépni az ínségmunka kereteit. *A közmunka a peremhelyzetű, de jó fizikumú munkavállalói csoportok szezonális foglalkoztatásával vált, ahol a produktivitásra vonatkozó elvárások a jóléti szempontok mögött csak másodlagosak. A támogatott programokban többnyire a legreménytelenebb, legkilátástalanabb helyzetben lévő munkanélkülieket foglalkoztatják, és ezen belül is magas a romák aránya (HALMOS 1999). A munkavállalóként részt vevők tehát sem képzettség, sem társadalmi státus, sem kapcsolatrendszer tekintetében, sem a munkatapasztalatot illetően nem rendelkeznek azzal a tőkével, amivel az elsődleges munkaerőpiacon is elvárt produktivitást állíthatnánk elsődleges követelményként eléjük. Függetlenül tehát attól, hogy a politika s a köznyelv e foglalkoztatási forma esetében a közmunka megjelölést használja, lényegi vonásai nem különböznek az ínségmunkától. A segély/jövedelem feltétele itt is a végzett munka.* Ennek formája: nehéz fizikai munka, többnyire a szabadban, az időjárás viszontagságainak kiszolgáltatottan, a „köz szemé előtt”, sokszor megalázónak minősített körülmények között végzett tevékenység, alacsony presztízsű feladatok ellátása, akárcsak az ínségmunkák esetében. Célja, illetve hasznossága is sok tekintetben az ínségmunka sajátosságait tükrözi vissza. Itt is megkövetelhetnek bármilyen értelmetlennek tűnő munkát a segélyfizetés „legitimálására”, s azért, hogy a végzett tevékenység visszatartsa a munkavállalót attól, hogy veszélyeztesse a fennálló gazdasági rendet. Emellett meg lehet vonni azoknak a személyeknek a további ellátását, akik a felajánlott munkavégzést nem fogadják el. Érvényesül továbbá a jövedelem és a munkakörülmények terén a „kevésbé választhatóság elve” is, hogy „semmilyen tekintetben ne legyen vonzó” a nyílt munkaerő-piaci lehetőségekkel szemben a felajánlott közmunka. Mivel a produktivitás a napjainkban szervezett közmunkáknál sem elsődleges elvárás, sok esetben a végzett munkák értelmetlenek, demoralizálóak, s messze nem töltik be azt a feladatot, hogy vagy a köz számára hozzanak létre értéket, vagy a munkavállalót segítsék vissza a nyílt munkaerőpiacra.²² A programok működéséről készült adatfelvételek nem igazolják a program hatékonyságát.²³ Mindezek eredményeként megállapíthatjuk, hogy *az ilyen körülmények között szervezett közmunkák inkább a két világháború közötti korszak „ínségmunkáihoz”, semmint közmunkáihoz hasonlíthatók. Ennek megfelelően napjaink közmunkáinak „workfare” jellege nyilvánvaló. A javakhoz való hozzáférés feltételeként állított munkavégzésről van szó, nem pedig tartósan*

22 A foglalkoztatást szabályozó jogszabályok szerint a közhasznú és a közmunka a foglalkoztatási rehabilitációt és az elsődleges munkaerőpiacra való visszatérést hivatott segíteni.

23 Az 1999-ben Budapesten (ORSÓVAI–PALOTAI–PALINKÓ 2000), majd 2001-ben 4 megyében (FAZEKAS 2001) készült adatfelvételek és a 2001-ben az Állami Számvevőszék által megvizsgált 95 település közfoglalkoztatási tevékenységének eredményei azt mutatták, hogy a közfoglalkoztatási programok a tartós foglalkoztatás emelkedéséhez minimális mértéken járultak hozzá. Az MTA KTI-ben 2007-ben NAGY Gyula által vezetett kutatás azt igazolta, hogy e tekintetben a legutóbbi években sem történt változás.

fennmaradó új értéket teremtő közfeladatok ellátásáról. Így érthető, hogy miért olyan nehéz laikusként különbséget tenni a közmunka és a közhasznú munka között. A hasonló tevékenység, hasonló jövedelem, hasonló munkavállalói kör mellett elenyészőnek tűnő különbség, hogy más a program finanszírozási forrása és a szervezők köre. De maga a célcsoport, a foglalkoztatottak köre, bármelyik programban legyen is, „köz munkásként” azonosítja magát.

A közcélú munka

„A közcélú munka a települést érintő közfeladat ellátása céljából szervezett munka, amely magában foglal minden olyan tevékenységet, amelyet 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” (ÖRDÖGH 2002: 39). A fentiek arra engednek következtetni, hogy az önkormányzat által szervezhető foglalkoztatási lehetőségek között (közhasznú, közcélú, közmunka) nincs alapvető különbség a munka tartalmát illetően a jogalkotó szándéka szerint sem.

A közcélú munka a többször módosított, 1993. évi III. törvényben szabályozott, rendszeres szociális segély igénybevételének feltételei között szerepel. *Bevezetésére* 1998-ban került sor,²⁴ azonban csak 2001-től erősödött meg e közfoglalkoztatási forma szervezése (KOMKA 2004). Ennek oka a 2000. május 1-jétől alkalmazandó törvényt módosítás, amely átalakította a munkanélküliek támogatási rendszerét, s előírta az aktív korúak rendszeres szociális ellátásában részt vevők számára a munkakötelezettséget (legalább 30 nap)²⁵ (ÖRDÖGH 2002).

2009. március 31-ig a közcélú munka keretében *foglalkoztathatók* körébe tartoznak a rendszeres szociális segélyre jogosultak, a munkaügyi központtal vagy a települési önkormányzattal legalább egy évig együttműködők, valamint a rendszeres szociális segélyre az álláskeresői támogatásra való jogosultságuk miatt már nem jogosult nem foglalkoztatott személyek.²⁶ A gyakorlat azt mutatja, hogy az aktív korúak rendszeres szociális segélyéért folyamodók részére elsősorban közcélú munkát szerveznek. Így tehát csekély az esélye annak,

24 Az önkormányzatnak lehetősége volt a támogatást igénybe vevőt együttműködésre felszólítani, s közfoglalkoztatásba vonni. Az 1993. évi III. törvény 1996. évi módosításakor (1996. évi XXII. törvény az egyes szociális ellátásokkal kapcsolatos törvények módosításáról) előírták, hogy az ellátásban részesülőknek kötelező a családsegítővel való kapcsolattartás.

25 2000. május 1-jével megszűnt a munkanélküliek jövedelempótló támogatása. Ez azt jelentette, hogy a munkanélküli-járadékot kimerítők és szociálisan rászorultak részére rendszeres szociális segélyt állapítottak meg, ami az aktív korú nem foglalkoztatottak segélyezésének egyetlen formája maradt. A módosítás érintette a szociális törvényt is, ugyanis a jogszabály az önkormányzatok feladatait bővítette a rendszeres szociális segélyt kérelmező aktív korú nem foglalkoztatott személyek legalább 30 munkanapos foglalkoztatási kötelezettségével. A foglalkoztatási kötelezettség közmunka, közhasznú munka, illetve közcélú munka biztosításával teljesíthető (ÖRDÖGH 2002). Az átalakítás célja a munkaerő-piaci helyzet javítása, a helyi foglalkoztatás megszervezésének előtérbe kerülése, a munkanélküliek mielőbbi munkára ösztönzése és munkába juttatása volt. Ezt igazolja egyrészt a legalább 30 napos foglalkoztatás, másrészt a legalább egyéves együttműködési kötelezettség a helyi önkormányzattal vagy a munkanélküli központtal. (Az új szabályozás gyorsította az elhelyezkedés ütemét, mialatt az el nem helyezkedők jövétele csökkent.)

26 Az „Út a munkához program” bevezetése 2009. április 1-jén alapvetően ártira az érintett célcsoportok és az önkormányzati feladatok körét.

hogy hosszabb ideig tartson a munkavégzés, mint amennyi a törvény szerint feltétlenül szükséges (30 nap). A rövid ciklusú munkavégzés általában nem tudja hatékonyan segíteni a munkanélküliek integrációját, hiszen ennyi idő alatt sem a készségek fejlődése, sem a kapcsolatok szélesedése nem várható jelentős mértékben. Sokkal inkább *magyarázza a 30 napos ciklusokat az a szándék, hogy tesztelje a tartósan munka nélkül lévő személyek rendelkezésre állását, munkavállalói hajlandóságát*. Mivel a három közfoglalkoztatási formából itt a legrövidebb az átlagos foglalkoztatási idő, a segélyfolyósítók számára ez a legkézenfekvőbb eszköz a „munkatesztre”. Bár az önkormányzat által közfeladat ellátására szervezhető *foglalkoztatási lehetőségek* sokszínűek, a végzett tevékenységek a legtöbb esetben csak szűk körre korlátozódnak. A leggyakrabban végzett tevékenységek a következők:

- a) *személyi szolgáltatások*: házi ápolás, idősgondozás (ebédhordás, gyógyszerkiváltás, szakember felügyelete alatt házi ápolás segítése), megváltozott munkaképességűek, fogyatékosok gondozása, családsegítés; a környezet gondozása: elöregedett középületek renoválása, falugondozás, településfejlesztés, városrendezés, műemlékvédelem, közterületek védelme, gondozása;
- b) *közművelődési feladatok segítése*: közcélú szolgáltatások szervezése, hagyományörző programok lebonyolítása;
- c) *környezetvédelem*: természetvédelmi területek gondozása, környezeti károk helyreállítása, csatornahálózat rendben tartása, árvízvédelem, szelektív hulladékgyűjtés stb.

2. táblázat: A közcélú foglalkoztatás működési adatai

Év	Előirányzat	Felhasználás		Foglalkoztatottak száma (fő)				
		Millió Ft	%-ban	Teljes munkaidő	Rész-munkaidő	Alkalmi munkavállalói könyvvel	Összesen	Havi átlag
2000*	3 773,0	1 156,6	30,6	4 068	1 406	n. a.	5 474	456
2001	10 488,2	5 904,3	56,3	87 140	29 603	n. a.	116 743	9 728
2002	14 565,6	9 377,2	64,3	112 834	39 986	n. a.	152 820	12 735
2003	13 000,0	12 134,7	93,3	142 027	47 346	817	190 190	15 849
2004	15 120,0	14 402,3	95,2	155 789	62 366	1 449	219 604	19 300
2005	15 120,0	14 420,6	95,3	127 356	61 920	1 826	199 981	16 665
2006	12 618,0	12 359,1	97,9	109 822	48 071	2 403	183 927	15 327
2007	15 120,0	14 667,4	97,0	124 272	71 237	4 233	199 742	16 645
2008	15 073,7	14 851,4	98,5	121 164	68 184	5 760	195 096	16 258

* A törvény szerint a közcélú foglalkoztatás bevezetésének időpontja 2000. május 1.

Forrás: SZMI 2009

Kistelepüléseken az önkormányzat általában kizárólag olyan munkát tud felajánlani, amely nem kíván különösebb szakértelmet, iskolai végzettséget. Ebből

az következik, hogy az alacsony iskolai végzettségű, illetve iskolázatlan munkanélkülieknek az önkormányzat által felajánlott munkát szinte minden esetben el kell fogadniuk, ha jövedelemhez akarnak jutni.²⁷

A közcélú foglalkoztatás indulásakor az önkormányzatok felkészületlenek voltak a feladat végrehajtására, 2001-től már intenzívebb volt a szervező munka. Lehetőségeikhez képest gondoskodtak a tárgyi feltételekről, a munkavégzéshez szükséges anyagokról, a lokális foglalkoztatás szervezeti kereteiről, bár még mindig nagy volt a bizonytalanság és a tájékozatlanság. Ennek oka, hogy a korábról ismert közhasznú és közmunka gyakorlatát az önkormányzatok többsége elegendőnek tartotta a helyi foglalkoztatási gondok kezeléséhez. Manapság azonban a foglalkoztatást szervező önkormányzatok száma lényegesen bővült, a közcélú foglalkoztatás jelentős aktív eszköze az önkormányzatok szociálpolitikájának, akik közfeladataik egy részét ezzel a foglalkoztatási formával látják el. Ennek ellenére a közcélú foglalkoztatás nem szorítja ki a közhasznú foglalkoztatást, noha a finanszírozása kedvezőbb (ÖRDÖGH 2002).

A foglalkoztatás megszervezését főleg a polgármesteri hivatalok látják el, végrehajtói általában a szociális ügyintézők, kisebb településeken a polgármester vagy a jegyző, míg a nagyobb városokban a közhasznú társaságok végzik a foglalkoztatással járó teendőket. A közhasznú és a közcélú programok esetében „a támogatható tevékenységek fokozatos bővülése, a pályázati feltételek lazasága, és az ellenőrzés szinte teljes hiánya a nagyobb települések önkormányzatai számára lehetővé teszi, hogy alapfeladatokat és közérdekűnek nem minősülő feladatokat is tartósan közmunkásokkal oldjanak meg” (FAZEKAS és mtsai 2007: 89). Ugyanakkor a *foglalkoztatás nehézségei* között szerepel a munkafegyelem megsértése, az igazolatlan távollét, 3-4 nap munka után betegség jelentése, a munkából való kizárás alkoholizmus miatt. A nehézségek egyrészt abból származnak, hogy ezeknek a személyeknek jó része nem végzett rendszeres munkát, valamint munkavállalásának célja csak a segélyezési rendszerben maradás. *A szakértők sok esetben hangsúlyozzák, hogy a legtöbb önkormányzat esetében a közcélú foglalkoztatás legfőbb funkciója a szűrés, ugyanis csak a valóban dolgozni „akarók” fogadják el a felajánlott munkát.*²⁸

Összességében elmondható, hogy a közcélú foglalkoztatás, mint aktív munkaerő-piaci eszköz, nem az alacsonyan képzett, rossz munkaerő-piaci pozíciókkal, elégtelen munkatapasztalattal rendelkező munkavállalói kör nyílt munkaerőpia-

27 A közcélú foglalkoztatás megszervezése önkormányzati kötelezettség, amelyhez az állam kötött felhasználású foglalkoztatási támogatással járul hozzá, fedezetét a Munkaerő-piaci Alapból a központi költségvetésbe e célra átadott összeg biztosítja. Ha a felelős szervezetet nézzük, akkor korábban az FMM csak a közhasznú, míg az ESZCSM csak a közcélú munkára látott rá hatáskörén belül, azonban ez ma már az SZMM feladata (КОМКА 2004). Eltérés a közhasznú munkától, hogy az önkormányzatoknak könnyebb hozzájutniuk a közcélú foglalkoztatás kiadásainak fedezetéhez; a dolgozók után díjbevételeiben részesülhet a munkáltató, azonban a támogatást csak a települési önkormányzat igényelheti vissza, de a munka szervezésével megbízhat más szervet is.

28 A foglalkoztatás visszatartásának indoka között szerepel a kedvezőtlen fizikai, illetve mentális állapot, valamint az illegális munkavállalás, ami csak a munka folyamán derül ki. A munkavállalást motiválhatja a munkabér (magasabb a segély összegénél), a munkavégzés lehetősége, nincs szükség ingázásra, ami különösen a családanak jelentene gondot, illetve referenciaként használható fel a közcélú munkával eltöltött idő egy új munkahelyre történő jelentkezéskor. További motiváló tényező lehetne a jól végzett munka jutalmazása, a munkavégzéshez szükséges eszközök megléte, a foglalkoztatási tapasztalat. A minimálbér összegének megemelése ösztönzőleg hatott a közcélú munkavégzés elvállalására is.

con való integrációját szolgáló foglalkoztatási forma. Az átlagosan rövid foglalkoztatási időtartam, a foglalkoztatók önkormányzatra és annak intézményeire korlátozódó köre, a végzett munkák jellege, presztízse nem segíti a továbblépést.

A települési önkormányzatok jelentős forráshiánnyal rendelkeznek, aminek kiegyenlítésére, a közfeladatok „támogatott formában történő ellátására” rendszeresen alkalmazzák a közcélú munkakörben szervezhető munkaerőt. A munkanélküliek foglalkoztatásba vonása ennek érdekében szerveződik, s kettéválík a szociális segélyezettek köre. *Kialakul a stabil feladatellátók szűk rétege* a közcélú foglalkoztatáson belül, míg a többiek nem, vagy csak maximum 30 napra férnek hozzá a foglalkoztatáshoz.

A foglalkoztatásba való visszavezetés a közcélú program esetében is csupán manifeszt cél. A döntéshozók sem a munkavállalók készségeit, képzettségét, sem munkaerő-piaci, sok esetben demográfiai szerkezetét nem tartják alkalmasnak arra, hogy kilépjenek az elsődleges munkaerőpiacra. Másfelől – még ha a munkavállaló oldaláról a kedvező feltételek biztosítottak lennének is – az elsődleges munkaerőpiacot, amely a 90-es évek óta jelentősen leszűkült, sem tartják megfelelően szélesnek ahhoz, hogy a közfoglalkoztatás célcsoportját a támogatott foglalkoztatást követően átvegye. Nem a leendő foglalkoztatás, a munkanélküliek elsődleges munkaerőpiacra való visszavezetése tűnt tehát az elsődleges célnak, hanem az a *latens cél, amely a 90-es évek eleje óta* – ki nem mondottan ugyan, de – számos alkalommal *egyértelműen megmutatkozott, s máig az maradt: a forráshiánnyal küzdő önkormányzati szektor közfeladatainak ellátása támogatott munkaerő biztosításával* úgy, hogy az elsődleges munkaerőpiacról kiszoruló munkavállalók körében meglévő jövedelemhiányt és az abból adódó társadalmi feszültséget is csökkentse. A közcélú foglalkoztatás mindemellett hatékonyan tölti be a munkateszt funkcióját is.

A közfoglalkoztatás összefoglaló jellemzése

A közfoglalkoztatási programok foglalkoztatási hatékonysága meglehetősen kérdéses. E foglalkoztatási formák tranzit jellegét – több országban, több programban elvégzett mérést követően – sem sikerült igazolni. A sikeres elsődleges munkaerő-piaci kimenetek arányát a szakértők eltérő módon, de nagyon alacsony százalékban (1–7%) mérték. Mindemellett úgy tűnik, a döntéshozók számára a közfoglalkoztatás még így is betölti feladatát: a passzív ellátásra fordítandó költségek csökkentését a rendszerbe kerülők számának korlátozásával, az alacsony motiváltságú személyek kirekesztésével, a rendszerben lévők alacsony díjazásával, s a munkakörülmények és a munkavégzés feltételrendszerének alacsony költségeken történő biztosításával. A munkavállalókon, azok munkafeltételein, jövedelmén való spórolás, a támogatott foglalkoztatás átlagosan rövid ideje, a humánerőforrásba történő beruházás elmaradása újabb bizonyítékok arra, hogy *a közfoglalkoztatási formák elsődleges célja nem a tartós munkanélküliségből kivezető út biztosítása.*

A fenti jellemzők miatt az Európai Unió legtöbb országában a közhasznú foglalkoztatást a foglalkoztatáspolitikai zsákutcájának tekintik, s a „workfare”

típusú aktív eszközök sorába utalják, melynek elsődleges eleme a „kényszer” és a munkateszt, nem a képessé tevés és a valódi lehetőségek biztosítása az elsődleges munkaerőpiacra való kimenetek felé.

Svédországban az ideiglenes közhasznú foglalkoztatást a foglalkoztatáspolitikai anticiklikus elemeként kezelik. Gazdasági fellendülés idején az eszköz által érintettek aránya nem éri el a munkanélküliek fél százalékát, de a hanyatlás időszakában sem haladja meg a másfél százalékot (Carruth 1994: 49). Főként olyan álláskeresőknél ajánlják, akik a széles körben alkalmazott többi munkaerő-piaci program – képzés, tanácsadás – segítségével sem képesek munkába állni. Fókuszban itt is azok a marginalizálódó munkaerő-piaci csoportok vannak, akik nem tudnak integrálódni a munka világába. A foglalkoztatás átlagos időtartama fél év. Bár a skandináv jóléti modellben szélesebb körű a foglalkoztatás, s 8% alatti a munkanélküliség, a közhasznú foglalkoztatás idejét követően *a résztvevők közel fele ott sem tud elhelyezkedni a nyílt munkaerőpiacon.*

Valamennyi közfoglalkoztatási formával kapcsolatban elmondhatjuk tehát, hogy a munka nélkül lévők társadalmi, munkaerő-piaci integrációját a befektetésekhez mérten csak kis mértékben szolgálják. 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 a közcélú foglalkoztatás szervezésével, széles körű alkalmazásával így teremtenek pótlólagos forrásokat a kötelező feladatok ellátáshoz, s csupán másodlagos hozadéknak tekintik, hogy a rendszeres szociális ellátásban részesülők számára az ellátás folyósításához szükséges jogszerző időt is biztosítják a közfoglalkoztatás által.²⁹ Az Állami Számvevőszék 2002-es vizsgálatában már felhívta a szakminisztérium figyelmét erre az ellentmondásra és az alacsony hatékonyságra, de lényeges változás nem történt. A szakminisztérium jóváhagyásával *a közhasznú és a közcélú foglalkoztatás elsődleges „kedvezményezettje” az önkormányzat. Ezt a forrást a központi forrásosztók csak annak árán biztosítják, ha az önkormányzatok hajlandóak egyfelől „munkatesztként” alkalmazni az általuk szervezett foglalkoztatási formákat, ezzel is csökkentve a jóléti ellátásban részesülők számát s a központi költségvetés terheit, másfelől – a passzív ellátások széles körű elterjedését megakadályozandó és a visszatartó hatást erősítendő – feltételekhez, munkavégzéshez kötik a megélhetéshez szükséges segélyeket, az önkormányzat folyósította jóléti ellátásokat.*

²⁹ Az egyes térségekben, megyékben eltérő mértékben szervezik meg a közcélú foglalkoztatást, hiszen számos tényező befolyásolja a tartós munkanélküliek létszámát. Ebből adódóan a hátrányos helyzetű, elmaradott régiókban (Észak-Alföld, Észak-Magyarország) ez a foglalkoztatási forma szükséges megoldásként szerepel a helyi foglalkoztatási gondok enyhítésére. Ez azt jelenti, hogy ahol települések nem használják ki az állami költségvetés által biztosított forrást, ott nem a hiányzó szükséglet áll a háttérben, hanem a helyi képviselő-testület magatartása vagy az önkormányzati vezetők szemlélete. A foglalkoztatásban részt vevők megoszlásában a községek dinamikusabbak, mint a városok. Ezen belül is a főváros foglalkoztatottjainak a száma alacsony. A megyék közül változatlanul a legjobb mutatóval Borsod-Abaúj-Zemplén megye rendelkezik, ezt követi Szabolcs-Szatmár-Bereg és Hajdú-Bihar megye. 2000-ben az említett megyékben az önkormányzatok 88%-a szervezte meg a közcélú foglalkoztatást. Ezekben a megyékben országos viszonylatban magas a munkanélküliség, és az ott élők szociális helyzete kedvezőtlen (GACSNE 2001). A kedvező gazdasági helyzetben lévő nyugati megyék és a főváros önkormányzatai kevesebb közcélú foglalkoztatást szerveznek, mint az északi megyék önkormányzatai.

Mindezek mellett *a közmunka az állam szezonális foglalkoztatásának bázisát adja* (árvízvédelem, katasztrófaelhárítás, közútfenntartás, vasútkarbantartás stb.).

A jelenleg szervezett közfoglalkoztatási formák többségében a munkavégzés jellege, a végzett munka elismerése, a foglalkoztatás körülményei nem sokban különböznek a XX. század elején ínségmunkaként megismert pénzkereseti lehetőségtől. Az állam és az önkormányzatok számára ez rövid távon kettős haszon,³⁰ hiszen a közfoglalkoztatottakkal végeztetett tevékenység lényegesen olcsóbb, mint a szabad piacon megrendelt feladatellátás, s még a szociális ellátásra fordítandó összeg is megmarad.

A közfoglalkoztatási formák jellemzője, hogy a „jóléti típusú” foglalkoztatási formák közé tartoznak, jórészt központi költségvetésből vagy elkülönített pénzalapokból finanszírozottak, az álláshelyek élettartama rendkívül rövid, csak átmeneti foglalkoztatás megszervezését teszi lehetővé. A rövid ideig tartó jóléti foglalkoztatási formák tartósan magas aránya évről évre biztosítja az állástalan helyzetből a (köz)foglalkoztatásba belépők magas számát, s ezzel *javítja a tartósan munka nélkül lévő személyek arányára vonatkozó statisztikát*, ami a nemzetközi összehasonlítás során egy ország foglalkoztatási helyzetének jellemzésekor meghatározó mutató.

A közfoglalkoztatás finanszírozása az állam számára azonban egyre többet kerül. Ezt támasztja alá az a tény is, hogy míg az ezredforduló előtt a közfoglalkoztatásra fordított költségvetési források mértéke nem érte el az évi 10 milliárd forintot, addig a 2002–2005-ös évekre ez a támogatási forma a korábbinak csaknem a háromszorosára nőtt, pl. 2002-ben 26,9 Mrd forint, 2005-ben 34,3 Mrd forint volt (FAZEKAS és mtsai 2007: 88). A 2009-es költségvetésben már 49 milliárd forint került elkülönítésre erre a célra, de a tényleges felhasználás meghaladta a 100 Mrd forintot.

A rendelkezésre álló mérési eredmények egybehangzóan állítják, hogy *legerősebb kontrollszerepük a közfoglalkoztatási formáknak van, és a kötelező jelleg is itt érvényesül a leginkább* az összes aktív munkaerő-piaci eszköz közül. Előírt kötelesség, a jóléti ellátás feltétele. Komoly szakmai viták folynak róla, de abban egyetértés alakult ki, hogy *elsődlegesen arra szolgál, hogy tesztelje a munkanélüliek munkavállalási hajlandóságát*. A program sikeres kimenetele esetén a szervezők a közfoglalkoztatástól tehát nem a támogatott vagy a nyílt munkaerőpiacon való elhelyezkedést várják, hanem a segélyben részesülők számának csökkenését s *annak megerősítését, hogy a társadalom tagjai számára a társadalmi javakhoz való hozzáférés csak munkavégzéssel biztosított*.

³⁰ Feltételezzük, hogy csak rövid távon, hiszen a folyamatosan alacsonyan tartott jövedelem a munkavállaló munkavégző képességének lényeges csökkenésével jár, s az érintettek előbb-utóbb elveszítik maradék munkavégző képességüket is, hogy munkaképtelenként a szociális ellátásokban jelenjenek meg.

Irodalom

- Borisza Gy. (1988): *Közhasznú munka-közhaszon. Esettanulmány a közhasznú munkavégzésről egy megye tapasztalatai alapján*. Budapest: ÁBMH Kutatóintézet.
- Borisza Gy.–Csuhaj V. I. (1989): Foglalkoztatáspolitikát érdekegyeztetéssel? *Munkaügyi Szemle*, 11.
- Carruth, A. (1994): Az állam szerepe a foglalkoztatáspolitikában és a munkaerőpiaci programokban az Egyesült Államok, az Egyesült Királyság, Svédország és Németország példáján. In: *Foglalkoztatáspolitikai és munkaerőpiaci programok Közép- és Kelet-Európában (valamint néhány piaccgazdaságban)*. Az ILO és a Munkaügyi Minisztérium közös konferenciája. Budapest, 1994. június 2–4.
- Castel, R. (1998): *A szociális kérdés alakváltozásai. A bérmunka krónikája*. Budapest: A Szociálpolitikai Értesítő Könyvtára – Max Weber Alapítvány – Wesley Zsuzsanna Alapítvány – Kávé Kiadó.
- Csoba J. (1995): „Mi van a járadék után ... ?” In Valuch T.–Püski L. (szerk.): *Hatalom és társadalom a XX. századi magyar történelemben*, 662–678. Budapest: 1956-os Intézet–Osiris Kiadó.
- Csoba J. (2002a): Az önkormányzatok feladatvállalása a helyi munkaerőpiaci programok szervezésében. In Landau E.–Ulicska L. (szerk.): *Szociális-jogbiztonság*, 167–177. Debrecen: SZOFA Alapítvány.
- Csoba J. (2002b): Önkormányzati foglalkoztatási feladatok megvalósítása civil szervezetek közreműködésével. In Landau E. (szerk.): *Utak és lehetőségek az egyenlő esélyek megteremtésére*, 213–215. Budapest: SZCSSM.
- Degré Lajos jegyzetei a közveszélyes munkakerülőkről szóló 1913. évi XXI. törvénycikkhez. In: *Bűnügyi Szemle Törvénytára*, 1914. Pécs. [I. Ulicska 1997].
- Esztergár L. (1936): *A szociálpolitika tételes jogi alapja*. Pécs: Kultúra Könyvnyomdai Műintézet.
- Esztergár L. (1941): *Társadalomépítés*. Különlenyomat a „Sorsunk” 1–2. számából. Pécs: Dunántúl Pécsi Egyetem Könyvkiadó és Nyomda Rt.
- Evans, P. (1995): Linking welfare to jobs: workfare, Canadian style. In Sayeed, A. (szerk.): *Workfare: Does it work? Is it fair?* Montreal: Institute for Research on Public Policy.
- Fazekas K.–Cseres Gergely Zs.–Scharle Á. (2007): *Munkaerőpiaci Tükör*. Budapest: MTA Közgazdaságtudományi Intézet, OFA.
- Fazekas K.–Köllő J. (2008): *Munkaerőpiaci Tükör*. Budapest: MTA Közgazdaságtudományi Intézet, OFA.
- Féja Géza (1938): Pestszenterzsébet: parasztok, proletárok és választási rejtelmek városa. *Magyarország*, február 8.
- Frey M. (1993): A közhasznú foglalkoztatás munkaerőpiaci hatásai. *Munkaügyi Szemle*, 37. évf. 5. sz. 30–37.
- Fülöp E. (2006): *A magyarországi munkaerőpiac 2006*. Budapest: OFA.
- Gács Gy.-né (2001): Van esély visszakerülni a munka világába? *Munkaügyi Szemle* (45): 9.

- Gács Gy.-né (2009): *A közfoglalkoztatás adatai*. <http://www.humszolg.hu/letoltes/gacs.ppt#271,4>. A közfoglalkoztatás adatai (2009. 06. 31.)
- Gyarmathy Chrysostom János (1845): *A dolgozó házak létrehozásának elemei és fenntartásuk feltételei*. A „Jó Pásztorról” nevezett első pesti kényszerítő dolgozóház és kápolnája felszentelésekor, január 16-án Pesten.
- Gyáni G. (1999): Könyörületesség, fegyelmezés, avagy a szociális gondoskodás genealógiája. *Történelmi Szemle* (41)1–2: 57–84.
- Halmos Cs. (1999): A közmunka múltja, jelene és jövője. *Munkaügyi Szemle* (43): 1.
- Hámori P. (2006): A magyar kormány szociálpolitikája a visszacsatolt Felvidéken és Észak-Erdélyben. In Bárdi Nándor–Simon Attila (szerk.): *Integrációs stratégiák a magyar kisebbségek történetében*, 167–185. Somorja: Fórum Kisebbségkutató Intézet, http://www.foruminst.sk/publ/disputa/7/disputa7_hamoripeter.pdf (2009. 07. 11.)
- Hudomiet P.–Kézdi G. (2008): Az aktív munkaerő-piaci programok nemzetközi tapasztalatai. *Kormányzás, Közpénzügyek, Szabályozás* (1): 3–37.
- Jordan, B. (1996): *A theory of poverty and social exclusion*. Cambridge: Polity Press.
- Kluve J.–Lechman, H.–Schmidt, C. (1999): Active Labour Market Policies in Poland: Human Capital Enhancement Stigmatisation or Benefit Churing? *LICOS Discussion Paper*, 80.
- Komka N. (2004): „Merre tovább közhasznú? Közcélú?” *Munkaügyi Szemle* (48): 6.
- Lodemel, I.–Trickey, H. (2000): *'An offer you can't refuse'*. Workfare in international perspective. Bristol: The Policy Press.
- Mead, L. (1997): *From welfare to workfare: Lesson from America*. London: Institute of Economic Affairs.
- Munkanélküliség és szakszerű képzés. *A nő feminista folyóirat* 1914. 1. évf. (19): 216.
- Nagy F.–Tokaji G. (1998): *A magyar büntetőjog általános része*. 322–324. Budapest: Korona Kiadó.
- Nagy Gy. (1989): Közhasznú munka egy városban. *Szociálpolitikai Értesítő*, 1.
- Nagy Gy. (2009): *Munkanélküliség a magyar háztartáspanel eredményei alapján*. Budapest: TÁRKI. <http://www.tarki.hu/adatbank-h/kutjel/pdf/a903.pdf> (2009. 01. 11.)
- Nagyiványi Fekete Gy.: A dologház és lakói. In *Magyar Jogászegyleti Értekezések*, LXX, VII. kötet 4. füzet. Budapest: Franklin Társulat Könyvnyomdája. (I. Ulicska 1997.)
- Nathan, R. P. (1993): *Turning promises into performance*. The management challenge of implementing workfare. New York: Columbia University Press.
- O’Leary, C. (1998): Evaluating the Effectiveness of Active Labour Programs in Hungary. *Upjohn Institute Technical Report*, 98–103.
- Orsovai Sz.–Palotai I.–Pálinkó É. (2000): A közhasznú munka haszna. *Munkaügyi Szemle*, 44. évf. (12): 37–43.
- Ours, J. C. (2000): *Do Active Labour Market Policies Help Unemployed Workers to Find and Keep Regular Jobs?* IZA Discussion Paper series, No. 121.

- Ördög S.-né (2002): Kiszorítja-e a közcélú munka a közhasznú munkát? *Munkaügyi Szemle*, 46. évfolyam 1. sz.
- Pálos K. (1934): *Szegénység, szegénygondozás*. Szombathely: Martineum Nyomda.
- Shragge, E. (szerk.)(1997): *Workfare: Ideology for a new underclass*. Toronto: Garamond Press.
- Standing, G. (1999): *Global Labour Flexibility Seeking Distributive Justice*. New York: McMillan Press Ltd.
- Szalai J. (1971): A szociális munka néhány jellemzőjéről. *Alkohológia* (2)4: 171–181.
- Szikra D. (2008): A szociálpolitika másik arca. *ÉS*, LII. évf. 16. sz. április 18.
- Tajti J. (2009): *A foglalkoztatáspolitikai eszközök működése 2008-ban*. Budapest: Foglalkoztatási és Szociális Hivatal.
- Tamássi Gy. (1936): Az ínségmunka profitja. *Szocializmus*, március, 136. old.
- Temesváry Imre országgyűlési képviselő hozzászólása az 1940. febr. 8-i képviselőházi ülésen
www.nfo.arcanum.hu/onapnew/pics/a.pdf?v=pdf&a=pdf&p=PDF&id=KN-1939_4/KN-1939_4%20469&no=0 (2009. márc. 15.)
- Ulicska L. (1997): A munka, mint büntetés. *Esély* (3): 86–91.
- Ulicska L. (2001): A munkanélküliség feltalálása Magyarországon. *Korall*, ősz-tél, 37–48.
- Závada P. (1989): Esettanulmány a közhasznú munkavégzésről. *Szociálpolitikai Értesítő*, 1.
- Planas, N. R.–Benus, J. (2006): *Evaluating Active Labour market Program sin Romania*. IZA Discussion Paper Series, No. 2464.

ABSTRACT: The aim of the present study is to prove the hypothesis that those widely applied forms of public employment programmes for the social integration of long-term unemployed which were developed in Hungary – isolated from the market, state and local municipal employment oriented and centralized – are not efficient. Regarding operating principles, they are similar to the Early Modern work-houses and to the pauper work initiated to help people with no income and to protect public security. Thus they do not comply with the requirements of modern integration programmes that aim on developing employee skills and promoting entrance to the primary labour market. In the examined period, the public utility, public service, and community service programmes which are running in parallel – nevertheless had been established in the public employment system, following different regulations, aims, and intensity. They are all similar in that their primary, though latent, aim is to test the target group's willingness to work ("work-test"), to assign the persons in need of social support to the categories of deserving and undeserving, and to generate additional income for the state and municipal sector. The sustainability of this rather costly active labour market tool is questionable as it barely reaches the policy aims.