

5.4. KÖZFOGLALKOZTATÁS A VÁLSÁG ALATT

BASZALYA BALÁZS & MOLNÁR GYÖRGY

A regisztrált munkanélküliek számának növekedése, mint minden évben, így 2020-ban is, már januárban megkezdődött, de míg máskor áprilisban csökkenni kezdett, 2020-ban a járvány következtében a lezárások pillanatától dinamikusan tovább növekedett, és júniusban tetőzött (lásd 2.6. alfejezet). Elsősorban olyanok váltak regisztrált munkanélkülivé, akik jogosultak voltak az *álláskeresési járadékra* (lásd 2.6.3. *ábra*), így a járadékban részesülők száma együtt nőtt a regisztráltakéval. Az ellátás nélküli álláskeresők száma is már januárban nőni kezdett, majd az első hullámban járadékra jogosult álláskeresők három hónapos jogosultsági idejének leteltével, júliusban tetőzött. Mindeközben a közfoglalkoztatottak száma, a szokásos szezonális hullámzástól eltekintve, egyáltalán nem nőtt.

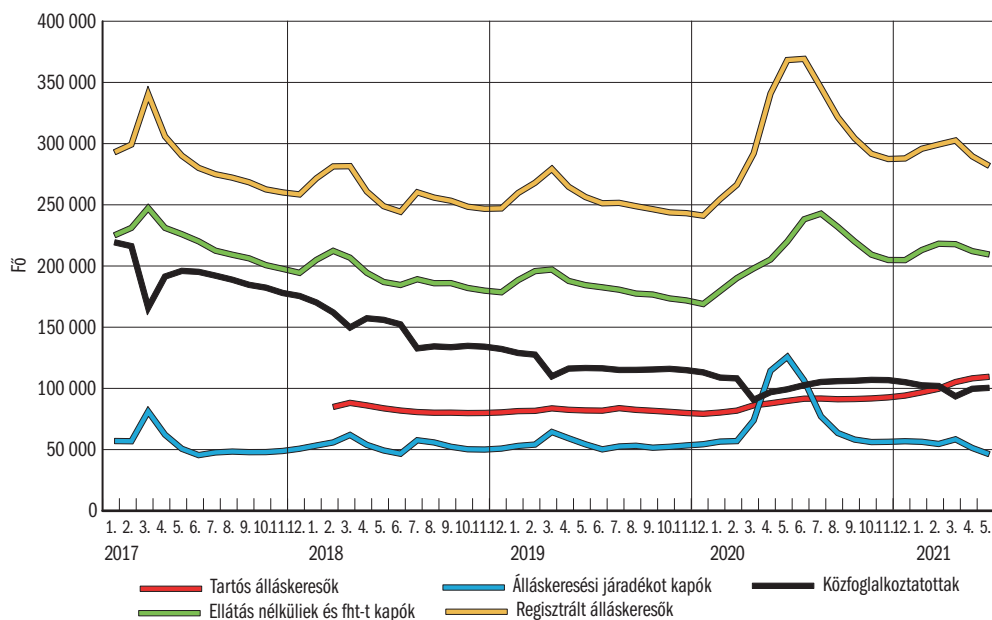
Annak érdekében, hogy a ciklikusan ismétlődő jelenségeket is lássuk, az 5.4.1. *ábra* havi adatok alapján 2017. január 1-től mutatja be a regisztrált álláskeresők, azon belül az álláskeresési járadékban részesülők, az álláskeresési ellátásra nem jogosult álláskeresők (azaz az ellátás nélküliek és a foglalkoztatást helyettesítő támogatásra jogosultak együtt) és a tartós álláskeresők, valamint a közfoglalkoztatottak számának alakulását.¹ A közfoglalkoztatás tervezési időszaka márciustól februárig tart, mindig március a közfoglalkoztatási mélypont, mert a tervezési év végén kifuttatják az előző évi programok nagy részét, és az újak nem mind indulnak azonnal. Ez a jelenség 2020-ban is megfigyelhető, de nem következett be a szokásosnál nagyobb növekedés sem áprilisban, sem a nyár folyamán, amikor elkezdett kifutni a járadék három hónapja az első hullám friss álláskeresői esetében. 2020 márciusa és 2021 februárja között több mint 10 százalékkal alacsonyabb volt a közfoglalkoztatottak létszáma, mint egy évvel korábban. Az egyetlen eltérés a korábbi évekhez képest, hogy 2020 folyamán nem csökkent tovább a közfoglalkoztatottak száma.

Az elmúlt évtizedben a közfoglalkoztatás egyszerre töltött be foglalkoztatáspolitikai, szociális és településüzemeltetési funkciókat (lásd *Molnár és szerzőtársai* [2019]). Az évtized közepén megfigyelt dinamikus növekedéshez képest 2017-től jelentősen csökkenni kezdett a közfoglalkoztatottak száma. Ebben döntő szerepet játszott az elsődleges munkaerőpiac bővülése, és hozzájárultak a kormányzatnak a közfoglalkoztatás csökkentésére irányuló intézkedései is.² Arra lehetett számítani, hogy a jelenlegi válsághelyzetben a közfoglalkoztatás ismét jelentős szerepet kap annak érdekében, hogy enyhítse az álláskeresők számának növekedéséből adódó szociális és munkaerőpiaci feszültségeket. Elsődleges kutatási kérdésünk az volt, vajon miért nem reagált a közfoglalkoztatás az álláskeresők – különösen az ellátás nélküli álláskeresők – számának növekedésére.

¹ Köszönjük *Sinka-Grósz Zsuzsanna* segítségét az adatállomány feldolgozásában.

² Lásd a 1139/2017. (III. 20.) kormányhatározatot.

5.4.1. ábra: A közfoglalkoztatottak és a regisztrált álláskeresők különböző típusai havi átlagos létszámának alakulása



Megjegyzés: A tartós álláskeresőkön a legalább egy éve álláskeresőket értjük. Az álláskeresési járadékban részesülők esetében a szüneteltetésre vonatkozó adatok csak 2019. január 1-től állnak rendelkezésre, de a szüneteltetők aránya egy ezrelék alatt van, elhanyagolható. Fht: foglalkozást helyettesítő támogatás.

Forrás: Az NFSZ adatállománya alapján saját számítás.

A koronavírus-járvány alatti, közfoglalkoztatást érintő közpolitikai elképzelések és intézkedések rekonstruálása érdekében 17 félig strukturált interjú készítettünk a foglalkoztatási intézményrendszer különböző szereplőivel, valamint közfoglalkoztatókkal. Az interjúalanyok minisztériumi tisztségviselők, megyei és járási foglalkoztatási (fő)osztályok munkatársai, valamint települési önkormányzatok polgármesterei voltak.³

Nem nőtt a közfoglalkoztatás iránti kereslet

Az interjúk egybehangzó tanúsága szerint a járvány kitörését követően a kormányzati döntéshozók és a munkaügyi apparátus megyei és járási szintjén dolgozók egyaránt arra számítottak, hogy az újonnan megjelent álláskeresők elhelyezése érdekében bővíteni kell a közfoglalkoztatást. A közfoglalkoztatási programok tervezése már előző ősszel megkezdődött, a járvány éppen akkor tört ki, amikor elindultak az új éves programok, így a már megtervezett és leszerződött programokba kellett volna belenyúlnia a kormánynak. Az interjúalanyok beszámolója szerint a Belügyminisztérium kidolgozott egy olyan előrejelző rendszert, amelynek segítségével monitorozták és modellezték,

³ Lehetőség szerint olyan interjúalanyokat választottunk, akikkel öt évvel ezelőtti kutatásunkban (*Molnár és szerzőtársai* [2018]) is készítettünk interjút, így lehetőség nyílt az összehasonlításra is. Mindenki rendkívül készségesen és nyitottan állt a rendelkezésünkre, ezúton köszönjük a közreműködésüket.

hogyan az egyes térségekben hogyan alakul a munkaerőpiaci helyzet, hol lenne majd szükséges beavatkozni a munkaerőpiaci folyamatokba a közfoglalkoztatás eszközrendszerével. Felmérték az országos közfoglalkoztatók többletigényeit, és intézkedési terv is készült arra vonatkozóan, hogy az esetlegesen megnövekedett közfoglalkoztatotti létszámot hogyan lehetne a járványügyi intézkedésekbe bevonni (például maszkkészítés, lepedőgyártás, erőszakszervezetek munkájának segítése).

2020 májusában felfüggesztették a közfoglalkoztatás csökkentését célzó, az előbbieken hivatkozott 2017-es kormányhatározat egyes pontjait, ismét megkönnyítve a közfoglalkoztatásba lépést olyanok számára is, akik szakképzettséggel rendelkeznek. Ezenkívül a frissen regisztráltaknak a közfoglalkoztatásba kerüléshez nem kellett kivárniuk a három hónapos közvetítési időszakot, illetve az elsődleges munkaerőpiacra való háromszori (vagy akár csak egyszeri) sikertelen közvetítést.⁴ A közfoglalkoztatás tervezői is arra számítottak, hogy amikor az első hullám elején munkanélkülivé vált álláskeresői járadékra jogosultak kifutnak a járadék három hónapos időtartamából, megnő az igény a közfoglalkoztatás iránt, ezért a július végi 1466/2020. (VII. 31.) kormányhatározattal ötmilliárd forinttal bővítették a közfoglalkoztatásra fordítható forrásokat. További könnyítés volt 2021-ben, hogy a korábban a közfoglalkoztatásból a túl magas adóerő-képességük miatt kizárt települések ismét lehetőséget kaptak közfoglalkoztatás szervezésére.

2017 óta a közfoglalkoztatáson belüli ügynevezett Start-programok tervezése az előző év bázisán zajlott. Ez azt jelentette, hogy ha egy adott évben a tervezett létszámkeretet átlagosan mondjuk 90 százalékos szinten tudták feltölteni, akkor a következő évi létszámkeret nem haladhatta meg ezt a 90 százalékos szintet. A 2021-es tervezés során azonban nem kellett ragaszkodni az előző év bázisán alapuló tervezéshez, lehetőség volt bővíteni. Mindezen könnyítési intézkedések és az álláskeresők számának bővülése ellenére sem nőtt a járvány hatására a közfoglalkoztatotti létszám, mert *nem nőtt a közfoglalkoztatás iránti kereslet*, sem a munkanélkülivé váltak, sem a közfoglalkoztató önkormányzatok részéről.

A foglalkoztatási intézményrendszer szereplői, illetve a települési polgármesterek ennek okait a következőkben látják. A regiszterben frissen megjelent álláskeresők számára a közfoglalkoztatás nem jelentett versenyképes alternatívát. Általában magasabb iskolai végzettséggel, nagyobb munkapasztalattal rendelkeztek, mint az utóbbi években szokásos álláskeresők, sok volt közöttük a járvány miatt külföldről, illetve a kisebb települések esetében valamelyik nagyvárosból ideiglenesen hazaköltöző. Jellemző volt, hogy a három hónap járadék leteltével inkább kivártak, de határozottan elutasították, hogy közfoglalkoztatottá váljanak, mert úgy ítélték meg, hogy ez rontja az esélyeiket az elsődleges munkaerőpiacra történő visszatérésben. A regisztráláskor a többség eleve a korábbi bérét jelölte meg bérigényként, jelezve, hogy

⁴ 1240/2020. (V. 15.) és 1344/2020. (VI. 24.) kormányhatározatok.

annál lényegesen kevesebbet nem kíván elhelyezkedni. Vannak, akik azt gondolják, hogy a közfoglalkoztatásnak stigmatizáló hatása van, és ez rontja későbbi elhelyezkedési esélyeiket.

A kivárást sokak esetében megkönnyítette, hogy valójában nem voltak teljesen munka nélkül. Tipikus megoldás volt, hogy a munkáltató csak ideiglenesen bocsátotta el alkalmazottait, azzal az ígérettel, hogy a járvány csillapultával, a lezárások megszűntével visszaveszi őket, és részben ezt az ígéretet megerősítendő, részben a csökkent mennyiségű feladatok ellátására, egyszerűsített foglalkoztatás keretében, napi bejelentéssel alkalmazta őket.⁵ Ha ez a fajta foglalkoztatás nem haladja meg havonta a tizenöt napot, akkor az illető továbbra is álláskeresőnek számít, és benne marad a regiszterben. A teljes lezárás, a gyermekintézmények zárva tartása idején ez a megoldás a gyermekesek számára is előnyös volt, mert meg tudták oldani a gyermekek felügyeletét, és ők is biztosítéknak érezték az alkalmi foglalkoztatást arra, hogy vissza fogják venni őket. Vélhetően ezt a helyzetet tükrözi, hogy miközben a foglalkoztatás jelentősen csökkent, és kismértékben csökkent az egyszerűsített foglalkoztatásban dolgozók átlagos érintett létszáma is, addig 2020. május és október között az alkalmi munkában ledogozott embernapok száma kismértékben növekedett az előző év hasonló időszakához képest.⁶

A foglalkoztatási hálózatban dolgozó interjúalanyaink véleménye szerint a járvány miatt elbocsátottak visszavételét nagymértékben megkönnyítette, hogy a korábbiakkal ellentétben olyanok foglalkoztatásához is nyújthattak bér- vagy bérköltség-támogatást, akik az utolsó munkahelyükre mentek vissza. Az egyszerűsített foglalkoztatásra történő átállás ugyanakkor gyakran „ragadós-nak” bizonyult. Az egyik járási foglalkoztatási osztályvezető arról számolt be, hogy idén tavasszal mindenkit behívtak tanácsadásra, aki a járvány valamelyik hulláma idején bekerült a regiszterbe, és még ott volt. Az derült ki, hogy mintegy felük egyszerűsített foglalkoztatás keretében dolgozik, és egyelőre nem kíván változtatni ezen a helyzeten. Kevésbé pontos arányt adva, több foglalkoztatási szakember is hasonló jelenségről adott számot.

A külföldről – szándékaik szerint ideiglenesen – hazatérők többnyire rendelkeztek tartalékokkal, és alapvetően a biztosítási jogviszony miatt regisztráltak, de nem kívántak itthon munkát vállalni. Voltak olyanok is, akik valamelyik hazai nagyvárosban váltak átmenetileg munkanélkülivé és úgy gondolták, hogy vidéken, többnyire a szülői házban kívárik a járvány legsúlyosabb időszakát. A három hónap járadék leteltével ők is alapvetően a biztosítási jogviszony miatt maradtak még néhány hónapig a regiszterben, a nyár folyamán esetleg alkalmi mezőgazdasági munkával egészítve ki a jövedelmüket. Az alkalmi mezőgazdasági munkavégzés lehetőségét az országhatárhoz közeli mezőgazdasági körzetekben javította, hogy a járvány következtében nem jöttek a határon túlról alacsonyabb napi bérrel megelégedő munkavállalók, így a napszám a korábbi évekhez képest jelentősen több lett. A veszélyhelyzet ideje alatt

⁵ Lásd a 2010. évi 75. törvényt az egyszerűsített foglalkoztatásról.

⁶ [Jelentés a 2021-ben egyszerűsített foglalkoztatás keretében tervezett foglalkoztatottak számáról.](#)

egy kormányrendelet⁷ lehetővé tette, hogy a mezőgazdasági idénymunkák esetében az egyszerűsített foglalkoztatás havi 15 nap helyett 20 nap legyen, és az éves időtartama a korábbi évi 120 helyett 180 nap legyen. Azok számára, akiknek a megélhetési stratégiájuk része a mezőgazdasági idénymunka, ez rövid távon – különös tekintettel a járványra – kedvező megoldás. Hosszabb távon, ha esetleg a járvány után is így marad, elősegítheti, hogy még több ember válassza ezt a megélhetési stratégiát, ami a kiszolgáltatottság növekedése miatt nem előnyös.

A munkaügyi intézményrendszer felől nézve mindezt az tette lehetővé, hogy eltérően a 2010-es évek első felétől, nem igyekeztek minél több embert betelepíteni a közfoglalkoztatásba. Ez a szemléletváltás már a járvány előtt megtörtént.

Miközben a közfoglalkoztatottak száma stagnált, a tartósan, legalább egy éve állásukra várók száma 2019 vége óta folyamatosan emelkedett (5.4.1. ábra). A márciusig tartó időszak megfelelt a szokásos év eleji ingadozásnak. A növekedés 2020 márciusa és 2021 februárja között 18 százalékos volt, majd 2021 következő három hónapjában további 11 százalékos emelkedett. A dolog természeténél fogva a 2021 februárjáig tartós munkanélkülivé válók nem lehetnek azok, akik a járvány miatt veszítették el az állásukat, az utána belépők viszont igen. Ahogy azt az 5.3. alfejezet is tárgyalja, elsősorban a korábban munkanélkülivé váltak szorultak be ebbe a helyzetbe a járvány miatt. Kérdés, hogy ők miért nem választják inkább a közfoglalkoztatást? Interjúalanyaink összetett okokat látnak e mögött a jelenség mögött.

A munkaerőpiac peremén élő, az elsődleges munkapiac és a munkanélküliség között – gyakran szezonálisan – ingázók nem tudtak visszalépni az elsődleges munkapiacra, részben mert nem volt hova, részben mert korábbi pozícióikat elfoglalták náluk egyébként képzetesebb, magasabb státusú munkavállalók. A tartósan ellátás nélküliek vagy foglalkoztatást helyettesítő támogatásban (fht) részesülők egy másik, jelentős része valójában informálisan dolgozik, részben az egészségbiztosítás, részben az fht lehetősége miatt vannak a regiszterben. Közülük sokan vannak, akik tartozás vagy gyermektartási kötelezettség miatt nem vállalnak bejelentett munkát.⁸

Interjúalanyaink megítélése szerint részben demográfiai okokból, részben a járvány miatt elbocsátott idősebb munkavállalók közül egyre többen vesznek igénybe a nyugdíj előtti álláskeresési segélyt (röviden: nyes). Ezt öt évvel a nyugdíj előtt lehet igényelni, és a minimálbér 40 százaléka, azaz 2021-ben havi 66 960 forint, míg a szakképzés nélküliek nettó közmunkás bére 56 525 forint, a szakképzetteké pedig 73 150 forint.⁹ Tehát még a szakképzetteknek se nagyon éri meg közmunkásnak állni, ha jogosultak a nyesre, hiszen a közfoglalkoztatási bérük alig haladná meg a nyes összegét. Az interjúalanyok szubjektív tapasztalatát az adatok is alátámasztják. Míg 2019 folyamán a nyesben részesülők száma lényegében stagnált, addig 2020 első nyolc hónapjában közel 30 százalékkal emelkedett, meghaladva a 36 ezer főt.

⁷ 112/2020 (IV.16.) kormányrendelet.

⁸ Lásd erről *Berlinger és szerzőtársai* (2021).

⁹ A nyugdíj előtt állók nagy többsége nem jogosult családi adókedvezményre. 2020-ban relatíve még kedvezőbb volt a nyes a közmunkás bérehez képest.

Végül sokan vannak, akik voltak már a közfoglalkoztatásban, de „valamiért nem váltak be”. A közfoglalkoztatók nem szívesen alkalmaznak olyanokat, akikkel sokat kell foglalkozni. Vannak köztük fizikai vagy mentális problémákkal küzdők, szenvedélybetegek és olyanok is, akik valamilyen okból nem jönnek ki jól a helyi polgármesterrel. Több polgármester is megfogalmazta, hogy nem fog olyan álláskeresőt behívni, akivel vitája volt, vagy nem jól végezte el a rábízott feladatot. A nagyobb településeken ez a fajta kiszolgáltatottság kevésbé érvényesül.

Sem a helyi foglalkoztatási osztályokon, se az önkormányzatoknál nincs olyan kompetencia, amivel a kicsit több odafigyelést vagy másfajta szakértelmet is igénylő ügyfelekkel érdemben foglalkozni tudnának. Az ügyfelekhez közelebb lévők közül többen is megfogalmazták, hogy a rossz mentális és fizikai állapot gyakran a sok évig mélyszegénységben élés következménye, ahogy egyik interjúalanyunk fogalmazott: „elfogy az energia”.

A közfoglalkoztatási rendszer jellemzői és kihívásai az elmúlt években

A közfoglalkoztatási rendszernek az elmúlt években lezajlott szűkülése új típusú kihívások elé állította a rendszer szereplőit, illetve némileg meg is változott a közfoglalkoztatás szerepe a korábbiakhoz képest. A közfoglalkoztatás növekedésének időszakában elsősorban a munkaerőkínálati oldal lekötése, a szociális feszültségek csökkentése okozott kihívásokat. Az elsődleges munkaerőpiac bővülésével a közfoglalkoztatásban is megjelent a munkaerőhiány, döntően a szakképzett munkaerő esetében. Éppen azok a szakemberek (kőművesek, asztalosok, ácsok stb.) mentek el, akikre a Start-mintaprogramok esetében egy-egy értékteremtő közfoglalkoztatási tevékenység épült.

A szakképzettebb, foglalkoztathatóbb munkaerő elvándorlása a közfoglalkoztatásból, sokszor a korábbi években kiépített kapacitások működtetését lehetetlenné tette. Az a feszültség, hogy az elsődleges cél a közfoglalkoztatottak kilépése a nyílt munkaerőpiacra, miközben a megtervezett programokat is üzemeltetni kellene, korábban is benne volt a rendszerben. A létszámbővítés idején azonban ez kevésbé élesen jelent meg, mint az elmúlt években.

A közfoglalkoztatás szervezői azzal szembesültek, hogy számos korábban közfoglalkoztatásra épülő tevékenységet, megfelelő munkaerő hiányában már nem tudnak ellátni. A szűkülő kínálat okozta kihívásokra a Belügyminisztérium is igyekezett néhány szabályozási változtatással reagálni. Egyrészt a Start-programokban korábban külön programelemként szereplő tevékenységeket (például illegális hulladéklerakók felszámolás, belterületi utak karbantartása) szociális programelem néven egy programelembe vonták össze, így az önkormányzatoknak lehetőségük nyílt az addig különböző tevékenységeket egy program keretében ellátni. A másik ilyen szabályozói oldalról jött lazítás az volt, hogy az országos közfoglalkoztatóknál, ahol különösen nagy gondot

okozott a szerződött létszám feltöltése, az addig 90 százalékos feltöltöttségi előírást lejjebb szállította.

A szűkülő létszám mellett a közfoglalkoztatottak összetétele is megváltozott. Folyamatosan nőtt a közfoglalkoztatottak között a nők aránya, de a közfoglalkoztatási munkalehetőségek kínálata kevésbé reagált erre. A nők arányának növekedése már a közfoglalkoztatás bővülésének időszakában megkezdődött, 2013-ban még 40 százalék alatt volt, 2016-ra 50 százalékra emelkedett és 2021-re meghaladta a 60 százalékot. A járvány idején is folytatódott ez a tendencia. A folyamatnak részben az az oka, hogy az elsődleges munkapiacon a (szakképzetlen) férfiak könnyebben tudnak elhelyezkedni, például az építőipar fellendülése miatt. Ehhez járulnak a gyermekekkel kapcsolatos közszolgáltatások és a tömegközlekedés elégtelenségei. A családok egy része csak akkor tudja megoldani a gyermekek óvodába, iskolába vitelét, ha valamelyik családtag – jellemzően az anya – az adott településen dolgozik, és erre sok esetben csak a közfoglalkoztatás kínál lehetőséget.

Egyre nagyobb lett azon közfoglalkoztatottak aránya, akik munkaerőpiaci integrációja már nem lehetséges kizárólag munkaerőpiaci szolgáltatásokkal, hanem komplexebb egészségügyi, pszichoszociális támogatásra is szorulnának. Ezek az eszközök azonban továbbra is hiányoznak a rendszerből. Bár korábban voltak kísérleti (*pilot*) programok komplexebb beavatkozásokat nyújtó speciális közfoglalkoztatásra, ezek nagyságrendje elenyésző volt, a komplex beavatkozást igénylő programok szakmai koordinációja sem volt megfelelő, illetve a politikai támogatás is hiányzott.

A polgármestereket korábban is jelentős kihívás elé állította a közfoglalkoztatás szervezése, viszont míg korábban inkább a sokszor közép- vagy akár nagyvállalat méretű létszám koordinálása okozta a legfőbb nehézséget, addig mára leginkább a közfoglalkoztatottak foglalkoztathatóságának kihívásai. Egy ilyen komplex, szociális és egészségügyi problémát kompetencia hiányában nem tudnak kezelni a közfoglalkoztatók.

Települési oldalról az egyik legfőbb kihívás, hogy a települések sokszor a közfoglalkoztatást mint településfejlesztési lehetőséget használták. A közfoglalkoztatási források voltak adottak arra, hogy számos településfenntartási, -karbantartási és -fejlesztési tevékenységet elvégezzenek. A létszám szűkülésével ezek a források is jelentősen csökkentek. Az elmúlt években elindult a Magyar Falu Program, amely új lehetőség a kisebb települések számára. Ezek a pályázati források azonban felülről meghatározott fejlesztési célokra vehetők igénybe, míg a közfoglalkoztatási források – minden szabályozói probléma ellenére – lehetőséget adtak arra, hogy a települések maguk kezdeményezzék vagy fogalmazzák meg a fejlesztési igényeiket. A közfoglalkoztatás fejlesztési funkciójának jelentősége abban is megmutatkozik, hogy a szűkülés időszakában is jellemző volt, hogy a Belügyminisztérium – egyedi igények alapján, települési kezdeményezésre – jó néhány egyéni fejlesztési ötletet vagy egyéb

mintaprogramot támogatott. Számos példát hallottunk ilyenekre a sajtüzem-től, a bio-élelmiszerek feldolgozásán át a varrodáig.¹⁰ E beruházások esetében azonban gyakran hiányzik a szakmai megalapozottság, a helyben elérhető szak tudás és tapasztalat, főleg ahhoz, hogy egy nehezen foglalkoztatható munka-vállalói rétegre támaszkodva hosszú távon fenntarthatók legyenek.

A járvány okozta gazdasági környezet megváltozása további nehézségeket okozott, leginkább negatívan a korábban különböző támogatási forrásokban részesülő, közfoglalkoztatási projektekből kinövő szociális szövetkezeteket, illetve az elsődleges piacra kilépni szándékozó önkormányzati gazdálkodási projekteket érintette. Az elmúlt években hangsúlyos törekvés volt, hogy a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó beruházási, fejlesztési forrásokból kiépített működőképesnek tűnő termelőkapacitásokat valamilyen formában kivezessék a verseny piacra, és megerősítsék annyira, hogy támogatás nélkül is életképesek legyenek.

Erre számos forrás állt rendelkezésre, például a szociális szövetkezeteket célzó Fókusz-program,¹¹ illetve az önkormányzatokat és az önkormányzati cégeket célzó kísérleti beruházási programok, magas hozzáadott értékű programok, de a Belügyminisztérium számos projektet támogatott egyedi igények alapján is. Ezeknek a támogatásoknak a közös jellemzője az volt, hogy a támogatásért cserébe fenntartási és továbbfoglalkoztatási kötelezettséget vállaltak az önkormányzatok, illetve szociális szövetkezetek. Néhány éve még úgy gondolták, hogy azokban a térségekben, ahol a piaci folyamatokra nem lehet számítani, a szociális szövetkezetek jelentik az ideális kivezető utat a közfoglalkoztatásból. A szövetkezetekben azonban minden tagnak, így az önkormányzatnak is egyenlő a szavazati joga, ami irányítási bonyodalmakkal járt, így az utóbbi időben az önkormányzatok inkább saját tulajdonú gazdasági társaságokat hoztak létre.

A termelőkapacitások jelentős hányada élelmiszer-feldolgozásra épül, elsősorban a szállodák és éttermek, illetve a közétkeztetés beszállítói, és ezek az ágazatok voltak a leginkább kitétek a járvány okozta negatív hatásoknak. Vagyis a közfoglalkoztatás keretében kapott eszközökre épülő, a közfoglalkoztatásból továbbvezető gazdálkodó szervezeteket éppen akkor érte egy gazdasági sokk, amikor önállóan kellett volna lábra állniuk. További problémát okozott, hogy az előző bekezdésben említett továbbfoglalkoztatási kötelezettség miatt létszám-racionalizációval sem tudtak reagálni a megváltozott helyzetre, illetve többségükben jogosultak sem voltak a munkahelymegőrzést célzó bér- és kompenzációs támogatásokra. A bővülés és megerősödés helyett, sokkal inkább a túlélésre kellett berendezkedniük, ami miatt sok esetben kétségessé vált, hogy a fenntartási kötelezettség megszűntével mennyire lesznek életképesek. Az ilyen jellegű problémák miatt néhány esetben sor került a Belügyminisztériummal kötött korábbi továbbfoglalkoztatási megállapodások újratárgyalására, alkalmanként a vállalt kötelezettségek elengedésére is.

¹⁰ Az azonosíthatóság elkerülése érdekében a nagyon egyedi fejlesztési ötleteket nem említjük.

¹¹ Lásd OFA.

GÉP- és FETE-programok

A Belügyminisztérium két programot is indított az elmúlt években, amely a hátrányos helyzetű településeket érinti, és részben kapcsolódik a közfoglalkoztatáshoz. Az egyik a „Felzárkózó települések” programja (fete.hu; 1404/2019. [VII. 5.] kormányhatározat), amely a leghátrányosabb helyzetű 300 települést célozza egy komplex fejlesztési programmal. A program lebonyolítóit főleg hazai egyházi segélyszervezetek, a beavatkozás tartalma elsősorban a Magyar Máltai Szeretetszolgálat módszertanán alapuló Jelenlét-program adaptációját és kiterjesztését jelenti. A másik a Kedvezményezett Települések Gazdaságélénkítő Programja (GÉP), amely a munkaerőpiaci hátrányok csökkentése, a helyi foglalkoztatás bővítése, a vidék lakosságmegetartó képességének növelése érdekében a gazdasági mutatók alapján elmaradott településeken az önkormányzatoknak, valamint a mikro-, kis- és középvállalkozásoknak nyújt beruházási támogatást (1403/2019. (VII. 5.) kormányhatározat). A GÉP-program a hosszú távú tervek szerint több mint 400 települést érint a jövőben.

A két program egymással párhuzamosan fut, és részben a Gazdaságvédelmi Foglalkoztatási Alap Start-munkaprogram (vagyis a közfoglalkoztatás) előirányzatából finanszírozzák. A támogatott települések között elvileg nincs átfedés, a konkrét települések listáját több körben bővítették. Míg a FETE-program inkább a szociális, oktatási és humán szolgáltatások megerősítésére koncentrál, addig a GÉP-program olyan munkahelyteremtő beruházásokat igyekszik támogatni, amelyek növelik a helyi foglalkoztathatóság lehetőségeit. A programokról egyelőre nehéz véleményt mondani, és hiányoznak a nyilvánosan elérhető hatásvizsgálatok, valamint megalapozó kutatások is. A csekély helyszíni tapasztalatunk szerint ezek a programok is hasonló gondokkal küzdenek, mint amit már a közfoglalkoztatás lebonyolítása esetén is tapasztaltunk. Hiányzik a helyben elérhető és a programokba bevonható, megfelelően képzett és kompetens emberi erőforrás a programok lebonyolításához és menedzseléséhez. A GÉP-program esetén is kétséges, hogy ami a közfoglalkoztatás keretében nem sikerült – nevezetesen az, hogy a támogatások hatására jöjjenek létre hosszú távon önállóan életképes gazdasági tevékenységet folytató és helyben munkahelyet teremtő foglalkoztatók –, az mitől változna a GÉP-program esetében. A FETE-program esetében pedig nagy kérdés, hogy az amúgy is kapacitáshiánnyal küzdő oktatási, szociális és egészségügyi szektor – akár többlétszámú támogatás ellenére – mitől tudna a hátrányos térségekbe megfelelő szakembergárdát vonzani.

Az említett programokon felül a 2014–2020-as európai költségvetési időszakban számos forrás állt rendelkezésre a hátrányos helyzetűek, köztük a közfoglalkoztatottak foglalkoztathatóságának javítására.¹² Az összeségében több száz milliárd forintot is meghaladó programok eredményességéről, hatásáról azonban nem igazán érhető el nyilvánosan adatok, elemzések. Több inter-

¹² A tanulmánynak nem témája e programok vizsgálata, de itt elsősorban a GINOP 5. és 6., valamint a TOP 5. programokra gondolunk.

júalany is megjegyezte, hogy a párhuzamosan futó programok között nincs koordináció, és gyakran ugyanazt a célcsoportot célozzák meg (alacsony iskolai végzettségűek, 50 fölöttiek, gyestről visszajövők, romák stb.), oly módon, hogy az indikátorokban megjelölt elérendő összlétszám nem is feltétlenül áll rendelkezésre. Vagyis az egyes fejlesztési programok is sok esetben azzal küzdenek, hogy nem tudnak elegendő embert bevonni, ráadásul az egyes beavatkozások nem épülnek egymásra, szigetszerűek, a projektek befejeztével nem folytatódnak, hanem az új projektekkel minden kezdődik előlről, az addigi eredmények ezért sok esetben kárba vesznek. Nehézséget okoz, hogy a szóban forgó munkaerőpiaci programok és a közfoglalkoztatás irányítása között sincs koordináció, nem is ugyanahhoz a minisztériumhoz tartoznak.

Az elmúlt években azt láttuk, hogy a kormányzat hatalmas forrásokat fordított a közfoglalkoztatásra. A közfoglalkoztatás kétségkívül mérsékelte a helyi szociális feszültségeket, lehetőségeket nyújtott a településeknek számos fejlesztési és fenntartási feladatuk ellátására. Megfelelő hatásvizsgálatok hiányában azonban továbbra is nagy kérdés, hogy ezeket a forrásokat lehetett volna-e hatékonyabban és eredményesebben elkölteni a hátrányos helyzetű régiók fejlesztése, az ott élő emberek jólétének hosszú távú fenntartása érdekében.

Hivatkozások

- BERLINGER EDINA–DOBRÁNSZKY-BARTUS KATALIN–MOLNÁR GYÖRGY (2021): [Lejárt tartozások fogságában](#). *Közgazdasági Szemle*, 68. évf. 7–8. sz. 709–735. o.
- MOLNÁR GYÖRGY–BAZSALYA BALÁZS–BÓDIS LAJOS (2018): [A helyi foglalkoztatási kezdeményezések központi támogatásának elosztási mechanizmusai](#). MTA KRTK KTI Műhelytanulmányok, MT-DP 2018/27.
- MOLNÁR GYÖRGY–BAZSALYA BALÁZS–BÓDIS LAJOS–KÁLMÁN JUDIT (2019): [Public works in Hungary: actors, allocation mechanisms and labour market mobility effects](#). *Socio.hu, Társadalomtudományi Szemle, Special issue*, 117–142. o.