

# A KÖZFOGLALKOZTATÁS AKTUÁLIS KIHÍVÁSAI - JAVASOLT FEJLESZTÉSI IRÁNYOK tudományos - szakmai konferencia

## ÖSSZEFOGLALÓ JELENTÉS

A Belügyi Tudományos Tanács Közfoglalkoztatási Munkacsoportja<sup>1</sup> és a Belügyminisztérium Közfoglalkoztatási Statisztikai Elemzési és Monitoring Főosztálya 2015. november 25-én egész napos tudományos - szakmai konferenciát rendezett. A rendezvény védnöke dr. Felkai László, közigazgatási államtitkár, a Belügyi Tudományos Tanács elnöke volt. A résztvevőket a Belügyminisztérium részéről dr. Hoffmann Imre, közfoglalkoztatási és vízügyi helyettes államtitkár, a Magyar Tudományos Akadémia részéről prof. dr. Besenyei Lajos, az MTA IX. Osztálya, Statisztikai és Jövőkutató Tudományos Bizottságának társelnöke köszöntette. A délelőtti, plenáris ülésen a kapcsolódó tudományterületek neves kutatói ismertették a közfoglalkoztatás különböző aspektusaira vonatkozó elméleteiket, tudományos tapasztalataikat. A plenáris ülést követően három eltérő témakör köré szerveződő pódiumbeszélgetésen kutatók, közfoglalkoztató önkormányzati vezetők és a szakigazgatás különböző területeinek és szintjeinek képviselői fejtették ki a véleményüket előre egyeztetett kérdések megválaszolásával.

### Közfoglalkoztatásról a célok összefüggésében

A plenáris ülés előadásai arra keresték a választ, hogy milyen foglalkoztatáspolitikai, helyi gazdaság-fejlesztési és szociálpolitikai összefüggések közé illeszthetők a közfoglalkoztatás céljai, hogyan változtak, és változnak a jövőben a prioritások és a legfontosabb mutatók? A különböző szakterületek felől közelítő kutatók abban értettek egyet, hogy vannak olyan térségek és olyan munkavállalói csoportok, rétegek, akiknek a foglalkoztatási nehézségei és megélhetése a jelenlegi gazdasági körülmények között nem nélkülözheti a közfoglalkoztatást. Ugyanakkor egyetlen szakterület által kulcs problémának tartott nehézségre sem nyújt a közfoglalkoztatás maradéktalan, tartós és főleg fenntartható megoldást. Emiatt a kiterjedt, és a helyzetek különbségeire érzéketlen beavatkozás számos újabb probléma forrása és mindenképpen elvon eszközöket, forrásokat a szofisztikáltabb és a különböző célok megvalósítása szempontjából hatékonyabb beavatkozások elől. Az előadók abban is egyetértettek, hogy a közfoglalkoztatási rendszer javítása a beavatkozások komplexitásának növelésével, és a személyre szabottság fokozásával, konkrét igényeket és problémákat figyelembevevő eszköztár alkalmazásával lehetséges.

**Dr. Fazekas Károly, az MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományok Kutatóközpontjának főigazgatója**, a Közgazdaságtudományi Intézet főmunkatársa azt elemezte, hogy milyen szerepet játszik a közfoglalkoztatás a nemzetgazdaság növekedési potenciáljának alakításában? A képzettek és a képzetlenek foglalkoztatási esélyeiben mutatkozó különbségek állandósulása miatt felmerül

---

<sup>1</sup> A BTT-KM – a közfoglalkoztatás komplex célkitűzésének megfelelően – különböző szakterületeket képviselőiből, neves kutatókból és szakértőkből álló testület, amely azzal a céllal alakult, hogy a Belügyminisztérium a közfoglalkoztatás tervezésekor és irányításakor a témával foglalkozó kutatások tudományos eredményeire támaszkodhasson.

annak a lehetősége, hogy le kell mondanunk növekedési potenciál egy részéről. A kiterjedt közfoglalkoztatás arra a feltételezésre épül, hogy a minimálbérnél alacsonyabb bérré és a segélyezés csökkentésére építő munkakínálati beavatkozásra van szükség. Ehhez kapcsolódik a túlképzés diagnózisából kiinduló, a szakképzés kiterjesztését célzó oktatási reform. A „kudarcokra kizárással válaszoló oktatási rendszer” közvetlenül, a – gyakorlatorientált, erősen specifikus – szakképzés pedig közvetve – a megszerzett tudás gyors előregedésén keresztül – juttat a közfoglalkoztatásba. A közfoglalkoztatás működéséről az eddigi kutatásokból tudjuk, hogy a kiadásai kiszorítják az aktív munkaerő-piaci eszközök alkalmazhatóságát, a munkaerő-piaci reintegráció esélyét nagymértékben csökkenti. Ennek az egyik oka az, hogy a közfoglalkoztatottak zöme olyan munkahelyeken dolgozik, ahol mindenki, vagy majdnem mindenki közfoglalkoztatott, és ez még az alacsonyabb munkanélküliséggel leírható térségekben is így van.

Az emberi erőforrások kiaknázásának kérdése a második, **prof. dr. G. Fekete Éva, a Miskolci Egyetem Világ- és Regionális Gazdaságtan Intézet tanszékvezetőjének** az előadásában is kulcsszerepet játszott. A helyi erőforrások – a helyi szükségletek, helyi kezdeményezés, helyi kontroll mellett – az ő megközelítésében a lokalitás gazdaságának esélyt adó gazdaságfejlesztési program fontos eleme. Az ilyen jellemzőkkel leírható, tudatos, tervszerű fejlesztések, vagy ezek hiánya adja a közfoglalkoztatás környezetét, helyenként segítve ennek kiteljesedését, máshol akadályozva azt. A közfoglalkoztatás munkalehetőségek megteremtésével és a lakossági igények kielégítésével segíthet, ráadásul helyi erőforrásokat is kiválthat. Szerepe lehet a helyi alapanyagok felderítésében és a tevékenységek elvégzéséhez szükséges eszközök beszerzésében is. A közfoglalkoztatási programok hasznosságuk és hatékonyságuk – esetleg hátrányaik és veszteségeik mellett – a szervezés sajátosságai miatt – fokozhatják a település bezártságát és konkurenciát teremthetnek a helyi vállalkozóknak. A fejlesztés az előadó szerint azt kell, hogy célozza, hogy a tevékenységeknek széles, egyénre szabott listájából lehessen választani, a díjazást a teljesítményhez lehessen igazítani, és a foglalkoztatók és a foglalkoztatottak igényei szerint kombinálni lehessen különböző foglalkoztatási formákat (főállás, részmunkaidő, megbízás, önkéntes munka).

A legelmaradottabb térségek települései esetében a települések gazdaságfejlesztési programjai helyett a közfoglalkoztatás szociálpolitikai aspektusai kerülnek előtérbe. **Dr. Váradi Monika Mária, az MTA KTI Regionális Kutatások Intézetének tudományos főmunkatársa** empirikus kutatásainak összefoglalójában az Alaptörvény megváltoztatásával összhangban álló, a workfare segélyezés kiterjesztésére épülő szociálpolitikáról beszélt. A közfoglalkoztatás mértéke szerinte a munkanélküliség és a szegénység kezelésének univerzális eszközévé vált: jóllehet elmarad minden olyan küszöbötől, amely a minimális megélhetés feltétele, a hátrányos helyzetű településeken az egyetlen lehetőség a formális munkavégzésre, megélhetésre. Kutatási tapasztalatai szerint a segélyért munka elvét és gyakorlatát támogató konszenzus övezi, karbantartja és teszteli a munkavégző képességet, lehetőséget nyújt az önkormányzatoknak a munkaerő költségkímélő foglalkoztatására, évekig tartó munkaviszonyt és folyamatos bevételt jelent az érintett családoknak, és hozzájárul a lokális társadalmi béke fenntartásához. Az előnyök és hátrányok realizálása a közfoglalkoztatás szervezőjének, a polgármesternek a személyes kvalitásaitól függ. A települések közötti különbségeken túl az életkor, a képzettség, a munkatapasztalat, a közfoglalkoztatásban eltöltött idő, a mobilitásra való hajlandóság és az elsődleges munkaerőpiacra való visszatérés esélyei is szegmentálják a közfoglalkoztatottak csoportját.

**Busch Irén, a BM Közfoglalkoztatási Statisztikai, Elemzési és Monitoring Főosztályának vezetője** előadásában statisztikai adatokon is bemutatta, hogy 2015 első kilenc hónapjában a közfoglalkoztatottak között felülreprezentáltak a férfiak, a legjobb munkavállalási korúak és a legfeljebb 8 osztályos általános iskolai végzettséggel rendelkezők. A résztvevők összetételének változása a különböző programok arányának változásával is összefügg: a kezdeti, rövididejű programok által uralt rendszer jelentősen átalakult: 2015 első kilenc hónapjában havonta és átlagosan legtöbben kistérségi startmunka mintaprogramokban (43%) és hosszabb időtartamú programokban (37%) dolgoztak. Azokban a megyékben a legmagasabb a bevontak aránya, ahol a munkaerőpiac pangó, de a leghátrányosabb helyzetű, mintaprogram indítására jogosult települések jelentős része – valószínűleg szervezői kapacitások hiányában – nem indít programot. A 2016-ban induló új monitoring rendszer a közfoglalkoztatás finomhangolásának intézkedései közé tartozik: A célzás és a beragadás indikátorainak figyelemmel kísérése a munkaerő-piaci integráció esélyeit javító változtatásokat tesz majd lehetővé. Hasonló célokat szolgálnak a már elfogadott és tervezett jogszabályi változások, az új, illetve a régi konstrukciók közfoglalkoztatottakra történő kiterjesztése, illetve az aktiváló elemek, a képzés és a szolgáltatások kiterjedtségének növelése, minőségének javítása.

### **Pódiumbeszélgetés a közfoglalkoztatásban résztvevő álláskeresőkről**

A beszélgetést **dr. Csoba Judit, a Debreceni Egyetem Szociológia és Szociálpolitika Tanszékének tanszékvezető egyetemi docense** moderálta, a résztvevők **Ádám Sándor, az NGM Foglalkoztatási Programok Főosztályának főosztályvezetője, Bódy Éva, az EMMI, Szociális és Gyermekjóléti Szolgáltatások Főosztályának mb. főosztályvezetője, Koltai Luca, a Habitat for Humanity Magyarország operatív vezetője, Matusz Tamás, Hidvégdó polgármestere és Mártonfi György, az Oktatókutatató és Fejlesztő Intézet tudományos munkatársa** voltak.

A munkaerő-piaci aktív eszközként definiált közfoglalkoztatás célcsoportját a hátrányos helyzetű térségekben élő, alacsony végzettségű, tartós álláskereső képezik. Közöttük is megkülönböztetett figyelmet igényelnek a pályakezdők, a nők, akiknek sokkal nehezebb hasznos, és az egyéni fejlesztés igényeknek is megfelelő tevékenységeket találni, és a roma nők, akiknek ráadásul egyénileg és a közösségük számára is elfogadható alternatívát jelent a képzés elhagyása és a családalapítás.

A kitettséget növelő szocio-demográfiai adottságokon túl az integrálást, vagy a közeledést akadályozhatja az érintettek türelmetlensége és/vagy motiválatlansága is. A közfoglalkoztatási bér és a lokális munkaerőpiacon elérhető kínálati bér közötti 25 000 Ft-os bértöbblet nem motivál elhelyezkedésre, ha pedig a munkahely megközelítésének költségeit és a munkahelyre járás miatt indokolt ruházkodási és létfenntartási költség-többletet számítjuk, akkor végképp nem éri meg vállalni a bizonytalanabb, és rossz munkajogi védettségű állást. A nehéz motiválhatóság hátterében ugyanakkor az esetek jelentős részében megtalálhatjuk az oktatási rendszer és a korábbi közvetítések kudarcát is.

A leghátrányosabb helyzetű csoportok tagjai standard foglalkoztatáspolitikai eszközökkel egy lépcsőben nem segíthetők ki a nyílt munkaerőpiacra. A beszélgetés résztvevői egyetértettek abban, hogy a jelenlegi, szűkös kereteket szabó, az eszköz-alkalmazás (bevonás, eszközben tartás) indikátor-elvárásaihoz igazodó gyakorlathoz képest a kompetenciafejlesztés, az egyéni szocializáció és a szociális segítség egyéni, személyre szóló csomagjait kellene nyújtania a

munkaügyi apparátusnak. A közfoglalkoztatásban érintettek esetében különösen fontos a munkaügyi, szociális és egészségügyi helyi szervezeteinek együttműködése.

A közfoglalkoztatással nagymértékben érintett térségek jelentős része nem kínál kellő számú, alkalmas munkahelyet. Azokban a térségekben pedig, ahol a mobilitás támogatásával elérhető a kedvezőbb helyzetű munkaerőpiac, az elvándorlás következményeként a falvak elnéptelenedhetnek, illetve szegregátumokká, telepes településekké alakulhatnak. Ennek alternatívája egy olyan település-vezetés, amelyik a közfoglalkoztatás, a munkahelyteremtés, és a képzések együttes alkalmazásával próbálja megoldani a település foglalkoztatási nehézségeit.

### **Pódiumbeszélgetés a közfoglalkoztatási programokról, a programok tervezéséről és irányításáról**

A vitát **dr. Scharle Ágota**, a **Budapest Szakpolitikai Elemző Intézet ügyvezető partnere** irányította, a feltett kérdésekre **Lőrincz Leó**, a **BM közigazgatási főtanácsadója**, **Véghelyi Balázs**, az **EMMI Felzárkózási Fejlesztések Főosztályának referense**, **Tamási Ildikó**, a **Nógrád Megyei Kormányhivatal Foglalkoztatási Főosztályának főosztályvezetője**, **Tóthné Pintér Julianna**, a **Tolna Megyei Kormányhivatal Közfoglalkoztatási Osztályának osztályvezetője**, **Bogdán László**, **Cserdi**, és **Sztolyka Zoltán**, **Rozsály polgármestere** válaszolt.

A szervezők előzetes szándékának megfelelően a pódiumbeszélgetésen elhangzottak a közfoglalkoztatási, képzési és munkaerő-piaci szolgáltatásokat nyújtó, valamint az ezeket segítő szociális, felzárkózási programok legfontosabb paraméterei. A támogatások odaítélésekor a döntéshozók főként a rászorultságot, a fenntarthatóságot és a párhuzamos finanszírozás tilalmát veszik figyelembe. Míg a felzárkózási szemléletet közvetítő programok sok esetben olyan fejlesztéseket tartalmaznak, amiknek az eredménye a foglalkoztathatóság javítása, a közfoglalkoztatásra való alkalmassá tevés, a közfoglalkoztatást kiegészítő elemek és a szabályozás változásai a munkaerő-piaci elhelyezkedés esélyeit növelik.

Egyetértés mutatkozott abban, hogy a foglalkoztatáspolitikai eszköz-, és intézményrendszere mindent megtesz a munkaerő-piaci reintegráció érdekében, ahhoz, hogy a jelenleginél többen keressenek közfoglalkoztatáson kívüli megoldásokat a jelenleg pangó munkaerőpiaccal leírható térségekben munkahelyekre és a munkavállalást ösztönző magasabb kínálati bérekre volna szükség.

Ezek hiányában a kiutat a szociális gazdaság különböző megoldásai nyújthatják, reálisan ezek jelenthetik azokat az új kihívásokat, amik a közfoglalkoztatás biztonságában elkényelmesedő álláskeresőknél továbblépést jelenthetnének. A településfejlesztési célokra használható közfoglalkoztatás számos helyen kiindulópontjává tudott válni az új irányba mutató innovatív megoldásoknak, csak hogy a szociális szempontokat érvényesítő prioritások a beindult gazdasági fejlődést megállíthatják, esetleg vissza is fordíthatják.

### **Pódiumbeszélgetés a helyi gazdaságról és a helyi társadalomról**

A beszélgetés moderátora **dr. Csité András**, a **Hétfalvi Kutatóintézet igazgatója**, felkért hozzászólói **Sztojka Attila**, az **EMMI Felzárkózási Fejlesztések Főosztályának főosztályvezetője**, **Fekete László**, az **NGM Foglalkoztatás-stratégiai Főosztályának főosztályvezető-helyettese**, **dr.**

**Németh Nándor, a Máltai Szeretetszolgálat projekt koordinátora és Szabó Gellért, Szentkirály polgármestere, a Magyar Faluszövetség elnöke voltak.**

A közfoglalkoztatás reálisan kitűzött célja, feladatai nagymértékben függenek a helyi gazdaság és a helyi társadalom állapotától. A hátrányos helyzetű települések jelentős részénél ilyen torzító hatástól nem kell tartani, s ha az állam egyes térségek elnéptelenedése, illetve szegregátumokká válása ellen fel akar lépni, akkor az ott folyó spontán folyamatokba be is kell avatkoznia. A munkaerőpiactól távol eső, gazdasági szerveződés és állami-, közösségi szolgáltatások nélküli települések gyakran magukra maradnak a foglalkoztatási nehézségeikkel. Sok helyen a közfoglalkoztatás végzi el azt a betanítást, amit követően a helyi gazdák már alkalmazni tudják a mezőgazdasági tevékenységtől elszokott helyi lakosságot. A közfoglalkoztatás ad újra feladatokat az önkormányzatoknak, és munkahelyet az embereknek. A nagyobb, de kevés munkahellyel rendelkező településeken a közfoglalkoztatáson keresztül jutottak az önkormányzatok olyan eszközökhöz, amivel hozzáfoghatnak a terveik megvalósításához. A tevékenységek fejlesztésének lehetőségei korlátosak: a támogatások feltételei, a szakember hiány, és a piacra jutás magas, önkormányzatok számára vállalhatatlan költségei limitálják azokat. Jóllehet a helyi együttműködések, vagy a különböző forrásokból származó támogatások szinergiájának kihasználása távolabb tolhatná a határokat, ezek a lehetőségek egyelőre nem, vagy csak nagyon alacsony szinten vannak kihasználva.

A Belügyminisztérium Magyar Tudomány Ünnepe 2015 alkalmából szervezett rendezvénysorozata keretében megrendezett konferencia teljesítette célját: számbavette a közfoglalkoztatás kihívásait, problémáit és fejlesztési javaslatok is szép számban elhangzottak. A megállapítások, értékelések közül több már ismerős volt a szakapparátus számára, több közülük már változtatás alapjául is szolgált. A pódiumbeszélgetések fórumot teremtettek a különböző szempontok, aspektusok találkozására, ütköztetésére. A kutatók és a különböző intézmények képviselőiben megjelentek megszólaltatásával információcserére, közös gondolkodásra és együttműködésre buzdította a szakértőket és a közfoglalkoztatás megvalósításában érintett gyakorlati szakembereket. Az elemzők számos, eddig még fel nem tárt kérdés megválaszolásával járulhattak hozzá az ismeretek elmélyüléséhez, a gyakorlati szakemberektől pedig számos új, kutatási kérdéseket inspiráló tapasztalatról hallhattak. A résztvevők közös meglátása szerint a konferencián megkezdett párbeszédet folytatni kell: a szorosabb együttműködésből a közfoglalkoztatás rendszere s ezen keresztül az egész társadalom profitálhat. „A BTT Közfoglalkoztatási Munkacsoportja tagjaihoz, a neves szakértőkhöz méltó rendezvénnyel tette le a névjegyét, munkájukat, segítségüket köszönjük, és egyúttal további közreműködésüket kérjük ahhoz, hogy a közpolitikai döntéseink megfelelő tudományos háttérrel rendelkezhessenek”- zárta be a konferenciát dr. Hoffmann Imre, a BM közfoglalkoztatási és vízügyi helyettes államtitkára.

Budapest, 2016. január

*Bodnárné Dr. Boda Dorottya  
BTT Közfoglalkoztatási Munkacsoport titkára*