

Gerő Márton - Vígvári András: Közfoglalkoztatás, redisztribúció és helyi hatalom ¹

(Kivonat)

A tanulmány a közfoglalkoztatás két településen kialakult gyakorlatán keresztül azt mutatja be, hogy a redisztribúció hogyan tölthet be egyszerre szociális és településfejlesztési célokat, ebből milyen helyi modell következik, és mindez milyen viszonyban lehet a lokális hatalmi struktúrákkal. Az adatelemzésen és a közfoglalkoztatási programokat befolyásoló helyi vezetőkkel és önkormányzati munkatársakkal készített interjúkon alapuló vizsgálat 2016 második felében zajlott. Az eseteleírásokat a szerzők részben az állami redisztribúció átalakulása², részben a workfare programként tárgyalt közfoglalkoztatás³, illetve a kettő kapcsolódásának szakirodalmi összefüggéseibe ágyazták.⁴

*

A két vizsgált település a budapesti agglomeráción túl, Pest megye keleti felében helyezkedik el, és nagyszámú közfoglalkoztatottal rendelkezik. Elhelyezkedésük miatt nem részesülhetnek uniós területfejlesztési támogatásban, de 2015-ben a járást „kedvezményezett járássá” nyilvánították, ezzel megnyitva előttük a Start programok pályázási lehetőségét. Közös a településekben, hogy Budapest közelsége miatt az aktív lakosság ingázásra rendezkedett be, magas az aránya a munkaerőpiacról kiszoruló képzetleneknek, az állandó népesség pedig mind a két településen néhány ezrelékes csökkenést mutat.

¹ Az Integrációs és dezintegrációs folyamatok a magyar társadalomban című projekt keretében készült tanulmány az Esély 2019/2 számában jelent meg.

http://www.esely.org/kiadvanyok/2019_2/esely_2019-2_1-1_gero-vigvari_kozfogalkoztatatas.pdf

² A hivatkozott szakirodalom szerint 90-es években új erőre kapó állami redisztribúció a klasszikus jóléti újraelosztásban alkalmazott jövedelemtranszfereken túl támogatásokkal és állami piacteremtéssel alakítja a gazdaság működését. Egyre nagyobb teret nyernek a projekt alapú, pályázható támogatások, aminek több következménye is van: felértékelődik a pályázati szakértői szerep, másrészt decentralizálódik az újraelosztás megszervezése, harmadrészt nagyobb lehetőség nyílik a politikai szempontú elosztás érvényesítésére.

³ A tanulmány szempontjából különösen fontosak azok a megállapítások, amik a helyi társadalmi és hatalmi viszonyokat érintik: a.) „A programok bevezetésének alapvető politikai üzenete van a még bérmentésben dolgozó széles szavazótömegek számára, akik egyre inkább teszik szavá a „dolgozni nem akarók” méltánytalanul magas támogatását.” b.) A workfare iránti többségi igényt térségünkben a lokális etnikai konfliktusok ösztönzik. c.) A workfare politikák stigmatizálják az ellátást igénybe vevőket.

⁴ A workfare jellegű ellátások főbb jellemzője a helyi állam jogosítványainak megerősítése az újraelosztás folyamatában. A tanulmány által hivatkozott irodalom szerint a jóléti állam decentralizálása során „az egész társadalmat jellemző strukturális egyenlőtlenségek kezelését az állam feladja és „helyi ügyként” átengedi a települési önkormányzatok jogkörébe. „A szegénység ügyének kisközösségi térbe exportálása felerősíti a leghátrányosabb csoportok kirekesztődését.” A szerzők ugyanakkor azokra az antropológiai kutatásokra is rámutatnak, amik arról számolnak be, hogy a helyi szint sok esetben nem felerősíti, hanem enyhíti a workfare politikák kedvezőtlen hatását: „a workfare rendszerekre jellemző fegyelmező jelleg a patrónus-kliens viszonyokon keresztül egyfajta gondoskodással párosul.... A falu lakói a közfoglalkoztatás által létrejövő helyi informalitást egyfajta menedékként élik meg a makroszintű strukturális viszonyokkal szemben.”

Míg „A” település munkaerőpiaci keresletét egy nagy piaci szereplő alakítja, „B” település legnagyobb munkáltatója az önkormányzat. Lehet, hogy az ingázás mértéke is ezzel függ össze: a leírás szerint „B” településen sokkal jelentősebb azok aránya, akik vagy az agglomerációban, vagy a Jászágó összeszerelő üzemében dolgoznak. (A lakosság, az ingázók és a településen élő inaktívok számáról a tanulmány nem tájékoztatja az olvasót.) A helyi munkaerőpiacok alaposabb leírását kívánnák meg a levont következtetések, hiszen az ingázást nem támogatja sem az, hogy a „B” település mezőgazdasági hagyományokkal rendelkezik, sem pedig az, hogy a település vezetők ambiciózus, a települési autonómia növelésének szándékával látják el feladataikat. A lehetőségeik különbségének egyik fontos eleme hogy a jelentős cigányság „A” településen sokkal integráltabb, mint „B” településen. Utóbbi településen szegregált telepen élnek a cigányok, de ennek társadalmi következményei közül csak arról informálódhatunk, hogy a kisebbséggel szemben erősebb a diszkrimináció. Sem a cigányság arányáról, sem a betelepülésük idejéről nem tudunk meg semmit, pedig a szakirodalom szerint ezek a tényezők nagyban alakítják a kisebbség munkaerőpiaci magatartását, és a kisebbség és a többség viszonyát.

A két település közötti legmarkánsabb különbség a tanulmány interpretációja szerint a politikai erőviszonyok tekintetében figyelhető meg: Míg „A” településen már régóta két, politikai pártoktól független, egymással versengő civil szervezet adja a település vezetőket, addig „B” településen 2010 óta a FIDESZ képviselői nyerik a helyi választásokat.

Az „A” település szociális modelljében 2013 és 2016 között annyi százalékkal csökkent az álláskeresők száma, mint amennyivel nőtt a közfoglalkoztatottaké. Igaz, 2013-ban nagyjából kétszer annyian regisztráltak álláskeresőként, mint „B” településen. A településvezetés szándéka szerint minél több tartós munkanélkülit forgat be a klasszikus közfoglalkoztatási tevékenységet (településüzemeltetés, karbantartás) folytató programokba, azért hogy a rászorulóknak ne essenek ki a szociális ellátásból. A településvezetők szándékát nem kétségbe vonva megjegyezzük, hogy a tanulmány táblázata alapján a „B” település programjai a tartós munkanélküliek nagyobb részét vonták be a közfoglalkoztatásba (a közfoglalkoztatottak száma a közfoglalkoztatottak és a tartós munkanélküliek együttes számához viszonyítva), mint „A” településé. „A” település programjai (Hosszabb időtartamú, illetve a Start mintaprogramok) nem tevékenységükben, hanem az alkalmazás időtartamában és a feladatok állandóságában térnek el egymástól. A tanulmány szerint a település működtetésével kapcsolatos szabályozás arra kényszeríti az önkormányzatot, hogy közfoglalkoztatási programon keresztül lássanak el alapvető feladatokat.⁵ A településvezetők szerint

⁵ A kutatás tapasztalatai megerősítik a korábban a témában született szakirodalom megállapításait: A helyi döntéshozók szerint a településüzemeltetés alacsony hatékonyságú, a magasabb teljesítményre képesek a közfoglalkoztatás helyett/mellett az építőiparban és idénymunkákban dolgoznak. Az érdekeltség megteremtése az alacsony díjazás, a differenciálás és az előrejutás szűkös lehetőségei miatt kilátástalan. Figyelemre méltó

a vállalkozásszerű projektek beindítása felelőtlen, hiszen hiányzik a szakértelem, és a megpályázható programok különben sem kapcsolódnak a településen kiépített infrastruktúrához. A településvezetők kételyeiket fejezték ki a termeltetői projektek fenntarthatóságával kapcsolatban.

„B” település vezetése a Start pályázatokat a korábban eltervezett, vagy kipróbált fejlesztései finanszírozására használja. 2015 óta bio–brikett gyártási és mezőgazdasági program egészíti ki a hagyományos, településüzemeltetési feladatokat. A programok szervezésében fontos momentum, hogy azokat a településre direkt e célra hívott, szakértelemmel rendelkező emberek irányítják. A szerzők azon megállapítása, hogy az elsődlegesen gazdasági alapú modell a kevésbé jó munkaerőnek bizonyuló rászoruló közfoglalkoztatásból való kiszorulásához vezet, a mellékelt adatokkal nem támasztható alá, hiszen a közfoglalkoztatottak száma úgy ötszöröződött meg, hogy az álláskeresői állomány alig csökkent.⁶ A tanulmányban részletezett nehézségek ellenére (a feketepiacon történő alkalmi munkavállalás, vagy a jelentős adminisztráció) a településvezetők az elindított programok fenntartását és fejlesztését tervezik abban az esetben is, ha az állami támogatás csökken, vagy megszűnik.

„Míg a szociális modell elveinek kialakításában jelentős szerepet tölthet be az a megfontolás, hogy a versengő elitcsoport jelentette veszélyt azzal lehet megelőzni, ha a helyi társadalom valamennyi rászoruló – és így jóléti ígéretekkel elcsábíthatónak vélt – csoportját konszolidálják, illetve a regnáló elitezhez kötik, addig ez a szempont a hegemon helyzetű „B” település polgármestere számára nem vetődik fel. A („B” település) fejlesztő modellje esetében a közfoglalkoztatás prioritást élvez, és a helyi hatalomhoz köthető termelési és elosztási folyamatokon keresztül sokkal inkább a helyi hatalom megerősítésére, semmint a széles körű újraelosztásra törekszik.” A tanulmány legfontosabb megállapításainak érvényességét nem kétségbe vonva felmerül az a kérdés is, hogy vajon nem azért alakultak-e így a települések politikai erőviszonyai, mert a korábbi időszak centralizált újraelosztási mechanizmusai annak ellenére, hogy enyhíteni szándékoztak a strukturális feszültségeket, helyi szinten szélsőségesen kiélezték az aktív és az inaktív, döntően támogatásból élő lakosok közötti ellentéteket?

A kivonat a Közfoglalkoztatási Elemzési és Statisztikai Főosztályon készült.

Budapest, 2020. október

megállapítás ugyanakkor, hogy a projekt alapú feladat ellátás – a rendszeres ellenőrzés miatt - a korábbinál magasabb szintű feladat-ellátást kényszerít az önkormányzatra.

⁶ Az is előfordulhat, hogy a közfoglalkoztatási programokat a településvezetés a munkaügyi szervezet álláskeresői regiszterében korábban nem szereplő inaktív bevonásával működteti. Ebben az esetben a korábbi inaktív érdemi munkáltatása valósulhat meg, hiszen a közfoglalkoztatottak 2/3-át a Start mintaprogramok foglalkoztatják.