

A közfoglalkoztatás hatása a helyi gazdaságra, helyi társadalomra ¹ **(A kutatás zárótanulmányának² kivonata)**

A Belügyminisztérium által megrendelt kutatás – a közfoglalkoztatási rendszer megfelelő továbbfejlesztése érdekében – a közfoglalkoztatásnak, mint munkaerőpiaci, szociális és településfejlesztési eszköznek a helyi gazdaságra és társadalomra gyakorolt hatásait térképezte fel.

A kutatás keretében tizenöt településen végeztek egyéni, csoportos és fókuszcsoportos interjúkat polgármesterekkel, közfoglalkoztatás szervezőkkel, a foglalkoztatási rendszer szereplőivel, közfoglalkoztatottakkal, foglalkoztatási és szociális szakemberekkel. Továbbá lakossági kérdőíves vizsgálatot is folytattak országos mintán.

A kivonat a zárótanulmány tematikus fejezeteinek főbb megállapításait ismerteti.

Foglalkoztatási hatások és reintegráció

A szociális ellátás átalakulásával **az önkormányzatoknak a településen élők szociális helyzetének javításával kapcsolatos mozgástere jelentősen leszűkült**, a feladatok súlya a segélyezés felől a közfoglalkoztatás felé tolódott.

A közfoglalkoztatásra is jelentős hatással volt az elmúlt egy-két évben a megváltozott makrogazdasági környezet. **A bővülő munkalehetőségek hatására a közfoglalkoztatottak egyre nagyobb része tudott elhelyezkedni a nyílt munkaerőpiacon.** A legkönnyebben azok léptek ki a közfoglalkoztatásból, akiknek volt piacképes szakmájuk, fiatalok voltak, vagy pedig csak egy átmeneti helyzet miatt kerültek a közfoglalkoztatásba. A kilépésnek alapvetően három fő iránya van: a nyílt munkaerőpiac, az inaktív státusz és az ellátásokból való kiszorulás. A közfoglalkoztatás szervezők és polgármesterek a kiáramlás mértékét 20 százalék körülire becsülték. A fentiekén kívül azonban vélhetően a munkahelyek számának bővülése, a közfoglalkoztatási bér és a minimálbér eltávolodása is hatással volt a nyílt munkaerő-piaci kiáramlásra. **A megkérdezettek szinte egyöntetűen azt fejezték ki, hogy véleményük szerint a kivezető intézkedéseknek nem volt kiemelkedő hatása.**

A nagymértékű kilépés mellett ugyanakkor **igen magas „beragadási” arányokkal találkozunk.** Van olyan település, ahol ennek a mértékét 80 százalék fölé becsülik, de a járási hivatalok munkatársainak becslése is átlagosan 60–70 százalék körüli.

A megváltozott munkaerőpiaci helyzetben a közfoglalkoztatás szerepét mint munkaerő-piaci eszközt tehát újra kell értelmezni. Ugyan már nincs szükség a gazdasági válság

¹ A kutatást a Hétfa Kutatóintézet valósította meg, széles körű partnerségben egyéni kutatókkal, valamint alvállalkozóként a Magyar Tudományos Akadémia Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpontja és az Agrárgazdasági Kutató Intézet munkatársaival.

² Az ISBN 978-963-89112-9-2 számú zárótanulmány a mellékleteivel együtt elolvasható a Közfoglalkoztatási portálon:

https://kozfoglalkoztatas.kormany.hu/download/f/fc/42000/BM_k%C3%B6zfoglalkoztat%C3%A1s_Tanulm%C3%A1ny_20180928-merged.pdf

éveiben jellemző tömeges tranzitfoglalkoztatási lehetőségre, aktiválásra és szegénységnyírást, de a közfoglalkoztatásra továbbra is szükség van valamilyen formában. **A településvezetőknek az esetek többségében nincs olyan eszközük, ami a munkavállalási készségeket fejlesztené.** Az interjúkat elemezve úgy tűnik, a közfoglalkoztatásban lévők szociális támogatását illetően egy paradox helyzet alakul ki: a jelenleg működő segítő szervezetek nem találják a helyüket a közfoglalkoztatottak segítésének folyamatában (vagy be sem engedik őket, vagy a feladat jellege miatt ők maguk nem kívának részt venni benne). A szakemberek által kívánatosnak tartott segítő szerepek/funkciók/szervezetek pedig még nem alakultak ki, nem szerveződtek meg a közfoglalkoztatás rendszerében, vagy annak környezetében. Ezeken felül a szociális ellátórendszer helyi kapacitásai pedig nagyon szűkösek.

Általános az egyetértés a helyi és járási szakemberek között abban a tekintetben, hogy a közfoglalkoztatásból való kimenetet segítő, a programban jelenleg résztvevők összetételéből következően **már nem eseti képzésekre, hanem olyan hosszú távú fejlesztő tevékenységre lenne szükség, amely a szociális szakemberektől is speciális szaktudást, kompetenciát igényel.**

A közfoglalkoztatás elvezet egy „félutas integrációhoz”. Bár a közfoglalkoztatottak egy része, olyan munkaerő-piaci hátrányokkal küzd, ami azt jelzi, hogy jelenleg csak korlátozottan állnak meg a helyüket a munkaerőpiacon, de a közfoglalkoztatásban, ahol képességeik szerint teljesedhetnek ki, hatékonyan dolgozó munkatársakká váltak.

A közfoglalkoztatottak egy részének elhelyezkedését – különösen a rossz közlekedésű településeken – a munkahelyre való ingázás nehézsége, időigénye és költsége gátolja. Így továbbra is vannak, akik azért választják a közfoglalkoztatást, mert helyben elérhető, és így a piaci munkahely többletjövedelmét nem kell útiköltségre fordítani. Ezeken a településeken **a közlekedés fejlesztése** segítheti a nyílt munkaerőpiacra történő kilépést.

Egybehangzó véleményként érzékelték, hogy **mindig lesznek olyanok, akik a munkaerőpiacon nem tudnak elhelyezkedni és a közfoglalkoztatásba sem vonhatók be,** így tartósan a szociális ellátórendszer kínálja ellátásokra szorulnak.

Sok tekintetben **ígéretes kísérletnek bizonyult a speciális közfoglalkoztatási program megszervezése,** amely több vonatkozásban igazolta, hogy a szolgáltatások hatékony és összehangolt működtetésével még a legnehezebb helyzetben lévő célcsoport is megmozdítható.

Települési érdekek, helyi hatások és a helyi társadalom

A települések vezetése számára a közfoglalkoztatás továbbra is sok, egymással versengő célt szolgál. Az egyik legfontosabb cél az önkormányzatok számára, hogy a településen élőknek megélhetési lehetőséget biztosítsanak, ezzel csökkentve a szegénységet és a társadalmi konfliktusokat, ugyanis a nagymértékű és látható közfoglalkoztatás a lakosság „segély helyett munkát” elvárására vonatkozó igényét is kielégíti.

A közfoglalkoztatás ma már kulcsszerepet tölt be a települések üzemeltetésében. Minden helyszínen érzékelhető volt a közfoglalkoztatásban résztvevők létszámának csökkenése, sok polgármester kiemelte, hogy egyre nehezebb feltölteni a létszámkeretet. Ugyanakkor féltő, hogy a közfoglalkoztatás keretében végzett tevékenységek volumene és minősége is változni fog a résztvevők számának csökkenésével és a bennmaradók jellemzőinek változásával. **A településvezetők, illetve a munkaszervezéssel megbízott önkormányzati alkalmazottak a közfoglalkoztatottak kiválasztásánál a kezdetektől fogva szociális és hatékonysági célok, szempontok között egyensúlyoznak.**

A közfoglalkoztatási programok egyik leggyakrabban említett társadalmi és gazdasági hatása a településkép javulása. A vizsgált települési körre általánosságban érvényes, hogy a közfoglalkoztatási programra úgy tekintenek, mint **a helyi fejlesztésekre lehetőséget kínáló településfejlesztési támogatásra.**

Emellett kiemelték a közfoglalkoztatás aktiváló szerepét, a „segély helyett munkát”-elv gyakorlati megvalósulását, amelyet a település lakossága érzékel és értékeli. Több helyen elmondták, hogy a közfoglalkoztatás következtében **megnövekedett jövedelmek, szerepet játszhattak a bűnözés csökkenésében is.**

Munkaerő-piaci szempontból, ha közfoglalkoztatást a minimális létszámra szorítanák vissza, akkor már csak azokat foglalná magába, akik nagyon messze állnak a munkaerőpiactól, ugyanakkor ez a településüzemeltetési érdekekkel ütközne. Ma több települési funkció (közterületek karbantartása, de sok helyen a kulturális, szociális vagy oktatási intézmények üzemeltetése is) szervesen a közfoglalkoztatásra épül, így a csökkenő létszámú, egyre kevésbé munkaképes közfoglalkoztatottak nem fogják tudni e feladatokat ellátni. Éppen ezért szükséges lesz átgondolni **a közfoglalkoztatottak munkájának kiesésével csökkenő kapacitások finanszírozásának pótlását az önkormányzati rendszerben.**

Az alternatívák elemzésekor a településvezetők mindemellett annak is hangot adtak, hogy a település közfoglalkoztatásra alapozott üzemeltetése, és a foglalkoztatás rehabilitációs jellege csak korlátozott mértékben illeszthető egymáshoz. Az alacsonyabb munkavégző képességű dolgozókkal üzemeltetett település szolgáltatásainak színvonala, folytonosságának biztosítása számos területen kívánnivalót hagy maga után. Célszerűnek látják tehát a többbelemű vagy komplex modell kialakítását, ahol ezek a funkciók jól elkülönülnek és a rendszer átjárhatósága az egyes elemek között biztosított.

A jól teljesítő bérdifferentiálására nagyon kevés lehetőség van (az emelt összegű garantált közfoglalkoztatási bér nem jelent nagy különbséget), ezért szükséges a kulcsemberek megtartásának segítése, annak érdekében, hogy az általuk irányított többi közfoglalkoztatott is tudja végezni a feladatait. Több önkormányzatnál jelezték, hogy szeretnének **piaci bért fizetni a kulcsembereknek.** Ezek a kulcsszereplők a közfoglalkoztatást segítve, de nem közfoglalkoztatási jogviszonyban, hanem akár munkavállalóként, akár közalkalmazottként dolgozhatnak, így ezek a szakemberek tartósan a programokban maradhatnak. Természetesen e szakemberek bérét támogathatja közfoglalkoztatási program vagy más fejlesztési program.

Gazdasági hasznok

A településvezetők, a közfoglalkoztatók és a közfoglalkoztatás szervezők mérsékelt gazdasági hasznokat azonosítanak és várnak el a településen megvalósuló közfoglalkoztatási programokkal kapcsolatban. A programokban résztvevők összetétele (alacsony képzettség, munkatapasztalat hiánya, alacsony munkamorál), valamint az ezzel összefüggő magas fluktuáció miatt a közfoglalkoztatás rendszerében stabil, kimutatható gazdasági hasznokat eredményező programok nehezen építhetők ki.

Az egyéni szintű gazdasági hatásokat tekintve kiemelhetjük, hogy a **közfoglalkoztatás kulcsszerepet tölt be a résztvevők jövedelemszintjének emelésében és életkörülményének javításában.**

Egy-egy településen az is jelentős eredmény, hogy a családsegítő felé érkező, a gyermekéhezéssel kapcsolatos jelzések száma minimálisra csökkent. A fentiek jól szemléltetik, hogy a közfoglalkoztatás nem teremt jólétet, nem alkalmas arra, hogy tömegeket mozdítson ki a szegénységből, de csökkenti a mindennapi megélhetés körüli problémákat, a mélyszegénységben élők arányát.

A gazdasági hasznok közül az egyik legjelentősebb tétel az önkormányzati alrendszer pénzügyi egyensúlyára kifejtett pozitív hatás. Az önkormányzatok jelentős költségeket takarítanak meg azáltal, hogy a település fenntartásához, üzemeltetéséhez kapcsolódó feladatokat a közfoglalkoztatás keretében végzik. Emellett jelentős szerepe van a közfoglalkoztatás során létrejött új értékeknek (épületek építése, felújítása, közterületi beruházások, termelő eszközök beszerzése).

A közfoglalkoztatási tevékenység során előállított termékek, szolgáltatások piactorzító hatása elhanyagolható, például a Start-munkaprogramok keretében előállított termékek esetében erről mindössze egy-két vizsgált településen számoltak be.

Olyan esetet is tapasztaltunk, amikor a közfoglalkoztatásnak pozitív hatása volt a helyi gazdaságra, piaci szerveződésre, például a Start-munkaprogramban előállított termékre feldolgozó egység épülhetett ki a településen.

A közfoglalkoztatás munkaerő-elszívó hatása korlátozott: elsősorban az alkalmi munkaerőpiac területén mutatkozik, bár kétségtelen, hogy a beragadás jelensége miatt még mindig vannak (igaz, egyre kevesebben), akik az állandó munkaerőpiacon is el tudnának helyezkedni, mégis inkább a közfoglalkoztatást választják. A közfoglalkoztatási programokban a munkaerő-piaci kereslet növekedésével egyre inkább a nehezen foglalkoztatható, értékteremtő munkára korlátozottan alkalmas emberek maradnak, aminek következtében **a közfoglalkoztatás munkaerő-elszívó hatásáról egyre kevésbé beszélhetünk.**

Kiutak a szociális gazdaság és a településfejlesztés terén

A közfoglalkoztatási programból való továbblépés egyik ösztönzött útja a **szociális szövetkezetek létrehozása.** A kisebb, erőforrás-hiányos települések szakembereinek többsége

a szociális szövetkezetté válást nem tekinti reális kimeneti iránynak a közfoglalkoztatásból, úgy vélik, helyben nincs meg az ahhoz szükséges szakképzett munkaerő, akikre stabil piaci szervezetet lehetne építeni. Ezekben a programokban **a piaci tevékenység másodlagos, a fő cél a leszakadó társadalmi réteg valamilyen szintű reintegrációja.**

A továbbblépés természetes útja lehetne a közfoglalkoztatási programokra ráépülő egyéb fejlesztési programok iránya (pl. vidékfejlesztési programok). Több olyan településen is jártak, ahol felzárkózási programok zajlanak vagy zajlottak (pl. szociális város-rehabilitáció, telepprogram, biztos kezdet), de nagyon kevés esetben talákoztunk a projektek közti szinergiákkal, egymást erősítő hatásokkal. A projektek közt mind tárcaközi, mind helyi szinten kevés az egyeztetés. További probléma, hogy a **felzárkózást célzó projektek nem épülnek egymásra.** Bár sok projekt tartalmaz valamilyen képzési elemet, ezek egy részébe nem tudják bevonni ugyanazokat az ügyfeleket, így az összehangolás és egymásra épülés helyett **lehatárolás és verseny valósul meg köztük.** Kisebb településeken szinte természetes lenne, hogy **a falu fejlesztése a cél,** és minden pályázat, beruházás és maga a közfoglalkoztatás is eszköz ennek a történetnek a továbbszövéséhez, azonban ezt az elvet kevés helyen látták megvalósulni.

A közfoglalkoztatásra épülő **szociális szövetkezetek néhány településen a közfoglalkoztatásból való kivezetés hatékony eszközeivé tudtak válni.** Egyfelől a közfoglalkoztatottak egy része, jellemzően a legrátermettebb, a közfoglalkoztatásban már bizonyított munkaerő számára kiemelkedési lehetőséget kínáltak, másfelől lehetővé tették a közfoglalkoztatási programokban felhalmozott eszközvagyon hozzáadott-érték teremtéssel együtt járó működtetését.

Az elmúlt bő évtized különböző fejlesztési programjainak az az egyik legfőbb tapasztalata, hogy **ahol a szociális hátrányok már mindent felülírnak, ott** csak szervezett, állandó jelenlétben alapuló szociális munkával, közösségépítéssel és az egyéneket, családokat építő és támogató, hosszú távú programokkal lehet sikert elérni. A **közfoglalkoztatás csak kiegészítő eszköze lehetne a komplex helyi fejlesztéseknek. De a munkavégző képesség fejlesztését és fenntartását támogató foglalkoztatási formák (akárcsak a közfoglalkoztatás) a reintegrációs folyamat kiemelkedő fontosságú eleme.**

Összefoglalva elmondható, hogy az elmúlt pár év makrogazdasági változásai alapvetően átforgalmazták a közfoglalkoztatást és elsősorban a közfoglalkoztatottak körét. A munkaerő-piaci változásoknak köszönhetően sokan tudtak elhelyezkedni a nyílt munkaerőpiacon, a beragadók összetétele azonban egyre távolabb áll a piac igényeitől. Mind a településüzemeltetés, mind a foglalkoztatáspolitikai és társadalmi célok érdekében szükséges a közfoglalkoztatás rendszerének újrakalibrálása.

Szükség van a közfoglalkoztatás és a szociális vállalkozások szociális gazdaság szerepének erősítésére, intézményi és jogi kereteinek megteremtésére, ezáltal a második gazdaság megerősítésére. Ugyancsak szükséges a közfoglalkoztatás beillesztése egy komplex fejlesztő folyamatba, illetve a tranzitfoglalkoztatási jelleg erősítése érdekében egy átfogóbb, egymásra épülő szolgáltatási rendszer kiépítésére. E szolgáltatási rendszer

célja, hogy hosszabb távú komplex fejlesztéssel alkalmassá tegye a jelenleg nyíltpiaci munkavégzésre nem alkalmas személyeket az elsődleges munkaerőpiacon történő megtapadásra. E nélkül passzív segélyezésben ragadnak, amelynek hosszú távú pénzügyi és egyénre gyakorolt hatásai egyaránt negatívak, további veszélye, hogy ezen személyeknek nem lesz nyugdíjra jogosító szolgálati idejük vagy minimális nyugdíjra lesznek jogosultak, aminek következtében időskori segélyezésüket is meg kell oldani a társadalomnak.

A kivonat a Közfoglalkoztatási Statisztikai, Elemzési és Monitoring Főosztályon készült.